



Brújula de la Descentralización



Brújula de la Descentralización

Lima, enero de 2009

Brújula de la Descentralización

Enero 2009

Proyecto USAID/PERU ProDescentralización

Av. Vasco Nuñez de Balboa Nº 610 Miraflores, Lima 18 Perú

Director del Proyecto

Thomas K. Reilly

Directora Adjunta del Proyecto

Violeta Bermúdez

Elaboración de contenidos

Elena Alvites

Flor Blanco

Aportes técnicos

Secretaría de Descentralización - Presidencia del Consejo de Ministros
Comisión de descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales
y Modernización de la Gestión del Estado - Congreso de la Republica.

Diseño y Diagramación

GMC Digital S.A.C.

Tel.: 242-4239 / 242-9683

Impresión

Neva Studio

RUC: 20507741712

Calle. Ayacucho Nº 173 Miraflores

LIMA

© Enero, 2009 Proyecto USAID/PERÚ ProDescentralización.

ProDescentralización es un proyecto de la Agencia de los Estado 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 Nº 2009-01606 en la Biblioteca Nacional 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 de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato Nº 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.

Indice

Prólogo Comisión de Descentralización - Congreso de la República	5
Prólogo Secretaría de Descentralización - PCM	7
Presentación	9
1. Introducción	11
2. Norte orientador de la Descentralización: ¿hacia dónde vamos?.....	13
3. El proceso de descentralización en ocho dimensiones.....	15
4. Criterios para la priorización y análisis de las políticas.....	17
5. Políticas Prioritarias.....	21
Anexos.....	35

Prólogo Comisión de Descentralización - Congreso de la República

Entre los principios rectores para una actuación eficaz y eficiente del Estado, tenemos sin lugar a dudas, la Descentralización, principio por el cual se traslada la responsabilidad de una función del Gobierno Nacional a instancias de gobiernos regionales o locales, lo que debe acompañarse obviamente de la transferencia de recursos o de la fuente de ingresos, para facilitar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, lo que hará más controlable y responsable a las autoridades y se gobierne conforme las necesidades de la gente.

En este marco, la Ley N° 27784, Ley de Bases de la Descentralización establece que la descentralización es un proceso constante y continuo, se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y locales. Exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.

Este seguimiento del proceso, es realizado de manera anual por la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso con el fin de contribuir y mejorar el desempeño del propio proceso y proponer la agenda que oriente su labor legislativa.

En esta perspectiva, la Comisión de Descentralización en el período legislativo 2007-2008 elaboró un documento titulado *“Evaluación del Proceso de Descentralización”* donde, luego de un análisis de sus diferentes componentes y dimensiones, detectó como uno de los puntos críticos que atraviesa este proceso la ausencia de una visión compartida de la descentralización y la falta de información del mismo.

Resulta así, que la posibilidad que los principales actores involucrados respondan adecuadamente al mandato constitucional requiere que todos y cada uno de los ciudadanos de nuestro país tengan una visión de conjunto del proceso, haciendo posible

que efectivamente la descentralización cumpla el rol de política de Estado, obligatoria y permanente y se lleve adelante de manera progresiva y ordenada.

Entendiendo que se encuentra pendiente implementar una estrategia de información sobre la descentralización, resulta muy positivo que instituciones privadas como *ProDescentralización* que se encuentran comprometidas con impulsar y dar seguimiento al proceso, establezcan canales de comunicación que contribuyen a que los ciudadanos pueden clarificar conceptos, conocer sus avances y entender sus retos.

En esta línea de ideas, el documento que en esta oportunidad nos presenta *ProDescentralización "Brújula para la Descentralización"* coadyuva con dicho propósito, al cual la Comisión de Descentralización se suma, por cuanto no sólo identifica cuáles son las prioridades que desde el punto de vista normativo deben ser abordados por el Poder Ejecutivo y Legislativo, sino que a su vez constituye una guía de difusión de lo que representa el proceso de descentralización, entendida como una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

Rosa Florián Cedrón

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

Prólogo Secretaría de Descentralización - PCM

En el año 2002, el Perú inició un nuevo esfuerzo descentralizador del Estado con el propósito de lograr el desarrollo integral del país y mejorar los servicios que aquél brinda a la población.

Desde el inicio del proceso de descentralización en curso, diversos programas de cooperación internacional se comprometieron con el Estado peruano en contribuir a la implementación de esta importante política pública. Así lo hizo, durante el período 2003-2007, el Programa PRODES y lo viene haciendo desde hace pocos meses el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

En este marco de colaboración interinstitucional, mediando un proceso de diálogo con diversos actores comprometidos en el impulso del proceso descentralizador, tanto del nivel nacional como de los niveles regional y local, se ha elaborado el presente documento denominado “Brújula de la Descentralización”, como texto orientador para las decisiones en materia normativa y de políticas públicas relacionadas con el proceso, presentando un conjunto de políticas priorizadas para profundizar la reforma descentralista.

En efecto, esta Brújula pone en relieve temas críticos para el avance de la descentralización, tales como la delimitación clara de las funciones de los tres niveles de gobierno, la descentralización fiscal, la conducción concertada del proceso y necesaria articulación intergubernamental, la formación de regiones y el reconocimiento de la diversidad de nuestras municipalidades, la organización territorial del Estado y el saneamiento de límites entre sus circunscripciones, el fortalecimiento del planeamiento estratégico en el sector público, el desarrollo de capacidades y la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada, la necesidad de un sistema de información sobre la gestión pública, sobre los cuales se ha venido trabajando, pero que requieren de imprescindible profundización.

Extrañamos algunos otros temas como la promoción del desarrollo económico descentralizado que, si bien todavía no es reconocida por algunos de los principales actores

como una dimensión inseparable de la descentralización, será clave para lograr en nuestro país una mejor distribución en el territorio de las oportunidades de desarrollo y resultados duraderos en la lucha contra la pobreza.

No obstante, coincidimos con el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización en que las políticas priorizadas en la Brújula de la Descentralización, con indicación de su situación actual y recomendaciones claras para la acción, revisten gran importancia para la profundización de la descentralización en el Perú.

Por ello, desde la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros hemos decidido aliarnos con el Proyecto en esta iniciativa y apoyar la difusión de esta Brújula de la Descentralización, para ponerla a disposición de los actores del proceso, tanto públicos como de la sociedad civil, en la certidumbre de que será un instrumento útil para el esfuerzo que nos reúne: construir un Estado moderno y descentralizado, que responda efectivamente a las expectativas y necesidades de la población peruana.

Raúl Molina Martínez

Secretario de Descentralización

Presidencia del Consejo de Ministros

Presentación

El Proyecto ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -- USAID -- 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.

ProDescentralización se inició en agosto del 2008, y tendrá una duración de cuatro años. ARD, Inc. es la entidad responsable de la implementación del Proyecto bajo los términos del contrato firmado con USAID/Perú. El equipo del proyecto trabajará 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:

- (I) Fortalecer el marco normativo de la descentralización y
- (II) Fortalecer las capacidades de gobiernos sub-nacionales seleccionados para gobernar más eficazmente.

Entre las actividades orientadas al desarrollo del primer objetivo, el proyecto ha elaborado un *Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización*¹ que busca brindar una visión comprensiva del proceso de descentralización desde el plano normativo y de las políticas públicas adoptadas hasta la fecha. Esta propuesta ha sido enriquecida con los aportes de representantes de diversas instituciones vinculadas con el proceso de descentralización.

En seguimiento a este esfuerzo, presentamos ahora un instrumento orientador de las políticas y normas de la descentralización, al que hemos denominado Brújula de la Descentralización. Este instrumento busca ser una “hoja de ruta” que contenga las prioridades a ser atendidas por los actores responsables de impulsar y fortalecer el proceso

1 Este documento puede ser consultado en www.prodescentralizacion.org.pe

de descentralización. Metodológicamente, ha sido elaborado a través de consultas con representantes del Poder Ejecutivo, Congreso de la República, sociedad civil, actores de gobiernos regionales y el equipo técnico de ProDescentralización.

La versión final de este documento integra los aportes de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República; así como los de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

1. Introducción

La *Brújula de la Descentralización* se elabora con el objetivo de poner a disposición de los actores responsables de impulsar la política de descentralización en el Perú un instrumento orientador para la toma de decisiones en materia normativa y de políticas. Esta herramienta es una suerte de “hoja de ruta” que, tomando en cuenta el actual momento del proceso de descentralización, contiene las prioridades a ser atendidas para fortalecerlo.

Ese objetivo ha exigido 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 ciudadanía, cuyo propósito fundamental es el desarrollo integral del país y una oportunidad para mejorar los servicios que se brindan a la población.

Después de seis años de iniciado el proceso de descentralización, el norte fijado por la Constitución exige la adopción e implementación de estrategias que le den dinamismo. Sobre todo ahora cuando se ha hecho evidente que la dinámica política y la interrelación entre los distintos actores involucrados en el proceso -Congreso, Poder Ejecutivo, gobiernos regionales, municipalidades, etc.- han determinado la variación de las etapas y de las estrategias iniciales plasmadas en la Ley de Bases de la Descentralización.

Por otro lado, no cabe duda que la marcha y el fortalecimiento del proceso de descentralización demanda acciones y consensos políticos de los actores involucrados en el mismo, pero exige que esas acciones o estrategias se adopten e implementen con suficiente rigurosidad técnica para asegurar su eficacia, así como el carácter progresivo y ordenado del proceso.

En esa línea, la primera parte de este documento describe y precisa el norte de la descentralización tal como fue concebido en la Constitución. De esa forma, se busca establecer una guía para el desarrollo de los demás acápite del documento. En la segunda parte de este trabajo, se presenta una descripción de la descentralización a través de ocho

dimensiones que dan cuenta de su naturaleza compleja. En la tercera parte se presentan los criterios utilizados para la priorización de políticas y normas, así como de los elementos o características de cada una de ellas. Finalmente, la cuarta sección contiene las políticas y normas prioritarias, acompañadas de los ajustes generales necesarios para garantizar el fortalecimiento del proceso de descentralización.

Es preciso señalar que la identificación de las políticas prioritarias es el resultado de un esfuerzo conjunto realizado por el equipo técnico del Proyecto USAID/PERÚ ProDescentralización y diversos actores de los distintos niveles de gobierno, así como de la sociedad civil, los mismos que están involucrados en la dirección y desarrollo del proceso de descentralización. Las propuestas de estos últimos fueron recogidas en tres reuniones de trabajo desarrolladas en las ciudades de Lima, Huancayo y Tarapoto.

2. Norte orientador de la Descentralización: ¿hacia dónde vamos?

Para vislumbrar el norte de la descentralización se debe partir de la Constitución como norma fundacional y fundamental del Estado y la comunidad peruana. En tal sentido, el Texto Constitucional define a la descentralización como una forma de organización democrática que acerca el Estado a la población, así como una política permanente de carácter obligatorio cuyo propósito fundamental es el desarrollo integral del país y una oportunidad para mejorar los servicios que se brindan a la población. De igual modo, se apuesta por un proceso que debe realizarse por etapas, de forma progresiva y ordenada para asegurar la adecuada transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos regionales y locales.

También se estableció que el proceso de descentralización se iniciaría con la elección e instalación de gobiernos regionales sobre la base de departamentos, a los que se les reconoce autonomía política, económica y administrativa para cumplir con sus competencias. Además, el proceso debía continuar con la integración de éstos a través de la regionalización, pues uno de los objetivos constitucionales es la integración de dos o más departamentos contiguos para formar una región.

El otro componente constitucional del proceso de descentralización es la participación de la población en la gestión de los gobiernos regionales y locales mediante la elaboración de planes y presupuestos concertados, implicando también la obligación de los gobiernos subnacionales de rendir cuentas anualmente.

Ese consenso básico previsto en la Constitución ha sido actualizado y recogido por la Política Octava del Acuerdo Nacional, cuya finalidad es eliminar el centralismo y construir un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, con base en los principios de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local. Con ese objetivo, se establece el compromiso de desarrollar una integral descentralización

política, económica y administrativa del Estado, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales².

De esta forma, los consensos primordiales plasmados jurídicamente en la Constitución y en la Ley de Bases de la Descentralización³, así como políticamente en el Acuerdo Nacional configuran el norte de la descentralización, el mismo que podría resumirse en:

- a. Gobiernos regionales y locales con responsabilidades claramente establecidas y adecuado cumplimiento de las mismas:
 - Gobiernos regionales y locales con las capacidades necesarias para asumir y desarrollar sus nuevos roles.
 - Proceso de descentralización fiscal desarrollado.
 - Sistemas administrativos adecuados a la nueva estructura del Estado.
- b. Regionalización.
- c. Participación ciudadana en la gestión de los gobiernos regionales y locales, así como transparencia y rendición de cuentas.

De ahí que sea saludable que estos tres aspectos claves de la descentralización sean tomados en cuenta en la política actual del gobierno nacional.

2 Para logro de ese gran objetivo, el Acuerdo Nacional enunció una relación de políticas concretas; entre ellas, es preciso mencionar: la institucionalización de la participación ciudadana en las decisiones públicas; la clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; la promoción de la eficiencia y la transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos; el desarrollo de una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y de gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social; o la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica. Documento del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002.

3 Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783.

3. El proceso de descentralización en ocho dimensiones

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 re-dibujar 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 los 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.

4. Criterios para la priorización y análisis de las políticas

Adoptando como marco de referencia al Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización elaborado por el Proyecto USAID/PERÚ ProDescentralización en noviembre de 2008, se priorizaron y analizaron trece políticas para avanzar con el proceso de descentralización. Esta propuesta de priorización se ha efectuado teniendo en cuenta los criterios que se describen en las siguiente líneas; así como las consultas efectuadas en reuniones con diversos actores, sostenidas en Lima, Tarapoto y Huancayo entre los meses de noviembre y diciembre de 2008. Del mismo modo, es preciso advertir que esta labor de priorización no se ha realizado buscando reflejar cada una de las ocho dimensiones del proceso. Vale decir, no existe una política priorizada por cada dimensión.

A continuación explicitamos cada uno de los criterios utilizados para priorizar las políticas.

3.1. Criterios de Priorización

Tres han sido los criterios empleados en el ejercicio de determinación de las políticas prioritarias; dicho de otro modo, las políticas prioritarias serán aquellas que cumplan con los mismos de manera concurrente. A continuación describimos los mencionados criterios:

Orientación al logro de los objetivos del proceso

En primer lugar, se considera prioritaria a aquella política que aporte de manera significativa a la consecución de los objetivos del proceso de descentralización en sus diversas dimensiones. Por ello, luego de haberse instalado los gobiernos regionales sobre la base de departamentos, las políticas deberán favorecer su fortalecimiento, así como la regionalización a través de la conformación de regiones compuestas por dos o más departamentos continuos y la participación de la población en la gestión de los gobiernos regionales y locales mediante

la elaboración de planes y presupuestos concertados, incluyendo la obligación de los gobiernos subnacionales de rendir cuentas anualmente⁴.

De esta forma, al dar prioridad a las políticas que contribuyen al logro de los objetivos de la descentralización, también se está tomando en cuenta los consensos fundamentales que motivaron y sostienen a esta reforma del Estado.

Urgencia de atención a la política

Un segundo elemento utilizado para priorizar las políticas de descentralización es la urgencia que tienen para ser atendidas. De este modo, se considera como prioritarias a aquellas que requieren atención con prontitud para evitar que la problemática existente se agrave en los próximos años y también para sentar bases sólidas que permitan la mejora del proceso de descentralización. Tal necesidad y urgencia se debe a que su falta de implementación impacta de modo negativo en el desarrollo del proceso; ya sea porque su omisión o, incluso, su diseño generan conflictos con la población, o porque impide que la ciudadanía perciba el proceso de forma positiva.

Definida de esta manera la urgencia de atención a la política, en el ejercicio de priorización se ha tomado en cuenta las percepciones y prioridades señaladas por los asistentes a los talleres realizados en Lima, Huancayo y Tarapoto.

Tipo del ajuste a la política

Como tercer elemento de juicio para la priorización se consideró el tipo de ajuste a la política, o acción propuesta. De este modo, se ha priorizado aquellas políticas cuyo ajuste requiere ser diseñado y también aquellas que, estando diseñados, requieren ser implementados. No se ha considerado como prioritarias aquellas políticas cuyos ajustes están en marcha y que sólo demandan seguimiento para garantizar su plena implementación. En el cuadro siguiente se define los tipos de ajuste planteados a las políticas.

⁴ Constitución Política del Perú, Ley de Bases de la Descentralización, Ley de Elecciones Regionales, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

Diseño	Un ajuste será del tipo diseño cuando sólo es una propuesta y necesita ser formulado como una política pública. Importa mencionar que una política diseñada no implica que sea aprobada, sino que por el contrario requerirá pasar por un proceso de negociación y toma de decisiones por parte de los actores vinculados a ella hasta su aprobación.
Reglamentación	Luego de diseñados y aprobados, algunos ajustes requieren un reglamento para poder ser implementados. Así, un ajuste será del tipo reglamentación cuando está a la espera de un reglamento normativo para poder ser implementado.
Implementación	Un ajuste será del tipo implementación cuando se adopten las acciones específicas para hacerlo efectivo. Ello implica que el ajuste a la política ha sido previamente diseñado, aprobado y, de ser necesario, reglamentado.

3.2. Análisis de las políticas prioritarias

Después de determinar las políticas prioritarias, se procedió a describirlas y analizarlas. En efecto, cada una de las políticas y los ajustes propuestos son examinados a la luz de la complejidad técnica y política de cada uno de ellos. Asimismo, cada una de las políticas con sus respectivos ajustes es descrita en atención a la dimensión del proceso a la que pertenecen, su estado actual, su relevancia para el proceso de descentralización, sus actores responsables y su marco normativo.

Complejidad política y técnica

La complejidad política y técnica de las acciones recomendadas para ajustar la política vigente se analiza a través de tres grados o escalas: alta, media y baja. A continuación definimos cada una de ellas.

Complejidad Técnica	<p>Es el grado de exhaustividad técnica requerido para diseñar el ajuste, proponer un reglamento o desarrollar una acción para implementarlo. Los grados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alta: Una política tiene complejidad técnica alta cuando su diseño, reglamentación o implementación requiere un análisis e investigación profundos. Esto implica la búsqueda de mejores prácticas, la revisión de experiencias comparadas, la recolección exhaustiva de información, el análisis detallado del marco normativo y administrativo, entre otras acciones. - Media: Una política tiene complejidad técnica media cuando no requiere un análisis profundo pero exige una investigación normativa y teórica suficiente para soportar una propuesta de diseño, reglamentación o implementación. - Baja: Una política tiene complejidad técnica baja cuando su diseño o implementación requiere mínimamente un análisis normativo y que sea una propuesta de solución coherente con el problema o situación que busca enfrentar.
---------------------	---

Complejidad Política	<p>Es el grado de dificultad para diseñar, aprobar, reglamentar o implementar un ajuste de política debido a la diversidad de actores involucrados, sus intereses, motivaciones, recursos⁵ y vínculos con los círculos donde se toman y ejecutan decisiones. Los grados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alta: Una política tiene complejidad política alta cuando su diseño, reglamentación o implementación requiere construcción de consensos entre actores de diversos niveles de gobierno, sociedad civil y población en general. Por lo mismo, habrán múltiples intereses y motivaciones involucradas, así como distintos recursos implicados. Asimismo, estaremos frente a actores que cuentan con el mismo poder de influencia respecto de los tomadores de decisiones en el gobierno nacional. - Media: Una política tiene complejidad política media cuando requiere consensos de un grupo reducido de actores (sea de un solo nivel de gobierno o sector, o un grupo de involucrados de la sociedad civil definido claramente). Además, los intereses y motivaciones de estos actores son similares y no cuentan con el mismo poder de influencia respecto de los tomadores de decisiones en el gobierno nacional. - Baja: Una política tiene complejidad política baja cuando su diseño o implementación requiere voluntad política, y existen consensos para activarla.
-----------------------------	--

Ambos discernimientos permiten determinar si el ajuste de la política recomendado podrá ser desarrollado en el corto, mediano o largo plazo. De esta forma, si el diseño, reglamentación o implementación de una acción de ajuste tiene complejidad técnica y política baja, la acción podrá ser puesta en marcha en el más breve plazo. De otro lado, si la acción de ajuste a la política tiene complejidad técnica y política alta, su diseño, reglamentación o implementación deberá ser iniciado en el corto plazo, esperando ser implementada u obtener resultados a más largo plazo.

Descripción de políticas y ajuste propuesto

Con el fin de desarrollar un examen más completo de la política prioritaria y del ajuste propuesto, se incluyó los siguientes criterios descriptivos:

Dimensión	Identifica una de las ocho dimensiones del proceso de descentralización a la que la política contribuye.
Estado actual de la política	Describe los avances que existen a la fecha en el diseño, reglamentación o implementación de la política. En caso de no existir avances, se describe el problema que la política intenta solucionar.
Propuesta de ajuste	Acción recomendada para que la política sea efectiva.
Relevancia del ajuste	Describe las consecuencias positivas o negativas de desarrollar el ajuste propuesto.
Responsables	Dependiendo del tipo de ajuste propuesto, sugiere los actores responsables de proponer y aprobar el diseño, reglamentación o implementación.
Marco normativo	Da cuenta de las normas relevantes que deben ser consideradas al momento de poner en marcha el ajuste propuesto.

⁵ Estos recursos pueden ser financieros, capacidades, habilidades, entre otros.

5. Políticas Prioritarias

En esta sección presentamos las trece políticas prioritarias que han sido seleccionadas utilizando los criterios antes mencionados. Cada política ha sido enunciada de acuerdo a la normativa vigente y es acompañada de un análisis detallado. No obstante, antes de pasar a examinarlas es preciso advertir que el orden en que se presentan no supone una prelación entre las mismas; porque consideramos que corresponde establecer dicha prelación a los actores e instituciones involucradas directamente en la adopción de decisiones para la marcha del proceso de descentralización, a cuya disposición ponemos el presente instrumento.

De igual modo, es necesario señalar que las trece políticas prioritarias y sus correspondientes ajustes, ciertamente, no son los únicos que conducen a alcanzar el norte del proceso de descentralización. No obstante, de acuerdo con los actores consultados, así como diversos estudios y análisis efectuados sobre el particular⁶, las políticas planteadas resultan claves para tal propósito.

6 Ver: Secretaría de Descentralización – PCM “Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización”, Mayo de 2008; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República “Evaluación del Proceso de Descentralización. Periodo Legislativo 2007-2008”, Julio de 2008; RED-Perú “Propuesta de la Agenda Prioritaria para Profundizar la Descentralización en el Perú”, Octubre de 2008; REMURPE “Balance de la Descentralización. IV Conferencia Anual de Municipalidades-CAMUR 2008”, Octubre de 2008; Rodríguez, Enrique “Descentralización” en: La investigación Económica y Social en el Perú, 2004-2007, CIES, 2008; PRODES-USAID “El Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Septiembre de 2007”, Octubre de 2007.

1. Delimitación de las funciones de los distintos niveles de gobierno y rectoría del nivel nacional

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Regla- mentación	Imple- mentación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Transferencia de responsabilidades
Estado actual de la política	<p>Existen imprecisiones y vacíos respecto de las funciones de cada nivel de gobierno. En el marco de la implementación de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los ministerios bajo orientación de la Presidencia del Consejo de Ministros han elaborado sus correspondientes proyectos de ley de organización y funciones. Los Sectores con competencias compartidas debieron elaborar como insumo previo matrices de distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno.</p> <p>Actualmente, muchas de las matrices se encuentran en proceso de consulta con gobiernos regionales y locales, en tanto los proyectos de ley se encuentran en el Congreso de la República para su debate y aprobación. Además, estos proyectos incluyen una sección de articulación de los Ministerios con los gobiernos regionales y locales, y precisan las funciones de rectoría del nivel nacional.</p>
Propuesta de ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar nuevas leyes de organización y funciones de los Ministerios que reflejen la construcción de un Estado descentralizado que debe funcionar de forma articulada⁷. - Consensuar y validar las matrices de distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno. - Establecer instancias de coordinación de las autoridades de determinado ámbito territorial y también entre diferentes niveles de gobierno para la definición de la política⁸.
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer claramente la asignación de funciones de cada nivel de gobierno para que el proceso pueda ser ordenado. - Claridad en los mecanismos de articulación intergubernamental. - Orientar segunda etapa de proceso de transferencia de responsabilidades. - Precisar rol rector de los Sectores.
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso de la República. - Presidencia del Consejo de Ministros. - Gobiernos Regionales. - Gobiernos Locales.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, 20/12/07. - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, 18/11/2002. - Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, 27/05/03.

7 Hasta el 15.12.2008, la Comisión de Descentralización del Congreso ya había aprobado leyes de organización y funciones de cuatro sectores.

8 La Comisión de Descentralización del Congreso aprobó un proyecto de ley que incluye esta modificación, en diciembre de 2008 este proyecto se encuentra en la Agenda del Pleno para ser discutido.

2. Sistema de Acreditación y principio de gradualidad

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Reglamentación	Implementación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Transferencia de responsabilidades
Estado actual de la política	<p>A inicio del proceso, la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales fue aprobada y posteriormente el Sistema de Acreditación fue implementado.</p> <p>Diversas deficiencias del Sistema, principalmente el sesgo hacia aspectos formales, motivaron que en los últimos años éste se haya implementado con variaciones, aunque éstas tampoco lograron revertir dicho sesgo.</p>
Propuesta de ajuste	<p>Modificar la Ley del Sistema de Acreditación y ajustar la normatividad del Sistema de Acreditación para⁹:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permitir que los gobiernos regionales y locales ejerzan las funciones de manera delegada y previa a la certificación de su acreditación. Este “ensayo” debe estar sujeto a un sistema de monitoreo y fortalecimiento de capacidades, y la acreditación debe dejarse para una etapa posterior, como resultado de la evaluación del desempeño en el ejercicio de la delegación. - Establecer criterios sustantivos de gestión para evaluar y determinar la acreditación que les corresponde, y no sólo los requisitos formales que se consideran actualmente y; - Precisar que el orden en la transferencia de nuevas responsabilidades se determinará en un proceso concertado entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales¹⁰.
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Dar orden y progresividad al proceso de transferencia. - Establecer una gradualidad en función de capacidades y desempeño, a fin de garantizar que las responsabilidades transferidas serán ejercidas mejor o igual que cuando estaban en el nivel nacional.
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso de la República. - Presidencia del Consejo de Ministros.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley del Sistema de Acreditación, Ley N° 28273, 09/07/04 y su Reglamento DS N° 080-2004-PCM.

9 La Comisión de Descentralización del Congreso aprobó un proyecto de ley que incluye esta modificación, en diciembre de 2008, este proyecto se encuentra en la Agenda del Pleno para ser discutido.

10 Existen iniciativas interesantes en este sentido como la Comisión Especial para la transferencia de los Programas y Servicios de Protección Social, en la que participan representantes del MIMDES, MEF, REMURPE, AMPE, ANGR y PCM (RS N° 072-2008-PSM/SD, publicada el 20.12.2008)

3. Prioridad del saneamiento de límites, a realizarse progresivamente entre 2002 y 2011, provincia por provincia.

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Reglamentación	Implementación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Conformación de Regiones y Organización Territorial
Estado actual de la política	Avance significativamente lento. Sólo se han saneado dos provincias, Coronel Portillo (2006) y Bagua (2008). Quedan por sanear 176 del total de provincias pendiente.
Propuesta de ajuste	Agilizar el proceso de demarcación y organización territorial, dotando de mayores facultades a los gobiernos regionales, en particular para acciones de saneamiento que no afectan límites departamentales. Revisión de la Ley de Demarcación y Organización Territorial.
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Se aceleraría el proceso de demarcación territorial. - Disminución de conflictos por indefinición de límites. - Tener certeza sobre las circunscripciones territoriales es el presupuesto para la implementación de otras políticas como la descentralización fiscal y económica, la conformación de mancomunidades, etc.
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso de la República. - Presidencia del Consejo de Ministros (Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial).
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795, 25/07/02, reglamentada por el DS N° 019-2003-PCM, 04/02/03. - Plan Nacional de Demarcación Territorial (varios años).

4. Promoción de la creación de regiones y de Juntas de Coordinación Interregional (JCI) a través de incentivos

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Reglamentación	Implementación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Conformación de Regiones y Organización Territorial
Estado actual de la política	<p>Desde el 2003 a la fecha se han conformado 12 Juntas, de éstas sólo tres se consideran activas. Las Juntas no necesariamente buscan la conformación de una región. Para esto último, los GR interesados han optado por alianzas bilaterales o trilaterales.</p> <p>En el año 2005 se desarrolló el primer referéndum para la conformación de regiones pero ninguna región se conformó. El nuevo referéndum está programado para el 2009. En 2006, se anunció la creación de regiones piloto como parte del Shock Descentralizador, a la fecha existen iniciativas de región piloto pero sin un marco normativo claro.</p> <p>A nivel de incentivos, lo más concreto es el premio de 15 puntos de 100 en el concurso de Foniprel a las iniciativas que provengan de una Junta o una asociación de gobiernos regionales.</p>
Propuesta de ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilizar proceso de conformación de regiones para que referéndum se dé cuando los gobiernos regionales lo planteen. Modificación del artículo 29° de la Ley de Bases de la Descentralización y de los artículos 7° y 19° de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones con el objeto de fortalecer las JCI¹¹. - MEF apruebe norma (Reglamento) para que gobiernos regionales puedan ejecutar de forma conjunta recursos para sus iniciativas. - Precisar la ruta de iniciativas para la creación de regiones piloto y modificar la normatividad conforme a ello.
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - La regionalización es un consenso constitucional básico del proceso de descentralización por ello es importante y urgente implementar mayores incentivos para su consecución así como los mecanismos tendientes a ello. - Favorecer el trabajo conjunto de los gobiernos regionales, a fin de mostrar a la ciudadanía beneficios tangibles de la integración. - Facilitar que las iniciativas de formar una región piloto se concreten.
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso de la República. - Poder Ejecutivo: MEF, Secretaría de Descentralización (PCM), CEPLAN. - ANGR.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274, 09/07/04, reglamentada por el DS N° 063-2004-PCM, 07/08/04.

11 El 13 de noviembre, el Congreso de la República aprobó diversas modificaciones a la Ley de Bases de Descentralización, entre ellas las referidas a eliminación de las fechas para desarrollar los procesos de referéndum para conformación de regiones. Con fecha 16 de diciembre la autógrafa de la ley fue observada por el Poder Ejecutivo debido al traslado de la responsabilidad del Plan Nacional de Regionalización de la Secretaría de Descentralización – PCM al CEPLAN, sin embargo, el Ejecutivo se mostró de acuerdo con la supresión de fechas fijas para la realización del referéndum de conformación de regiones que planteaba la autógrafa. Actualmente está pendiente de dictamen por la Comisión de Descentralización.

5. Tratamiento apropiado a municipalidades diferentes

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Reglamentación	Implementación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Conformación de Regiones y Organización Territorial
Estado actual de la política	La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N° 27972, establece una diferenciación formal, no contempla los diversos tipos de municipalidades existentes y no precisa claramente las funciones diferenciadas que corresponden a las municipalidades provinciales.
Propuesta de ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la presencia efectiva del Estado en todo el territorio nacional a través de las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil. - Modificación de LOM para definir tipología de municipalidades y asignar tareas diferenciadas según los tipos. Definir organización, funciones y lineamientos para la asignación de recursos que permitan el funcionamiento de cada una de ellas. - Precisar el rol de las municipalidades provinciales.
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Procurar presencia efectiva del Estado en todo el territorio nacional. - Garantizar que toda la ciudadanía acceda a los servicios del Estado. - Evitar creación de nuevas jurisdicciones y de este modo contrarrestar esta estrategia de las localidades alejadas para acercarse al Estado.
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso de la República.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, 27/05/03.

6. Planeamiento estratégico como Sistema Nacional

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Reglamentación	Implementación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Adecuación de Sistemas Administrativos
Estado actual de la política	<p>Normas sobre el Sistema de Planeamiento están aprobadas, se nombró al Director del CEPLAN y se aprobó su presupuesto¹².</p> <p>Se ha dispuesto las prioridades para los tres primeros años de funcionamiento de la autoridad del Sistema Nacional de Planeamiento (CEPLAN)¹³, así como la actuación articulada de los distintos niveles de gobierno para dar consistencia a las políticas y programas.</p>
Propuesta de ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. - Coordinación entre CEPLAN y Secretaría de Descentralización – PCM en temas de planeamiento estratégico que los vincula.
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Puesta en marcha de Sistema que procurará actuación unitaria y planificada del Estado¹⁴. - Dotar a los gobiernos subnacionales de metodologías y herramientas de planificación.
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> - CEPLAN
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, D. Leg. N° 1088, 28/06/08.

12 Algunos especialistas opinan que los recursos asignados al CEPLAN resultan insuficientes.

13 Al respecto, la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria del D. Leg. N° 1088 establece: Consolidación del Sistema de Planeamiento, revisión de la legislación existente, evaluación de variantes formales y metodológicas de planeamiento en las diferentes entidades públicas, definición de metodología, y apoyo a procesos como la descentralización, inclusión social y mejoramiento de las condiciones ambientales del país. Además, la Quinta Disposición Complementaria y Transitoria establece que el CEPLAN debe dar prioridad al apoyo a las Juntas de Coordinación Interregional y crear un Centro Regional de Planeamiento Estratégico cuando las regiones sean creadas.

14 Actualmente se discute la posibilidad de incluir representantes de los gobiernos locales en el Directorio del CEPLAN.

7. Transferencia de recursos a gobiernos regionales y locales en función a necesidades de gasto¹⁵

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Reglamentación	Implementación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Descentralización Fiscal
Estado actual de la política	<p>El 80% del financiamiento de los gobiernos regionales y el 3.5% de los gobiernos locales proviene de transferencias de recursos ordinarios del gobierno nacional. El MEF determina estas transferencias principalmente en función a los gastos del año anterior, con lo cual tienen un carácter eminentemente inercial.</p> <p>Por ejemplo, USAID PRODES estimó que el gasto corriente en educación primaria pública por alumno matriculado favorece a determinados departamentos. Así, Moquegua recibe casi el doble por alumno que Huánuco¹⁶.</p> <p>Esta forma de asignar los recursos no permite garantizar que todas las zonas del país cuenten con los recursos suficientes para ejercer las responsabilidades a su cargo.</p>
Propuesta de ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Modificar la política y establecer la asignación de recursos a los GR y GL en función de sus necesidades de gasto. Tomar en cuenta los resultados que van obteniéndose de los fondos creados para temas específicos (por ejemplo, FONIPREL). Para ello se requiere modificar el artículo 15° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, referido a la forma en la que el MEF realiza la programación presupuestaria.
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - La asignación de recursos en función de gastos generará la capacidad de responder a las necesidades diferenciadas de cada zona del país. - Provisión a los gobiernos regionales y locales de un marco adecuado de planificación y previsión.
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> - Poder Ejecutivo (MEF) y ANGR (Propuestas). - Congreso de la República.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, N° Ley 28411, 8/12/04. - Ley de Bases de la Descentralización, N° Ley 27783, 20/07/02. - Leyes anuales de presupuesto público.

¹⁵ Esta política guarda estrecha relación con la política referida a "Coparticipación con gobiernos regionales y locales de impuestos nacionales". Incluso pueden ser entendidas como dos caras de una misma moneda.

¹⁶ Boletín Trimestral Descentralizando, N° 10, abril – junio 2007.

8. Co-participación con gobiernos regionales y locales de impuestos nacionales

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Reglamentación	Implementación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Descentralización Fiscal
Estado actual de la política	<p>Cinco gobiernos regionales concentran el 50.3% del total de recursos que se coparticipan (canon, regalías, renta de aduanas). En tanto que los gobiernos locales de cinco departamentos concentran el 60% de estos recursos (Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto Público 2009. MEF).</p> <p>El 16% de los recursos que reciben los gobiernos regionales provienen de la coparticipación del impuesto a la renta de industrias extractivas (canon), regalías y renta de aduanas, mientras que el monto asciende a 41.5% para el caso de los gobiernos locales (Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto Público 2009. MEF).</p>
Propuesta de ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar el mecanismo de co-participación con gobiernos regionales y locales, considerando la posibilidad de co-participar del monto recaudado de todo el impuesto a la renta de personas jurídicas; es decir, no sólo el impuesto a la renta de industrias extractivas. De este modo, se plantea eliminar las transferencias discrecionales del gobierno nacional, cuidando de no generar inequidades inter-departamentales (Modificación del Art. 16° de la Ley de Descentralización Fiscal, referido a las reglas generales que orientan la segunda etapa de la descentralización fiscal). - Contar con el mapa tributario y eliminar requisito de conformación de regiones para ingresar a la 2° etapa de descentralización fiscal (etapa en la que se coparticipan otros impuestos nacionales).
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Disminución de la discrecionalidad de las transferencias del gobierno nacional. - Reducción de la elevada dependencia de los gobiernos regionales y locales de las transferencias del nivel nacional (de transferencias a coparticipación). - Disminución de las inequidades entre localidades del país que generan los recursos determinados y las que no los generan.
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso de la República. - Poder Ejecutivo (MEF) y ANGR (Propuestas).
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de canon, Ley N° 27506, 10/07/2001 y modificatorias. - Ley de Regalías Mineras, Ley N° 28258, 24/06/2004. - Ley de FOCAM, Ley N° 28451, 30/12/2004. - Ley de Descentralización Fiscal, DL N° 955, 05/02/2004. - D. Leg. N° 776, Ley de Tributación Municipal, 31/12/1993; y sus modificatorias.

9. Rol fiscalizador y representatividad de los Consejos Regionales

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Reglamentación	Implementación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Democratización de las Decisiones Públicas
Estado actual de la política	<p>Se estableció que los Presidentes Regionales ya no presiden ni son miembros del Consejo Regional, con lo que se busca la separación de poderes a nivel regional.</p> <p>El Consejo Regional se conforma a través del premio a la mayoría, lo cual debilita su rol fiscalizador. La lista ganadora busca armar mayorías artificiales, pues 13 gobiernos regionales fueron elegidos en 2006 con menos del 30% de los votos.</p> <p>No existe relación entre número de votantes y el número de representantes en el Consejo, así en algunos casos un consejero representa a 7 mil personas, mientras que en otros a 117 mil¹⁷. Esta situación cuestiona su representatividad¹⁸.</p>
Propuesta de ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar el premio a la mayoría para la conformación de los Consejos Regionales. - Incluir criterio de población para definir la representatividad por provincia, teniendo en cuenta que la Constitución permite hasta un máximo de 25 consejeros regionales. - Considerar mecanismo que garantice la participación equilibrada entre hombres y mujeres en el Consejo Regional. - Para ambos casos, se requiere modificar el Art. 8° de Ley de Elecciones Regionales¹⁹.
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Los Consejos Regionales verán fortalecido su rol de fiscalización al no estar conformados mayoritariamente por miembros del partido o movimiento político que encabeza el ejecutivo. - Se fortalece la relación entre autoridades y ciudadanía.
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso de la República.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, 18/11/2002; modificada mediante Ley N° 28968, 24/01/07. - Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, 15/03/02.

17 Tanaka, M. (2007) La participación ciudadana y el sistema representativo. PRODES.

18 Hay indicios de que a nivel local ocurren problemas similares en temas de representación y fiscalización.

19 La Comisión de Descentralización del Congreso aprobó dictamen que modifica la Ley de Elecciones Regionales, el dictamen se encuentra en la Agenda del Pleno para ser debatido y aprobado.

10. Participación en la Gestión Pública Descentralizada

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Regla- mentación	Imple- mentación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Democratización de las Decisiones Públicas
Estado actual de la política	<p>Los procesos de planificación concertada y presupuesto participativo vienen siendo implementados por los gobiernos subnacionales; aunque existen diferencias en cuanto a su institucionalización y aporte efectivo a la calidad de las decisiones de gasto público.</p> <p>Los Consejos de Coordinación Regional y Local, creados como parte de la estructura orgánica de los gobiernos regionales y locales, generalmente se instalan pero no se reúnen²⁰. Aquellos que se reúnen, lo hacen –por lo general- para facilitar la coordinación entre las autoridades miembros, más que para concertar con la sociedad civil.</p> <p>Se percibe una duplicidad de funciones entre los consejos regionales/ concejos municipales y los consejos de coordinación regional / local.</p>
Propuesta de ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer los mecanismos de planificación y presupuesto participativo. - Monitorear y evaluar el desempeño de los CCR y CCL como mecanismo de coordinación entre sociedad civil y diferentes niveles de gobierno. Tomar en cuenta propuestas para crear una instancia de coordinación departamental entre autoridades de distintos niveles de gobierno subnacional y repensar qué se requiere para fortalecer la concertación del Estado con los actores de la sociedad civil de modo de asegurar su aporte a la calidad del gasto público (Modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Art. 11°; y la Ley Orgánica de Municipalidades, Arts. 98° y 102°).
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Consejos regionales y concejos municipales fortalecidos al diferenciarse sus actividades de aquellas de los CCR y CCL. - Autoridades subnacionales tienen un espacio para concertar con otros niveles de gobierno. - Sociedad civil participa y coadyuva a la calidad y efectividad de la gestión pública descentralizada.
Responsables	Congreso de la República.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, 18/11/02. - Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, Ley N° 27/05/03. - Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300.

20 En todos los gobiernos regionales se ha instalado un CCR, pero sólo en el 78.3% de los gobiernos locales. MCLCP, Primer Informe Nacional de Monitoreo del Presupuesto Participativo, 2007.

11. Sistema de Información sobre la Gestión Pública

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Regla- mentación	Imple- mentación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Fortalecimiento Institucional
Estado actual de la política	<p>Todos los gobiernos regionales y locales están conectados al SIAF y utilizan el SEACE. Todos están obligados a implementar el portal de transparencia.</p> <p>CEPLAN tiene previsto administrar el Sistema de Información integrado, que servirá para planificar y hacer seguimiento y evaluación de la gestión estratégica del Estado. Se espera que pueda medir los impactos y, en general, el desempeño de la gestión pública.</p> <p>La Secretaría de Descentralización – PCM tiene la responsabilidad de desarrollar un sistema de información sobre capacidades y desempeño de los gobiernos subnacionales.</p> <p>El Presupuesto por Resultados, aprobado en 2007 como metodología para la gestión presupuestaria, está abocado al diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones del Estado para que éstas alcancen los resultados esperados por la ciudadanía.</p>
Propuesta de ajuste	<p>Implementar la normativa, es decir diseñar y poner en marcha un Sistema de Información. Debido a la diversidad de actores involucrados y a los mandatos normativos existentes, el diseño del Sistema de Información es de alta complejidad.</p>
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivar que los gobiernos regionales y locales mejoren su desempeño. - Reforzar asistencia técnica en gobiernos regionales y locales con menores capacidades. - Identificar mejores experiencias para aprendizaje por benchmarking.
Responsables	<ul style="list-style-type: none"> - CEPLAN. - Presidencia del Consejo de Ministros.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, DL N° 1088, 28/06/08. - Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273, 09/07/04. - Ley Marco de la administración financiera del sector público. Ley N° 28112, 28/11/03. - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2008. Ley N° 29142, 10/12/2007.

12. Conducción concertada del proceso de descentralización

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Reglamentación	Implementación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Información de la Gestión Pública
Estado actual de la política	LOPE crea el Consejo de Coordinación Intergubernamental como mecanismo para coordinar las políticas de descentralización entre los diferentes niveles de gobierno ²¹ .
Propuesta de ajuste	A través de un Decreto Supremo, reglamentar el Consejo de Coordinación Intergubernamental ²² .
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar la concertación en la conducción del proceso de descentralización. - Dar mayor legitimidad a las decisiones que se toman en relación a la marcha de este proceso. - Fortalecer el rol de conducción del proceso. - Aportar a la construcción y difusión de una visión común del proceso de descentralización.
Responsables	- Presidencia del Consejo de Ministros.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, 20/07/02 y DS N° 007-2007-PCM, que crea la Secretaría de Descentralización en reemplazo del CND, 25/01/07. - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, 20/12/07.

21 En diciembre de 2008 se instaló formalmente el CCI con cargo a formular su reglamento en las siguientes semanas.

22 Existen algunas propuestas de reglamento desde el Grupo Impulsor.

13. Desarrollo de capacidades en los gobiernos regionales y locales a través de incentivos a la oferta de capacitación

Tipo de Ajuste			Complejidad Técnica			Complejidad Política		
Diseño	Regla- mentación	Imple- mentación	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja

Dimensión	Fortalecimiento institucional
Estado actual de la política	<p>La Ley de Bases de Descentralización estableció la creación de un Plan de Capacitación a nivel regional y municipal, como parte de la etapa preparatoria del proceso de descentralización. A la fecha existen iniciativas inconexas para proveer capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales²³.</p> <p>Una propuesta es crear una estrategia para desarrollar el mercado de prestación de servicios de capacitación. Así, se propone crear incentivos a la demanda pero también a la oferta.</p> <p>En junio de 2008 se aprobó el D. Leg. N° 1025, de Normas sobre Capacitación y Rendimiento en el Sector Público, en el que se establece la acreditación voluntaria de programas en gestión pública, políticas públicas, desarrollo y gestión de proyectos. Los programas acreditados serán difundidos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil y podrán recibir financiamiento del Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano.</p>
Propuesta de ajuste	Elaborar el reglamento del D. Leg. N° 1025 y aprobarlo a través de un decreto supremo.
Relevancia del ajuste	<ul style="list-style-type: none"> - La acreditación de determinado programa dará información a los interesados sobre su idoneidad. - Incremento de la oferta de programas de capacitación para autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales y locales en temas que respondan a sus necesidades como autoridades y funcionarios públicos.
Responsables	- Autoridad Nacional del Servicio Civil y Secretaría de Descentralización – PCM.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> - Normas sobre Capacitación y Rendimiento en el Sector Público, D. Leg. N° 1025, 21/06/08. - Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano, Ley N° 29244, 18/06/08.

²³ La Secretaría de Descentralización de PCM ha puesto en consulta el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades.

Anexos

1. Matriz de políticas prioritarias

La matriz que mostramos a continuación da cuenta de las 13 políticas prioritarias y sus ajustes correspondientes. Tal como se indicó líneas arriba, el orden de presentación de las políticas no implica la prevalencia de las primeras sobre las siguientes, pues dicha prevalencia debe ser adoptada por los actores e instituciones involucradas directamente en la marcha del proceso de descentralización.

Este instrumento está organizado en cinco columnas: la primera contiene las políticas priorizadas, en la segunda se muestra las acciones de ajuste propuestas, la tercera columna da cuenta del tipo de propuesta que se está recomendando (diseño, implementación o reglamentación), mientras que la cuarta y quinta columna califica la complejidad técnica y política del ajuste: alta, media o baja.

N°	Política	Propuesta de Ajuste	Tipo de Ajuste	Complejidad Técnica	Complejidad Política
1	Delimitación de las funciones de los distintos niveles de gobierno y rectoría del nivel nacional.	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar nuevas leyes de organización y funciones de los Ministerios que sean coherentes con la construcción de un Estado descentralizado que debe funcionar de forma articulada. - Consensuar y validar las matrices de distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno. - Establecer instancias de coordinación de las autoridades de determinado ámbito territorial y también entre diferentes niveles de gobierno para la definición de la política. 	Diseño	Alta	Alta
2	Tratamiento apropiado a municipalidades diferentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar la presencia efectiva del Estado en todo el territorio nacional a través de las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil. - Modificación de LOM para definir tipología de municipalidades y asignar tareas diferenciadas según los tipos. Definir organización, funciones y financiamiento fiscal diferenciados de cada una de ellas. - Precisar el rol de las municipalidades provinciales. 	Diseño	Alta	Alta
3	Transferencia de recursos a gobiernos regionales y locales en función a necesidades de gasto.	<ul style="list-style-type: none"> - Modificar la política y establecer la asignación de recursos a los GR y GL en función de sus necesidades de gasto. Tomar en cuenta los resultados que van obteniéndose de los fondos creados para temas específicos (por ejemplo, FONIPREL). Modificación del artículo 15° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. 	Diseño	Alta	Alta
4	Co-participación con gobiernos regionales y locales de impuestos nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar el mecanismo de co-participación con gobiernos regionales y locales, considerando la posibilidad de co-participar del monto recaudado por todo el impuesto a la renta de personas jurídicas; es decir, no sólo el impuesto a la renta de industrias extractivas. De este modo, se plantea eliminar las transferencias discrecionales del gobierno nacional. Modificación del Art. 16° de la Ley de Descentralización Fiscal. - Contar con el mapa tributario y eliminar requisito de conformación de regiones para ingresar a la 2° etapa de descentralización fiscal. (etapa en la que se co-participan otros impuestos nacionales). 	Diseño	Alta	Alta

N°	Política	Propuesta de Ajuste	Tipo de Ajuste	Complejidad Técnica	Complejidad Política
5	Sistema de Acreditación y principio de gradualidad.	<p>Modificar la Ley del Sistema de Acreditación y ajustar la normatividad del Sistema de Acreditación para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permitir que los gobiernos regionales y locales ejerzan las funciones de manera delegada y previa a la certificación de su acreditación. Este "ensayo" debe estar sujeto a un sistema de monitoreo y fortalecimiento de capacidades, y la acreditación debe dejarse para una etapa posterior, como resultado de la evaluación del desempeño en el ejercicio de la delegación. - Establecer criterios sustantivos de gestión para evaluar y determinar la acreditación que les corresponde, y no sólo los requisitos formales que se consideran actualmente. - Precisar que el orden en la transferencia de nuevas responsabilidades se determinará en un proceso concertado entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. 	Diseño	Media	Alta
6	Prioridad del saneamiento de límites, a realizarse progresivamente entre 2002 y 2011, provincia por provincia.	<ul style="list-style-type: none"> - Agilizar el proceso de demarcación y organización territorial, dotando de mayores facultades a los gobiernos regionales, en particular para acciones de saneamiento que no afectan límites departamentales. Revisión de la Ley de Demarcación y Organización Territorial. 	Diseño	Media	Alta
7	Promoción de la creación de regiones y de Juntas de Coordinación Interregional a través de incentivos.	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilizar proceso de conformación de regiones para que referéndum se dé cuando los gobiernos regionales lo planteen. Modificación del artículo 29° de la Ley de Bases de la Descentralización y del artículo 19° de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. - MEF apruebe norma (Reglamento) para que gobiernos regionales puedan ejecutar de forma conjunta recursos para sus iniciativas. - Precisar la ruta de iniciativas para la creación de regiones piloto y modificar la normatividad conforme a ello. 	Diseño	Media	Alta
8	Planeamiento estratégico como Sistema Nacional.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. - Coordinación entre CEPLAN y Secretaría de Descentralización – PCM en temas de planeamiento estratégico que los vincula. 	Reglamentación	Media	Media

Nº	Política	Propuesta de Ajuste	Tipo de Ajuste	Complejidad Técnica	Complejidad Política
9	Rol fiscalizador y representatividad de los Consejos Regionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar el premio a la mayoría para la conformación de los Consejos Regionales. - Incluir criterio de población para definir la representatividad por provincia, teniendo en cuenta que la Constitución permite hasta un máximo de 25 consejeros regionales. - Considerar mecanismo que garantice la participación equilibrada entre hombres y mujeres en el Consejo regional. - Se requiere modificar el Art. 8º de Ley de Elecciones Regionales. 	Diseño	Media	Media
10	Participación en la Gestión Pública Descentralizada.	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer los mecanismos de planificación y presupuesto participativo. - Monitorear y evaluar el desempeño de los CCR y CCL como mecanismo de coordinación entre sociedad civil y diferentes niveles de gobierno. Tomar en cuenta propuestas para crear una instancia de coordinación departamental entre autoridades de distintos niveles de gobierno subnacional y repensar qué se requiere para fortalecer la concertación del Estado con los actores de la sociedad civil de modo de asegurar su aporte a la calidad del gasto público (Modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Art. 11º; y la Ley Orgánica de Municipalidades, Arts. 98º y 102º). 	Diseño	Media	Media
11	Sistema de Información sobre la Gestión Pública.	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar la normativa, es decir diseñar y poner en marcha un Sistema de Información. Debido a la diversidad de actores involucrados y a los mandatos normativos existentes, el diseño del Sistema de Información es de alta complejidad. 	Implementación	Alta	Media
12	Desarrollo de capacidades en los gobiernos regionales y locales a través de incentivos a la oferta de capacitación.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar el reglamento del D Leg. Nº 1025 y aprobarlo a través de un decreto supremo. 	Reglamentación	Media	Baja
13	Conducción concertada del proceso de descentralización.	<ul style="list-style-type: none"> - A través de un Decreto Supremo, reglamentar el Consejo de Coordinación Intergubernamental. 	Reglamentación	Baja	Alta

2. Brújula gráfica de la descentralización

Políticas	Tipo de ajustes a las políticas de descentralización que se requieren para avanzar con el proceso		Objetivo de la Descentralización
	Diseño	Reglamentación	Implementación
Delimitación de funciones entre distintos niveles de gobierno.	Aprobar LOF, Matrices, sectoriales / Crear Comités de coordinación.		
Tratamiento apropiado a municipalidades diferentes.	Modificar LOM / Tipología municipalidades.		
Transferencia de recursos en función a necesidades de gasto.	Modificar actual política / Revisar fondos especiales.		
Co-participación con gobiernos regionales y locales.	Diseñar mecanismo coparticipación/Elaborar mapa fiscal.		
Sistema de Acreditación y principio de gradualidad.	Modificar Ley del Sistema de Acreditación.		
Saneamiento de límites antes del 2011.	Agilizar proceso /Dotar de más competencias a los GR.		
Creación de regiones y de Juntas de Coordinación Interregional.	Revisar normatividad, precisar ejecución de recursos.		
Planeamiento estratégico como Sistema Nacional.		Elaborar ROF / Coordinación con SD-PCM.	
Rol fiscalizador y representatividad de Consejos Regionales.	Eliminar premio a la mayoría/ Mejorar representatividad.		
Participación en la Gestión Pública Descentralizada.	Fortalecer mecanismos/ Monitorear CCR y CCL.		
Sistema de información sobre la Gestión Pública.			Implementar norma: Diseñar y poner en marcha el sistema de información.
Desarrollo de capacidades incentivando la oferta.		Reglamentar D. Leg. Nº 1025.	
Conducción concertada del proceso de descentralización.		Reglamentar CCI.	

“Desarrollo integral del país y una oportunidad para mejorar los servicios que se brindan a la población”

1. Gobiernos regionales y locales con responsabilidades claramente establecidas y adecuado cumplimiento de las mismas.

2. Regionalización

3. Participación de la población en la gestión de los gobiernos regionales y locales.

3. Personas consultadas

Lima

1. Mayen Ugarte, Governa
2. Javier Torres, Asociación SER
3. Javier Azpur, Grupo Propuesta Ciudadana
4. Hildebrando Castro, Remurpe
5. Vlado Castañeda, SD-PCM
6. Raúl Molina, SD-PCM
7. Pedro Morales, AMPE
8. Silvia Ampuero, PCM
9. Johny Zas Friz, Consultor
10. John Romero, SD-PCM
11. Jenifer Contreras, PCM
12. Rosa Florián, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Congreso de la República
13. Franz Portugal, Comisión de Descentralización, Congreso de la República
14. Sobeida Gonzales, USAID
15. Thomas Reilly, Proyecto USAID/PERÚ ProDescentralización
16. Violeta Bermúdez, Proyecto USAID/PERÚ ProDescentralización

Tarapoto

1. José Augusto Del Águila, Consejo de Participación de la Juventud
2. José Luis Carranza, CISCAP
3. César Paz, MCLCP
4. Alejandro Vásquez, Consultor
5. Milagros Mendoza, ADRA PERÚ
6. Lincoln Rojas, Gobierno Regional San Martín

7. Deisi Luna, CEPCO
8. Max Grandez, Municipalidad Provincial de San Martín
9. Genaro Sánchez, AMRESAM
10. John Romero, SD-PCM
11. María del Pilar Noriega, SD-PCM
12. Patricia Paco, SD-PCM

Huancayo

1. Miguel Ponce, IDEL
2. Edgard Verástegui, Municipalidad Provincial de Huancayo
3. Jaime Asto, SEPAR
4. Jorge Perea, SEPAR
5. Hugo Gutiérrez, Caritas Huancayo
6. Julio Mucha, Municipalidad Distrital de Ahuac
7. Wilfredo Solis, SD-PCM
8. Henry López
9. Gino Ruíz, ESSALUD
10. Marcia Ortíz, Gobierno Regional de Junín

