

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2009

Balance y Agenda Crítica



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

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2009

Balance y Agenda Crítica

Lima - Perú

Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica

Marzo 2010.

Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Av. 28 de julio 1198 – Miraflores.

Jefe del Proyecto

Thomas K. Reilly

Equipo Responsable

Elena Alvites

Violeta Bermúdez

Karina Olivas

Cinthya Tello

Diseño y Diagramación

GMC Digital S.A.C.

Impresión

DPS GRAPHICS EIRL.

Hecho el Depósito Legal N° 2010-05756

© Marzo 2010 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

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

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

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

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AMPE:	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR:	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
CAF:	Corporación Andina de Fomento
CCI:	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CCL:	Consejo de Coordinación Local
CCR:	Consejo de Coordinación Regional
CENSUR:	Junta Interregional Centro Sur
CEPLAN:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPLAR:	Centro Regional de Planeamiento Estratégico
CIAM:	Consejo Interregional de la Amazonía
COFOPRI:	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CTAR:	Consejos Transitorios de Administración Regional
FONCOMUN:	Fondo de Compensación Municipal
FONIPREL:	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
FONCOR:	Fondo de Compensación Regional
GL:	Gobierno Local
GR:	Gobierno Regional
INDECOPI:	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual
INTERNOR:	Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente
LOPE:	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LOF:	Leyes de Organización y Funciones
LOGR:	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM:	Ley Orgánica de Municipalidades
MCLCP:	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMDES:	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAG:	Ministerio de Agricultura
MINAM:	Ministerio del Ambiente
MINCETUR:	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

MINEDU:	Ministerio de Educación
MINEM:	Ministerio de Energía y Minas
MINITER:	Ministerio del Interior
MINJUS:	Ministerio de Justicia
MINSA:	Ministerio de Salud
MRE:	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTC:	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MTPE:	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MVCS:	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PI:	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal
PMM:	Plan de Modernización Municipal
PNDC:	Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales
PpR:	Presupuesto por Resultados
PRODUCE:	Ministerio de la Producción
PRONOR:	Agencia de Promoción de la Inversión Privada de la Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente.
REMURPE:	Red de Municipalidades Rurales del Perú
SERVIR:	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAF:	Sistema Integrado de Administración Financiera
SEACE:	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
SENASA:	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
TUPA:	Texto Único de Procedimientos Administrativos

ÍNDICE

I. Introducción	7
II. Contexto Político Institucional del Proceso de Descentralización.....	9
III. Evaluación de aspectos relevantes del proceso de descentralización	15
1. Conducción concertada aún en construcción	15
2. Hacia la segunda etapa de la gestión pública descentralizada.....	18
3. Avanzando en la Implementación de tres Nuevos “Sistemas”	33
4. Un presupuesto público para un país descentralizado.....	40
5. Cambios de escenarios y reglas para la integración regional.....	52
6. Gobernabilidad regional y nuevas reglas electorales.....	58
7. Desarrollo económico descentralizado.....	63
IV. Agenda crítica para los próximos meses.....	69
ANEXOS	
- Anexo 1: Reformas incorporadas a la Ley de Elecciones Regionales	77
- Anexo 2: Matrices de seguimiento al proceso de descentralización 2009.....	81
- Anexo 3: Bibliografía	98
- Anexo 4: Personas consultadas para la elaboración del Informe	106



INTRODUCCIÓN

El Informe Balance del Proceso de Descentralización 2009, se inscribe dentro de las iniciativas desarrolladas por el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, cuyo objetivo fundamental consiste en cooperar con el Estado peruano en sus esfuerzos por profundizar la política de descentralización. De manera específica, el Informe de Balance que aquí presentamos busca aportar en la toma de decisiones de los agentes responsables del proceso, suministrándoles información confiable sobre el estado de la descentralización e identificando una agenda crítica que requiere ser atendida en el corto y mediano plazo a efectos de fortalecer el proceso.

Para la elaboración del informe, el proyecto ha efectuado un seguimiento de los avances del proceso utilizando el esquema de ocho dimensiones, cuyo detalle podrá ser apreciado en los anexos. Asimismo para el análisis se han tenido en cuenta los principales acontecimientos ocurridos durante el año, los mismos que han tenido algún impacto sobre el proceso de descentralización. Igualmente, se han desarrollado entrevistas a diversos actores vinculados al proceso y consultas bibliográficas de los materiales de análisis producidos sobre la materia. Una versión inicial fue revisada en una reunión en Lima con expertos de la sociedad civil y representantes de las instituciones públicas responsables de conducir el proceso de descentralización. Tres reuniones similares

se llevaron a cabo en los departamentos de Ayacucho, Junín y Ucayali. Con los aportes recogidos, el equipo del Proyecto redactó la versión final del informe, la cual ponemos a disposición de los principales actores del gobierno nacional y de los gobiernos descentralizados; así como de especialistas de la sociedad civil, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las políticas relacionadas con el proceso y otras reformas en marcha.

Como se recordará, en julio del 2009 el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización actualizó un análisis detallado de las políticas ejecutadas en las diferentes dimensiones del proceso de descentralización y una evaluación de las normas y políticas claves que aún faltan elaborar, las que necesitan ser mejoradas y aquellas que se encuentran por implementar. Ello fue desarrollado a través del *Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización 2009 - 2010*. El presente informe toma como referencia este Mapa y la *Brújula de la Descentralización 2009 - 2010*, documento en el se identificaron 17 políticas prioritarias para la profundización del proceso de descentralización. Estas políticas prioritarias fueron fruto del consenso generado por los distintos agentes estatales y de la sociedad civil que actúan en el proceso.

En ese contexto, y con la finalidad de seguir produciendo información complementaria y útil para los actores responsables de implementar la

política de descentralización, el presente Informe de Balance anual privilegia la evaluación de las políticas que han tenido especial relevancia durante el 2009; así como la formulación de una agenda crítica referida a las mismas, organizada por los actores responsables de su implementación.

Como se ha mencionado y es práctica del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, la elaboración del presente Informe de Balance anual ha sido fruto de una metodología participativa que involucró a representantes de las entidades públicas responsables de los niveles nacional y descentralizados; así como

actores especializados de la sociedad civil, incluidos representantes de la cooperación internacional. A todos ellos les expresamos nuestro agradecimiento por sus valiosos aportes y por su permanente disposición para participar en este tipo de actividades convocadas por el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. De manera especial, queremos expresarle nuestro reconocimiento a Elena Conterno, quien hizo importantes aportes al esquema preliminar del informe y a la versión final del presente documento.

Lima, Marzo de 2010



CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL

El proceso de descentralización durante el año 2009 se inscribió en un contexto marcado por la crisis financiera internacional, pero también por dinámicas internas que dan cuenta que este proceso todavía continúa en construcción; a pesar que este año se elegirán, por tercera vez y en forma ininterrumpida, a las nuevas autoridades que conducirán los gobiernos regionales que se instalaron en el año 2003. Sin duda, este último dato es relevante porque da cuenta de que los gobiernos regionales, como segundo nivel de gobierno del Estado peruano, se vienen institucionalizando como instancia política, tanto a nivel individual cuanto como colectivo, a través de la ANGR.

Al respecto, es preciso destacar que en el año 2009 se constituyó legalmente la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR, adoptando la forma de asociación civil sin fines de lucro y agrupando actualmente a 24 gobiernos regionales. La ANGR constituye una entidad de representación de estas instancias de gobierno que se encuentra legitimada en sus

El proceso de descentralización durante el año 2009 se inscribió en un contexto marcado por la crisis financiera internacional, pero también por dinámicas internas que dan cuenta que este proceso todavía continúa en construcción.

relaciones con instituciones públicas y privadas. Muestra de dicho nivel de institucionalización es que se ha articulado y sumado esfuerzos con AMPE y REMURPE para alcanzar al Ejecutivo Nacional los requerimientos de los gobiernos descentralizados para la elaboración del Presupuesto Público para el año fiscal 2010; así como para la elaboración de una nueva propuesta normativa sobre descentralización fiscal y ha tenido un importante rol en la negociación y manejo de conflictos. Asimismo, es necesario destacar la participación del colectivo de gobiernos regionales y locales en Mesas de Diálogo formadas con la finalidad de debatir sobre la problemática de las comunidades afectadas por conflictos de índole social y/o económica, así como de su involucramiento en el monitoreo y seguimiento a los compromisos asumidos por los diversos actores involucrados en dichas Mesas.

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

De otro lado, el balance del año 2009 sobre la marcha del proceso de descentralización no puede dejar de lado el panorama económico

mundial porque fue un aspecto que influyó en la dinámica descentralista debido a la amenaza de la crisis financiera internacional que afectó a la totalidad de los mercados globales e impactó negativamente en los sectores económicos y productivos. Así, no sólo se puso en riesgo los modelos económicos implementados, sino que afectó el desarrollo social, político e institucional de cada país. Esto motivó que los Estados adoptaran medidas y políticas nacionales para contrarrestar sus efectos ("Planes Anticrisis").

El Perú no fue la excepción, la crisis financiera afectó su economía en lo que respecta a la reducción de la demanda interna y la disminución del precio de los minerales. De ahí que el Poder Ejecutivo nacional diseñara e implementara el Plan de Estimulo Económico cuyo principal objetivo fue mantener el crecimiento económico y tasas estables de empleo, a través de la priorización de la inversión en infraestructura y apoyo a la

actividad productiva. Con ese objetivo también se incrementaron las asignaciones de recursos fiscales a los gobiernos descentralizados para la mejora de sus proyectos de inversión en infraestructura, así como para dar continuidad a las obras no ejecutadas en el 2008¹. Sin embargo, en opinión de los actores descentralizados, estas medidas fueron centralistas porque fueron adoptadas sin buscar el consenso con los actores involucrados² y porque estuvieron acompañadas de controles adicionales por parte de las entidades del Poder Ejecutivo nacional. En este sentido, instituciones como la ANGR y la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE, mostraron su disconformidad dando a conocer propuestas complementarias al Plan de Estimulo Económico que fueron elaboradas tomando en cuenta las necesidades reales de gasto y gestión de los gobiernos descentralizados. Sin embargo, estas propuestas no fueron consideradas en su totalidad por el Ejecutivo.

El Rol Rector del Gobierno Nacional

El Plan de Estimulo Económico tuvo como ejes centrales el desarrollo de la infraestructura y el fortalecimiento de las actividades económicas.

Infraestructura:

- ◆ Incremento del Presupuesto Público 2009 (para inversiones no ejecutadas al 2008)
- ◆ Creación de Fideicomisos Regionales, a fin de facilitar recursos a los gobiernos regionales, a través de endeudamiento público, para proyectos de inversión en infraestructura.

Actividades Económicas:

- ◆ Incremento Temporal del 5% al 8% del drawback.
- ◆ Desembolso de 150 millones de nuevos soles para la implementación del Programa de Compras Estatales dirigido al sector de la Micro y Pequeña Empresa.
- ◆ Desembolso de 1,000 millones de nuevos soles para el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles, con el objeto de reducir en 10% el precio de la gasolina y el diesel.

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual, MEF.

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

¹ Propuesta Ciudadana. Crisis Económica en el Perú: Breve Balance y Perspectivas. Lima, marzo 2009.

² InWent - Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH. Procesos de Descentralización de la Región Andina: Situación y Perspectivas, Dialogo Regional - Programa Capacidades. La Paz, setiembre 2009, p. 4.

De otro lado, al Plan de Estimulo Económico, como se verá en el acápite correspondiente, se sumó al clima de tensión y conflictividad social formaron parte de la agenda que se vivió durante el año 2009.

En efecto, con relación a los conflictos sociales, la Defensoría del Pueblo a inicios del 2009 reportó la existencia de 211 conflictos sociales en el país y 100 de ellos se debían a razones socio-ambientales³ mientras que para diciembre del mismo año, el número de conflictos sociales se había incrementado a 267 y 124 de los mismos tuvieron como causa razones socio-ambientales⁴. En muchos casos, este aumento de la conflictividad social está relacionado con la información que maneja la población; en particular, respecto a la información sobre la promoción de la inversión, las cifras macroeconómicas en contraposición a los niveles de insatisfacción de sus necesidades básicas y el respeto de sus derechos. En ese contexto, el 2009 deja como lección la necesidad que las entidades públicas diseñen e implementen estrategias para informar de manera más adecuada a las personas acerca del impacto que tendrán las inversiones en sus vidas, así como implementar mecanismos adecuados de regulación de los potenciales efectos negativos que estas actividades puedan tener en el entorno cotidiano de la población. Asimismo, también es fundamental transparentar los procesos de selección y otorgamiento de

proyectos o infraestructura a los inversionistas privados. Todo ello, además, representa un grave reto en un contexto de acelerados cambios climáticos que impactan en la cantidad y calidad de los recursos vitales, como por ejemplo la disponibilidad del agua, tanto para consumo de las personas como para la agricultura.

El punto de inflexión de la escalada de conflictividad social ocurrió en Bagua - Amazonas en junio 2009, sobre todo por la pérdida de vidas humanas⁵. Este lamentable hecho tuvo, además, repercusiones políticas que determinaron un cambio en el gabinete de ministros. Así, con apenas ocho meses de gestión, en agosto de 2009 el Primer Ministro Yehude Simon fue reemplazado por Javier Velásquez Quesquén, con quien ingresaron nuevos titulares a los sectores de Justicia, Interior, Defensa, Trabajo, Comercio Exterior y Turismo, Agricultura y Producción. En diciembre se produjo un nuevo cambio en el Gabinete con la salida del titular de Economía y el ingreso de la Ministra Aráoz como su reemplazo, convirtiéndose en la primera mujer que ocupa dicho cargo.

El cambio de actores en el Poder Ejecutivo nacional ha conllevado también cambios en las políticas de descentralización, puesto que si bien se reconoce a la descentralización como la principal reforma del Estado, el énfasis desde el segundo semestre del año ha sido puesto en las

³ Defensoría del Pueblo. Reporte de de Conflictos Sociales N° 59, enero 2009, p. 4.

⁴ Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 70, diciembre 2009, p. 4.

⁵ Al finales de diciembre de 2009 la Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua, constituida a través de la Resolución Ministerial N° 0664-2009-AG de 7 de setiembre de 2009, entregó su informe final, el mismo que afirma la hipótesis de que los lamentables acontecimiento tuvieron base en la manipulación de las demandas indígenas por grupos políticos interesados, quienes habrían mal informado a la población. También destaca la falta de una política intercultural y de diálogo con la población por parte del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, lo que impidió la construcción de un clima de confianza, añadiéndose también que hubo apresuramiento en la aprobación de normas sin consulta con las poblaciones nativas. Este Informe puede consultarse en: <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Diciembre/bagua/Informe%20Final%20de%20la%20Comision%20Especial%20para%20Investigar%20y%20Analizar%20los%20Sucesos%20de%20Bagua.pdf>

Asimismo, es preciso mencionar que dicho Informe ha recibido críticas de diversos sectores, incluso desde los propios miembros de la Comisión Especial, cuyo presidente - Padre Jesús Manacés- no suscribió el texto final del Informe. Al respecto puede revisarse en el sitio web: [http://www.otramirada.pe/ni-buenos-ni-malos-salvajes-solo-ciudadanosno; Tanaka, Martín. Después del Informe. Diario La República, domingo 10 de enero de 2010; entre otros artículos periodísticos.](http://www.otramirada.pe/ni-buenos-ni-malos-salvajes-solo-ciudadanosno;Tanaka,Martín.Después%20del%20Informe.%20Diario%20La%20República,%20domingo%2010%20de%20enero%20de%202010;entre%20otros%20artículos%20periodísticos.)

medidas destinadas a facilitar e involucrar a la ciudadanía en los procesos de ejecución de la inversión pública a través de los denominados núcleos ejecutores que, precisamente, se encuentran conformados por la población. De esta forma, se viene concretando la política de *descentralización popular* que, como veremos en los siguientes apartados, también ha despertado algunas críticas de los gobiernos descentralizados y expertos en el tema.

En el plano económico, a finales del 2009, el Perú recibió el *grado de inversión* y obtuvo una mejor calificación de su deuda pública en moneda extranjera por parte de la empresa calificadora de riesgo Moody's Investors Service. Esta decisión estuvo basada en la capacidad del país de resistir shocks externos, sostenidos en fundamentos macroeconómicos estables y en políticas de estabilización puntuales. Asimismo, el reporte Doing Business 2010 ubicó al Perú en el puesto 56, escalando 9 posiciones respecto del reporte anterior, siendo el segundo país de América Latina en registrar una mejora en sus indicadores de clima de negocios. Ello, fundamentado principalmente en un conjunto de reformas que alientan el desarrollo empresarial y la inversión, así como en el diseño del *Plan de Mejora del Clima de Negocios 2009 - 2012* cuyo objetivo es alcanzar una mejora en los niveles de competitividad global⁶.

Sin embargo, el crecimiento económico del Perú todavía no logra reflejar beneficios en gran parte de la población, puesto que el desarrollo económico se encuentra concentrado geográficamente y por sectores, lo cual hace muy

difícil una adecuada redistribución de la riqueza, y permite que se conserven los niveles pobreza. En ese sentido, se muestran cifras económicas positivas esencialmente basadas en la exportación de materias primas, mas no en la comercialización de productos con valor agregado, reflejando la ausencia de una política de largo plazo que desarrollen los tres niveles de gobiernos en materia de competitividad descentralizada, la misma que debe aprovechar las ventajas competitivas de los territorios. A ello se suman algunos aspectos, resaltados por el profesor Michael Porter en su visita realizada hacia finales del 2009, como la baja productividad, los bajos niveles de educación, el escaso acceso a servicios de salud, la corrupción y los altos niveles de informalidad que todavía padece el Perú y que tendrían que ser superados para avanzar en ser más competitivos y sostener los niveles de crecimiento alcanzados⁷.

El último trimestre del año 2009, se avanzó en la aprobación del Reglamento del funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental. Sin embargo, han quedado en el tintero la aprobación del reglamento de la Ley de Mancomunidad Municipal, que se viene trabajando desde hace algunos meses, y la aprobación de la normativa que permita la concretización de las iniciativas de integración regional impulsadas por algunos gobiernos regionales, particularmente los Gobiernos Regionales de Amazonas, San Martín y La Libertad que han pasado de la propuesta de región piloto a la de mancomunidad regional. En esa línea, se espera que la futura aprobación del Plan Nacional de Regionalización sienta las bases para dar impulso a estos aspectos del proceso de descentralización.

⁶ RPP Noticias, nota periodística, setiembre 2009, la cual puede visualizarse en el siguiente sitio web http://www.rpp.com.pe/2009-09-08-peru-avanza-nueve-posiciones-en-el-ranking-doing-business-2010-noticia_207398.html. Entre las medidas adoptadas se encuentran: promulgación de la Nueva Ley MYPE, mejoras en el registro de propiedad intelectual, planilla electrónica y avances en cumplimientos de contratos.

⁷ Invertia - Terra Noticias, "Comentario al discurso de Michael Porter". Lima, diciembre de 2009 el cual puede revisarse en el siguiente sitio web . <http://economia.terra.com.pe/foros/allthread.aspx?thread=48802>.

Finalmente, el 2010 se presenta como una oportunidad tanto para las autoridades estatales cuanto para los partidos y movimientos políticos que aspiran a lograr la confianza de la ciudadanía para convertirse en autoridades descentralizadas. Se espera que las propuestas electorales que surjan en este contexto, estén en sintonía con los temas pendientes del proceso de

descentralización, y en general con los grandes desafíos nacionales aún pendientes como el logro de mejores niveles de salud, nutrición y educación de la población, así como la disminución de los niveles de conflictividad social para generar un clima de confianza y de gobernabilidad nacional, regional y local que permita el desarrollo del país, la superación de la pobreza y la exclusión.



EVALUACIÓN DE ASPECTOS RELEVANTES

El año 2009, a pesar de las distintas acciones y anuncios de los actores responsables e involucrados en la marcha del proceso de descentralización, deja la percepción que se han producido avances en algunos ámbitos del proceso, pero que los consensos que marcaron el inicio del proceso en el año 2002, que se encuentran en la Constitución y en el Acuerdo Nacional, se han debilitado y requieren ser reexaminados.

Ese reexamen no puede dejar de lado que, desde el inicio del proceso, las estrategias, las reglas y los procedimientos de las políticas de descentralización han ido modificándose, y el proceso, en general, ha ido experimentando giros en atención a los cambios de escenario y las dinámicas que entablaban los distintos actores, particularmente los actores nacionales y los descentralizados; ejemplos de ello es la aceleración de la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, así como la necesidad de eliminar de la normativa las fechas fijas para la realización de referéndums para la conformación de regiones. Esta reevaluación del proceso, deberá además, realizarse sobre del reconocimiento que en esta oportunidad los actores que forman parte o aspiran a ser gobierno regional o local, deben también compartir con los actores nacionales el papel protagónico en la descentralización. Asimismo, no será posible revalorar los consensos iniciales o, de ser el caso, arribar a nuevos consensos que impulsen el proceso de descentralización, si no se toma

en cuenta los giros que ha experimentado este proceso.

En ese contexto, en los siguientes acápite se examinan los temas más destacados durante el año que pasó; así como aquellos que presentan mayores retos para los siguientes meses.

1. Conducción concertada aún en construcción

La conducción concertada del proceso de descentralización constituye una garantía de sostenibilidad del mismo, y puede contribuir a evitar los enfrentamientos públicos entre el Gobierno Nacional, que paulatinamente va cambiando de naturaleza al ir desligándose de sus antiguas funciones, y los gobiernos regionales y locales, los mismos que van adquiriendo mayores responsabilidades en la gestión y la prestación de servicios en sus espacios territoriales. De igual modo, la articulación y concertación entre los niveles de gobierno para la adopción e implementación de políticas nacionales y sectoriales también es una señal de identidad de un Estado que descentraliza su gobierno pero no debe de dejar de ser unitario. En esa línea, la institucionalización de espacios de articulación intergubernamental para la toma de decisiones conjuntas por parte de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) es un elemento esencial para el fortalecimiento del proceso de descentralización y, también, para

la gestión descentralizada de las funciones estatales.

Durante el año 2009 ha sido posible identificar dos aspectos relacionados con la conducción concertada del proceso de descentralización: (i) las reuniones periódicas entre el Presidente de la República, el gabinete ministerial y los presidentes regionales, y; (ii) la puesta en funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental - CCI⁸.

Reuniones periódicas del Presidente con ministros y presidentes regionales

Durante los dos últimos años, el presidente de la República, el gabinete ministerial y los presidentes regionales han sostenido reuniones para abordar diversos aspectos del proceso de descentralización. En estas reuniones se han abordado temas como: la postergación de las revocatorias 2008; la construcción de carreteras, como la interoceánica; el financiamiento para proyectos de impacto departamental, como el caso del Proyecto Majes - Sihuas II en Arequipa; la transferencia de infraestructura portuaria como el Puerto de Chimbote al Gobierno Regional

de Ancash; la forma más eficaz de ejecutar el presupuesto de inversión en el marco del "Plan Anticrisis"; y la participación de los gobiernos regionales en el seguimiento del mismo; o la reestructuración del Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL; entre otros temas importantes.

Estas reuniones, que nacieron con la vocación de llevarse a cabo trimestralmente, pusieron de manifiesto la voluntad política del Jefe del Estado de sostener una comunicación y diálogo constante con las autoridades regionales y su disposición a atender puntuales expectativas de los departamentos. No obstante, la disposición y el diálogo entablado no han sido suficientes para dar a estas reuniones la calidad de espacio institucional de conducción concertada del proceso de descentralización. Ello, porque dependen fundamentalmente de la voluntad de las partes, particularmente de las convocatorias del Ejecutivo, carecen de estructura administrativa de soporte que permita el seguimiento e implementación de los acuerdos a los que se arriba y aún cuando dicha estructura se hubiese implementado, la ausencia de los gobiernos locales no permite que en dichas reuniones se decidan verdaderas políticas concertadas de descentralización entre los tres niveles de gobierno.

...la institucionalización de espacios de articulación intergubernamental para la toma de decisiones conjuntas por parte de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) es un elemento esencial para el fortalecimiento del proceso de descentralización y, también, para la gestión descentralizada de las funciones estatales.

Si bien estas reuniones podrían continuar durante el año 2010 y siguientes, pues siempre resulta saludable el diálogo y la coordinación; ello no debería hacer perder de vista la necesidad de implementar el Consejo de Coordinación Institucional-CCI. Esta misma lógica de diálogo y concertación se apreció en las reuniones sostenidas entre el ANGR, AMPE y REMURPE, en su calidad de instituciones que agrupan y representan a los gobiernos regionales y

⁸ Con relación a los espacios de articulación también cabe mencionar las Mesas Territoriales de Trabajo que, desde el año 2007, viene organizando la Secretaría de Descentralización con el objetivo de propiciar la coordinación y fortalecer el trabajo concertado entre los tres niveles de gobierno. Estas Mesas incluye también la participación de la sociedad civil.

locales; además, estas reuniones ha permitido que se adopten algunas posiciones comunes respecto a la formulación del presupuesto público o al proceso validación de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones sectoriales.

El CCI como espacio de articulación de las políticas nacionales de descentralización

El CCI fue creado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento al mismo como política del Estado; de ahí que esté compuesto por el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y una representación de los gobiernos locales. De esa forma, el CCI se vislumbraba como el espacio institucional donde los tres niveles de gobiernos adoptaran de manera conjunta decisiones referidas a la descentralización para su conducción concertada; pues, en la medida que la descentralización es una política permanente del Estado peruano para el desarrollo del país⁹, la responsabilidad de su concreción y fortalecimiento recae en el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. A todos ellos les corresponde cumplir con las competencias y las funciones que les asignan la Constitución y sus correspondientes leyes orgánicas.

En esa línea, el CCI se instaló formalmente en diciembre de 2008 pero el mismo no podía funcionar debido a la falta de su reglamento. De ahí que durante el año 2009 la Secretaría de Descentralización, con el apoyo de la MCLCP, logró consensuar un proyecto de reglamento del CCI con AMPE, REMURPE y la ANGR. No obstante, en diciembre de 2009 se aprobó el reglamento del CCI¹⁰ sin incorporar por lo menos dos aspectos

importantes del proyecto consensuado: (i) su naturaleza de espacio de adopción de decisiones sobre la política de descentralización, como política de Estado y (ii) los diversos dispositivos que garantizaban la representatividad de la diversidad de municipalidades.

En efecto, el listado de funciones que el Reglamento aprobado atribuye al CCI no se condice con las que corresponderían al espacio institucional de concertación entre los tres niveles de gobierno. Así, explícitamente indica que su función es la de concertar e impulsar recomendaciones sobre políticas, estrategias y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y la marcha del Estado descentralizado. De igual modo, se ha previsto que la elección de los 12 representantes de los alcaldes provinciales y los 12 representantes de los alcaldes distritales se realice por lista; sin embargo, no se establecen criterios para garantizar que en éstas se incluyan representantes de cada departamento e igual representación de alcaldes urbanos y rurales, como sí se establecía en el proyecto consensuado. Precisamente, la ausencia de estos aspectos en el texto final del Reglamento del CCI ha motivado el reclamo público de la ANGR¹¹.

Con relación a los integrantes del CCI, además de los presidentes regionales y los representantes de los alcaldes provinciales y distritales, el Reglamento, en consonancia con la versión consensuada, incorpora a todos los Ministros, al Secretario de Descentralización y al Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, así como a los alcaldes de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de la Provincial Constitucional de Callao. De esa forma, se conforma un colegiado numeroso y ello, probablemente, dificulte la adopción

⁹ Artículo 188° de la Constitución Política del Perú.

¹⁰ Decreto Supremo N°079-2009-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de diciembre de 2009.

¹¹ ANGR. En Defensa de la Gobernabilidad Regional y el Proceso de Descentralización, Lima 12 de enero de 2010.

de decisiones al interior del CCI, sobre todo teniendo en cuenta que la LOPE establece que los acuerdos que adopte requieren consenso. De otro lado, la incorporación de todos los ministros de Estado al CCI podría haberse evitado dado que el Presidente del Consejo de Ministros puede representarlos o, en todo caso, sólo se debió considerar como miembros a los ministros cuyas carteras fueran transversales, como por ejemplo el Ministro de Economía y Finanzas. Este mismo razonamiento puede aplicarse al Presidente del CEPLAN y al Secretario de Descentralización, puesto que ambos forman parte de la Presidencia del Consejo de Ministros. El caso del Secretario de Descentralización, resulta particular en esta instancia, pues sus funciones se ven multiplicadas ya que es miembro y, a la vez, será su secretario técnico y administrará justicia en materia electoral en el proceso de elección de los representantes de los gobiernos locales ante el CCI.

Finalmente, el Reglamento aprobado ha establecido que la Secretaría de Descentralización, en el plazo de 60 días calendario, debe emitir las normas complementarias para la elección de los representantes de los alcaldes ante el CCI. La aprobación de estas normas constituye una oportunidad para incorporar criterios que garanticen la representatividad del heterogéneo universo municipal en la conformación de las listas electorales, así como de todos los departamentos del país. De igual modo, se ha establecido que en 90 días calendario la PCM deberá emitir las directivas correspondientes para que la Secretaría de Descentralización y otras dependencias adecuen sus funciones, organización y actividades a las disposiciones del Reglamento del CCI.

Sólo con la aprobación de estas normas complementarias podrá reinstalarse e iniciar

su funcionamiento el CCI. Sin embargo, queda pendiente la revisión de las normas que determinan su naturaleza para que en la práctica sí sea el espacio institucional que permita la conducción concertada del proceso de descentralización, pues de lo contrario se estaría transmitiendo la idea de que no existe voluntad para una conducción y manejo intergubernamental de esta importante política de Estado.

2. Hacia la segunda etapa de la gestión pública descentralizada

Durante los últimos tres años el Gobierno Nacional ha venido transfiriendo una serie de responsabilidades a los gobiernos descentralizados, principalmente a los gobiernos regionales. De acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría de Descentralización, a diciembre de 2009 se habían transferido a los gobiernos regionales 95,6% (4,291 de un total de 4,500) de todas las funciones sectoriales de los once ministerios con competencias compartidas¹². Esta transferencia se verificó en base a procedimientos, así como reglas de acreditación y verificación centradas en el cumplimiento formal de requisitos, dejándose en un segundo plano el fortalecimiento de capacidades para la gestión. Es decir, se trató de una transferencia administrativa que será complementada con el nuevo enfoque previsto en el Plan Anual de Transferencias 2009, como veremos más adelante.

Otro dato que merece ser destacado respecto a la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, es que la totalidad de estas instancias fueron declaradas aptas para recibir las funciones sectoriales de salud y educación¹³. Esta información resulta relevante porque sitúa a los gobiernos regionales en la posición de

¹² En particular: MINAG, MINCETUR, MINEDU, MINEM, MIMDES, PCM, PRODUCE, MINSA, MTPE, MTC y MVCS.

¹³ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 141, Lima, 2009, pp. 47-48 / 52-54.

asegurar la continuidad en la prestación de servicios, los mismos que están directamente relacionados con la adecuada satisfacción de dos derechos fundamentales de carácter social que redundan en la calidad de vida de las personas: el derecho a la salud y el derecho a la educación. En esa medida, se espera que esta capacidad acreditada por los gobiernos regionales, sea la base para mejorar la prestación de estos servicios a mediano y largo plazo.

De otro lado, cabe mencionar que la transferencia continuó desarrollándose con un nivel de desvinculación entre las funciones transferidas y los recursos asociados a ellas; sin embargo, de los S/. 13,000 millones de soles que, aproximadamente, la Ley de Presupuesto del Sector Público 2010 ha asignado a los gobiernos regionales¹⁴, 42 millones debe destinarse a acortar la brecha entre los recursos entregados por el Gobierno Nacional y los requeridos por los gobiernos regionales en la transferencia de funciones¹⁵. Así, aunque en la práctica no se ha realizado el costeo de las funciones transferidas y todavía está pendiente conocer la información exacta sobre la brecha de recursos adicionales que cada gobierno regional requeriría para el cumplimiento efectivo de las funciones transferidas, dicha provisión constituye un gesto a relevar de cara a la construcción de la gestión descentralizada.

La mejora en la calidad de los servicios, como meta de la gestión descentralizada, exige a los gobiernos regionales y locales desarrollar capacidades, aunque también el Gobierno Nacional tiene la responsabilidad de conducir la construcción de dicha gestión¹⁶. Esto último tiene especial importancia ahora ha finalizado el plazo para concluir con la efectivización de la transferencia de funciones sectoriales correspondientes al ciclo 2007¹⁷, pues urge construir e implementar la gestión descentralizada de las funciones transferidas a los gobiernos regionales, en la que sea posible identificar y, sobre todo, articular las tareas que debe cumplir cada uno de los niveles de gobierno para la realización de las competencias que comparten.

En esa línea, es preciso recordar que la construcción de una adecuada gestión descentralizada de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y las que serán transferidas a los gobiernos locales es una política cuya relevancia está ligada directamente a uno de los fines de la descentralización, como es la mejora en la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía y, con ello, la credibilidad del propio proceso de descentralización. De ahí que todo esfuerzo del Gobierno Nacional y de los gobiernos regionales para implementar los elementos de la gestión descentralizada resulta fundamental.

¹⁴ Ley N° 29465, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2009.

¹⁵ Oficio N° 1084-2009-EF/76.15 de 28 de diciembre de 2009, emitido para la formulación del Presupuesto Público del Estado para el Año Fiscal 2010.

¹⁶ Prodes. Transferencia de responsabilidad. Entrando a una segunda etapa, Lima, diciembre, 2007.

¹⁷ El Plan de Transferencias correspondiente al año 2007 dispuso la transferencia de 180 funciones sectoriales a los veinticinco gobiernos regionales, para el ciclo de transferencias 2008 se dejó pendiente la transferencia de 5 funciones sectoriales. No obstante, la transferencia efectiva de las funciones del ciclo 2007 se ha venido verificando durante los últimos tres años y el Decreto Supremo N° 083-2008-PCM publicado el 24 de diciembre de 2008, dispuso que los Sectores del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales involucrados en el proceso de transferencia de competencias y funciones, programados en el Plan Anual de Transferencia correspondiente al año 2007, realicen las acciones pertinente para culminar dichas transferencias hasta máximo el 31 de diciembre de 2009. Este decreto supremo también estableció la obligación de conformar comisiones intergubernamentales entre los Sectores del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales, con el objetivo de realizar las coordinaciones necesarias para concluir con el proceso de transferencia.

Implementación de la LOPE: claridad normativa para la gestión descentralizada

La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE¹⁸, constituyó la última norma del marco normativo general de la descentralización que se publicó y tiene como objetivo adecuar la estructura del Poder Ejecutivo nacional al esquema del Estado descentralizado diseñado en la Constitución y desarrollado en la Ley de Bases de la Descentralización, así como establecer los principios y normas que regulan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos descentralizados. En ese contexto, durante el año 2009 dos temas sobre la implementación de la LOPE deben ser destacados por la relevancia que tienen para la construcción de gestiones descentralizadas; primero, el proceso de consulta y aprobación de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones, y en segundo lugar, la necesidad de articular espacios intergubernamentales de carácter sectorial.

• Matrices de funciones y proyectos de leyes de organización y funciones.

La LOPE dispuso que los ministerios del Gobierno Nacional debieran elaborar sus correspondientes proyectos de ley de organización y funciones (LOF) en donde se delimitarían las funciones que se desprenden de las competencias que comparten con los gobiernos descentralizados. El principal insumo para la delimitación de las funciones lo constituían las denominadas matrices de distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno¹⁹. A pesar del trabajo desplegado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, la consulta y validación de las matrices con los gobiernos regionales y locales, así como su posterior aprobación por el Consejo de Ministros continuó avanzando lentamente durante el año 2009.

La falta de aprobación de las matrices de funciones y la consecuente ausencia de claridad

Cuadro N° 1

Ministerios del Gobierno Nacional según el tipo de competencias

Ministerios con Competencias Exclusivas	Ministerios con Competencias Compartidas
Relaciones Exteriores (RR.EE)	Agricultura (MINAG)
Interior	Ambiente
Economía y Finanzas (MEF)	Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)
Defensa	Energía y Minas (MINEM)
Justicia	Educación
	Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)
	Producción
	Salud
	Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
	Transportes y Comunicaciones (MTC)
	Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)

¹⁸ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2007.

¹⁹ Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones, y los anteproyectos de Ley de Organización y Funciones de los Ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas. Resolución Ministerial N° 188-2008-PCM, que aprueba la Directiva N° 003-2008-PCM/SGP, publicada en Diario Oficial El Peruano el 14 de junio de 2008.

normativa en este tema constituye un obstáculo para el diseño e implementación de la gestión descentralizada de las funciones que ya se han transferido a los gobiernos regionales, sobre todo de aquellas que han sido transferidas por los once ministerios del Gobierno Nacional que comparten competencias con los gobiernos descentralizados. Sin embargo, tampoco resulta aconsejable que el Congreso de la República continúe con la aprobación de las nuevas LOF de los Ministerios con competencias compartidas mientras no se concluya con las matrices de funciones. Esto con la finalidad de evitar que se aprueben más textos normativos cuyas matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones todavía están pendientes de ser consultadas y aprobadas. Sólo a partir de la aprobación de las mismas será posible establecer claramente qué funciones corresponden a cada nivel de gobierno. De lo contrario, estaremos frente a la misma situación que actualmente tienen el MTPE, el MTC, el MINAG, AMBIENTE y PRODUCE, que son los ministerios con competencias compartidas que, como se aprecia en el cuadro anterior, ya tienen aprobadas sus leyes de organización y funciones, pero requieren que sus matrices sean consultadas y aprobadas en el más breve plazo²⁰.

Respecto de la consulta y aprobación de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones es preciso destacar que el proceso que se emprendió en el año 2008 ha permitido mejorar las matrices iniciales con

los aportes de los gobiernos regionales²¹. Sin embargo, todavía se encuentran pendientes la consulta y validación con los gobiernos locales. Por ello, en los siguientes meses la Secretaría de Gestión Pública, en estrecha coordinación con la Secretaría de Descentralización²²; así como también con AMPE y REMURPE implementará una estrategia de validación. En este proceso también participará la ANGR²³.

Se espera que el trabajo conjunto y coordinado que realicen las mencionadas entidades permita, en el primer semestre del año 2010, la aprobación de las mencionadas matrices por parte del Consejo de Ministros. A partir de dicha aprobación se tendría que retomar el debate en el Congreso de la República para la posterior aprobación de las LOF de los ministerios. En ese escenario, es deseable que, en la medida de lo posible, el Congreso sopesa llevar a cabo modificaciones sustantivas de los textos que tengan como base las matrices construidas en consenso entre los niveles de gobierno. Sólo en un escenario así tendremos un marco normativo claro para el ejercicio de la gestión descentralizada.

• **Articulación intergubernamental sectorial**

Otro aspecto pendiente en la implementación de la LOPE que tiene especial relevancia para la construcción de la gestión descentralizada, es la creación de espacios intergubernamentales de articulación sectorial. En efecto, en el marco de un Estado descentralizado, la formulación

²⁰ De acuerdo al artículo 3º del Decreto Supremo N° 049-2009-PCM, publicado el 24 de julio de 2009, los mencionados ministerios deben establecer un cronograma de trabajo con la Secretaría de Gestión Pública para la consulta y aprobación de sus matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones para que éstas puedan ser aprobadas por el Consejo de Ministros.

²¹ Información proporcionada por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM durante la reunión sobre presentación de avances y establecimiento de estrategias para la culminación del proceso de validación de matrices de delimitación de competencias y delimitación de funciones de los sectores del Gobierno Nacional. Lima, 7 de julio de 2009.

²² Artículo 2º del Decreto Supremo N° 0049-2009-PCM.

²³ Al respecto, cabe mencionar que diversos organismos de cooperación internacional están colaborando en este esfuerzo.

Cuadro N° 2

Estado de las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios

Ministerios	Estado de los Proyectos de LOF
Comercio Exterior y Turismo	Proyecto N° 02639/2008-PE, presentado el 28 de agosto de 2008. En la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y en la Comisión de Comercio Exterior y Turismo. Sin dictamen.
Trabajo y Promoción del Empleo	Ley N° 29381, publicada el 16 de junio de 2009.
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Proyecto N° 02595/2008-PE, presentado el 6 de agosto de 2008 En la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y en la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social. Sin dictamen
Salud	Proyecto N° 02589/2007-PE, presentado el 25 de julio de 2008. En la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y en la Comisión Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad. Sin dictamen
Energía y Minas	Proyecto N° 02579/2007-PE, presentado el 18 de julio de 2008. En la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y en la Comisión de Energía y Minas. Sin dictamen
Vivienda, Construcción y Saneamiento.	Proyecto N° 02576/2007-PE, presentado el 17 de julio de 2009. En la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y en la Comisión de Vivienda y Construcción Sin dictamen, ambas Comisiones retiraron sus dictámenes favorables en junio de 2009.
Transporte y Comunicaciones	Ley N° 29370, publicada el 3 de junio de 2009.
Justicia	Proyecto N° 02521/2007-PE, presentado el 13 de junio de 2008. Dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Junta de Portavoces - Prioridad para el debate desde octubre de 2009.
Interior	Ley N° 29334, publicada el 24 de marzo de 2009.
Defensa	Proyecto N° 02488/2007-PE, presentado el 7 de junio de 2008. Dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. En el orden del día desde abril de 2009.
Relaciones Exteriores	Ley N° 29357, publicada el 13 de mayo de 2009.
Economía y Finanzas	Proyecto N° 02486/2007-PE, presentado el 7 de junio de 2008. Dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. En el orden del día y dispensado para segunda votación desde setiembre de 2009.
Agricultura	Decreto Legislativo N° 997 publicado el 13 de mayo de 2008.
Ambiente	Decreto Legislativo N° 1013, publicado el 14 de mayo de 2008.
Producción	Decreto Legislativo N° 1047, publicado el 26 de junio de 2008.
Educación	No se ha ingresado el proyecto de ley al Congreso de la República

Fuente: Congreso de la República / Diario Oficial El Peruano.

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

de políticas nacionales y sectoriales sostenibles requiere la institucionalización de mecanismos o espacios de coordinación entre los sectores del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales y locales²⁴, sin perjuicio de la implementación y funcionamiento del CCI como se ha mencionado anteriormente.

Estos espacios también constituyen una base para el adecuado ejercicio de la función de rectoría que, en el marco de la gestión descentralizada, le corresponde desarrollar a los sectores del Gobierno Nacional. No obstante, la institucionalización de espacios de articulación entre los tres niveles de gobierno ha de formar parte del contenido de las LOF de los ministerios, pero principalmente de los once ministerios que comparten competencias con los gobiernos descentralizados. En esa medida, llama la atención que tanto los proyectos de leyes remitidos al Congreso ni las LOF aprobadas, contemplen dichos espacios²⁵. En tal sentido, será necesario también revisar el texto de los proyectos para incorporar estos espacios de articulación de carácter sectorial²⁶.

En ese contexto, se explica que en el Congreso de la República se haya presentado el Proyecto de Ley N° 3741/2009-CR²⁷, que propone incorporar en la estructura orgánica de los ministerios con competencias compartidas una Comisión Sectorial Intergubernamental con representantes de la ANGR y de los gobiernos regionales, en tanto se aprueben las mencionadas LOF. El objetivo del proyecto de ley resulta atendible; sin

embargo, de cara a construir un marco normativo sistemático y con vocación de permanencia, sería más conveniente centrar los esfuerzos en la última etapa de consulta de las matrices, para posteriormente pasar al debate de los proyectos de LOF en el que sí deben incluirse dichos espacios de articulación intergubernamental de carácter sectorial.

Finalizando la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y los primeros pasos en la construcción de la gestión descentralizada

Tal como se ha mencionado, la transferencia de funciones a los gobiernos regionales es un proceso que está por concluir y por ello, el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009 ha establecido como meta la construcción de la gestión descentralizada como nuevo enfoque para la continuación de la descentralización administrativa e incorpora los primeros elementos o esquema básico para ello²⁸. El objetivo de este Plan Anual es “densificar”, dotar de contenido a la transferencia administrativa de funciones que se ha verificado en los últimos tres años, a través de un enfoque de producción de bienes y servicios para la ciudadanía. En esa línea, establece que la implementación de la gestión descentralizada “*implica identificar los procesos de gestión compartida y la delimitación de roles por niveles de gobierno, en el marco de las leyes de organización y funciones de los respectivos*

²⁴ Artículo 4° de la LOPE.

²⁵ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del proceso de descentralización. Período Legislativo 2008 -2009, Lima, Congreso de la República, 2009, p. 65.

²⁶ Más allá de ello, como se analizará más adelante, en el marco del Plan Anual de Transferencias 2009, en el mes de enero del 2010, algunos ministerios crearon comisiones intergubernamentales.

²⁷ Proyecto presentado el 7 de diciembre de 2009 por los Congresistas Washington Zeballos, Gloria Ramos y María Rosa M. Venegas.

²⁸ Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 24 de julio de 2009.

*Ministerios, las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones de los tres niveles de gobierno, normas conexas, así como determinar los respectivos recursos humanos y financieros, bienes, servicios y otros recursos asociados*²⁹.

El esquema de gestión descentralizada incorporado en el Plan de Transferencias 2009 recoge la experiencia de comisiones multisectoriales desarrollada por el MIMDES durante el primer trimestre del 2009, para la transferencia de los servicios integrales de nutrición y de protección social a las Municipalidades Provinciales³⁰, en las que participaron el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). El mencionado Plan también recupera aspectos desarrollados en el Plan Anual de Transferencias 2008³¹. Dicho plan estableció los elementos del Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de las transferencias 2003-2008; en particular, los convenios marco de gestión firmados entre los Sectores del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales para el desarrollo de capacidades y el establecimiento de metas para la mejora de la prestación de servicios involucrados en las funciones transferidas. Precisamente, de acuerdo a la información proporcionada por Secretaría de Descentralización, hasta la fecha, sobre un universo posible de 400 convenios marco de gestión (16 por cada Gobierno Regional), se han suscrito 162, y 124 se encuentran en proceso de concertación.

Asimismo, el esquema de gestión compartida previsto en el Plan Anual de Transferencias 2009 tiene como herramienta o componente primordial la construcción gradual de espacios de concertación, siendo un paradigma de ello las Comisiones Intergubernamentales. Estas comisiones fueron conformadas inicialmente para la culminación del proceso de transferencia de competencias y funciones; sin embargo, en atención a la necesidad de desarrollar la gestión descentralizada de las funciones transferidas podrán constituirse, precisamente, en los espacios de articulación de dicha gestión.

De acuerdo al Plan Anual 2009, deben ser los propios ministerios quienes soliciten a la Secretaría de Descentralización el reconocimiento de su comisión intergubernamental, la misma que deberá estar conformada por representantes del ministerio que la conforma y por los representantes de los gobiernos regionales y locales, según corresponda, o en su defecto, por representantes de instancias representativas de gobiernos regionales o locales, así como por entidades y órganos de la administración pública. Una vez instaladas, las comisiones intergubernamentales deberán formular un plan de trabajo que incluya las tareas, responsabilidades y cronogramas. De igual modo, en base al seguimiento de los convenios de gestión, las comisiones intergubernamentales deberán producir, por lo menos, tres entregables: (i) Informe sobre la situación actual del ejercicio compartido de las funciones transferidas; (ii) Esquema de gestión descentralizada, y; (iii) Identificación de los servicios públicos y los costos asociados a los mismos. El primer informe

²⁹ Artículo 3º del Decreto Supremo Nº 047-2009-PCM.

³⁰ La conformación de comisiones especiales para la transferencia de los Programas y Servicios de Protección Social, así como del Programa Integral de Nutrición, fue dispuesta por la Resolución de Secretaría de Descentralización Nº 072-2008-PCM/SD, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2008 y la Resolución de Secretaría de Descentralización Nº 066-2008-PCM/SD, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2008. Sin embargo, la transferencia efectiva de estos programas no se ha concretado hasta la fecha.

³¹ Decreto Supremo Nº 049-2008-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de julio de 2008.

acerca del cumplimiento de las funciones de cada una de estas Comisiones debía presentarse en noviembre de 2009, y los subsiguientes en los meses de junio y diciembre de cada año.

Sin embargo, las comisiones intergubernamentales comenzaron a conformarse a partir del último bimestre del año 2009, por lo que hasta el momento de cierre de este informe, se han instalado y reconocido por la Secretaría de Descentralización las comisiones intergubernamentales de siete de los Sectores: MTPE, MINEM, MVCS, PRODUCCIÓN, MTC, MIMDES, SALUD y MIMDES. Debe destacarse la conformación de la Comisión Intergubernamental de Salud porque la misma ha sido constituida a través de una resolución ministerial³² que le da un sentido institucional y expresa el compromiso de Sector en la construcción de la gestión descentralizada en salud.

Otro aspecto del Plan Anual 2009 que debe mencionarse es que dispone que la construcción de la gestión descentralizada de las funciones transferidas a los gobiernos regionales debe implicar también un cambio progresivo del enfoque sectorial de dichas funciones, a un enfoque territorial de servicio público orientado a la ciudadanía. Este enfoque territorial de servicios exigirá a los gobiernos regionales replantear su perspectiva de nivel de gobierno que, a la par de desarrollar y ejecutar obras o proyectos de inversión, deberá atender las necesidades inmediatas de su población a través de un ciclo de prestación de bienes y servicio. Este ciclo, abarcará los tres niveles de gobierno, pero los gobiernos regionales tendrán que desempeñar un rol más activo en la implementación y articulación de las políticas nacionales y sectoriales en sus territorios, siendo un nexo imprescindible entre el papel orientador del Gobierno Nacional y el rol proveedor que, en algunos casos, desempeñarán las municipalidades³³.

...la construcción de una adecuada gestión descentralizada de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y las que serán transferidas a los gobiernos locales es una política cuya relevancia está ligada directamente a uno de los fines de la descentralización, como es la mejora en la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía y, con ello, la credibilidad del propio proceso de descentralización.

³² Resolución Ministerial N° 871-2009/MINSA de 28 de diciembre de 2009.

³³ Numeral 2.4, Decreto Supremo N° 047-2009-PCM.

El Rol Rector del Gobierno Nacional

La construcción de un Estado descentralizado no sólo implica que el nivel nacional traslade responsabilidades hacia los gobiernos regionales y locales, sino también que el Gobierno Nacional cambie su rol; en particular, dejando de ejecutar y prestar bienes y servicios de manera directa para concentrarse en la formulación de políticas, el fortalecimiento de capacidades a nivel regional y local, y el monitoreo de la prestación descentralizada de los servicios. Tal como lo dispone, el artículo 4º de la LOPE que establece que el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales es una competencia del Gobierno Nacional, aunque para la formulación de las mismas debe establecer mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, los gobiernos locales y otras entidades del Estado en atención a la naturaleza de cada política.

La construcción del papel de rectoría que le corresponde cumplir al Gobierno Nacional, a través de sus Sectores, comprendería básicamente: (i) la formulación de políticas nacionales; (ii) la prestación de asistencia técnica, capacitación y el adecuado traslado de información a los gobiernos descentralizados; (iii) el monitoreo de las funciones transferidas, y; (iv) el establecimiento de lineamientos o regulaciones específicas para la operación descentralizada de servicios³⁴. De ahí que los Planes Anuales de Transferencias 2008 y 2009 se hayan ocupado parcialmente de dichos elementos; en el caso del Plan Anual 2008, éste recuperó la idea de los Convenios de Gestión para la determinación de la asistencia técnica que los Sectores brindarían a cada gobierno regional y, a la vez, estableció indicadores generales para el monitoreo de la gestión.

El Plan Anual 2009, como se ha señalado, no sólo explicita el cambio de enfoque respecto a la transferencia, sino que expresamente acoge la necesidad de construir el rol rector para que *“los Ministerios orienten y regulen la acción del Estado en lo que se refiere a objetivos y políticas nacionales, a sus metas de focalización y resultados, así como asegurar estándares y normas mínimas en la calidad de los servicios a niveles nacional y en las decisiones administrativas que se tomen”*³⁵. Además, tal rol se identifica como un elemento central de la gestión descentralizada con un enfoque de servicio a las personas, a través de la identificación de procesos de producción de bienes y servicios en los niveles de gobierno.

En esa línea, dicho Plan Anual presenta a las Comisiones Intergubernamentales como el espacio para que cada Sector, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, identifique y construya los elementos de su rectoría sobre las políticas nacionales y sectoriales. Aunque cabe destacar que el Ministerio de Salud se anticipó a dichas Comisiones a partir de la Directiva N° 757-2008/MINSA³⁶, que creó la Comisión Técnica de Rectoría Sectorial del Ministerio que tiene como objetivo planificar y conducir los procesos de fortalecimiento de la capacidad rectora del Ministerio.

Ciertamente, el Plan Anual 2009 sienta algunos lineamientos generales para el trabajo de las comisiones intergubernamentales en el diseño de la función de rectoría, pero los mismos podría complementarse con la lógica de los sistemas funcionales que define la LOPE³⁷. Estos sistemas tienen como finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de varias entidades del Estado, como sucede en el caso de las políticas nacionales y sectoriales que para concretarse requieren del cumplimiento de funciones por parte de los gobiernos regionales y locales.

De acuerdo a los avances mencionados, se aprecia que el rol rector del nivel nacional aún está en construcción; todavía no se han formulado las políticas que guíen la gestión de las funciones transferidas, mientras la asistencia técnica, el traslado de información y el correspondiente monitoreo se enmarca en lo previsto en los convenios de gestión que hasta el momento han sido suscritos entre los gobiernos regionales y los sectores. Asimismo, todavía no han sido adoptadas las regulaciones y protocolos para la operación descentralizada de servicios, pues todo ello forma parte de la labor que desarrollaran las comisiones intergubernamentales. En este escenario, se espera que durante los primeros meses del año 2010 se concluya la conformación de estas comisiones, pero sobre todo que se instalen y empiecen a realizar las graves funciones que se les atribuyen.

³⁴ Prodes. Transferencia de responsabilidad. Entrando a una segunda etapa...op.cit, pp. 139 - 153.

³⁵ Párrafo 2.2 del Capítulo II del Plan Anual de Transferencias 2009, aprobado el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM.

³⁶ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de octubre de 2008.

³⁷ Artículo 45º de la LOPE.

En ese nuevo escenario, en el que se espera que los gobiernos regionales promuevan el desarrollo descentralizado y a la vez establezcan y ejecuten políticas que respondan a las necesidades de las personas, cabe evaluar cuán factible será cumplir con tales retos teniendo como herramientas los sistemas administrativos³⁸ actuales que son transversales a toda la gestión del Estado y que no siempre son permeables a las diversas realidades de los gobiernos regionales y locales. En otras palabras ¿será posible gestionar la diversidad con las herramientas estándar que proveen los sistemas administrativos? Quizá sea el momento de iniciar un proceso de revisión, rediseño y, en algunos casos, adecuación de las reglas generales a las diversas realidades existentes en el país.

Reforma y modernización institucional de los gobiernos regionales.

Precisamente, en búsqueda de respuestas a la interrogante anterior, se sitúan los procesos de reforma y modernización institucional que desde el año 2007 vienen implementando los gobiernos regionales. Se trata de medidas que han adoptado los gobiernos regionales frente a la estructura estándar prevista en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; la misma que no siempre se adapta a la realidad de las zonas y la forma en que deben organizarse los gobiernos regionales para asumir la gestión de territorios y realidades diversas. La experiencia adquirida en casi seis años de gestionar sus territorios y recursos les ha permitido identificar cuellos de botella en la gestión y, por ello, han adoptado reformas destinadas a solucionar sus *impasses* en la gestión.

Entre las reformas adoptadas podemos señalar:

- La conversión de las direcciones regionales en gerencias regionales, como en el caso de Arequipa y La Libertad;
- La creación de gerencias o direcciones regionales adicionales, como en el caso de Loreto, San Martín, Junín y Piura;
- La desconcentración de procesos de gestión de carácter transversal como los de planeamiento o inversión, que es el caso de los Gobiernos Regionales de Cajamarca (PROREGIÓN), Junín (Unidad de Ejecución de Inversiones Multipropósito) y La Libertad;
- La implantación de reformas de carácter sectorial, como la llevada a cabo por el Gobierno Regional de San Martín en materia de salud y educación para mejorar la prestación de servicios en estos sectores prioritarios;
- La promoción de centros de planeamiento regionales CEPLAR, como instancias intermedias de articulación y dirección de la planificación regional, que en base a los planes de desarrollo concertados tanto regional y provinciales promueven un desarrollo integral. Es el caso de Cajamarca y Cusco que lo vienen promoviendo.

Sin embargo, el impacto de las reformas institucionales mencionadas será visible en los siguientes años, sobre todo aquellas referidas a la creación de nuevas gerencias y direcciones regionales que tendrán que implementar las

³⁸ De acuerdo al artículo 46° de la LOPE, los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos de las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. En esa medida los sistemas administrativos del Estado peruano son: gestión de recursos humanos; abastecimiento; prepuesto público; tesorería; endeudamiento público; contabilidad; inversión pública; planeamiento estratégico; defensa judicial del Estado; control y; modernización de la gestión pública. Respecto a los Sistemas Administrativo, cabe mencionar que los artículos 139°, 142° y 143° de la Ley Orgánica de Municipalidades dispone cierta flexibilidad para la organización de las municipalidades ubicadas en zonas rurales; por ejemplo, en el caso de no contar con órganos de control interno, estos municipios se regirán por disposiciones específicas que para esos fines emita la Contraloría General de la República.

políticas y prestar los servicios correspondientes a las funciones transferidas a los gobiernos regionales hasta el año 2009. Para este fin, resultará clave la implementación del sistema de seguimiento y monitoreo de la gestión descentralizada de las funciones transferidas, sobre todo en lo que respecta a la mejora en la calidad de los servicios. De igual utilidad serán los datos que arroje el seguimiento de los resultados que tenga la implementación de los programas estratégicos a través de la metodología de presupuesto por resultados³⁹, como se ha verificado en el caso del Gobierno Regional de San Martín cuyos índices del programa estratégico logros de aprendizajes han mejorado. Ello estaría relacionado con las reformas de su institucionalidad en materia de educación⁴⁰. En el caso de las reformas sobre los procesos de ejecución de inversiones (Cajamarca y Junín), resulta interesante mencionar que el nivel de ejecución de recursos de inversión por parte de Gobierno Regional de Junín en el año 2009 ha sido de 81.3%, mientras que en el caso de Cajamarca fue del 57.1%⁴¹. Esto contrasta con los niveles que ambos gobiernos alcanzaron al final del año 2008; en el que el Gobierno Regional de Junín ejecutó aproximadamente 55% y el Gobierno Regional de Cajamarca ejecutó 53% aproximadamente⁴². Este avance en la ejecución también estaría ligado a la reforma institucional que ambos gobiernos han implementado en materia de gestión de inversión, particularmente en el caso de Junín.

En esa medida, será necesario continuar haciendo seguimiento a los aspectos de la gestión regional ligada a las reformas que se han implementado, pero también será necesario identificar qué otros aspectos de gestión generan ineficiencia y si su solución está vinculada al diseño institucional de los gobiernos regionales. De esa forma, será posible identificar cuáles son los límites normativos que se derivan del diseño estándar previsto en el Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y, de ser el caso, formular propuestas de reforma⁴³ que permitan superar los obstáculos organizacionales que todavía tienen los gobiernos regionales que absorbieron la estructura y las prácticas de gestión de los antiguos CTAR. En esa línea, también es preciso que los gobiernos regionales adopten e implemente medidas destinadas a generar un mejor clima organizacional para que su personal asuma que es parte de un segundo nivel de gobierno, lo implica nuevos conocimientos, nuevas actitudes, nuevas capacidades y una nueva manera de relacionarse con el Gobierno Nacional y los gobiernos locales.

De otro lado, y aunque en estricto no supone una reforma institucional, es preciso mencionar que durante el año 2009 los Gobiernos Regionales de Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Junín y Lima han aceptado incorporar a gerentes públicos a sus gestiones⁴⁴. En el caso de Apurímac, Junín y Cajamarca los gerentes ya se han incorporado a la gestión regional, aunque los resultados de esta política serán visibles en el mediano plazo.

³⁹ Cfr. *Infra*.

⁴⁰ Ministerio de Economía y Finanzas. Portal metodología presupuesto por resultado. http://www.mef.gob.pe/DNPP/ppto_por_resultados.php

⁴¹ Reporte Parlamentario N° 25. Ranking de Ejecución de Inversiones de Sector Público del Perú: Año Fiscal 2009. Congresista Juan Carlos Eguren, enero 2010. <http://www.regionjunin.gob.pe/documents/pdf/Rankig2009/24963357-Ranking-ejecucion-de-inversiones-del-sector-publico-del-peru-ano-fiscal-2009.pdf>

⁴² Cálculo efectuado sobre la base de la información recogida por el Grupo Propuesta Ciudadana. Véase: Grupo Propuesta Ciudadana - Vigila Perú. Reporte Nacional N° 17, Vigilancia del Proceso de Descentralización. Balance Anual 2008, 2009, p. 38.

⁴³ Estas propuestas de reforma irían más allá del tipo de reformas administrativas normadas en el Decreto Legislativo N° 1026 que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. Además, esta norma permanece sin reglamentación.

⁴⁴ Cfr. *Infra*.

Finalmente, es preciso recordar que se requiere una gestión pública moderna y descentralizada de sistemas administrativos y sistemas funcionales que sean adecuados al nuevo esquema de Estado descentralizado y unitario, con tres niveles de gobierno que tienen competencias exclusivas y compartidas entre ellos. De ahí que sea necesario una revisión, reforma y modernización de los sistemas administrativos existentes y enumerados en la LOPE, pues están concebidos, normados y se operan todavía en el esquema de un Estado centralizado.

Descentralización, inclusión y equidad en las normas regionales

El proceso de descentralización tiene como finalidad acercar el Estado a la población y mejorar los servicios que se brindan y que inciden en la satisfacción de sus necesidades y derechos. Muestra de ello es que ahora que se ha transferido formalmente el 95,6% de funciones sectoriales a los gobiernos regionales⁴⁵, éstos tienen la obligación de prestar servicios directos de salud, educación y protección social a la población. En ese contexto, la gestión descentralizada se presenta como una oportunidad para superar los problemas endémicos de falta de acceso a servicios, inequidad y exclusión.

En ese contexto, dos instrumentos normativos de especial referencia son el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM⁴⁶ que establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para

las autoridades del Gobierno Nacional y dispone su obligación de capacitar sectorialmente a los gobiernos regionales y locales, y esto implica capacitarlos en áreas de protección social, salud y educación. Precisamente una de estas políticas es la relativa a la igualdad de oportunidades, cuyas principales acciones son: (i) garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres; (ii) promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y el acceso a los cargos directivos, y; (iii) atender prioritariamente a las familias en situación de extrema pobreza, pobreza o riesgo social, así como a las familias dirigidas por mujeres.

La otra norma relevante, es la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres⁴⁷, la misma que dispone que los gobiernos regionales y locales deben adoptar políticas, planes y programas destinados a garantizar que mujeres y hombres ejerzan de igual forma sus derechos a la igualdad, libre desarrollo de la personalidad, autonomía y bienestar. Es decir, adoptar medidas destinadas a superar la exclusión de las mujeres en diversos ámbitos de sus vidas, pero principalmente en materia de trabajo, salud, protección social, participación, entre otros. Por ello, el artículo 6° de esta Ley enumera una serie de obligaciones que deben cumplir los gobiernos regionales y locales de cara a construir la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres⁴⁸.

⁴⁵ Cfr. Supra.

⁴⁶ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 25 de marzo de 2007.

⁴⁷ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de marzo de 2007.

⁴⁸ Así, entre las políticas enumeradas cabe mencionar: garantizar la participación y el desarrollo de los mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres; promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas, así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras; garantizar el acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, en igualdad de condiciones con los hombres; garantizar

Cuadro N° 3

Principales normas adoptadas por los gobiernos regionales durante el año 2009

Gobierno Regional	Fecha de Publicación	Norma
Ancash	22 de enero de 2009	Ordenanza N° 016-2008-REGIÓN ANCASH/CR que aprueba el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género 2008 - 2015
Ucayali	14 de febrero de 2009	Ordenanza N° 002-2009-GRU-CR que aprueba el Plan Regional de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
Tacna	6 de marzo de 2009	Ordenanza N° 003-2009-CR/GOB.REG.TACNA que declara de interés regional la formulación de políticas para la prevención y erradicación de la violencia familiar y sexual contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.
Cajamarca	25 de abril de 2009	Acuerdo N° 060-2009-GR.CAJ-CR que establece la obligación de adoptar gestiones para realizar proyectos de mejoramiento de la capacidad resolutoria para brindar atención integral a mujeres (gestantes, parturientas y madres lactantes) niños, niñas y adolescentes.
Huánuco	8 de mayo de 2009	Ordenanza N° 057-2009-CR_GRH que declara de interés prioritario la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual.
Loreto	7 de agosto de 2009	Ordenanza N° 012-2009-GRL-CR que declaran como prioridad del Gobierno Regional promover el derecho a la salud, a la educación y a la vida mediante acciones de promoción, prevención, recuperación, rehabilitación y acceso de los y las adolescentes a servicios de salud sexual y reproductiva, con énfasis en ITS, VIH y SIDA, con enfoque en derechos humanos, género, interculturalidad, territorialidad y equidad.
Puno	14 de agosto de 2009	Ordenanza N° 029-2007 que reconocen la violencia familiar y sexual contra mujeres, niños, niñas y adolescentes como una problemática que merece atención urgente.
Callao	28 de agosto de 2009	Ordenanza N° 10 que eleva al rango de ordenanza el Decreto Regional N° 10 que reconoce los derechos humanos de las trabajadoras sexuales.
Cusco	30 de setiembre de 2009	Ordenanza N° 059-2009-CR/GRC.CUSCO que declaran de prioridad el desarrollo de políticas de salud a favor de la promoción del ejercicio de la sexualidad saludable, del desarrollo de programas de prevención de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) y del VIH, y la detección temprana y el tratamiento de la población afectada por ITS y el VIH
Junín	17 de octubre de 2009	Ordenanza N° 096-2009-GRJ/CR que aprueba el Plan Regional de Derechos Humanos.
Callao	4 de diciembre de 2009	Ordenanza N° 014 que dispone una serie de normas y medidas para incluir a las personas con discapacidad en el desarrollo de la Provincia Constitucional del Callao.
Piura	5 de diciembre de 2009	Ordenanza N° 176- 2009-GRP-CR que declara de necesidad pública regional implementar acciones para prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual en el ámbito geográfico de dicho gobierno regional.
Tacna	31 de diciembre de 2009	Ordenanza N° 032-2009-CR/Gob.REG.TACNA que dispone la ejecución de estudios para la creación del Programa de Asistencia Integral para Personas en Situación de Calle
Piura	5 de diciembre de 2009	Ordenanza N° 177-2009-GRP-CR del Gobierno Regional de Piura, que aprobó el Plan Regional para los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
Arequipa	9 de enero de 2010	Ordenanza N° 100-AREQUIPA que aprueba el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades 2009 - 2014.
Lambayeque	9 de enero de 2010	Ordenanza N° 031-2009-GR.LAMB/CR que aprueba el Plan Estratégico Regional Multisectorial 2010 - 2015 para la prevención y control de las infecciones de transmisión sexual, VIH y Sida

Fuente: Diario Oficial El Peruano.

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

En atención a estas disposiciones, los gobiernos regionales, a lo largo de estos siete años del proceso de descentralización⁴⁹ han adoptado ordenanzas y acuerdos destinados a cumplir con sus obligaciones respecto a la igualdad de oportunidades. En el cuadro anterior se enumeran las principales normas publicadas o adoptadas durante el año 2009 por los gobiernos regionales.

La aprobación de normas y la institucionalización de espacios consultivos o de coordinación, como los consejos regionales de promoción de la mujer, denotan interés y voluntad de los gobiernos regionales por empezar a asumir responsabilidades en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, como parte de sus políticas regionales. Es decir, por atender problemáticas relacionadas con la construcción de sociedades más igualitarias, buscando soluciones a problemas sociales que impactan negativamente en el desarrollo de sus circunscripciones. De ahí que sea importante destacarlas, así como indicar la necesidad de que, en el marco de la construcción de la gestión descentralizada, se establezcan indicadores que permitan medir los resultados de las políticas que se implementen sobre la base de las normas enumeradas.

Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales

Uno de los retos que plantea la construcción de la gestión descentralizada eficiente y al

servicio de la ciudadanía es el fortalecimiento de las capacidades regionales y locales para adquirir conocimientos, habilidades y actitudes requeridas en cada una de las fases de la gestión descentralizada. En esa medida, se debe destacar que el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales (PNDC) fuera aprobado, finalmente, en la primera quincena de enero de 2010⁵⁰. A partir de esta aprobación, todas las entidades, públicas o privadas, que realicen acciones para desarrollar las capacidades de los gobiernos descentralizados tendrán que articular sus proyectos y programas a los objetivos del Plan, los cuales son: (i) desarrollar competencias de gestión deseables de funcionarios públicos a nivel regional y local, en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado; (ii) fortalecer el vínculo entre la oferta y la demanda de formación en gestión pública de acuerdo a las competencias necesarias para el proceso de descentralización; (iii) promover la gestión y producción de conocimiento e información en gestión pública orientada a mejorar la toma de decisiones, y; (iv) promover el fortalecimiento de redes interinstitucionales que brinden sostenibilidad a la implementación del PNDC.

Las actividades orientadas al fortalecimiento de capacidades en los gobiernos descentralizados deberán desarrollarse en el marco del PNDC y siguiendo los lineamientos que emita la Secretaría de Descentralización, en correspondencia con lineamientos generales que en este tema emita SERVIR, como entidad rectora del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Estado peruano. Asimismo, la Secretaría de

incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor; promover la formalización de las trabajadoras y los trabajadores de la economía informal en las zonas urbanas y rurales, y; garantizar el derecho a la salud en cuanto a la disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad a los servicios, con especial énfasis en la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos, la prevención del embarazo adolescente, y en particular el derecho a la maternidad segura.

⁴⁹ Un inventario exhaustivo de las normas regionales dictadas en esta materia puede consultarse en: García Naranjo Morales, Aída. Políticas públicas y equidad de género. Lima: CEDAL, 2008, pp. 17-31.

⁵⁰ Decreto Supremo N° 004-2010-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de enero de 2010.

Descentralización, en coordinación con SERVIR, podrá establecer disposiciones para facilitar la adecuada implementación del Plan, así como llevar a cabo actividades de capacitación y asistencia técnica complementarias a las que desarrollan los ministerios, los gobiernos regionales y las municipalidades. Tal como se ha venido haciendo durante el año 2009, a través de los diplomados en *Gestión Pública Descentralizada* llevados a cabo en diversos departamentos del país⁵¹ con el objetivo de desarrollar capacidades para la gerencia pública desde lo local.

La Secretaría de Descentralización será la entidad encargada de la gestión del plan y de su monitoreo; por ello, el propio PNDC incluye lineamientos para su monitoreo y evaluación, así como un marco lógico con indicadores y metas cuantitativas en función a cada uno de los objetivos del PNDC, teniendo como horizonte el año 2012. Asimismo, para su implementación el PNDC dispone que ésta deberá realizarse sobre la base de siete ejes estratégicos que cuentan con sus correspondientes componentes de capacitación, asistencia técnica, intercambio de experiencias, plataforma integral virtual y ranking de instancias.

En suma, el PNDC constituye una herramienta que busca articular los esfuerzos, públicos y privados existentes de cara a la oferta y la demanda de desarrollo de capacidades en los gobiernos descentralizados. Sin embargo, si bien el PNDC establece una programación de las acciones que las entidades del Estado deben

desarrollar a partir del año 2010, el cumplimiento de sus objetivos requiere que la Secretaría de Descentralización continúe desarrollando esfuerzos destinados a la concretar las disposiciones del mismo, en particular en lo que corresponde a la elaboración de lineamientos para el desarrollo de las actividades concretas de fortalecimiento de capacidades para la mejora de la gestión descentralizada⁵³.

De otro lado, y paralelamente a la labor que desarrolla la Secretaría de Descentralización, es importante mencionar también que, de cara al fortalecimiento de la gestión descentralizada, el MEF ha implementado oficinas de asistencia técnica descentralizadas en todos los departamentos para brindar capacitación en la elaboración de estudios de preinversión. Asimismo, se ha creado el Registro de Especialistas en Proyectos de Inversión - REPIP, y se ha aprobado la norma que establece los requisitos y procedimientos para la acreditación de especialistas⁵⁴, por lo que se espera que tal registro empiece a funcionar durante el año 2010.

Finalmente, en el tema de desarrollo de capacidades cabe indicar que al cierre de este informe se publicó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025⁵⁵ que aprueba las normas de capacitación y rendimiento para el sector público. De esta forma se va concluyendo con la aprobación de las normas que regulan la materia de desarrollo de capacidades en el marco del Estado descentralizado⁵⁶.

⁵¹ En particular en los departamentos de Cajamarca, Piura, Cusco, La Libertad, Ayacucho y San Martín. <http://sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=20&ss=142&sss=0&p=1&c=893>

⁵² Los siete ejes estratégicos son: (i) Identificación permanente de las necesidades (demanda); (ii) Desarrollo de actividades que busquen generar capacidades y mejorar los desempeños (oferta); (iii) Seguimiento; (iv) Gestión de información y conocimiento; (v) Promoción y difusión de los logros locales; (vi) Generación y fortalecimiento de espacios para intercambio de experiencias, y; (vi) Uso de TIC en procesos de formación y en el desempeño profesional.

⁵³ Artículo 3° del Decreto Supremo N° 004-2010-PCM.

⁵⁴ Resolución Directoral N° 130-2009-EF/68.01, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 7 de julio de 2009.

⁵⁵ Decreto Supremo N° 009-2010 -PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de enero de 2010.

⁵⁶ Sobre los aspectos del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025, cfr. Infra.

Sistema de Información aún pendiente.

La existencia de un sistema de información, como en otras oportunidades se ha sostenido⁵⁷, resulta un elemento esencial para la continuidad y fortalecimiento del proceso de descentralización, puesto que existe información dispersa en manos de distintas entidades del Estado. Esta ausencia se hace más evidente en lo que respecta a la construcción de la gestión descentralizada de servicios; pues, la gestión descentralizada requiere de un adecuado flujo de información entre los distintos actores que participan del proceso de descentralización -entidades del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República, los gobiernos descentralizados, las entidades rectoras de los sistemas administrativos, entre otros- con la finalidad de adoptar las mejores decisiones. Sobre todo porque cada uno de ellos, en su gestión cotidiana, produce información relevante que debería ser compartida. Así, actualmente todos los gobiernos descentralizados están conectados a los sistemas de información de los sistemas administrativos -como el SIAF y el SEACE- y se encuentran obligados a implementar portales de transparencia. De igual modo, el CEPLAN debe desarrollar un sistema de información integrado que sea la base de la planificación y del seguimiento de la gestión del Estado en todos sus niveles⁵⁸. Existen también otras bases de datos como las de SUNAT, COFOPRI, INDECI, del gobierno electrónico, entre otras, que debidamente articuladas deberían generar información para una mejor toma de decisiones del conjunto de los tres niveles de gobierno.

Por su parte, de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, la Secretaría del

Descentralización tiene la responsabilidad de desarrollar un sistema de información sobre las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales. Y para ello, el sistema de seguimiento de la metodología de presupuesto por resultados podría brindar información relevante sobre el cumplimiento de las metas que deben alcanzar los gobiernos descentralizados a través de su gestión. Sin embargo, hasta el momento continua pendiente el diseño e implementación de un sistema de información y comunicación que de cuenta sobre los avances del proceso de descentralización, que articule la información que producen los diversos actores involucrados en el proceso, así como los diferentes mandatos normativos sobre producción de información. Este sistema, además, debería incluir información sobre el proceso de descentralización dirigida a la ciudadanía, puesto que la participación de la ciudadanía en la gestión descentralizada, sea a través de los mecanismos de participación creados en el marco del proceso de descentralización o en la elección de sus autoridades, requiere de información adecuada para la formulación de propuestas y para la toma de decisiones.

3. Avanzando en la Implementación de tres Nuevos “Sistemas”

El proceso de descentralización y modernización del Estado, como ya se ha mencionado, plantea la necesidad de reformular y adecuar los sistemas administrativos del Estado con el objetivo de responder a las necesidades de los gobiernos regionales y locales, tomando en consideración la heterogeneidad de los mismos (integración), y a su vez sirviendo de instrumento para la gestión eficiente de sus recursos. En tal sentido, el actual

⁵⁷ Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones. Lima, 2009, p. 56.

⁵⁸ Los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Nacional 2010 - 2021, desarrollado por el CEPLAN, de manera concertada, definen como uno de sus ejes prioritarios al “Estado Descentralizado al servicio de los ciudadanos y del desarrollo”, sentando la base para la discusión acerca de la necesidad de un sistema de información consistente y claro, que incorpore indicadores de seguimiento y monitoreo, ejecutándose de manera integral la reforma del Estado.

proceso de descentralización, modernización y reforma que viene llevando a cabo el Estado peruano considera la mejora de los sistemas administrativos como lineamiento de política nacional y de desarrollo económico, que incluye a la simplificación administrativa y a la reforma del empleo público, como ejes prioritarios.

Durante el año 2009, se pueden reportar avances respecto a la implementación de tres sistemas: el Presupuesto por Resultados, el sistema de Recursos Humanos, a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Presupuesto por resultado

El presupuesto por resultados (PpR) es una metodología que implica cambiar la forma tradicional de tomar decisiones de gestión presupuestal centrada en las líneas de gasto, insumos y procesos hacia otra que privilegia a la persona como el eje central (resultados). En este marco, el MEF desde el año 2007, viene

implementando progresivamente el PpR, desarrollando la programación presupuestaria estratégica, el seguimiento de productos y resultados, las evaluaciones independientes y el monitoreo participativo para los programas estratégicos definidos por el Estado⁵⁹, involucrando a los tres niveles de gobierno.

La implementación del Presupuesto por Resultados ha priorizado la “Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los pobres”, mediante la formulación de programas orientados a la asistencia social (red de protección social), inversión en capacidades e inversión física local (infraestructura básica social y económica).

En esa línea, se puede considerar como avance de la implementación del PpR durante el año 2009, la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE). Este componente integra las etapas de programación, formulación y seguimiento de los programas estratégicos definidos, identificando los productos necesarios para el logro de resultados, así como los indicadores de desempeño para la etapa de seguimiento. Para el año 2008, se incluyeron 5 programas estratégicos, con un presupuesto que ascendió a 2,812 millones de nuevos soles, entre los que se encuentran: articulado nutricional; salud materna neonatal; logros de aprendizaje; acceso a la identidad, y; acceso a servicios sociales y oportunidades de mercado. Posteriormente se incorporaron programas adicionales como la gestión ambiental prioritaria; acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas en poblaciones rurales; acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en áreas rurales, y; acceso a energía en localidades rurales.

La ejecución del presupuesto por resultados constituye una importante oportunidad para el fortalecimiento del proceso de descentralización, puesto que incorpora a los diversos actores de los gobiernos regionales y locales en el rediseño de instrumentos de planificación estratégica acorde con objetivos de desarrollo territorial y articulados a políticas y objetivos nacionales, mediante procesos de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades.

⁵⁹ Programas Estratégicos definidos en las Leyes de Presupuesto Público (2007, 2008, 2009 y 2010).

Durante el 2009, se llevó a cabo el proceso de diagnóstico y diseño de nuevos programas estratégicos⁶⁰, lográndose el establecimiento de líneas de base e identificando los productos y resultados a obtenerse, así como los indicadores para su medición. Entre dichos programas se encuentran: seguridad ciudadana; acceso a la justicia; prevención del delito y nuevo código procesal penal; productividad rural; sanidad agraria; accidentes de tránsito, y; competitividad para la micro y pequeña empresa.

La ejecución del presupuesto por resultados constituye una importante oportunidad para el fortalecimiento del proceso de descentralización, puesto que incorpora a los diversos actores de los gobiernos regionales y locales en el rediseño de

instrumentos de planificación estratégica acorde con objetivos de desarrollo territorial, y articulados a políticas y objetivos nacionales mediante procesos de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades.

El presupuesto público 2010 considera 1,520 millones de nuevos soles de transferencia a los gobiernos regionales (13% del presupuesto público total), en el marco de la implementación del presupuesto por resultados, clasificados por Programa Presupuestal Estratégico a fin de concretar las acciones propuestas en cada uno de ellos⁶¹. Esta transferencia de recursos representa una oportunidad para la gestión de los gobiernos regionales, así como para redefinir sus metas y objetivos.

Cuadro N° 4

Programas Estratégicos del Presupuesto por Resultado 2008 - 2009

Programa presupuestal estratégico 2008-2009	Sectores involucrados
1. Articulado nutricional	MINSA, MIMDES, PCM, GR, GL
2. Salud materno neonatal	MINSA, GR, GL
3. Logros de aprendizaje	MINEDU, GR, GL
4. Acceso a la identidad	RENIEC
5. Acceso a servicios sociales y oportunidades de mercado	MTC, GR, GL
6. Gestión ambiental prioritaria	MINAM, GR, GL
7. Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas en poblaciones rurales	MVCS, GR, GL
8. Acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en áreas rurales	MTC, GR, GL
9. Acceso a energía en localidades rurales	MINEM, GR, GL
10. Seguridad ciudadana	MININTER, GR, GL
1. Acceso a la justicia	MINJUS
12. Prevención del delito y Nuevo Código Procesal Penal	M. Público, Poder Judicial, MINJUS, MININTER
13. Productividad rural y sanidad agraria	MINAG, SENASA, GR, GL
14. Accidentes de tránsito	MTC, MININTER, GR, GL
15. Competitividad para la micro y pequeña empresa	PRODUCE, GR, GL

Fuente y elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

⁶⁰ Ley de Presupuesto Público 2009, Ley N° 29289, publicada en el Diario Oficial El Peruano, diciembre 2008.

⁶¹ La información relacionada a las transferencias al año 2010, de los gobiernos regionales respecto al presupuesto por resultados y sus programas presupuestales estratégicos, puede ser consultada a través de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, http://www.mef.gob.pe/PRENSA/notaprensa/NP_Presupuesto_2010.php

Asimismo, para la formulación presupuestal durante el año 2010, se incorporará de manera obligatoria a los gobiernos locales a través del seguimiento de las metas trazadas en los Programas Estratégicos (programas pilotos); y de la aplicación del enfoque por resultados, en la elaboración y desarrollo de los presupuestos participativos. Así, el presupuesto por resultados exige que los gobiernos subnacionales:

- Articulen de manera concertada la planificación estratégica local a la planificación del desarrollo regional y nacional.
- Promuevan el rediseño organizacional de las municipalidades, promoviendo una nueva cultura de gestión y rediseñando sus procesos y su estructura orgánica en función al desempeño institucional que les toca cumplir.
- Propicien la participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestal, a fin de considerar las verdaderas necesidades de la población.

De igual modo, el PpR es una fuente de información muy importante sobre el cumplimiento de metas desde las diferentes intervenciones del Estado, principalmente a nivel regional, mediante la implementación de sus programas estratégicos. Cada uno de ellos, define metas e indicadores de cumplimiento los cuales son evaluados periódicamente. Estas mediciones pueden convertirse en indicadores de monitoreo de la gestión descentralizada, los cuales evalúen la eficiencia y eficacia de la gestión y de las medidas adoptadas, así como, de ser el caso, posibles acciones correctivas.

Es importante mencionar que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) firmó un convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio de Economía y Finanzas, con el propósito de levantar información en muestras representativas a nivel nacional y departamental a fin de estimar los indicadores de resultados de los Programas Estratégicos diseñados, lo que sugiere un avance importante en la recolección de información para el presupuesto por resultados y el proceso de descentralización. De igual modo, el Ministerio de Economía ha implementado un aplicativo informático, que registra el avance físico de metas de unidades ejecutoras y pliegos regionales⁶², a disposición de la población en general.

Estos esfuerzos representan una herramienta relevante para la construcción de un sistema de evaluación del proceso de descentralización y un aporte importante para la implementación de una gestión descentralizada. Sin embargo, el avance en esta materia dependerá también del fortalecimiento de las habilidades de autoridades y funcionarios en materia de gestión y formulación de presupuestos por resultados. En tal sentido, corresponde principalmente al MEF y otras instancias nacionales responsables del fortalecimiento de las capacidades de gestión pública pongan especial atención en este aspecto a efectos de alcanzar los avances efectivos en la implementación de este sistema.

SERVIR y los avances en el Sistema Nacional de Recursos Humanos.

Luego de su creación en el año 2008⁶³, la Autoridad Nacional de Servicio Civil - SERVIR, realizó entre sus primeras acciones la convocatoria de profesionales altamente capacitados con

⁶² Dicho aplicativo informático se encuentra en la página web del MEF, en el siguiente link: <http://dnpp-ppr.mef.gob.pe:8080/webPpr/>

⁶³ Decreto Legislativo N° 1023, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 21 de junio de 2008.

la finalidad de integrar el Cuerpo de Gerentes Públicos⁶⁴. Estos profesionales han sido puestos a disposición de las instituciones del sector público descentralizado. Para tal efecto, se aprobó el Reglamento del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos⁶⁵ y la Escala Remunerativa de los mismos⁶⁶.

Según cifras de SERVIR, durante el primer año, se incorporaron 49 gerentes públicos, los cuales se encuentran asignados a entidades del Gobierno Nacional y de los gobiernos regionales. Esta institución había proyectado la inclusión de 60 Gerentes Públicos al cierre del año 2009. Asimismo, se prevé para el 2010 la selección de 100 nuevos Gerentes Públicos, los cuales podrían ser asignados a gobiernos locales y a puestos de

alta especialización de organismos del Poder Ejecutivo. De esta forma, SERVIR ha asignado un total de 32 gerentes públicos a los gobiernos regionales desde el inicio de sus operaciones, concentrando sus servicios en 6 departamentos, entre ellos Huancavelica y Apurímac que son departamentos que presentan altos índices de pobreza.

Cabe anotar que, en general, no han sido muchos los gobiernos descentralizados que se animaron a solicitar apoyo de este cuerpo de gerentes. Algunas autoridades han mencionado su preocupación por el surgimiento de potenciales conflictos con sus equipos de trabajo al introducir personal con un sistema salarial "privilegiado" en comparación a los salarios regulares de sus

Cuadro N° 5							
Gerentes públicos solicitados, incorporados y por incorporarse a los gobiernos regionales							
UNIDADES ORGANICAS	APU	JUN	CAJ	HCA	ICA	LIM	TOT
Gerencia Regional de Administración (y Finanzas)							
- Gerente Regional	1	1	1				3
- Sub-Gerente de Logística (y Patrimonio)	1				1		2
- Sub-Gerente de Tesorería					1		1
Gerencia Regional de Planif., Ppto. y Acondic. Territorial							
- Gerente Regional	1	1		1		1	4
- Sub-Gerente de Planif. y A. Territorial.				1			1
- Sub-Gerente de Ppto. y Tributación			1	1			2
- Sub-Gerente de OPI	1	1		1	1		4
Gerencia Regional. de Infraestructura							
- Gerente Regional	1	1	1				3
- Sub-Gerente de Estudios	1	1					2
- Sub-Gerente de Obras		1		1	1		3
- Sub-Gerente de Supervisión (y Liquidaciones)	1	1			1		3
Gerencia Regional de Desarrollo Económico / Gerente Regional						1	1
Organismo de gestión de inversión / Dir. Ejecutivo			1				1
Gerentes sub-regionales(Plan y Ppto, Infraestr.)	2						2
TOTALES	9	7	4	5	5	2	32

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

⁶⁴ Decreto Legislativo N° 1024, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 21 de junio de 2008.

⁶⁵ Decreto Supremo N° 030-2009-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 17 de mayo de 2009.

⁶⁶ Decreto Supremo N° 108-2009-EF, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 17 de mayo de 2009.

entidades. De otro lado, se reportaron retrasos en la asignación de gerentes públicos en los casos del Sector salud y del Gobierno Regional de Junín⁶⁷.

Si bien SERVIR ha concentrado gran parte de sus esfuerzos en la creación de este Cuerpo de Gerentes Públicos, al cierre del año 2009, quedó pendiente de reglamentar normas de importancia para la construcción de un sistema consolidado y descentralizados de recursos humanos:

- Decreto Legislativo N° 1025: Capacitación y Rendimiento para el Sector Público, a fin de incorporar un sistema de incentivos y evaluaciones para el desarrollo de capacidades el funcionario público. No obstante, el reglamento fue aprobado durante el mes de enero 2010.
- Decreto Legislativo N° 1026: Transferencia de funcionarios a los gobiernos regionales, la cual crea condiciones para la modernización institucional de los gobiernos descentralizados.

Sin embargo, al cierre del presente informe, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025 fue aprobado y publicado en el Diario Oficial. Esta norma define los principales lineamientos del fortalecimiento de capacidades del sector público, reglamentando el entrenamiento y rendimiento de los funcionarios y los trabajadores del sector mediante la implementación de un Plan de Desarrollo, por entidad, que incorpore acciones de capacitación (demanda y oferta), financiamiento, y evaluaciones de medición de competencias y logro de metas.

SERVIR ha llevado a cabo actividades de fortalecimiento de capacidades, como el Primer

Encuentro Nacional de Gestores de Recursos Humanos del Sector Público⁶⁸; no obstante, resultaría importante que esta entidad programe un plan intensivo de capacitación en recursos humanos para el año 2010.

Uno de los desafíos que habrá de afrontar SERVIR es la coexistencia de varios regímenes laborales en el sector público, entre los que se encuentran, los regímenes del Decreto Legislativo N° 728, Decreto Legislativo N° 276, y los casos de contratos de servicios no personales. Se espera que con la definición de un nuevo sistema de recursos humanos del Estado, se pueda superar esta situación.

Asimismo, es preciso que SERVIR incorpore dentro de sus políticas de acción criterios basados en la equidad de género, en el sentido de asegurar la participación de la mujer, estableciendo una cuota mínima, en cargos con poder de decisión, a nivel de los tres niveles de gobierno, incluyendo al cuerpo de Gerentes

Uno de los desafíos que habrá de afrontar SERVIR es la coexistencia de varios regímenes laborales en el sector público, entre los que se encuentran, los regímenes del Decreto Legislativo N° 728, Decreto Legislativo N° 276, y los casos de contratos de servicios no personales. Se espera que con la definición de un nuevo sistema de recursos humanos del Estado, se pueda superar esta situación.

⁶⁷ Ver nota periodista del diario El Comercio, 25 de julio de 2009, <http://elcomercio.pe/impresa/notas/surgen-demoras-asignacion-puestos-gerentes-publicos/20090725/318647>

⁶⁸ Llevado a cabo el 3 y 4 de diciembre de 2009.

Públicos. La experiencia internacional muestra la efectividad de esta política de igualdad de oportunidades, por ejemplo, Colombia estableció un mínimo del 30% en los cargos de máximo nivel decisorio de carácter administrativo, en las tres ramas del poder público y en otros niveles decisorios con atribuciones de dirección y mando en la formulación, planificación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado⁶⁹. Esta medida ha contribuido en el caso colombiano a superar las barreras de inequidad por género, además de mostrar mejoras en la gestión en la rama Ejecutiva, por la eficacia de los resultados. Un reto más para SERVIR en el camino de la modernización de la gestión pública.

Los retos del Sistema Nacional de Planificación Estratégica en el Estado descentralizado.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) se instaló en el mes de octubre de 2008⁷⁰, teniendo como objetivos de mediano plazo (3 años) la consolidación institucional, la elaboración del Plan Estratégico Nacional 2010 - 2021 (Plan Perú)⁷¹, apoyo a procesos de reforma del Estado (entre ellos el proceso de descentralización), y soporte a las actividades de planeamiento de las JCI.

En el transcurso del 2009, CEPLAN continuó sus operaciones, presentando en el mes de enero

la Directiva de Planeamiento Estratégico del Desarrollo Nacional 2010 - 2021⁷². Esta Directiva constituye un punto de partida para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Perú) 2010-2021, estableciéndose la metodología, procedimientos, responsabilidades funcionales, y cronograma de elaboración.

CEPLAN se abocó a la formulación del contenido del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021, definiendo los principales lineamientos estratégicos⁷³. Se priorizaron 6 ejes de políticas basadas en el Acuerdo Nacional: derecho fundamentales y dignidad de las personas; igualdad de oportunidades y acceso a los servicios básicos; estado descentralizado al servicio de los ciudadanos y del desarrollo; economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad; desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada, y; recursos naturales y ambiente.

El diseño de estos lineamientos tuvo como objetivo primordial la elaboración de un diagnóstico consensuado de la realidad nacional, a fin de constituirse como línea de base de la cual partiría el plan estratégico de desarrollo. La elaboración del plan fue producto de 24 talleres de trabajo, que contaron con la participación de entidades públicas nacionales y regionales, así como la representantes de la sociedad civil, la academia, y especialistas de diversos

⁶⁹ La Ley de Cuotas Colombiana -Ley N° 581/2000 - establece que las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública, mediante una cuota mínima del 30% en los cargos de máximo nivel decisorio de carácter administrativo en las ramas del poder ejecutivo, basándose en el mandato constitucional que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que para hacer efectivo ese derecho pueden elegir y ser elegidos y elegidas.

⁷⁰ Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Decreto Legislativo N° 1088, publicado en el Diario Oficial el Peruano el 28 de junio de 2008. Reglamento de Organización y Funciones del CEPLAN, Decreto Supremo N° 046-2009-PCM, publicado en el Diario Oficial el Peruano el 23 de julio de 2009.

⁷¹ Resolución N° 009-2009/CEPLAN/PCM, aprueba la Directiva para la Formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

⁷² Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 009 - 2009/CEPLAN/PCD.

⁷³ Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Nacional 2010-2021, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, Presidencia del Consejo de Ministros, agosto 2009.

campos. Asimismo, esta institución diagramó la priorización de programas y proyectos de desarrollo nacional a fin de establecer la trayectoria a seguir en este campo.

Es preciso indicar, sin embargo, que la elaboración del documento base consideró plazos ajustados y pocos espacios de validación, sobre todo a nivel local, lo cual podría originar un diagnóstico no conciliado con los planes de desarrollo local, lo cual no sería una referencia adecuada para la elaboración del Plan Perú.

CEPLAN se comprometió entregar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, Plan Perú 2021, en el mes de diciembre de 2009; a la fecha de cierre de la presente edición la versión preliminar del documento está siendo discutida en la Comisión Anticrisis del Congreso de la República, a fin de recibir aportes y proceder a la publicación oficial del documento

De otro lado, en términos institucionales el CEPLAN tiene limitada capacidad de gestión, principalmente por su escaso presupuesto que en el 2009 fue de 3 millones de nuevos soles, provenientes del tesoro público. De igual modo,

aún es débil su capacidad para involucrarse en los diferentes procesos de planeamiento de los gobiernos regionales y locales (planes concertados, presupuestos participativos, presupuesto por resultado, planes de desarrollo económico); y su capacidad para concertar y dialogar con diversos actores, prioritariamente de los gobiernos locales. Es importante resaltar que a la fecha existen gobiernos regionales implementando un CEPLAR (Centro Regional de Planeamiento Estratégico), aspecto que si es tomado en consideración por el ente rector, reforzaría su rol y la ejecución del sistema nacional de planificación que incluya los tres niveles de gobierno debidamente articulados.

Por tales motivos, es indispensable que CEPLAN fortalezca su rol como ente rector del planeamiento estratégico del Estado, a través de una estrategia de desarrollo institucional, hacia objetivos claros y precisos, a fin que el país cuente con una eficaz institución de prospectiva nacional.

4. Un Presupuesto Público para un país descentralizado

El diseño de un Presupuesto Público Nacional Descentralizado tiene por objetivo desarrollar instrumentos y herramientas que permitan avanzar de manera efectiva en la consolidación del proceso de descentralización, mediante la transferencia de recursos financieros basados en las competencias asumidas por los gobiernos regionales y locales, y de acuerdo a sus necesidades reales de gasto en relación a la provisión de bienes y servicios a la población.

Es importante resaltar que a la fecha existen gobiernos regionales implementando un CEPLAR (Centro Regional de Planeamiento Estratégico), aspecto que si es tomado en consideración por el ente rector, reforzaría su rol y la ejecución del sistema nacional de planificación que incluya los tres niveles de gobierno debidamente articulados.

Transferencias Presupuestales en el marco del proceso

La Ley de Descentralización Fiscal⁷⁴ (2004), estableció dos etapas para la asignación de recursos a los gobiernos regionales⁷⁵:

- Primera etapa: Asignación de recursos provenientes de las transferencias presupuestales realizadas por el gobierno nacional y por el Fondo de Compensación Regional (FONCOR).
- Segunda Etapa: Recursos provenientes de las transferencias presupuestales; recaudación efectiva de cada región (impuestos del gobierno regional); incentivos al esfuerzo fiscal; y convenios de la cooperación interinstitucional.

Asimismo, la primera etapa condicionaba la implementación al proceso de transferencia de funciones, a fin de asignarles recursos financieros anualmente del presupuesto público. La segunda etapa estableció como requisito la creación de regiones.

Es ampliamente conocido que sólo se ha avanzado en la primera etapa, puesto que la conformación de regiones aún se encuentra pendiente. La primera etapa se encuentra en ejecución, aunque de manera poco eficiente y con algunos retrasos, básicamente originadas por la demora en la implementación del proceso. En efecto, aún está pendiente la asignación clara de las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno; así como la estimación técnica de los recursos que se requieren para ejecutar satisfactoriamente las competencias ya

transferidas. Ello genera que el actual modelo de financiamiento (transferencias desde el Gobierno Nacional a los gobiernos descentralizados) sea discrecional, poco predecible y no promueva la equidad entre las regiones⁷⁶.

En este contexto, la evolución de las transferencias de recursos del Gobierno Nacional a los gobiernos descentralizados, en el período 2004 - 2009, muestra una tendencia promedio creciente, explicada principalmente por la asignación de recursos provenientes del canon, sobrecanon, regalías mineras y el FONCOMUN (a nivel local), a pesar de la disminución de las transferencias correspondientes a recursos ordinarios. Es importante considerar que durante los últimos años las transferencias a los gobiernos regionales y locales han sido producto de ingresos transitorios, provocando dependencia de una fuente de financiamiento volátil vinculada al boom de los commodities, así como a la recaudación de IGV basada en variación de los niveles de consumo, generando un potencial riesgo de desfinanciamiento en períodos de desaceleración económica, como el experimentado durante el 2009⁷⁷.

Si bien es importante destacar la evolución positiva de las transferencias, se aprecia cierta distorsión en la asignación de los recursos entre los departamentos y provincias, originando inequidad y desbalance, sin priorizar criterios estándares como niveles de desarrollo e índices de crecimiento. Como se puede apreciar en el Gráfico N° 2, la diferencia entre el gobierno regional que recibió la mayor cantidad de recursos en el año 2009 (Cusco) y al cual se le asignó la menor cantidad (Huánuco) es de 247 millones de nuevos soles.

⁷⁴ Decreto Legislativo N° 955, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 5 de febrero de 2004.

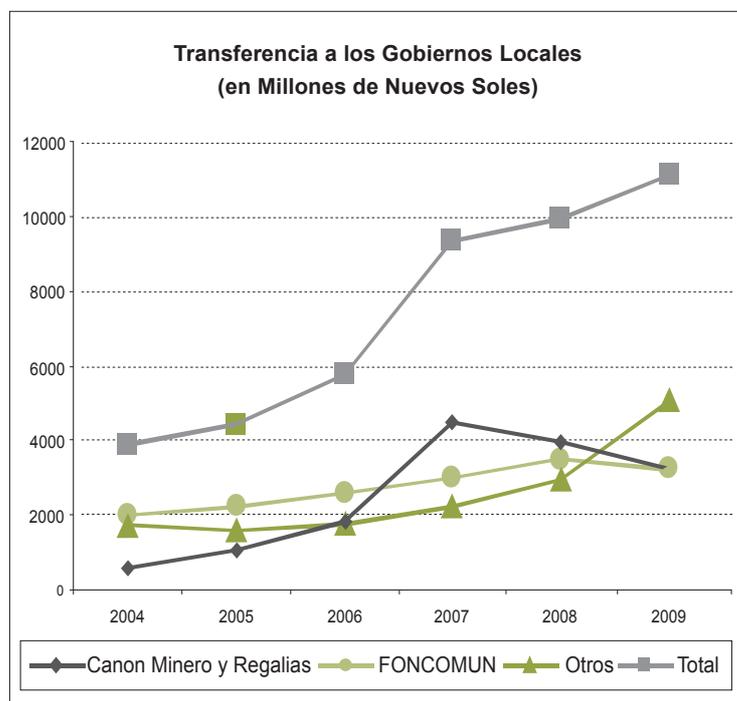
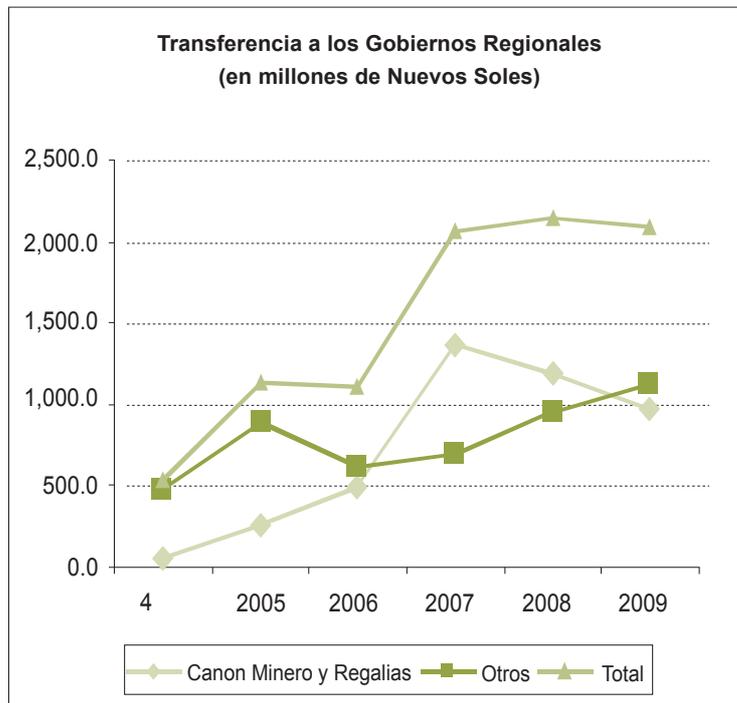
⁷⁵ Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria, Documentos de Debate, marzo 2009, p.17.

⁷⁶ Arias, Luis Alberto y Carlos Casas. Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal, ANGR, setiembre 2009, p. 4.

⁷⁷ Ibid., p. 68.

Gráfico N° 1

**Transferencia de Recursos Gobiernos Descentralizados 2004 - 2009
(en millones de Nuevos Soles)**



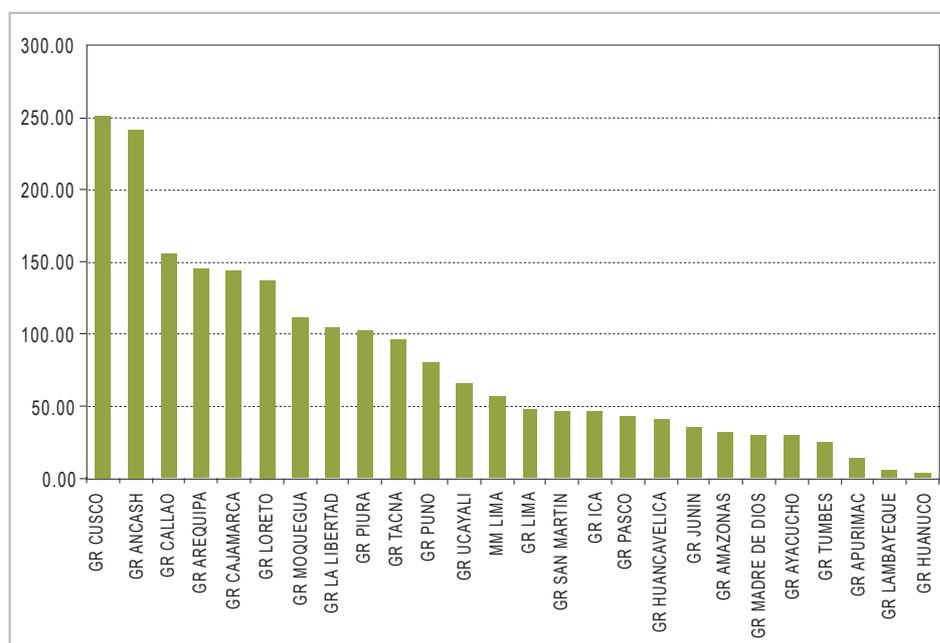
Fuente: Portal de Transparencia Económica, MEF.

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

* El rubro otros comprende recursos ordinarios, canon y regalías forestales, entre otros.

Gráfico N° 2

Distribución de Transferencias por Gobiernos Regional - 2009 (en millones de Nuevos Soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica, MEF.
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

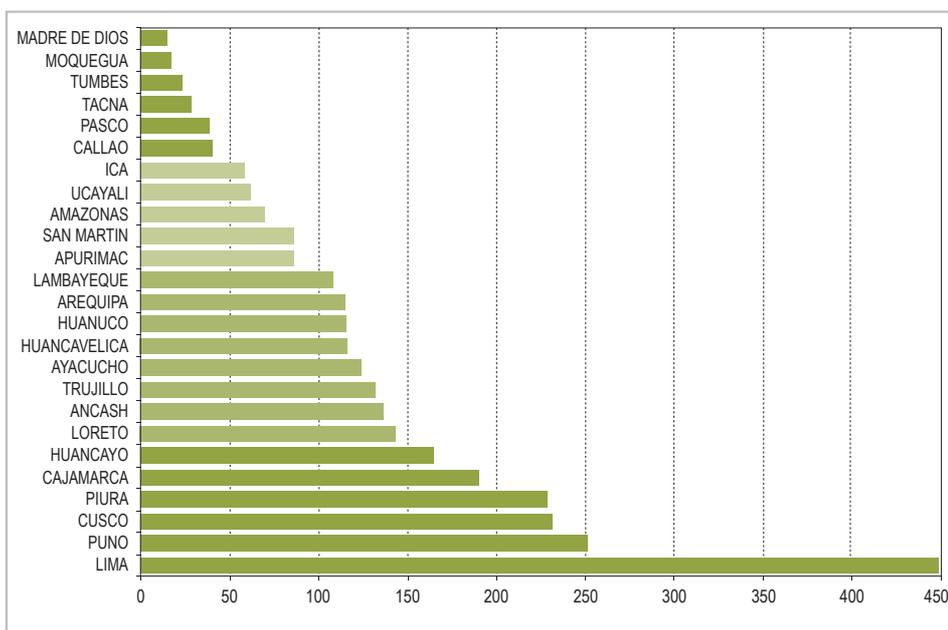
En relación a este aspecto, los diversos actores opinan que las transferencias de recursos desde el gobierno nacional, muestran todavía un carácter “centralista”, que limitan el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales, así como la consolidación de su autonomía. Las transferencias presupuestales a los gobiernos descentralizados no se han realizado de acuerdo a sus responsabilidades reales de gasto, sino responden fundamentalmente a criterios de asignación basados en el comportamiento histórico de ejecución. Dichas transferencias deberían encontrarse directamente ligadas al costo de ejercer las funciones asumidas (previas y transferidas) con los niveles actuales de servicio y responder a resultados.

En el mismo sentido, los representantes de la ANGR, AMPE y REMURPE, opinan que los fondos de compensación, como FONCOMUN Y FONCOR, no cumplen eficazmente su función, al asignar a la vez fondos a los departamentos pobres en

recursos naturales y también a los que poseen cantidades significativas de dinero por concepto de canon, acrecentando así las diferencias entre departamentos (Ver Gráfico N° 3). Como se sabe, las transferencias por canon y regalías sólo corresponden a algunos departamentos, que no necesariamente albergan los mayores índices de pobreza, agravando aún más la inequidad en las asignaciones.

Los efectos de la crisis financiera y económica internacional en el país, afectaron de alguna manera la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales, dada la volatilidad observada en las transferencias financiadas con el impuesto a la renta y las regalías de los recursos naturales, originando la protesta de los diversos actores involucrados. En este sentido, se llevó a cabo la implementación del Plan Anticrisis, el cual es considerado por algunos especialistas como “recentralista”. Ello, debido a que no considera la real necesidad de gasto de cada uno de

Gráfico N° 3

Distribución Departamental de las Transferencias FONCOMUN 2009 (En millones de Nuevos Soles)

Fuente: MEF.

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

los gobiernos subnacionales, ni la capacidad de ejecución priorizando programas sociales impulsados desde el nivel nacional, a través de la asignación de recursos para la construcción de obras de infraestructura, las cuales no necesariamente se encuentran acordes a la capacidad de ejecución, ni a los planes de desarrollo de los gobiernos regionales y locales.

Como parte del Plan Anticrisis, el Gobierno Nacional determinó una serie de acciones a favor de los gobiernos subnacionales, entre las que se encuentran las siguientes:

- Plan de Incentivos Municipales (Ley N° 29332), mediante el cual se autorizó una partida de aproximadamente 700 millones de nuevos soles, para la ejecución de proyectos de infraestructura social y productiva, en las jurisdicciones correspondientes a los 24 departamentos del país, con el objetivo de dinamizar la

economía local, a fin de compensar los menores ingresos por la disminución del FONCOMUN.

- Transferencia de alrededor de 4 millones de nuevos soles, a favor de 40 municipalidades distritales de siete regiones del país, para la ejecución de diversas obras de desarrollo (construcción y mejoramiento de aulas escolares, puestos de salud, escalinatas para acceso peatonal, sistemas de agua potable, entre otras obras).
- Autorización a los gobiernos locales y regionales sobre el destino de entre el 20% y 50% de los recursos del canon y regalías mineras exclusivamente para el mantenimiento de infraestructura.
- Modificación del Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública: incremento de montos mínimos en proyectos de

inversión, de 300 mil a 1,2 millón de nuevos soles, con la finalidad de que los gobiernos descentralizados actúen de forma directa.

- Creación de Fideicomisos Regionales con el objetivo de facilitar recursos a los gobiernos regionales, mediante endeudamiento público para proyectos de inversión e infraestructura.

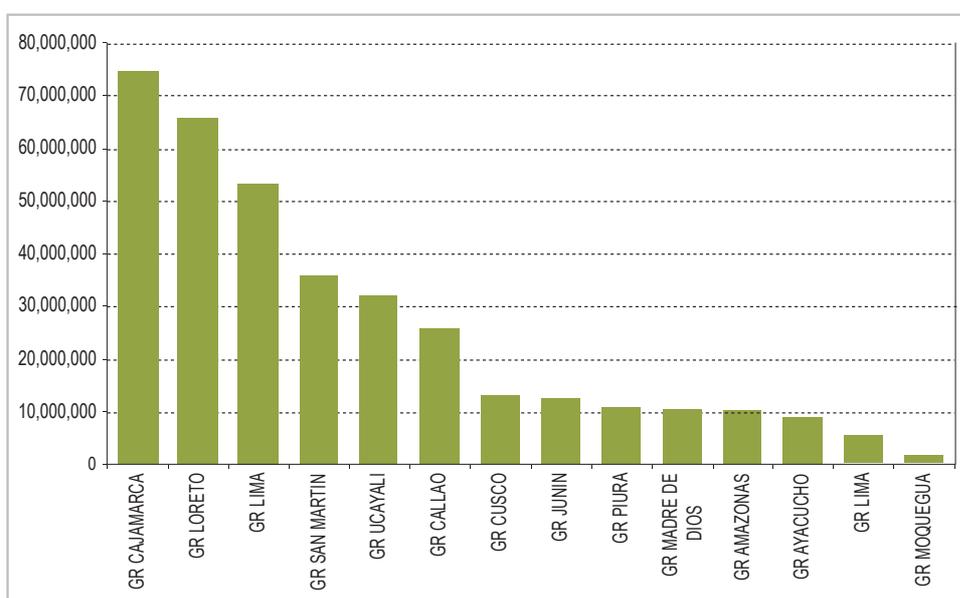
La implementación de estas medidas exigió una mejora en la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados, los cuales aún requieren seguir fortaleciendo sus capacidades en el manejo de sus recursos para superar las dificultades que aún presentan en la ejecución del

gasto público. Estas dificultades se encontrarían asociadas a varios factores: a) fuertes restricciones para contar con equipos técnicos especializados en logística, administración, presupuesto e inversiones; b) limitadas capacidades para una adecuada selección y gestión del personal; c) costos de transacción elevados para los procesos de convocatoria, licitación y negociación de compras y adquisiciones; y d) mercados de construcción y equipos poco desarrollados, especialmente en las áreas rurales⁷⁸.

El "Ranking del avance de la ejecución de inversiones en el Poder Ejecutivo - 2009", elaborado por el Congreso de la República⁷⁹, muestra una ejecución de inversiones para el Gobierno Nacional de 76,2%, mientras los gobiernos

Gráfico N° 4

Recursos Transferidos - Fideicomisos Regionales 2009 (en Nuevos Soles)



Fuente: MEF.

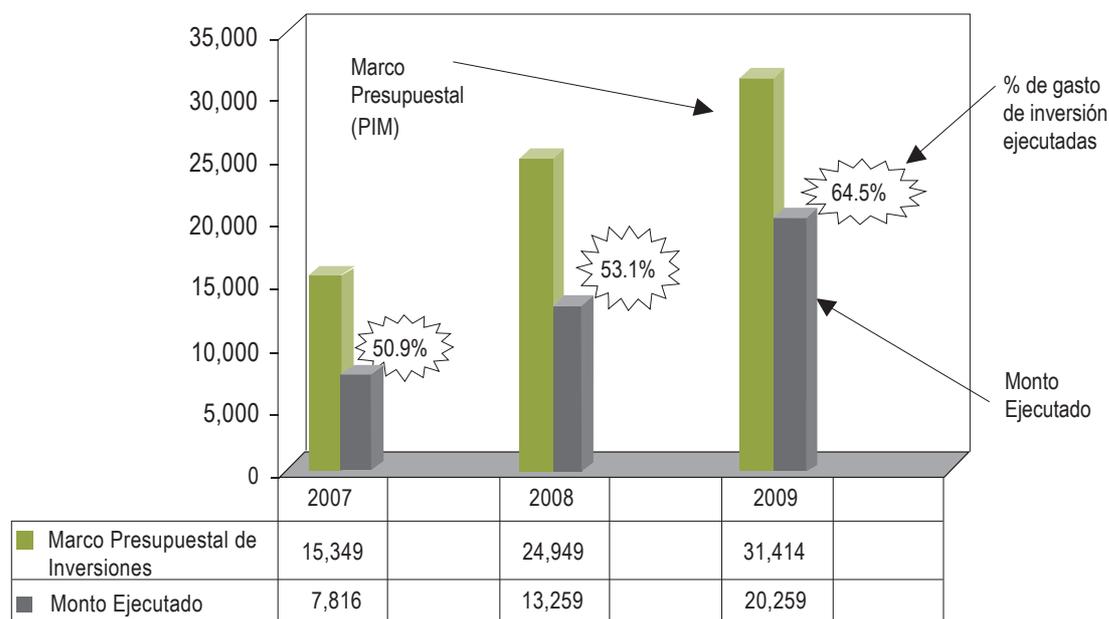
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

⁷⁸ Grupo Propuesta Ciudadana. Gestión Presupuestal y Presupuesto Participativo en un contexto de crisis: Amenazas y Desafíos para las Regiones, Separata XII, Ciclo de formación, mayo 2009.

⁷⁹ Congreso de la República, Ranking del Avance de la Ejecución de Inversiones del Sector Público, año fiscal 2009, diciembre 2009. Es importante mencionar que este ranking sólo mide la ejecución en términos de proyectos de inversión, mas no incluye, la ejecución del gasto corriente.

Gráfico N° 5

Ejecución de inversiones del sector público 2007 - 2009



Fuente: Ranking de Ejecución de Inversiones 2009, Congreso de la República.

regionales ejecutaron el 57,8%, y el nivel local 60,8%. En términos generales, el Estado en su conjunto ejecutó 64,5% de los recursos presupuestados para inversión pública, dejándose de ejecutar aproximadamente 11 mil millones de nuevos soles, de los recursos destinados en el Plan de Estimulo Económico. Pese a ello, la tendencia es positiva respecto de años anteriores.

La ejecución del gasto público (gasto corriente, capital e inversiones) ha sido un tema de discusión permanente a lo largo del 2009. El MEF y, en general el Ejecutivo mantienen una postura al respecto, argumentando que los problemas en la ejecución se deben principalmente a la falta de maduración en la gestión de los recursos. Sustentan su posición en lo siguiente:

- Carencia de cuadros profesionales y técnicos que impiden superar los bajos niveles de ejecución presupuestal anual.

- Carencia de un sistema de costeo técnico, relacionado a las reales necesidades del territorio.
- Falta de planes de desarrollo económico y de inversiones consolidado, con la finalidad de canalizar los recursos de manera eficiente.
- Fallas de articulación entre los gobiernos regionales y locales, en relación al diseño e implementación de planes en beneficio de la comunidad y la región.

Sobre el particular, la ANGR, AMPE, y REMURPE, manifestaron que la actitud de desconfianza del MEF no es positiva para el proceso de descentralización, y además, no es razonable puesto que los gobiernos subnacionales han demostrado tener capacidad de gasto y ejecución, la que ha mejorado en los últimos años. Así, en el período 2004 -2008, los gobiernos

Cuadro N° 6

Ranking de Ejecución de Inversiones: Gobiernos Regionales 2009 (Porcentaje de Avance)

Ranking	Pliego	Marco Presupuestal de Inversiones (PIM)	Monto Ejecutado	% de Avance de Ejecución
1	Gobierno Regional San Martín	229,516,173	222.642.133	97.0
2	Gobierno Regional Lambayeque	171,411,868	153.602.303	89.6
3	Gobierno Regional Amazonas	165,741,730	147.716.205	89.1
4	Prog. Gob. Reg. Lima Metropolitana	167,879,500	139.448.906	83.1
5	Gobierno Regional Puno	285,324,876	234.615.584	82.2
6	Gobierno Regional Junín	205,404,114	167.011.235	81.3
7	Gobierno Regional Arequipa	386,604,651	307.639.191	79.6
8	Gobierno Regional Ayacucho	160.626.488	126.896.620	79.0
9	Gobierno Regional Loreto	149.231.648	112.665.607	75.5
10	Gobierno Regional Huánuco	98.182.570	73.844.422	75.2
11	Gobierno Regional Huancavelica	187.958.407	132.231.738	70.4
12	Gobierno Regional Tumbes	118.020.534	81.176.146	68.8
13	Gobierno Regional Moquegua	284.110.786	190.422.921	67.0
14	Gobierno Regional Callao	141.922.267	94.668.188	66.7
15	Gobierno Regional Ucayali	231.581.231	151.710.934	65.5
16	Gobierno Regional Pasco	274.874.612	175.093.228	63.7
17	Gobierno Regional La Libertad	292.525.646	185.436.109	63.4
18	Gobierno Regional Cusco	516.978.068	305.993.902	59.2
19	Gobierno Regional Cajamarca	289.473.613	165.428.653	57.1
20	Gobierno Regional Lima	225.740.016	124.479.012	55.1
21	Gobierno Regional Apurímac	132.714.652	71.664.913	54.0
22	Gobierno Regional Madre de Dios	165.432.501	87.277.162	52.8
23	Gobierno Regional Piura	439.749.758	203.057.100	46.2
24	Gobierno Regional Ica	128.607.361	56.987.199	44.3
25	Gobierno Regional Tacna	370.748.468	142.419.142	38.4
26	Gobierno Regional Ancash	1.356.271.232	293.012.859	21.6
	Total Gobiernos Regionales	7,176,632,770	4.147.141.413	57.8

Fuente: Ranking de Ejecución de Inversiones 2009, Congreso de la República.

* La fuente ejecución de inversiones corresponde sólo al financiamiento de proyectos de inversión, mas no a gastos de personal, equipos, entre otros.

regionales incrementaron su capacidad de ejecución de inversión en 257% y los gobiernos locales en 289%⁸⁰, correspondiendo al año 2009 un aumento de 57,8% y 60,8% para los gobiernos regionales y locales respectivamente⁸¹. Asimismo, en relación a los saldos presupuestales finales argumentan que en la mayor parte de municipalidades y gobiernos regionales, son inexistentes o pequeños, y se encuentran comprometidos en los proyectos priorizados por el Presupuesto Participativo.

A la luz de estos argumentos, se puede concluir que los problemas en la ejecución del gasto se

deben a una conjugación de factores, basados principalmente en la debilidad de los sistemas administrativos del Estado y en la capacidad de los equipos técnicos.

En países como el Perú, en el cual aún no se ha concluido el proceso de descentralización, es necesario realizar una serie de modificaciones en los mecanismos de financiamiento existentes, con el objetivo de que los gobiernos regionales y locales cuenten con recursos de acuerdo a sus necesidades, las cuales se estimen bajo criterios y estimaciones técnicas. En ese sentido, es válido continuar con un sistema de transferencias intergubernamentales, que considere la coparticipación técnica de los gobiernos descentralizados en su definición a fin de canalizar la asignación de recursos hacia la ejecución de planes consolidados de inversión que puedan complementarse con lo directamente recaudado.

En países como el Perú, en el cual aún no se ha concluido el proceso de descentralización, es necesario realizar una serie de modificaciones en los mecanismos de financiamiento existentes, con el objetivo de que los gobiernos regionales y locales cuenten con recursos de acuerdo a sus necesidades, las cuales se estimen bajo criterios y estimaciones técnicas. En ese sentido, es válido continuar con un sistema de transferencias intergubernamentales, que considere la coparticipación técnica de los gobiernos descentralizados en su definición a fin de canalizar la asignación de recursos hacia la ejecución de planes consolidados de inversión que puedan complementarse con lo directamente recaudado.

Construcción del presupuesto público 2010: dificultades para el consenso

El 30 de noviembre de 2009, fue aprobada la Ley de Presupuesto Público 2010, Ley N° 29465, en la que se asigna al sector público un presupuesto total de S/. 81,858 millones de nuevos soles, observándose un crecimiento nominal del 13.1% respecto del 2009. De acuerdo a su composición, al Gobierno Nacional le corresponde 72% del presupuesto total, mientras que a los gobiernos regionales y locales el 15.8% y 12.2%, respectivamente⁸².

A pesar del crecimiento nominal del Presupuesto Público 2010, como se ha mencionado anteriormente, puede observarse

⁸¹ Congreso de la República, Ranking del Avance de la Ejecución de Inversiones del Sector Público, año fiscal 2009... op. Cit.

⁸⁰ Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), y Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), Pronunciamento Urgentes correcciones a la Ley de Presupuesto 2010, octubre 2009.

⁸² De acuerdo a cifras presentadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, www.mef.gob.pe

Cuadro N° 7

**Presupuesto del sector público 2009 - 2010 por niveles de gobierno
(Millones de nuevos soles y en porcentaje del total)**

NIVEL DE GOBIERNO	2009		2010
	PIA	PIM	
GOBIERNO NACIONAL	47,402	54,773	58,954
GOBIERNOS REGIONALES	12,516	18,742	13,007
GOBIERNOS LOCALES	12,438	23,270	9,897
TOTAL	72,355	96,785	81,858

NIVEL DE GOBIERNO	2009		2010
	PIA	PIM	
GOBIERNO NACIONAL	65.5	58.0	72.0
GOBIERNOS REGIONALES	17.3	19.2	15.8
GOBIERNOS LOCALES	17.2	22.8	12.2
TOTAL	100	100	100

Fuente y elaboración: MEF.

una disminución en el presupuesto asignado a los gobiernos descentralizados, la cual se explica principalmente por los efectos de la crisis financiera sobre la economía nacional (reducciones en la recaudación del Impuesto a la Renta y del Impuesto General a las Ventas) y que exigiría la colocación de mayores fondos en la reserva de contingencia.

A esa distribución se ha sumado el nuevo esquema de transferencias de recursos "condicionados" al cumplimiento de ciertas metas y criterios por parte, principalmente, de los gobiernos locales, traducidos en el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) y en el Programa de Modernización Municipal (PMM)⁸³. La finalidad de estas iniciativas es fomentar el fortalecimiento de

la gestión municipal, a través de la asignación de recursos condicionada al cumplimiento de metas referidas principalmente a la autosostenibilidad financiera, a la mejora de los servicios públicos, la simplificación administrativa e infraestructura, y a la reducción de la desnutrición crónica infantil, a fin de orientar la gestión hacia un enfoque por resultados. Los recursos asignados a estos programas ascienden en total a 1,300 millones de nuevos soles⁸⁴, cuyo origen corresponde a los recursos autorizados en las Leyes de Presupuesto Público anuales para el caso del PMM, y a la proyección de las detracciones del FONCOMUN para el PI.

En este contexto, las asociaciones de gobiernos regionales y locales han mostrado su

⁸³ El Programa de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos a la Gestión Municipal fueron creados a través de la Ley de Presupuesto Público 2010, y la Ley N° 29332, con el objeto de mejorar la administración municipal y hacerla competitiva.

⁸⁴ Decretos Supremos N° 002-2010-EF y el N° 003-2010-EF que regulan los procedimientos, metas y asignación de recursos del PMM y del PI respectivamente. En dichas normas se establecen, la asignación de recursos por S/. 600 millones para el PMM 2010 - 2013, y de S/. 700 millones al PI, los cuales se distribuirán según el tamaño de la población en el primer caso, y de acuerdo al índice de FONCOMUN, para el segundo, previa evaluación del cumplimiento de las metas diseñadas.

disconformidad respecto de la aprobada Ley de Presupuesto Público 2010, haciendo visible la poca receptividad de sus propuestas por parte del Gobierno Nacional, a pesar del constante diálogo con los principales funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Asimismo, la ANGR, AMPE y REMURPE expresan que los recursos transferidos por el canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones; así como el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)⁸⁵, se han visto fuertemente reducidos.

En el caso del canon, se observa una variación del 33% para los gobiernos regionales y del 44% para los gobiernos locales, percibiéndose la reducción más drástica en el canon minero, el cual ha sufrido una variación del 51% y 60%, para los gobiernos regionales y locales, respectivamente⁸⁶. De igual forma, la variación total por departamento del FONCOMUN ha sido del 20.6%, siendo los departamentos más afectados Lambayeque, Pasco, Huancavelica, Piura, Apurímac, Ucayali, Cusco, Tumbes e Ica⁸⁷.

En suma, la elaboración y la aprobación del presupuesto público 2010 dejaron consigo una serie de debates y propuestas por parte de los gobiernos regionales y locales, así como de diversas organizaciones de la sociedad civil, quienes mantuvieron un sólo discurso, planteando una mayor participación de los gobiernos descentralizados bajo los lineamientos de un reparto presupuestal más transparente, equitativo y predecible, que

coadyuve a los avances de la descentralización. Sin embargo, a pesar del diálogo producido, la Ley de Presupuesto Público 2010 no expresa un consenso, lo cual mantiene cierta tensión entre los tres niveles de gobierno, y puede afectar considerablemente el proceso de descentralización.

Los núcleos ejecutores y la autonomía económica y de gestión de los gobiernos descentralizados

El poder ejecutivo a través de Decreto de Urgencia No. 085-2009, autorizó a los gobiernos regionales y locales la ejecución de proyectos de inversión bajo la modalidad de núcleos ejecutores, para el financiamiento de proyectos básicamente de infraestructura, estipulando la obligatoriedad de destinar el 6% de recursos de inversión del presupuesto 2010 a estas entidades, en el marco del Plan de Estimulo.

La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros es la responsable del Registro Nacional de Núcleos Ejecutores habiendo emitido 343 Resoluciones Secretariales reconociéndolos, los mismos que suman proyectos de aproximadamente 77 millones de nuevos soles, a ser ejecutados bajo esta modalidad. La Secretaría considera que el esquema de Núcleos Ejecutores permite que el proceso de descentralización se fortalezca puesto que incorpora la participación de los pobladores de cada comunidad, en la identificación y ejecución de obras prioritarias,

⁸⁵ Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), comprende recursos que se asignan a las municipalidades con el objeto de asegurar su funcionamiento. Su asignación se realiza con un criterio redistributivo a favor de las zonas más pobres, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbanas marginales del país. El 95.65% de estos recursos está conformado por el impuesto de Promoción Municipal, que es el 2% del 19% del IGV. Por ello, la menor recaudación de este impuesto, incide directamente en menores montos de transferencias hacia los gobiernos locales y viceversa.

⁸⁶ Los departamentos más afectados por la disminución del canon minero son: Ayacucho (-91%), Huancavelica (-89%), Huánuco (-85%), Junín (-86%), Pasco (-89%), y Tacna (-81%).

⁸⁷ La disminución en el monto transferido a través del FONCOMUN se debe principalmente a la implementación del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, dado que los recursos asignados a dicho plan corresponden a un monto equivalente a la detracción del mismo.

para promover su progreso y generar fuentes de trabajo⁸⁸.

Para los gobiernos regionales y locales esta medida genera potencial riesgo de conflictos, dada la carencia de recursos para las inversiones en marcha y las priorizadas en el presupuesto participativo. Asimismo, señalan que esta medida incentiva una demanda que probablemente no podrá ser atendida, generando un clima de tensión entre las autoridades regionales y locales, actores sociales, participantes del Presupuesto Participativo y ahora de los Núcleos Ejecutores⁸⁹.

...la elaboración y la aprobación del presupuesto público 2010 dejaron consigo una serie de debates y propuestas por parte de los gobiernos regionales y locales, así como de diversas organizaciones de la sociedad civil, quienes mantuvieron un sólo discurso, planteando una mayor participación de los gobiernos descentralizados bajo los lineamientos de un reparto presupuestal más transparente, equitativo y predecible, que coadyuve a los avances de la descentralización.

Este esquema aprobado por el Gobierno Nacional es considerado, por el colectivo de gobiernos regionales y locales, como centralista y poco coincidente con el proceso de descentralización, que promueve el desarrollo económico independiente del territorio, pudiendo provocar retrocesos⁹⁰, puesto que se estaría generando una superposición de funciones, dado que los organismos del nivel nacional y regional se encontrarían invirtiendo directamente en obras a nivel local/comunal, correspondiéndole esta función a las municipalidades.

Es importante e indispensable encontrar un equilibrio en las fórmulas propuestas por el Gobierno Nacional, que cuenten con el consenso de los gobiernos descentralizados, a fin de trabajar juntos por un solo objetivo, el fortalecimiento del proceso de descentralización.

Propuestas para la reforma fiscal: insumos para la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal

Durante el año 2009, el colectivo de gobiernos regionales y locales, e instituciones del Poder Ejecutivo nacional plantearon diversas propuestas sobre reforma fiscal, coincidiendo que es necesario un sistema de coparticipación adecuado a las necesidades reales de gasto de los gobiernos subnacionales. En este contexto se han presentado las siguientes propuestas⁹¹:

⁸⁸ De acuerdo a la información vertida en el documento Comentarios y Aportes al Documento de Trabajo realizado por el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, elaborado por la Secretaría de Descentralización, Lima, febrero 2009.

⁸⁹ Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), y Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), Pronunciamento Urgentes correcciones a la Ley de Presupuesto 2010, octubre 2009.

⁹⁰ Cavero Cárdenas, Jans. Núcleos Ejecutores, publicado en el diario electrónico, el Regional de Piura, agosto 2009. Consultar la siguiente dirección web: http://www.elregionalpiura.com.pe/archivonoticias_2009/agosto_2009/agosto_25/opinion_jans25082009.htm

⁹¹ La mayor parte de los planteamientos diseñados han sido trabajados con el apoyo de organismos de la cooperación internacional, lo cual generó que el Sub-Grupo de Descentralización de la Cooperación, apoye la sistematización de estas propuestas en un documento, que ha sido entregado al Ministerio de Economía y Finanzas, como un aporte importante para facilitar la toma de decisiones en la reforma de la descentralización fiscal.

- Propuesta de Descentralización Fiscal presentada por la ANGR ante el Congreso de la República⁹², la cual formula la creación de un sistema de “*coparticipación tributaria*”, que consiste en que una parte de lo recaudado (25%) se incorpore en un fondo regional destinado a partidas para educación, infraestructura, y labores administrativas, y entregados a cada gobierno regional según sus necesidades. Asimismo, se incorpora la participación de los gobiernos locales, tratando de organizar un sistema de descentralización fiscal nacional.
- Propuesta presentada por la REMURPE, la cual define el diseño de 4 fondos, de estabilización y solidaridad (CANON), y de equidad y eficiencia (FONCOMUN), con el objetivo de equipar las transferencias de acuerdo al desarrollo del territorio y de las capacidades de gestión⁹³.
- El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) se encuentran trabajando en el “*Programa de asistencia en política fiscal al Gobierno de la República del Perú*”, el cual tiene por finalidad impulsar un plan efectivo de descentralización fiscal, en el cual los gobiernos regionales y locales del país asuman un rol más activo y promuevan una efectiva redistribución del poder político en todas la instancias del Estado.
- La Secretaría de Descentralización recibió asesoría de parte de especialistas españoles para el análisis de este tema, la cual ha sido publicada por la cooperación alemana como parte de una sistematización de los diversos estudios.

Dichas propuestas constituyen un aporte importante para la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, cuya conformación fue anunciada durante los dos últimos discursos de los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, y puesta en relieve durante el discurso de investidura del Presidente de Consejo de Ministros Velásquez Quesquén. En este sentido, la Ley de Presupuesto 2010, estipula la conformación de dicha comisión, la cual cuenta con un plazo de 60 días desde promulgada la Ley para su instalación y de 180 días para la elaboración de una propuesta técnica consensuada desde su conformación.

Las reformas planteadas a la Ley de Descentralización Fiscal constituyen un aporte importante al proceso de descentralización, puesto que incluyen la coparticipación de los gobiernos descentralizados en la definición de un modelo que incluya sus reales necesidades de gasto y ejecución. Se espera que para el año 2010, la Comisión Multisectorial proponga una alternativa consensuada y sólida que oriente al proceso hacia un manejo de recursos financieros acordes con las funciones y competencias transferidas y progresivamente genere equidad en la distribución presupuestal y predictibilidad para su ejecución.

5. Cambio de escenarios y reglas para la integración regional

El consenso inicial del proceso de descentralización incluyó la apuesta por la conformación de espacios territoriales de carácter regional que involucraran a dos o más departamentos. Así quedó plasmado en la Constitución, en la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Incluso

⁹² Luís Alberto Arias y Carlos Casas Tragodara, Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. ...op. Cit.

⁹³ Propuesta desarrollada por REMURPE y el consultor Carlos Casas Tragodara.

se establecieron plazos para la realización de referéndums para la conformación de regiones y, precisamente, para el año 2009 se había previsto la realización de un referéndum. No obstante, en junio de 2009, se aprobó la Ley N° 29379⁹⁴ con el objetivo de promover y facilitar el proceso de conformación de regiones a través de la flexibilización de sus normas. En particular, cabe mencionar la adopción de las siguientes medidas:

- Eliminación de las fechas de los referéndums del 2009 y 2013.
- Las etapas del proceso de regionalización continúan vigentes, aunque no se establece plazos para ninguna de ellas; la primera continuó correspondiendo a la integración de dos o más departamentos en una región, mientras que la segunda se refiere a la integración de provincias y distritos a regiones contiguas.
- La obligación de formular un Plan Nacional de Regionalización como norte orientador para la conformación de regiones. Esta tarea se encargó a la PCM a través de su Secretaría de Descentralización, en coordinación con el CEPLAN.
- Se fortalecen las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) ampliando sus funciones para que sean realmente mecanismos de integración regional, y no sólo instrumentos de gestión de inversiones o proyectos. Sin embargo, esta reforma no resolvió el problema de fondo para el

funcionamiento efectivo de las JCI, como es la posibilidad que puedan ejecutar conjuntamente recursos; así, únicamente establece que la unidad ejecutora de la JCI estará a cargo de uno de los gobiernos regionales que la conforman⁹⁵.

Estas modificaciones normativas obedecieron a la necesidad de diversificar y hacer más flexibles las vías que conduzcan a la integración regional, teniendo en cuenta que durante el año 2008 surgieron dos iniciativas de conformación de regiones pilotos que, hasta el momento, no cuentan con un marco normativo especial. Asimismo, se orientaron a dotar a las JCI de mayores potestades para que sean realmente un vehículo de integración.

Las Juntas de Coordinación Interregional - JCI

En esa línea, a la fecha están activas tres JCI que agrupan a 19 departamentos: INTERNOR, CIAM y CENSUR, las mismas que vienen impulsando iniciativas interesantes. Dentro de ellas es posible mencionar la agencia de promoción de la inversión privada (PRONOR) que está siendo implementada por INTERNOR, que también ha logrado que un tramo de la carretera IIRSA Norte sea financiado por los gobiernos regionales y no sólo por el Gobierno Nacional. En esa línea, cabe mencionar al Fondo de Desarrollo de la Amazonía que es un fideicomiso en construcción por CIAM⁹⁶. De esta forma, las JCI se han articulado esencialmente en torno a proyectos, planes y programas comunes, pero todavía ellas no constituyen verdaderas

⁹⁴ Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 13 de junio de 2009.

⁹⁵ Esta situación tampoco ha sido resuelta por el D.U N° 051-2009, publicado en el Diario Oficial el Peruano el 23 de abril de 2009, que autoriza a los gobiernos regionales a celebrar convenios para cofinanciar proyectos de inversión pública. Esta norma establece la autorización pero no indica cuál será el mecanismo para operativizar la ejecución conjunta, como lo podría ser la conformación de una unidad ejecutora.

⁹⁶ Presidencia del Consejo de Ministros. Informe anual sobre la marcha de la Descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Hacia la primera década, junio 2009, p. 40.

iniciativas de integración. Esta situación no ha cambiado con las reformas normativas, de ahí la necesidad de difundirlas, así como hacer esfuerzos para fortalecer las JCI y generar entre los gobiernos regionales vínculos que propicien la integración⁹⁷.

¿Regiones piloto o mancomunidades regionales?

Durante el año 2009 se mantuvieron las dos iniciativas para la conformación de regiones piloto: (i) Amazonas-San Martín y (ii) Ancash-Huánuco-Ucayali. La Secretaría de Descentralización ha apoyado a ambas iniciativas con el objetivo de que cada una adopte la estrategia de integración que se acomode mejor a sus realidades. Así, la iniciativa Amazonas - San Martín consideró necesario diseñar y ejecutar una estrategia para construir confianza ciudadana en la integración, a partir de resultados concretos de la cooperación que entablen ambos gobiernos regionales. Las acciones de cooperación pueden ser: la construcción de una carretera; la implementación de una línea de transmisión eléctrica para ambos departamentos; el manejo de bosques en áreas compartidas, o el desarrollo de una estrategia compartida de promoción de turismo, entre otras. Su objetivo es generar una dinámica compartida que favorezca la integración⁹⁸ y por ello, las autoridades regionales han indicado la necesidad de una normativa flexible que les permita concretar sus proyectos⁹⁹. Sin embargo, en tanto se aprueben dichas normas, esta iniciativa de región piloto no cuenta con un marco normativo que la sustente¹⁰⁰.

En cambio, la iniciativa de región piloto que reúne a los departamentos de Ancash, Huánuco y Ucayali optó por la preparación de un expediente técnico de integración, que ya estaría concluido y luego sería llevado a consulta popular a través de referéndum. Es decir, ha seguido la ruta prevista en Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. En esa medida, sería conveniente que los gobiernos regionales involucrados emprendan una campaña de información y sensibilización a la población sobre el proceso de integración que han iniciado, así como hacer partícipes del contenido del expediente técnico a los sectores organizados de la sociedad civil. La difusión y debate público del proceso de integración iniciado resultan esenciales frente a la perspectiva del referéndum.

En ese contexto, en el marco de una reunión entre el Acuerdo Nacional y la ANGR, los presidentes regionales de Amazonas, La Libertad y San Martín anunciaron su intención de constituirse en mancomunidad regional¹⁰¹. Se trata de una iniciativa que, al igual que las regiones piloto, no cuenta con un marco normativo que le dé viabilidad. Sin embargo, los presidentes regionales han elaborado un proyecto de ley sobre la mancomunidad regional, entendiéndola como mecanismo para la gestión conjunta de gobiernos regionales. Asimismo, se ha realizado la primera asamblea de la mancomunidad y se han constituido mesas técnicas para que los funcionarios de los gobiernos regionales involucrados formulen propuestas sobre la estructura orgánica y funcional de cada consejo regional; así como sobre los documentos de

⁹⁷ Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Desafíos de la Integración Regional. Evaluación Rápida de Campo, 2009, p. 53.

⁹⁸ Presidencia del Consejo de Ministros. Informe anual sobre la marcha de la Descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009...op. Cit., p. 41.

⁹⁹ Secretaría de Descentralización de la PCM. Debates Descentralistas N° 4, Construyendo la estrategia de regionalización, mayo 2009, p. 2.

¹⁰⁰ Comisión de Descentralización, Regionalización Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Período Legislativo 2008 - 2009, Lima, 2009, pp. 13-14.

De esta forma, las JCI se han articulado esencialmente en torno a proyectos, planes y programas comunes, pero todavía ellas no constituyen verdaderas iniciativas de integración. Esta situación no ha cambiado con las reformas normativas, de ahí la necesidad de difundirlas, así como hacer esfuerzos para fortalecer las JCI y generar entre los gobiernos regionales vínculos que propicien la integración

gestión institucional de la mancomunidad, y un Plan de Desarrollo Concertado de la mancomunidad.

Al respecto, es preciso recordar que la figura de la mancomunidad fue incorporada a la normativa descentralista a través de la Ley de la Mancomunidad Municipal, con el objetivo de facilitar la colaboración de las municipalidades en la provisión de servicios y la realización de obras, de manera que la suma de los limitados recursos de las municipalidades permitiera realizar dichas tareas de forma más eficiente en los espacios territoriales correspondientes. De esa

forma, la mancomunidad fue considerada como una institución que se orienta a la colaboración intergubernamental y no necesariamente a la integración de circunscripciones territoriales. En esa medida, la propuesta de mancomunidades regionales debería ser debatida y sopesada antes de formular una normativa paralela a la que existe sobre las JCI o, en todo caso, será necesario hacer ajustes a la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones para que ésta se adecue a las dinámicas de cooperación e integración que vienen surgiendo desde los gobiernos regionales¹⁰².

Mancomunidades municipales.

Tal como se ha mencionado, la Ley de la Mancomunidad Municipal¹⁰³ fue aprobada con el objetivo de que dos o más municipalidades, colindantes o no, se unan para prestar servicios y ejecutar obras de manera conjunta. Hasta el cierre de este informe, se habían constituido 35 mancomunidades municipales que agrupan a 193 municipalidades en quince departamentos del país. Sin embargo, debido a que hasta el mes de marzo de 2010, no se publicó el reglamento de la Ley de la mancomunidad municipal, las mancomunidades conformadas tendrían obstáculos para llevar a cabo actividades y ejecutar recursos de forma conjunta. Esta limitación también se evidencia respecto al incentivo de 15 puntos adicionales que pueden recibir los proyectos de las mancomunidades en el

¹⁰¹ Agencia Andina, 29 de setiembre de 2009. Presidentes regionales debaten creación de mancomunidad regional. Asimismo, el 31 de enero de 2010 fue publicada la Ordenanza N° 043-2009-GRSM/CR, emitida por el Gobierno Regional de San Martín, que plasma la iniciativa de dicho Gobierno Regional y de los Gobiernos Regionales de Amazonas y La Libertad de constituirse en mancomunidad regional. A través de esta ordenanza, se dispone la conformación de una comisión especial interregional para que gestione ante el Congreso de la República la aprobación de un proyecto de ley sobre la mancomunidad regional para que la iniciativa pueda institucionalizarse, puesto que la mancomunidad regional no cuenta actualmente con marco normativo que la sustente.

¹⁰² La Secretaría de Descentralización con el apoyo del Proyecto ProDescentralización realizó algunos debates a nivel nacional y descentralizado para recoger insumos para el diseño de la estrategia de regionalización. Estos debates fueron recogidos en el documento denominado Formulación participativa de una propuesta de estrategia de regionalización, del consultor Luis Vargas. Véase Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Desafíos para la integración regionales. Evaluación Rápida de Campo...op. Cit.

¹⁰³ Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de mayo de 2007.

concurso de FONIPREL, pues sin el reglamento tampoco queda claro cómo se hace efectivo o si se seguirán asignando los recursos a la municipalidad cuyo alcalde preside la mancomunidad¹⁰⁴.

La Ley N° 29341¹⁰⁵, que modificó la Ley de la Mancomunidad Municipal, estableció normas destinadas a facilitar la ejecución conjunta de recursos presupuestales por parte de las municipalidades mancomunadas, pues atribuyó a las mancomunidades municipales naturaleza pública. Esta reforma también dispone que las mancomunidades constituidas se adecuen a su nueva condición de asociaciones con personería jurídica de derecho público, pero al margen de ese trámite, se trata de una reforma auspiciosa que debió facilitar la pronta adopción de su reglamento.

A marzo de 2010, dicho reglamento todavía se encontraba pendiente de aprobación y la falta de mismo impedía que en la práctica

...se espera que el reglamento sea promulgado prontamente y que la dilación no debilite las iniciativas municipales, ni las acciones de capacitación y asistencia técnica que la Secretaría de Descentralización y los proyectos de cooperación vienen implementando con las mancomunidades constituidas.

las mancomunidades municipales puedan concretar sus acciones y proyectos; vale decir, no permite que se concrete la cooperación entre municipios, sobre todo aquellos de zonas rurales que cuentan con recursos limitados. En esa medida, se espera que el reglamento sea promulgado prontamente y que la dilación no debilite las iniciativas municipales, ni las acciones de capacitación y asistencia técnica que la Secretaría de Descentralización y los proyectos de cooperación vienen implementando con las mancomunidades constituidas.

Plan nacional de regionalización.

La Ley N° 29379, que modificó la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, dispuso que la Secretaría de Descentralización de la PCM, en coordinación con el CEPLAN, elabore el Plan Nacional de Regionalización como documento orientador de las propuestas de conformación de regiones. Este documento, como lo señala la propia PCM, debe contener los "distintos escenarios de articulación territorial que le sirvan a la población como espejo o marco de referencia para evaluar las ventajas y desventajas de cada posible iniciativa de integración, así como la adecuación de los sistemas administrativos para que establezcan mecanismos que faciliten la ejecución conjunta de recursos"¹⁰⁶. Es decir, el mismo debe contemplar las diversas iniciativas de integración -JCI, regiones piloto, mancomunidades regionales, etc.-, tomando en cuenta la diversidad y las potencialidad socioeconómica, geográfica, poblacional e institucional del país¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Es preciso mencionar que sólo tres mancomunidades han sido beneficiadas en los tres concursos de FONIPREL que se han llevado a cabo; dos de ellas en la primera convocatoria y una de ellas en el tercer concurso que se llevó a cabo en el año 2009. http://www.mef.gob.pe/DGPM/docs/foniprel/PIPs_seleccionados_tercera_convocatoria.pdf

¹⁰⁵ Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 4 de abril de 2009.

¹⁰⁶ Presidencia del Consejo de Ministros. Informe anual sobre la marcha de la Descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009...Op. Cit., p. 43.

¹⁰⁷ Vargas, Luis. Hoja de ruta: Formulación participativa de una propuesta de estrategia de regionalización. En Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Desafíos para la integración regionales. Evaluación Rápida de Campo...Op. Cit., p.99.

El plan Nacional de Regionalización (...) debe contemplar las diversas iniciativas de integración -JCI, regiones piloto, mancomunidades regionales, etc.-, tomando en cuenta la diversidad y las potencialidades socioeconómica, geográfica, poblacional e institucional del país

Asimismo, en el caso de las potencialidades, sería importante que el Plan no se concentre sólo en la dimensión territorial de los departamentos, sino que atienda la perspectiva de las cuencas, así como las dinámicas comerciales y económicas concretas que se dan, incluso, entre provincias que no pertenecen a un solo departamento. Esto último, sin perder de vista que el plan debe incluir criterios para el reordenamiento territorial, así como propuestas de inclusión y prestación eficiente de servicios para frenar las dinámicas de fragmentación territorial existentes¹⁰⁸. De igual modo, también se ha señalado que el Plan Nacional de Regionalización debe ser fruto de un intenso proceso de consultas y deliberación que se inscriba en la campaña electoral 2010 para elegir autoridades regionales y locales. Se afirma que de esta manera será posible comprometer a las futuras autoridades, a través de sus planes de gobierno, con la implementación del mencionado Plan¹⁰⁹. Sin embargo, lograr tal

compromiso supondrá revertir la tendencia de desinterés de los partidos y movimientos políticos regionales en la integración¹¹⁰.

En este marco, en el año 2009 la SD-PCM ha dado algunos pasos orientados a la fortalecer la política de integración. Con el apoyo de la cooperación Internacional (USAID) se desarrollaron dos propuestas: un documento denominado *Hoja de Ruta: Formulación participativa de una Propuesta de Estrategia de Regionalización*. Asimismo, un anteproyecto de ley orientado a brindar el marco normativo para la creación de las denominadas "regiones piloto". Estos productos han servido de insumo para la SD en la ruta trazada para concretar el Plan Nacional de Regionalización.

En efecto, durante los últimos meses de 2009, la PCM contrató un equipo multidisciplinario encargado de elaborar una propuesta de bases del Plan de Nacional de Regionalización. Este equipo ha recibido los insumos mencionados y elaborará una propuesta sustentada en una estrategia de reordenamiento territorial y de inversiones descentralizadas que, progresivamente, permita construir espacios de escala regional económica, política y socialmente viables¹¹¹. Para conseguir dicho objetivo la labor que desarrolle el equipo de consultores tendrá cuatro momentos claves: (i) el análisis situacional y prospectivo de los procesos de regionalización; (ii) el análisis del desempeño y propuesta de estrategias para el reordenamiento económico y social del territorio; (iii) la elaboración de lineamientos estratégicos para impulsar un Programa de Inversiones

¹⁰⁸ Un ejemplo de dichas dinámicas de fragmentación del territorio lo constituye la existencia de 2,405 municipalidades de centros poblados que aspiran a convertirse en distrito y cuyo único freno es la vigencia de la prohibición de creación de nuevos distritos hasta el año 2011.

¹⁰⁹ Conferencia Nacional de Desarrollo Social - CONADES. Comisión de Descentralización y Reforma del Estado. Declaración Pública, Lima, noviembre 2009, p.4.

¹¹⁰ El desinterés de los partidos y movimiento políticos regionales ha sido un hallazgo destacado en la Evaluación Rápida de Campo sobre integración regional llevada a cabo por el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Véase: Desafíos para la integración regionales. Evaluación Rápida de Campo...op. Cit., pp. 36 - 37.

¹¹¹ Términos de referencia de la consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del plan nacional de regionalización. Convocada por el Programa de Modernización y Descentralización del Estado. Contrato de Préstamo N° 1437/OC-PE, Unidad Co-Ejecutora PCM / Descentralización.

Descentralizadas, y; (iv) la elaboración de las bases para el Plan Nacional de Regionalización, proponiendo escenarios y tendencias de integración regional. Se ha previsto que cada uno de estos cuatro momentos dé como resultado un producto concreto que sustente la posición de la PCM al momento de aprobar el Plan Nacional de Regionalización. De ahí que sea preciso que las autoridades descentralizadas y el Congreso de la República, a través de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, permanezcan atentas a los avances de dicha consultoría.

La regionalización como elemento esencial del proceso de descentralización ha tenido en la práctica diversos traspiés y para ello sólo basta mencionar el referéndum 2005. De igual modo, las políticas que tan auspiciosamente comenzaron a desarrollarse durante la primera mitad del año 2009 con las reformas normativas, así como con las gestiones y anuncios de pronta aprobación del reglamento de mancomunidades y del marco jurídico de las iniciativas de regiones piloto, han cobrado una dinámica más pausada durante los últimos meses del año. Esta situación deberá atenderse en los próximos meses para evitar el desaliento entre los actores descentralizados involucrados. Por ello, la formulación de las bases para la elaboración del Plan Nacional de Regionalización es saludable y puede permitir, en el corto plazo, reactivar a través de acciones concretas esta arista del proceso de descentralización. No obstante, aunque la mayor responsabilidad con la regionalización por el momento recae en el Gobierno Nacional, es imprescindible que se involucren también de manera activa a los gobiernos y actores regionales, sea llevando a cabo campañas de información, como proponiendo medidas y escenarios viables que conduzcan a la integración

regional. Además, se trata de un tema que debe ser incluido en la agenda de los candidatos a las próximas elecciones regionales y municipales.

6. Gobernabilidad regional y nuevas reglas electorales

Un factor que contribuye a la gobernabilidad regional es el referido al cumplimiento de funciones por parte de las autoridades regionales elegidas democráticamente, así como a las relaciones que se entablan entre ellas. Es decir, tanto el desempeño como cuanto la manera en que se conforma la presidencia regional y el consejo regional, pueden propiciar o no el clima de gobernabilidad requerido para la gestión de los gobiernos regionales.

En el caso de los consejos regionales, como se ha sostenido en otras oportunidades, se trata de espacios que no vienen asumiendo un rol protagónico en el proceso de descentralización y esto se evidencia en cómo vienen cumpliendo sus funciones normativas y, sobre todo, de fiscalización¹¹². Las causas de este desempeño generalmente se han relacionado con la forma de composición del consejo regional y las reglas para la elección de sus miembros.

Con relación a la conformación de esta instancia, se cuestionaba que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales haya previsto que el presidente regional no sólo forme parte sino que a la vez presida las reuniones de consejo regional. Ello, porque en la práctica, no existía una verdadera separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo de los gobiernos regionales, obstaculizándose el desarrollo de su función de fiscalización. En atención a esta observación, dicha separación se produjo en junio de 2007, porque desde entonces el presidente regional ya no forma parte del consejo¹¹³. Sin embargo,

¹¹² Prodes. El Proceso de Descentralización 2005 - abril 2006. Balance y desafíos, Lima, 2006, p. 106.

¹¹³ Ley N° 29053, publicada en el Diario Oficial el Peruano, el 26 junio 2007.

esta reforma normativa no ha logrado revertir la percepción acerca de que no existe un sistema de pesos y contrapesos al interior de los gobiernos regionales, puesto que las reglas de elección del consejo regional, así como la falta de una mínima estructura de soporte administrativo y técnico (asesores), no contribuye a propiciar las labores de fiscalización y normativa que deben realizar los/as consejeros/as regionales. Vale decir, no atienden aspectos de fondo como es, por ejemplo, el nivel de conocimiento que tienen las autoridades elegidas sobre sus funciones y la falta de asesoramiento para ejercerlas.

Hasta diciembre de 2009, se cuestionaba que los consejos regionales se conformen siguiendo la regla del premio a la mayoría porque ello debilitaba su rol fiscalizador y además afectaba la representatividad del consejo regional¹¹⁴. En la mayoría de los casos, la lista ganadora de las elecciones regionales, conformaba mayorías artificiales en los consejos regionales; tal como se apreció en la última contienda electoral (2006) en la que sólo cuatro gobiernos regionales fueron elegidos con más del 40% de los votos y un total de trece gobiernos regionales fueron elegidos con menos del 30% de los votos¹¹⁵. Sin embargo, todos ellos han tenido mayoría numérica en el consejo regional.

Otro cuestionamiento a las reglas de conformación del consejo era el referido a que no garantizaban la representatividad poblacional

en los consejos regionales, ya que no existía correspondencia entre número de votantes de cada provincia y el número de representantes de cada provincia ante el consejo. Así, en algunos casos, un consejero representa a 7 mil personas, mientras que en otro a 117 mil votantes¹¹⁶.

Finalmente, respecto a la elección de los presidentes y vicepresidentes regionales, también se ha venido considerando como un obstáculo para la gobernabilidad y un déficit de legitimidad democrática el que se haya accedido a estos cargos con una votación menor al 30% del total de votos validamente emitidos. De ahí que se haya planteado la segunda vuelta electoral para la elección de estas autoridades como solución a la mencionada problemática¹¹⁷, sobre todo en un contexto de alta conflictividad social¹¹⁸.

Reformas Electorales

En la segunda quincena de diciembre se aprobaron dos reformas importantes dentro de la legislación electoral. La primera de ellas fue la Ley N° 29470¹¹⁹ que contiene una serie de modificaciones a la Ley de Elecciones Regionales; mientras que la segunda reforma está contenida en la Ley N° 29490¹²⁰ que modifica diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos. La última norma busca enfrentar la fragmentación del escenario electoral tratando de evitar la proliferación de partidos y agrupaciones políticas que sólo cobran vigencia durante los procesos de

¹¹⁴ Zas Friz Burga, Johnny. *La continuidad crítica*. Lima, Palestra, 2008, p. 123; Presidencia del Consejo de Ministros. Informe anual sobre la marcha de la Descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009... Op. Cit., p. 52.

¹¹⁵ ONPE. Elecciones y autoridades electas. http://www.onpe.gob.pe/Elecciones.php?c_tipo=0&c_texto=0

¹¹⁶ Tanaka, Martín. *La participación ciudadana y el sistema representativo*, Lima, PRODES, 2007.

¹¹⁷ Fernando Tuesta Soldevilla sostiene una postura contraria a la segunda vuelta electoral para la elección de gobiernos regionales. Véase: El mito de la segunda vuelta, *Diario El Comercio*, 3 de agosto de 2009. <http://elcomercio.pe/impresa/notas/mito-segunda-vuelta/20090803/322495>

¹¹⁸ De acuerdo con el último reporte de la Defensoría del Pueblo, actualmente existen 267 conflictos sociales, estando activos 185 y 82 en estado de latencia. Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 70, diciembre, 2009.

¹¹⁹ Ley N° 29470, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 14 de diciembre de 2009.

¹²⁰ Ley N° 29490, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 25 de diciembre de 2009.

elección. Por ello, se eleva de 1% a 3% el requisito del porcentaje de ciudadanos/as adherentes que acompaña la inscripción de partidos políticos, así como de movimientos y organizaciones políticas de alcance nacional, regional o departamental y local. Asimismo, en el caso de los movimientos de alcance regional o departamental, se establece una valla o barrera electoral de 5% de votos válidamente emitidos, que de no traspasarse determina la cancelación de la inscripción del movimiento político. Esta ley también adiciona nuevas reglas sobre financiamiento, democracia interna y control de los partidos y movimientos políticos.

No obstante, la reforma que mayor interés ha suscitado es la referida a la Ley de Elecciones Regionales. Incluso, ha provocado la reacción de los presidentes regionales, para quienes se trata de un cambio de las reglas electorales cuando faltan pocas semanas para la convocatoria de las elecciones, lo que estaría afectando *“el proceso de descentralización, genera dificultades para la gobernabilidad regional y para la institucionalidad jurídica-democrática, provocando mayores conflictos sociales”*¹²¹. En el anexo N° 1 se detallan los cambios producidos con esta reforma.

Parte de las modificaciones realizada por la Ley N° 29470 buscaría resolver los cuestionamientos sobre la representatividad de los consejos regionales en cuanto al número de población, pues será posible que las provincias que cuenten con más población puedan tener más de un representante, de acuerdo a la asignación que realice el JNE. En esa medida, para la elección que se realizará en octubre de 2010 se tendrá que prestar atención a las disposiciones que adopte el JNE.

De otro lado, la Ley N° 29470 establece la separación entre las listas de candidaturas al consejo regional y la fórmula o plancha presidencial de carácter regional. En efecto, a partir de esta reforma la fórmula para presidente y vicepresidente regional sólo se considera ganadora si obtiene una votación mayor al 30% de los votos válidos, y si ninguna de las fórmulas obtiene ese porcentaje, se realizará una segunda vuelta electoral que debe realizarse dentro de los 30 días hábiles siguientes de la proclamación del cómputo oficial. De esa forma, se acoge normativamente el *ballotage* o segunda vuelta electoral con la finalidad de hacer frente a las críticas que afirman que la elección de presidentes regionales con escasa votación crea un déficit de legitimidad que propicia la conflictividad social.

Sin embargo, la separación entre las listas de candidatos/as al consejo regional y la fórmula o plancha presidencial de carácter regional, no toma en cuenta que se trata de instancias de gobierno que deben conectarse entre sí, a través de controles *intra* orgánicos que aseguren el balance entre ellos. La nueva forma de elección profundiza una visión estática de la separación de poderes, cuando la tendencia tendría que ser la construcción del balance de poderes (*check and balance*) o sistema de pesos y contrapesos entre el ejecutivo y el legislativo regional. A este escenario, se añade que la elección del presidente regional a través de una segunda vuelta podría ocasionar inconvenientes de cara a la adopción de decisiones normativas al interior de los gobiernos regionales; así, podrían presentarse casos en los que los presidentes regionales tengan que enfrentar a un consejo regional mayoritariamente opositor

¹²¹ ANGR. Pronunciamento: En defensa de la gobernabilidad regional y el proceso de descentralización, Lima 12 de enero de 2010.

que, probablemente, dilataría la adopción de normas y no siempre llevaría a cabo una labor de fiscalización constructiva¹²².

En el caso de la elección de las y los consejeros/as regionales, se ha establecido que cada provincia constituirá una suerte de distrito electoral y en cada una de ellos se proclamará como consejero/a a aquel que obtenga la mayor votación, y en el caso de las provincias donde se elija dos o más consejeros/as se aplicará la cifra repartidora, según el orden de candidatos establecidos en las listas de los partidos o movimientos políticos. De esta forma, se estaría matizando la versión original de la norma que, a través del premio a la

mayoría, facilitaba la conformación de consejos regionales con mayorías artificiales. Sin embargo, esta norma para la elección de los/as miembros del consejo regional sumada al *ballotage*, en la práctica pueden suponer un obstáculo mayor para la gobernabilidad y el adecuado ejercicio de la gestión regional. Incluso, podría estarse abriendo un posible nuevo escenario de conflicto al interior de los gobiernos regionales pues, como se ha mencionado, podría resultar electo un/a presidente regional que tuvo muy bajo respaldo en la primera vuelta y, a la par, muy pocos consejeros/as elegidos¹²³. En todo caso, se tendrá que realizar un adecuado seguimiento de los resultados de la elección que se realizará al final del año y, de ser el caso, realizar las modificaciones que correspondan.

Para efectos de una eficaz aplicación de las cuotas, preocupa que la elección se verifique por cada provincia, pues la fragmentación de la lista disminuye las posibilidades que miembros de los colectivos beneficiados por las cuotas sean electos/as como consejeros/as regionales. (...) se amplía las posibilidades de que los consejos regionales no cuenten con presencia de mujeres, miembros de las comunidades nativas y de jóvenes; porque resultará complicado aplicar las cuotas en las provincias cuyas listas sean uninominales, como se producirá en la mayoría de los casos.

Representatividad de los colectivos históricamente *infra* representados en la conformación final de los consejos regionales.

Otro aspecto sobre el que es necesario llamar la atención es el referido al impacto de la reforma de la Ley de Elecciones Regionales en la norma que establece cuotas electorales para incorporar a los consejos regionales integrantes que representen a los colectivos históricamente ausentes en este tipo de espacios de decisión política; en particular, la cuota de género y la de miembros de las comunidades nativas y pueblos originarios.

De acuerdo a la normativa anterior, la lista de candidatos/as al consejo regional se conformaba tanto por los/as titulares cuanto por los accesitarios/as en cada provincia, y esa lista debía incluir no menos de un 30% de hombres o

¹²² Fernando Tuesta Soldevilla sostiene una postura contraria a la segunda vuelta electoral para la elección de gobiernos regionales. Véase: El mito de la segunda vuelta, Diario El Comercio, 3 de agosto de 2009. <http://elcomercio.pe/impresas/notas/mito-segunda-vuelta/20090803/322495>

¹²³ Tanaka, Martín. Reformas electorales. Diario La República, domingo 17 de enero de 2010; Adrianzén, Alberto. Fragmentación, mujeres y centralismo. Diario La República, sábado 16 de enero de 2010.

mujeres y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan.

Con la reforma introducida por la Ley N° 29470, la lista de candidatos debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia debido a que cada provincia constituye un distrito electoral. Por ello, cada lista de candidatos/as debe incluir, por lo menos un candidato por provincia y se proclamará consejero/a electo/a a quién obtenga la mayor votación, mientras que en las provincias donde se deba elegir a dos o más consejeros/as, se aplica la regla de la cifra repartidora, según el orden de las listas de candidatos establecidas por los partidos políticos y movimientos políticos. Adicionalmente, sólo la relación de candidatos/as titulares debe incluir las cuotas mínimas establecidas que con la reforma se incrementan a tres categorías: género (30%), jóvenes menores de 29 años (20%) y representantes de comunidades nativas y pueblos originarios donde corresponda (15%).

Las cuotas electorales mencionadas se aplicaran sólo a la lista de candidatos/as titulares y ello en la práctica podría incrementar las posibilidades de que los miembros de estos colectivos efectivamente integren los consejos regionales, puesto que con la anterior normativa la cuota podía diluirse en la lista de candidatos/as accesitarios, tal como se ejemplifica en

los cuadros sobre candidatas mujeres en la última elección regional. Sin embargo, de cara a la construcción de la efectiva igualdad de oportunidades en la composición del consejo regionales, el mismo porcentaje previsto en las cuotas debería aplicarse a la lista de candidatos/as accesitarios/as, puesto que éstos pueden llegar a integrarse posteriormente a los consejos regionales correspondientes.

Para efectos de una eficaz aplicación de las cuotas, preocupa que la elección se verifique por cada provincia, pues la fragmentación de la lista disminuye las posibilidades que miembros de los colectivos beneficiados por las cuotas sean electos/as como consejeros/as regionales¹²⁴. Dicho de otro modo, se amplía las posibilidades de que los consejos regionales no cuenten con presencia de mujeres, miembros de las comunidades nativas y de jóvenes; porque resultará complicado aplicar las cuotas en las provincias cuyas listas sean uninominales, como se producirá en la mayoría de los casos. En esos supuestos, la persona que sea candidata tendría que reunir las tres características de las cuotas; es decir, tendrá que ser mujer, miembro de una comunidad nativa y ser menor de 29 años. Por lo tanto, las disposiciones que dicte el JNE serán esenciales para garantizar el cumplimiento de las normas promotoras de la igualdad de oportunidades y corresponderá a este órgano realizar la fiscalización

Cuadro N° 8

Candidatas inscritas, por elección y según tercio de procedencia

Elección	Total		Tercio Superior		Tercio Medio		Tercio Inferior	
	Candidatas	%	Candidatas	%	Candidatas	%	Candidatas	%
Regionales titulares	783	100%	156	19.92%	248	31.67%	379	48.40%
Regionales accesitarias	961	100%	276	28.72%	308	32.05%	377	39.23%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Ubicación de mujeres en las listas de candidatos. Elecciones Regionales 2006.

¹²⁴ Adrianzén, Alberto. Fragmentación, mujeres y centralismos... Op.Cit.

correspondiente de cada lista electoral. En suma, la fragmentación de las listas al consejo regional por provincias crea incertidumbre respecto a que los consejos regionales logren tener una adecuada representatividad de los colectivos tradicionalmente excluidos de los espacios de representación política.

7. Desarrollo económico descentralizado

En los últimos años, el desarrollo económico descentralizado ha estado básicamente liderado por nuevas inversiones del sector privado en ciudades alternas a Lima y grandes proyectos de inversión pública de infraestructura. Asimismo, recientemente se están fortaleciendo de manera gradual las iniciativas desde el Estado en temas vinculados a la promoción de la inversión a nivel regional y la simplificación administrativa para la mejora del clima de negocios en diversas ciudades.

Rápido crecimiento de la inversión privada a nivel regional

La inversión privada continúa siendo el pilar del desarrollo económico en los distintos departamentos, principalmente por el rápido crecimiento de la inversión en el sector agropecuario -orientado a exportaciones- y el sector servicios -en centros comerciales e infraestructura hotelera-, con capitales frecuentemente vinculados a empresas extranjeras o de Lima. A pesar de la crisis financiera internacional del último año, los proyectos de inversión privada continúan proyectándose para el 2010. Según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas, los proyectos de inversión privada que han

confirmado su ejecución durante el año 2010, suman aproximadamente 10,400 millones de dólares¹²⁵, entre los que se encuentran proyectos vinculados a la minería, agroindustria e industria petroquímica.

Esta inversión permite un crecimiento del empleo urbano al interior del país. Aunque aún no se cuenta con cifras anuales para el 2009, de acuerdo al Banco Central de Reserva del Perú durante 2008 se dio un crecimiento del empleo urbano de manera generalizada tanto en Lima (8,6 %) como en las ciudades del interior del país (7,6%), principalmente en Paita, Huancayo, Chíncha, Arequipa y Piura, impulsado en gran medida por el auge de la agroexportación.

Continuación de los grandes proyectos de inversión pública de desarrollo regional

Desde el gobierno nacional se viene impulsando fuertemente la inversión en infraestructura de transportes (mejoramiento, rehabilitación y construcción de carreteras); electricidad (instalación de pequeños sistemas eléctricos en diversos poblados) y saneamiento mediante la ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado. Así, para el año 2010, a través del Decreto de Urgencia N° 121-2009¹²⁶, se priorizaron, bajo el esquema de asociaciones público privadas y concesiones, 20 proyectos a nivel nacional en transportes, energía y saneamiento principalmente por un monto estimado de inversión de US\$5,777 millones de dólares.

Asimismo, los proyectos de integración regional IIRSA¹²⁷ sur y norte también se continúan desarrollando. Estos se encuentran destinados

¹²⁵ Según artículo de la revista virtual MercadoEnergía.com, <http://mercadoenergia.com/mercado/2009/12/17/8490.html>

¹²⁶ Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 29 de diciembre de 2009.

¹²⁷ El Perú forma parte de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA, que emana de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Brasilia en el año 2000, la misma que involucra a los doce países de América del Sur. El Perú participa en cuatro Ejes: Eje Amazonas (Perú, Ecuador, Colombia, Brasil), Eje Perú-Brasil- Bolivia, Eje Interoceánico (Brasil-Paraguay-Bolivia-Perú-Chile) y el Eje Andino (Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Bolivia y Chile).

a la construcción de carreteras nacionales, el mejoramiento de terminales portuarios fluviales y marítimos, permitiendo vincular paulatinamente ejes de desarrollo entre las provincias que forman parte de estos ejes con otros países de América Latina. No obstante, el impacto de estas obras se evaluará en los años posteriores en la medida que se vayan culminando sus etapas de construcción. Cabe indicar que estos proyectos se desarrollan con inversión pública y privada, básicamente en la modalidad de concesiones.

De otro lado, desde los gobiernos regionales y locales se ha producido cierto dinamismo de la inversión pública local, lo cual se manifiesta en la priorización de 230 iniciativas de proyectos de infraestructura pública, por parte de 7 gobiernos regionales y 18 gobiernos locales, bajo la modalidad de canje de obras por impuestos¹²⁸, representando un monto aproximado de 6,000 millones de nuevos soles¹²⁹. A pesar de la importancia de este mecanismo, aún se ha estudiado poco su impacto sobre el desarrollo económico, dado que sólo se han ejecutado dos proyectos (Lima y Cajamarca) desde la aprobación del reglamento a inicios del año 2009.

Promoción de la inversión y competitividad a nivel regional

En general la promoción de la inversión privada a nivel regional ha estado vinculada a la concesión de proyectos de infraestructura a través de ProInversión como aeropuertos y puertos con escasa acción en el fortalecimiento

de capacidades a nivel regional y local para la elaboración de planes de desarrollo económico territorial. No obstante, algunos gobiernos regionales a través de sus Gerencias de Desarrollo Económico o de Agencias de Fomento Productivo (AFIP) se encuentran desempeñando funciones relacionadas a la promoción de inversiones y desarrollo local, las cuales se centran principalmente en la promoción de oportunidades de negocios e información sobre oportunidades de exportación, no generando estrategias de desarrollo desde cada caso particular a través de la reformulación de planes estratégicos acordes con las metas locales y nacionales.

Asimismo y a pesar de los esfuerzos del Consejo Nacional de Competitividad¹³⁰, ahora en el Ministerio de Economía y Finanzas, por promover la equidad en el desarrollo económico local, es necesario contar con un marco normativo claro, que fortalezca la promoción de inversiones descentralizada, puesto que actualmente existen normas aisladas que no contribuyen a establecer competencias para los gobiernos regionales y locales en esta materia.

De igual modo, el nivel de competitividad regional muestra una mejora progresiva, sin embargo, aún es heterogéneo. Según el último estudio del Consejo Nacional de Competitividad, los cinco departamentos que lideran el *ranking* de competitividad son Lima, Arequipa, Tacna, Moquegua e Ica mostrando avances importantes en el desarrollo de infraestructura (proyectos de inversión), desempeño económico (crecimiento del PBI), e institucionalidad (ejecución del gasto).

¹²⁸ Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 20 de mayo del año 2008, y cuyo reglamento fue actualizado mediante el D.S. 248-2009-EF, publicado en el mes de noviembre de 2009.

¹²⁹ Según reporte de Proinversión, consultar la siguiente página web: <http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=3866>

¹³⁰ El Decreto Supremo N° 51-2009-PCM, aprueba que el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) se incorpore al pliego Economía y Finanzas, disponiéndose que sea el Ministro de Economía quien lo lidere. El CNC perteneció a la Presidencia del Consejo de Ministros desde el año 2002, desarrollando estudios y avances relacionados a la competitividad regional y local.

Cuadro N° 9

Índice de competitividad regional 2009

Departamentos	Puesto	Índice	2009
Lima	1		0.725
Arequipa	2		0.702
Tacna	3		0.651
Moquegua	4		0.614
Ica	5		0.583
La Libertad	6		0.561
Lamayeque	7		0.545
Ancash	8		0.544
Piura	9		0.524
Junín	10		0.523
Tumbes	11		0.515
Cusco	12		0.439
Ayacucho	13		0.436
Puno	14		0.412
Pasco	15		0.395
Madre de Dlos	16		0.390
Cajamarca	17		0.386
Ucayali	18		0.384
San Martín	19		0.375
Huánuco	20		0.347
Apurímac	21		0.321
Loreto	22		0.318
Huancavelica	23		0.309
Amazonas	24		0.306

* Lima, Metro-Lima y Callao,

Elaboración: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Competitividad.

Otros departamentos como Huánuco, Apurímac, Loreto, Huancavelica y Amazonas, se encuentran en los últimos puestos.

De aquí que sea fundamental trabajar en acciones de promoción de inversiones y promoción de iniciativas empresariales dirigidos a funcionarios de gobiernos regionales y locales para contribuir a que los distintos actores vinculados a la promoción económica comprendan cual es el rol del Estado en la economía y cómo pueden promover inversiones e iniciativas empresariales.

Algunos de los avances más significativos en esta línea se han dado recientemente en el marco normativo. En marzo de 2009 se publicó la Ley que establece medidas para la Competitividad Productiva, N° 29337 que contiene disposiciones claves para mejorar la competitividad de las cadenas productivas mediante el desarrollo, adaptación o mejora de tecnología. De esta manera, se faculta la transferencia de equipos, insumos, maquinaria a agentes económicos organizados en aquellas zonas donde la oferta privada es insuficiente. En este sentido, se encuentra pendiente diseñar los distintos instrumentos regionales que requiere la implementación de esta norma, así como acompañar a los gobiernos regionales en su aplicación y primera convocatoria.

De otro lado, en el mes de diciembre de 2009 se aprobó la Ley N° 29482, Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas a partir de los 2,500 m.s.n.m., que establece exoneraciones tributarias con la finalidad de promover y fomentar el desarrollo de actividades productivas y de servicios, que generen valor agregado y uso de mano de obra para aliviar la pobreza. Si bien esta disposición aporta a la generación de desarrollo local mediante la inserción a la economía nacional de los sectores más pobres, especialistas en el tema opinan que esta medida no tendrá mayor impacto puesto que los beneficiarios se encontrarían en la sierra cercana a Lima, por la proximidad en el acceso a infraestructura y mercado, favoreciendo consecuentemente a la gran y mediana empresa puesto que las MYPE no contarían con la capacidad de importar maquinaria.¹³¹ Ante ello, la mejora de los mecanismos de articulación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados es fundamental para garantizar una adecuada aplicación de la norma y asegurar su impacto.

¹³¹ Instituto Peruano de Economía (IPE), Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en la zona altoandina, artículo de distribución virtual, enero 2010.

De la misma manera, el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y el Programa de Modernización Municipal tienen como objetivo la mejora de la competitividad local, a través del fortalecimiento de la gestión administrativa, lo cual permitirá contar con una visión de desarrollo de largo plazo, aprovechando las reales potencialidades de cada una de las localidades, acompañado de una gestión pública moderna, eficiente, transparente y participativa.

Estas reformas normativas se encuentran orientadas a la mejora de la competitividad regional y local, con la finalidad de integrarlas a la dinámica de la economía nacional e internacional¹³², no obstante, los avances en este tema se irán dando progresivamente, pues tanto el Gobierno Nacional cuanto los gobiernos descentralizados se encuentran con grandes retos por implementar, tales como: el diseño de planes estratégicos de desarrollo; la promoción de la inversión; la articulación con organizaciones económicas, sociales, educativas y políticas del sector privado; la mejora del clima de negocios, y el diseño y ejecución de mecanismos de control; así como el cumplimiento de las metas fijadas en cada una de las normas mencionadas anteriormente.

Simplificación administrativa y mejoramiento del clima de negocios

En el contexto de la modernización del Estado se han dado importantes avances en el marco normativo para la simplificación de trámites como la Ley del Silencio Administrativo Positivo

y más recientemente se ha puesto en marcha el Plan de Mejora del Clima de Negocios para el periodo julio 2009 - julio 2011. Este Plan contiene un conjunto de reformas en 10 áreas en que el país tiene que continuar mejorando a fin de atraer más inversión e impulsar el desarrollo empresarial. La meta es que al término del año 2011 el Perú tenga el mejor clima de negocios en Latinoamérica y se sitúe en el puesto 25 a nivel mundial¹³³.

En esta línea, la Presidencia del Consejo de Ministros ha avanzado en la aprobación de un marco normativo y herramientas para la modernización de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las entidades estatales, incluyendo los gobiernos locales considerando que en la medida que las municipalidades cuenten con procedimientos administrativos, ágiles, claros y transparentes, y con costos razonables tienen un mejor clima de negocios y son más atractivas para las empresas. Gradualmente, la presencia de mayor dinamismo comercial en el distrito generará mayores recursos disponibles para el municipio y el desarrollo económico de la localidad. Asimismo, de acuerdo a información del Indecopi alrededor del 65% de las denuncias de barreras burocráticas que recibe son por trámites municipales.

En este marco, en setiembre de 2009, se aprobó el Decreto Supremo No. 062-2009-PCM que formaliza un formato tipo único de TUPA para las entidades públicas, constituyendo esto un importante avance en el proceso de simplificar

¹³² La implementación de dichas normas contribuyen con el objetivo del Gobierno Nacional de incrementar los niveles de competitividad, los cuales se expresarán en la mejora de los indicadores de competitividad regional y en el cumplimiento de las metas fijadas por el reporte Doing Business del Banco Mundial.

¹³³ El plan incorpora reformas en las siguientes áreas: apertura de negocios, permisos de construcción, cumplimiento de contratos, comercio exterior, pago de impuestos, registro de propiedad y protección al inversionista. De acuerdo al Doing Business 2010, el Perú se encuentra en el puesto 56, presentando los mayores niveles de rezago en el otorgamiento de licencias para la construcción, licencias de funcionamiento, contratación de trabajadores y en obligar al cumplimiento de contratos.

tanto los formatos como los procedimientos en todas las entidades públicas del país¹³⁴. Esta iniciativa se vincula a continuar con la expansión del Tramifácil¹³⁵ de INTERMESA que tiene por objetivo promover reformas regulatorias en las municipalidades peruanas, mejorando el clima de negocios y promoviendo la formalización. Actualmente se encuentra apoyando a un promedio de 170 municipalidades a nivel nacional. Cabe indicar que estas acciones están centradas en promover que los gobiernos locales aplique procedimientos simplificados en aspectos clave para mejorar las oportunidades de negocio de la zona como en los trámites para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento de establecimiento, licencia de edificación, de infraestructura de los servicios de telecomunicaciones, entre otros.

A pesar de ello, aún se requiere actuar en la difusión de los mencionados instrumentos normativos y en proporcionar asistencia técnica a los gobiernos locales para su implementación. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, en su Informe de agosto de 2009, el 49% de municipalidades provinciales evidenciaban haber cumplido con la adecuación normativa para la aplicación de la Ley del Silencio Administrativo Positivo y sólo el 18% de las municipalidades distritales¹³⁶. De aquí que la implementación adecuada de los TUPA puede llevar más tiempo y esfuerzo para su difusión y utilización.

Desarrollo económico, conflictos e inclusión

La sostenibilidad del crecimiento de la inversión privada en los distintos departamentos está directamente vinculada con una distribución equitativa tanto de los beneficios como de los costos -que se traducen en externalidades negativas en el caso de la actividad minera por ejemplo- de esta inversión. Por ello, toda inversión requiere tener en cuenta a los ciudadanos potencialmente perjudicados por los proyectos, siendo clave en este aspecto proporcionarles una mejora rápida en su acceso a los servicios de infraestructura, y atender concretamente sus necesidades durante todo el proceso de participación privada¹³⁷. En la medida que los beneficios son percibidos por unos pocos y los costos asumidos por las poblaciones de mayor pobreza se originan conflictos sociales y una actitud de rechazo hacia la inversión, en lugar de vincularla al desarrollo económico de su localidad. De acuerdo al reporte de la Defensoría del Pueblo de diciembre de 2009, el 46 % de conflictos en el Perú se deben a aspectos socio-ambientales. La mitad de estos conflictos tiene a la base el temor una posible afectación ambiental por parte de la inversión privada minera y de hidrocarburos, principalmente, al ser los recursos naturales su medio actual de vida.

¹³⁴ La Guía para la Aplicación de Texto Único de Procedimientos Administrativos, Diseño para Municipalidades Provinciales y Distritales en zonas urbanas se encuentra disponible en la siguiente dirección web: http://www.pcm.gob.pe/popup_PCM/TUPA_Modelo.pdf

¹³⁵ Ver www.tramifacil.com.pe. Tramifácil es una iniciativa liderada por la Mesa Nacional de simplificación de trámites Municipio Empresa - INTERMESA.

¹³⁶ Defensoría del Pueblo. Aplicación del Silencio Administrativo: Retos y tareas pendientes. Informe defensorial N° 145, septiembre 2009.

¹³⁷ Banco Mundial. Perú: La oportunidad de un país diferente. Washington D.C., octubre 2006.

La gravedad del conflicto en la provincia de Bagua, Amazonas (junio 2009) es una clara muestra de la prioridad de actuar de manera coordinada y transparente con interlocutores válidos de las poblaciones afectadas, sobre los beneficios y consecuencias de las futuras inversiones en estas zonas.

En este sentido, se hace indispensable continuar trabajando articuladamente entre los diversos ministerios y niveles de gobierno informando adecuadamente sobre el impacto de inversiones que tienen componentes de remediación ambiental significativos, la difusión de buenas prácticas de manejo ambiental e implementar mecanismos adecuados de regulación de los efectos de estas actividades. Resulta fundamental también avanzar en la transparencia en la selección de proyectos y en el proceso de otorgamiento de los mismos. Ello representa un reto mayor en un contexto de acelerados cambios climáticos con impacto en recursos naturales como la disponibilidad de agua, recurso vital para las poblaciones que

viven de la agricultura, lo que exacerba el temor al ingreso de nuevas inversiones privadas.

En este sentido es válido rescatar las iniciativas de la sociedad civil en la creación de Mesas de Diálogo, con participación de los gobiernos regionales y locales con la finalidad de debatir sobre la problemática de las comunidades afectadas por el impacto ambiental negativo de las grandes inversiones, y asimismo monitorear y dar seguimiento a los compromisos asumidos.

De otro lado, también es de suma importancia delimitar competencias claras entre las entidades públicas en el manejo de regulación ambiental a la actividad minera y gasífera. En este sentido, si bien la creación del Ministerio del Ambiente en el 2008 significó una señal de preocupación por la gestión ambiental en el país, aún no se ha concluido con el proceso de delimitar competencias en esta materia con los organismos reguladores, este ministerio y los gobiernos regionales y locales.

IV.

AGENDA CRÍTICA PARA LOS PRÓXIMOS MESES

El año 2010 se presenta como un año de oportunidades y desafíos, para fortalecer el proceso de descentralización. En efecto, estamos en un año electoral, de cambio de autoridades en los gobiernos regionales y locales, en el que la agenda crítica ha de convocar también a los partidos y movimientos políticos con el objetivo que en sus planes de gobierno incorporen políticas que permitan profundizar el proceso de descentralización.

En atención al análisis realizado y frente a un contexto eminentemente electoral y de cierre de gestión gubernamental, la agenda crítica para los próximos meses es la siguiente:

Poder Ejecutivo

Presidencia del Consejo de Ministros

1. Revisar y complementar el reglamento del CCI para constituirlo en el espacio institucional de conducción del proceso de descentralización. En esa medida, es necesario:
 - a. Concertar con los gobiernos descentralizados (ANGR, AMPE y REMURPE) las posibles modificaciones que requiera el recientemente aprobado reglamento, para recuperar los consensos previos y fortalecer la naturaleza del mismo.

- b. Garantizar que cuente con los recursos necesarios para su funcionamiento sostenido.
- c. Aprobar las normas complementarias al reglamento que no sólo permitan la representación de los gobiernos locales sino que se asegure la representación de la heterogeneidad municipal por departamentos en las listas de candidatos.

A) Secretaría de Descentralización

2. Concluir el Plan Nacional de Regionalización tomando en cuenta los escenarios diversos para la integración y las propuestas que provienen de los gobiernos descentralizados.
3. Difundir el papel de las nuevas funciones que normativamente se han atribuido a las JCI, en particular las que refuerzan su papel de espacio de integración de los gobiernos regionales.
4. Diseñar y poner en marcha un sistema de información sobre la gestión descentralizada, que articule la información que producen los diversos actores involucrados, así como los diferentes mandatos normativos que éstos tienen. El sistema debe permitir el

monitoreo del proceso en su conjunto e incluir información sobre el proceso de descentralización de libre acceso a la ciudadanía.

5. Elaborar los lineamientos complementarios al PNDC que permitan concretar las diversas actividades programadas en el mismo, principalmente aquellas referidas a la gestión descentralizada de los servicios que forman parte de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales.

B) Secretaría de Gestión Pública / Ministerios

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

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

C) CEPLAN

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

D) SERVIR

9. Fortalecer los recursos humanos del Estado descentralizado mediante:
 - a. Implementación de las disposiciones contenidas en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025 (D.S N° 009-2010-PCM), que desarrolla los principales lineamientos del fortalecimiento de capacidades del sector público, e incorporar un sistema de incentivos y evaluaciones.

MEF / Presidencia del Consejo de Ministros

10. Aprobar el reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal que permita a las municipalidades mancomunadas

ejecutar de manera conjunta sus recursos.

11. Aprobar el reglamento que permita a los gobiernos regionales que forman parte de las JCI ejecutar de manera conjunta sus recursos y, de esa forma, concretar los proyectos que ha venido diseñando.
12. Evitar la “recentralización” en la asignación del presupuesto público, promoviendo medidas para la generación de un enfoque equilibrado, con cierto grado de libertad pero condicionado, a lo siguiente:
 - a. Articulación y concertación entre las entidades del Poder Ejecutivo (Ministerio de Economía y Finanzas, y ministerios), los gobiernos regionales y los gobiernos locales, para la elaboración del presupuesto público.
 - b. Desarrollo de Programa de Fortalecimiento de Capacidades en: Presupuesto por Resultados, Gestión del Presupuesto Público, Presupuesto Participativo, entre otros.
 - c. Diseño de un sistema de costeo relacionado a las necesidades de gasto (MEF- GR - GL), cuya implementación permita concluir con la primera etapa de la descentralización fiscal.
 - d. Instalar y poner en funcionamiento la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal a fin de elaborar la propuesta técnica correspondiente en el plazo establecido en la Ley del Presupuesto Público del año fiscal 2010.
 - e. Implementación y puesta en marcha del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y del Programa de

Modernización Municipal dispuesto por la Ley N° 29332.

- f. Concertar la elaboración del presupuesto público 2011.
13. Revisar y formular propuestas de modificación de las normas que regulan los sistemas administrativos del Estado, de manera que sean funcionales a la gestión descentralizada de los gobiernos regionales y locales en sus territorios. En particular, los sistemas de presupuesto público, abastecimiento, inversión pública y planeamiento estratégico.

Ministerios

14. Promover el desarrollo económico local y regional:
 - a. Implementación y puesta en marcha de la Ley de Competitividad Productiva, y de un programa de acompañamiento y promoción de la misma.
 - b. Rediseñar e implementar las Agencias de Fomento Productivo, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, que promuevan estrategias basadas en las prioridades nacionales y en las potencialidades territoriales, así como la promoción de inversiones en el mercado local e internacional.
 - c. Implementación de la Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas la cual requiere del diagnóstico de criterios equitativos y técnicos para su ejecución.
 - d. Evaluación de los resultados de los beneficios generados por la implementación de la Ley Mype, la

cual tiene la finalidad de fortalecer a las iniciativas empresariales descentralizadas y fomentar el crecimiento de este sector.

- e. Implementación de fondos que incentiven iniciativas de desarrollo económico y productivo.
- f. Continuar la ejecución de los proyectos priorizados de inversión pública y privada, buscando mecanismos consensuados con la población que visibilice los beneficios que obtendrán para su aceptación y sostenibilidad.

Poder Legislativo

1. Debatar y aprobar las leyes de organización y funciones (LOF) de los ministerios, luego de la aprobación por parte del Poder Ejecutivo de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones.
2. Realizar el seguimiento de cómo han impactado las reformas a la Ley de Elecciones Regionales y, de ser el caso, realizar los ajustes correspondientes para garantizar la representatividad, el balance de poderes y la gobernabilidad regional.
3. Revisar y perfeccionar el marco legal general del proceso de descentralización, en particular de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipales, de manera que sea una normativa funcional a la gestión descentralizada de las funciones que se les ha atribuido.
4. Revisar y perfeccionar el marco legal de los mecanismos de participación ciudadana implementados en el marco del proceso de descentralización - presupuestos

participativos, CCL y CCR-, de manera que la participación de la ciudadanía contribuya con la gestión descentralizada.

5. Perfeccionar y completar el marco legal para facilitar que los gobiernos regionales y municipalidades implementen procesos de reestructuración, reforma y modernización institucional.
6. Elaborar y poner en debate una ley general del servicio civil y de remuneraciones del Estado que permita superar la diversidad de regímenes laborales al interior del mismo. Esta norma tendría que desarrollar los principios de la Ley Marco del Empleo Público, con el objetivo de asegurar que todos los trabajadores/as públicos sean incorporados al trabajo estatal en base a criterios de mérito y capacidad, así como la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Gobiernos Regionales y Locales

1. Identificar los obstáculos que los Sistemas Administrativos plantean a la buena marcha de la gestión descentralizada, ponerlos en conocimiento del Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, y formular propuestas de cambio en función a sus realidades territoriales.
2. Difundir entre la población de su territorio las propuestas de integración regional en la que se encuentran involucrados.
3. Realizar una auto-evaluación crítica de la gestión realizada y compartirla con sus electores.
4. Participar en la asignación concertada de recursos financieros.

5. Implementar la gestión y el presupuesto por resultados:
 - a. Seguimiento y monitoreo de los indicadores de los programas estratégicos (PpR) implementados a nivel local y regional, bajo responsabilidad de las direcciones regionales y de las oficinas de desarrollo económico y social.
 - b. Diseñar mecanismos de participación para la implementación del presupuesto por resultados.
6. Promover el desarrollo económico regional y local:
 - a. Incorporar dentro de los planes de desarrollo económico concertado un diagnóstico técnico de las potencialidades del territorio, que incluya un mapeo de la zona y sus principales ventajas competitivas, articulado a las prioridades definidas por el ámbito nacional.
 - b. Promover el clima de negocios e inversión inter e intrarregional, favoreciendo la creación de micro y pequeñas empresas inclusivas, articuladas a los grandes conglomerados nacionales.
 - c. Simplificar trámites administrativos.

Asociaciones de Gobiernos Regionales y de Gobiernos Locales: ANGR, AMPE y REMURPE

1. Continuar trabajando de manera coordinada para identificar aspectos críticos y generar propuestas destinadas a mejorar la gestión descentralizada y fortalecer el proceso de descentralización.

2. Contribuir al fortalecimiento institucional de los gobiernos descentralizados a través de acciones de capacitación, asistencia técnica y traslado de información oportuno a los gobiernos regionales y locales.

Partidos y movimientos políticos regionales

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

Actores de la Sociedad Civil

1. Participación activa en los espacios de gestión local participativa.
2. Vigilancia y seguimiento del proceso de descentralización, y en particular, de la gestión descentralizada de servicios, presupuesto participativo, presupuesto por resultados, y promoción de desarrollo económico.
3. Seguimiento y monitoreo de los diversos actores en referencia a su compromiso y colaboración con el actual proceso de descentralización.

ANEXOS

- Anexo 1: Reformas incorporadas a la Ley de Elecciones Regionales
- Anexo 2: Matrices de seguimiento al proceso de descentralización 2009
- Anexo 3: Bibliografía
- Anexo 4: Personas consultadas para la elaboración del Informe

ANEXO 1

REFORMAS INCORPORADAS A LA LEY DE ELECCIONES REGIONALES

Aspectos modificados	Versión original	Reformas incorporadas
Forma de elección del presidente regional y vicepresidente regional	Conjuntamente, por sufragio directo para un período de cuatro años. Para la elección bastaba con que la lista respectiva obtenga la votación más alta.	Para la elección se requiere que la fórmula respectiva obtenga no menos del 30% de los votos válidos. Si la fórmula no supera ese porcentaje, se procede a una segunda elección dentro de los treinta días calendario siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales. Participan de esta segunda vuelta las fórmulas que alcanzaron las dos más altas votaciones. Se proclamará electa a la fórmula que obtenga la mayoría simple de votos válidos en la segunda vuelta.
Forma de elección del consejo regional	Los miembros del consejo regional son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro años, en forma conjunta con la elección del presidente y el vicepresidente regional. La votación es por lista. A la lista ganadora se le asignaba la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros de consejo regional, lo que más le favoreciera, según el orden de candidatos y provincias propuestos por los partidos políticos y movimientos. La cifra repartidora se aplicaba entre todas las demás listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde, cuidando de no repetir la representación por provincia. Cada provincia obtenía como mínimo un representante en el consejo regional.	Los miembros del consejo regional son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro años. La elección de los miembros del consejo será en el mismo proceso electoral en el que se elige al presidente y vicepresidente regional (primera vuelta). 1. Para la elección de los consejeros/as regionales, cada provincia constituye un distrito electoral. 2. El JNE señala el número total de consejeros, asignando a cada provincia al menos un consejero y distribuyendo los demás de acuerdo con un criterio de población electoral. 3. En cada provincia se proclama consejero/a electo/a al candidato/a con la mayor votación. En la provincia en que se elijan dos o más consejeros/as, se aplica la regla de la cifra repartidora, según el orden de candidatos establecidos por los partidos políticos y movimientos políticos.
Número y distribución de plazas de consejeros/as regionales	El número de miembros de cada consejo regional será igual al número de provincias, y en el caso de la Provincia Constitucional del Callao, igual el número de distritos, con un mínimo de siete.	El consejo regional está integrado por un mínimo de siete y un máximo de veinticinco consejeros. El JNE establece el número de miembros de cada consejo regional, asignando uno a cada provincia y distribuyendo los demás siguiendo un criterio de población electoral. En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, se tiene como referencia sus distritos.

Aspectos modificados	Versión original	Reformas incorporadas
Convocatoria y fecha de elecciones.	<p>Las elecciones regionales se realizan junto con las elecciones municipales, su fecha es el tercer domingo del mes de noviembre.</p> <p>El Presidente de la República convoca a elecciones regionales con una anticipación no menor a 240 días naturales a la fecha del acto electoral.</p>	<p>Las elecciones regionales se realizan junto con las elecciones municipales el primer domingo del mes de octubre.</p> <p>El momento de convocatoria sigue siendo el mismo.</p>
Listas electorales, representatividad y cuotas electorales.	<p>La lista de candidatos a la presidencia, vicepresidencia y al consejo regional que se presentaba debía acompañarse de una propuesta de plan de gobierno regional.</p> <p>La lista de candidatos al consejo regional debía conformarse por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido político o movimiento lo decida, incluyendo un accesitario en cada caso. Esta lista también debía incluir no menos de un 30% de hombres o mujeres, y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el JNE.</p>	<p>Las agrupaciones políticas deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a la presidencia y vicepresidencia y una lista al consejo regional, acompañada de una propuesta de plan de gobierno regional.</p> <p>La lista de candidatos al consejo regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios. Sin embargo, sólo en la relación de candidatos titulares se deben considerar los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No menos de un 30% de hombres o mujeres. 2. No menos de un 20% de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve años de edad. 3. Un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el JNE. <p>Un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad.</p>

Aspectos modificados	Versión original	Reformas incorporadas
<p>Impedimentos e incompatibilidades</p>	<p>No pueden postular a la presidencia, vicepresidencia o miembro del consejo regional:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General, los magistrados del Tribunal Constitucional, del Poder Judicial y del Ministerio Público, los Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, del Jurado Nacional de Elecciones, los Jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Banco Central de Reserva, los Superintendentes de Banca y Seguros, de Administración Tributaria, de Aduanas, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, los Presidentes y Vicepresidentes regionales, los Presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional, los Prefectos, Subprefectos y Gobernadores, los Directoras Regionales sectoriales y los miembros de Comisiones ad hoc o especiales de alto nivel nombrados por el Poder Ejecutivo, si no han renunciado par lo menos ciento veinte (120) días antes de la fecha de la elección. 	<p>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los alcaldes, salvo que renuncien de manera irrevocable ciento ochenta (180) días antes de la fecha de elecciones. 2. Salvo que renuncien de manera irrevocable ciento ochenta (180) días antes de la fecha de las elecciones: los ministros y viceministros de Estado; los magistrados del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Constitucional; el Contralor General de la República; los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; el Defensor del Pueblo y el Presidente del Banco Central de Reserva; el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; el Superintendente de Administración Tributaria; los titulares y miembros directivos de los organismos públicos y directores de las empresas del Estado. 3. Salvo que soliciten licencia sin goce de haber ciento veinte (120) días antes de la fecha de elecciones: los presidentes y vicepresidentes regionales que deseen postular a cualquier cargo de elección regional; los alcaldes que deseen postular al cargo de vicepresidente o consejero regional; los regidores que deseen postular al cargo de presidente, vicepresidente o consejero regional; los gerentes regionales, directores regionales sectoriales y los gerentes generales municipales, y; los gobernadores y tenientes gobernadores.

Aspectos modificados	Versión original	Reformas incorporadas
Impedimentos e incompatibilidades	<ol style="list-style-type: none"> 2. Los demás funcionarios públicos, incluidos el alcalde o regidor, si no han solicitado licencia sin goce de haber, la misma que les será concedida obligatoriamente, con ciento veinte (120) días antes de la fecha de la elección. 3. Los alcaldes y regidores que hubieran sido revocados o vacado de sus cargos por delito doloso. 4. Los funcionarios públicos destituidos o inhabilitados de conformidad con el Artículo 100° de la Constitución. 5. Las personas que se encuentren cumpliendo condena efectiva por delito doloso, así como las que se encuentran inhabilitadas para el ejercicio de la función pública. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. También están impedidos de ser candidatos: los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú mientras no hayan pasado a situación de retiro; los funcionarios públicos que administran o manejan fondos del Estado y los funcionarios de empresas del Estado si no solicitan licencia sin goce de haber treinta (30) días naturales antes de la elección; los funcionarios públicos suspendidos, destituidos o inhabilitados conforme al artículo 100° de la Constitución Política del Perú, así como las personas que tengan suspendido el ejercicio de la ciudadanía conforme al artículo 33° de la Constitución Política del Perú.

ANEXO 2

MATRICES DE SEGUIMIENTO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACION 2009

El presente anexo contempla una revisión y actualización de las políticas priorizadas en la *Brújula de la Descentralización 2009 - 2010*, las mismas que fueron identificadas con especialistas y actores claves -nacionales y descentralizados- del proceso de descentralización. En esa medida, son fruto del consenso generado en los distintos agentes estatales y de la sociedad civil que actúan en el proceso.

Estas matrices contienen un seguimiento detallado de las políticas mencionadas, así como de las normas claves que aún faltan elaborar, las que necesitan ser mejoradas y aquellas que se

encuentran por implementar. Estas políticas están organizadas en función a las ocho dimensiones del proceso de descentralización.

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, de esta manera, buscar seguir produciendo información complementaria y útil para los actores responsables de implementar el proceso de descentralización, que complemente el diagnóstico normativo y de políticas públicas llevado a cabo en el *Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización 2009 - 2010* y por la *Brújula de la Descentralización 2009 - 2010*, elaborados durante los meses de julio y agosto de 2009.

DIMENSIÓN: TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES

1. Construcción de la gestión descentralizada de las funciones sectoriales transferidas a los Gobiernos Regionales

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia administrativa del 88% de las funciones sectoriales. • Transferencia de recursos: <ul style="list-style-type: none"> - Normas para la identificación y cuantificación de los recursos asociados a la transferencia (Sector y GR). - Secretaría de Descentralización indicó que se habían transferido S/. 664 millones de nuevos soles. - El monto solicitado por los GR, reajustado por el MEF, fue S/. 2,758 millones de nuevos soles. La brecha no se cerró. - Decreto Legislativo N° 1026, personal a transferir conservaría su régimen de contratación. Norma no reglamentada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia administrativa de 95,6% de las funciones sectoriales. • Firma de convenios de gestión y formación de comisiones intergubernamentales para concluir con transferencia. • Transferencia de recursos: <ul style="list-style-type: none"> - Transferencia continuó sin que se hayan costeado las funciones. - No existe información sobre los recursos adicionales que requerirán los GR. - Decreto Legislativo N° 1026 continuó sin reglamento. - Ley N° 29465, Ley del Presupuesto del año Fiscal 2010, ha dispuesto la asignación de S/. 42 millones de nuevos soles exclusivamente para el ejercicio de las funciones transferidas de los 25 Gobiernos Regionales. • Cambio de enfoque: construcción del modelo de gestión descentralizada de las funciones transferidas: <ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: “densificar” la transferencia administrativa. - Implementación de piloto: Servicios de nutrición y protección social a cargo del MIMDES y el modelo de Gestión Descentralizada en Educación a cargo de la Comisión Intergubernamental de Ventanilla. - Plan Anual de transferencia 2009 (D. S N° 047-2009-PCM): <ul style="list-style-type: none"> • Recoge experiencia piloto y comisiones intergubernamentales de gestión como elemento esencial. • Cinco Sectores cuentan con Comisión instalada y reconocida. • Establece indicadores. • Necesidad de construir el rol rector del Gobierno Nacional.

2. Concluir con la delimitación de las funciones de los distintos niveles de gobierno, articulación intergubernamental y rectoría de Nivel Nacional

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Política relacionada a la implementación de la LOPE vigente desde diciembre de 2007. • Matrices de competencias y funciones de los ministerios con competencias compartidas que debían acompañar a los proyectos de LOF en proceso de validación con los GR: <ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Gestión Pública condujo hasta 15 talleres en los que recogió la perspectiva de los GR. - Las matrices de MINCETUR, MINTRA, MTC, VIVIENDA y PRODUCE. • Todos proyectos de LOF de los ministerios con competencias compartidas fueron presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso, salvo el correspondiente al Ministerio de Educación. • No todos los proyectos precisan los mecanismos de articulación intergubernamental de carácter sectorial. • Las LOF de MINAG, AMBIENTE y PRODUCE fueron aprobados a través de decretos legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrices de competencias y funciones de los ministerios con competencias compartidas continúan en proceso de validación: <ul style="list-style-type: none"> - Decreto Supremo N° 049-2009-PCM, dispone los procedimientos necesarios para la culminación de las Matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones. - Durante el año 2010 los talleres de validación se realizarán en coordinación con AMPE, REMURPE y la ANGR. • El Congreso aprobó las LOF de: RR.EE, INTERIOR, MTC y MTPE.

3. Revisión y rediseño del sistema de acreditación y principio de gradualidad

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Desde su aprobación la Ley del Sistema de Acreditación de los gobiernos regionales y locales tuvo un sesgo formal. • Con la finalidad de acelerar la transferencia de funciones sectoriales a los GR, las directivas de la Secretaría de Descentralización modificaron diversos aspectos del sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todavía están pendiente la transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima y otros gobiernos locales. • El plan Anual de Transferencia 2009 se orienta a superar el sesgo formal del Sistema de Acreditación: <ul style="list-style-type: none"> - Comisiones intergubernamentales de transferencias y convenios de gestión para desarrollo de capacidades. - Delegación como paso previo a la transferencia.

DIMENSIÓN: DEMARCACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

4. Avanzar con el saneamiento de límites de las circunscripciones territoriales

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> En el año 2003 el 92% de las provincias y 80% de los distritos no estaban delimitados. Desde ese año, sólo se han demarcado dos provincias: Coronel Portillo (2006), en Ucayali, y Bagua (2008) en Amazonas. Quedan por sanear 176 del total de provincias pendiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Sólo se han demarcado las provincias de: Coronel Portillo (2006) y Bagua (2008). Debido a la relevancia de la ubicación territorial para percibir beneficios por la explotación de recursos naturales o tributos, la falta de demarcación territorial origina conflictos. Defensoría del Pueblo ha registrado en su Reporte N° 70, 14 conflictos por demarcación territorial de un total de 267 conflictos (aproximadamente 5%)

5. Promover la creación de regiones y JCI a través de incentivos

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> Tres JCI activas: CIAM, INTERNOR y CENSUR, pero sin normas para que los GR que las conforman ejecuten conjuntamente recursos. Dos iniciativas de región piloto basadas en la voluntad política de sus presidentes regionales: <ul style="list-style-type: none"> Amazonas y San Martín. Ancash, Huánuco y Ucayali. Las iniciativas de región piloto no tenían marco normativo específico. Incentivos: 15 puntos adicionales en el concurso de FONIPREL a las iniciativas que provengan de JCI o asociaciones de GR. 	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 29379 flexibilizó proceso de conformación de regiones: <ul style="list-style-type: none"> Eliminó plazos previstos para la celebración de referéndum. Dispuso que los referéndum fueran solicitadas por los GR. Formulación del Plan Nacional de Inversión Descentralizada y el Plan Nacional de Regionalización. Amplió funciones de las JCI para promover la integración regional. Tres JCI continuaron activas: CIAM, INTERNOR y CENSUR, impulsando iniciativas de integración regional, pero sin norma para ejecución conjunta de recursos. Continúan las dos iniciativas de región piloto sin marco normativo específico: <ul style="list-style-type: none"> Amazonas y San Martín (normas específicas). Ancash, Huánuco y Ucayali (formulación de expediente técnico). Agosto: Presidente del Consejo de Ministros anunció pronta aprobación de marco legal. Tercer trimestre del año: <ul style="list-style-type: none"> Mancomunidad Regional de Amazonas, San Martín y La Libertad. Sin marco normativo específico.

6. Diseño y aprobación de una tipología de Municipalidades para dar tratamiento diverso a un universo heterogéneo de Municipalidades

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • LOM establece una diferenciación insuficiente entre las municipalidades: <ul style="list-style-type: none"> - No contempla diversidad existente. - No precisa claramente las funciones diferenciadas que corresponden a las municipalidades provinciales. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Congreso aprobó un Proyecto de Ley modificando diversos artículos de la LOM, estableciendo una tipología de municipalidades que perseguía asegurar la cobertura y la calidad de los servicios públicos locales en todo el territorio nacional. • La Autógrafa N° 133 fue remitida al Poder Ejecutivo y fue observada. • La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República ha votado la insistencia sobre la Autógrafa.

7. Avanzar en la configuración del ordenamiento territorial para la prestación de servicios y la promoción de inversiones más ordenadas, integradas, eficientes y equitativas

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Algunos GR, con el apoyo de la sociedad civil, empezaron a elaborar planes de zonificación económica y ecológica, y declararon de interés regional al ordenamiento territorial. • El 49% de todos los distritos del país no cumplen con el requisito mínimo de población. • Desde el año 2007 se encuentra vigente la Ley de Promoción para la Fusión de Municipios y en junio de 2008 se dictó su reglamento, estableciendo como incentivo a la transferencia del 50% adicional de recursos de FONCOMUN a los distritos que se fusionen. • No se ha producido ninguna fusión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos regionales continuaron elaborando planes de zonificación económica y ecológica, a través de procedimientos abreviados y con participación ciudadana. • Durante el año 2009 no se produjo ninguna fusión de municipalidades distritales. • Actualmente, hay 2,405 municipalidades de centros poblados que, potencialmente, podrían convertirse en distritos, aunque se encuentra vigente la prohibición de creación de nuevos distritos hasta el año 2011. • La Secretaría de Descentralización ha orientado su trabajo a que los GR promuevan la fusión de los distritos más pequeños, así como a la integración regional basada en criterios económicos, geográficos, culturales e institucionales. En este sentido ha priorizado la elaboración del Plan Nacional de Regionalización y Plan de Inversión Descentralizada.

8. Cooperación municipal a través de mancomunidades para la prestación de servicio y la ejecución de obras

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría de Descentralización registró 30 mancomunidades. • No se publicó el reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal y las mancomunidades constituidas no pudieron ejecutar recurso de manera conjunta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha constituido un total de 35 mancomunidades municipales, que agrupan a 193 municipalidades en quince departamentos del país. • La Secretaría de Descentralización está realizando talleres para la elaboración de proyectos, la gestión de compras y contrataciones estatales, y otros temas de gestión. • Se aprobó la Ley N° 29341 modificando la Ley de la Mancomunidad Municipal para darle a las mancomunidades naturaleza pública que facilite la ejecución de recursos públicos. • No se ha dictado el reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal, pero el Presidente del Consejo de Ministros en agosto anunció su pronta aprobación.

DIMENSIÓN: DEMOCRATIZACIÓN DE LAS DECISIONES PÚBLICAS Y CONCERTACIÓN

9. Revisión y reforma normativa para fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Los procesos de planificación concertada y presupuesto participativo vienen siendo implementados por los gobiernos subnacionales; aunque existen diferencias en cuanto a su institucionalización: <ul style="list-style-type: none"> - Los CCR y CCL, generalmente se instalaron pero no siempre se reunían. - El presupuesto participativo mantuvo el interés de la población y se ha institucionalizado aunque de forma heterogénea, pero continuaron subsistiendo algunos viejos problemas, como: <ul style="list-style-type: none"> • El incumplimiento de los acuerdos adoptados por parte de las autoridades, ó • La falta de operatividad de los comités de vigilancia, a los que no siempre se les trasladó información ni contaban con recursos para el cumplimiento de su rol de fiscalización. • Se dictaron dos normas con el objetivo de fortalecer el presupuesto participativo: <ul style="list-style-type: none"> - Instructivo Multianual del Presupuesto Participativo. - Ley N° 29298, que modificó la Ley Marco del Presupuesto y estableció de manera más clara cuál debe ser el alcance territorial de los proyectos a priorizar y la obligación la de los presidentes regionales y alcaldes de informar qué porcentaje del presupuesto institucional se destinará a la formulación participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuó implementándose presupuestos participativos en los GR y municipalidades del país. • La publicación del Instructivo Multianual del Presupuesto Participativo fomentó la estabilidad de los procesos y facilitó que los GR y municipalidades puedan iniciar a tiempo las fases del mismo. • Se publicó el nuevo Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, estableciéndose de forma más clara las fases del proceso y el alcance territorial de los proyectos priorizados. En la práctica, subsiste los viejos problemas. • Los CCR y CCL continúan atravesando diversos problemas: <ul style="list-style-type: none"> - Su carácter exclusivamente consultivo. - El incumplimiento de acuerdos. - La diferencia entre el número de representantes de la sociedad civil y de autoridades. - La limitada cantidad de sesiones anuales. - La falta de recursos para fiscalizar. • Para el caso de los CCL y el presupuesto participativo local, el Pleno del Congreso de la República aprobó una serie de reformas a la LOM destinadas a fortalecer dichos espacios de participación: <ul style="list-style-type: none"> - Se estableció la obligatoriedad de los acuerdos adoptados en el marco del presupuesto participativo. - Mayor número de sesiones de los CCL • La autógrafa N° 133 fue observada por el Poder Ejecutivo en el mes de junio.

10. Reglamentación y funcionamiento del CCI para la conducción concertada del proceso de Descentralización

Diciembre de 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • En diciembre de 2007 la LOPE creó el CCI. • En diciembre de 2008 el CCI se instaló y el Presidente del Consejo de Ministros anunció la pronta aprobación de su reglamento, puesto que existía un anteproyecto de reglamento consensuado por la Secretaría de Descentralización de la PCM y la MCLCP. Este anteproyecto se elaboró con los aportes de AMPE, REMURPE y la ANGR. • El reglamento no fue aprobado. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría de Descentralización logró consensuar un Proyecto de Reglamento del CCI con AMPE, REMURPE y la ANGR. • En agosto de 2009 el Presidente del Consejo de Ministros anunció la expedición de un decreto supremo aprobando el citado Reglamento del CCI. • El 16 de diciembre de 2009 fue publicado en el Diario Oficial el reglamento del CCI, el mismo que establece que: <ul style="list-style-type: none"> - El CCI tiene la función de concertar e impulsar recomendaciones sobre políticas, estrategias y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y la marcha del Estado descentralizado. - La conformación del CCI por el Presidente del Consejo de Ministros, los ministro de Estado, el Presidente del CEPLAN, el Secretario de Descentralización, los presidentes regionales, el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el alcalde de la Provincia Constitucional del Callao y doce representantes de los alcaldes provinciales y distritales. - La elección de los representantes de los gobiernos locales será a través de votación por lista, tanto de alcaldes provincial y como de alcaldes distritales. - La Secretaría de Descentralización será la Secretaría Técnica de CCI. - La Secretaría de Descentralización, en el plazo de 60 días calendario, debe emitir las normas complementarias para la elección de los representantes de los alcaldes ante el CCI. - La PCM, en el plazo de 90 días calendario, debe aprobar las normas para que la Secretaría de Descentralización y otras dependencias adecuen sus funciones, organización y actividades a las disposiciones del Reglamento del CCI. • Sólo con la aprobación de las normas complementarias el CCI podrá reinstalarse e iniciar su funcionamiento.

11. Revisar y fortalecer el rol fiscalizador y carácter representativo de los consejos regionales

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none">• Desde el año 2007, los presidentes regionales ya no presiden ni forman parte del consejo regional, concretándose la separación de poderes a nivel regional.• El consejo regional se conforma a través del premio a la mayoría ganadora de la contienda electoral y esto debilita su rol fiscalizador. Además, en la mayoría de los casos, la lista ganadora obtiene mayorías artificiales.• En la última contienda electoral (2006), 13 gobiernos regionales fueron elegidos con menos del 30% de los votos.	<ul style="list-style-type: none">• Ley N° 29470 modificó diversos dispositivos de la Ley de Elecciones Regionales estableciendo:<ul style="list-style-type: none">- La separación entre las listas de candidatos al consejo regional y la fórmula presidencial.- La fórmula para presidente y vicepresidente regional sólo se considerará ganadora si obtiene una votación mayor al 30% de los votos válidos. Si ninguna de las fórmulas obtiene ese porcentaje, se debe realizar una segunda vuelta electoral dentro de 30 días hábiles siguientes.- Los consejos regionales se conformarán por un mínimo de 7 y un máximo de 25 consejeros, siendo el JNE el que definirá el número de miembros de cada consejo regional, asignando uno a cada provincia y distritos, y distribuyendo los demás en función al número de población electoral. Se resolverá así el déficit de representatividad de los consejos regionales en cuanto al número de población.- Para la elección de consejeros regionales cada provincia constituirá un distrito electoral y en cada provincia se proclamará como consejero electo al que obtenga mayor votación. En la provincia donde se elija dos o más consejeros se aplicará la cifra repartidora, según el orden de candidatos establecidos por los partidos o movimientos políticos que presenten las listas.• Se ha profundizado la separación formal al interior de los GR pero está pendiente una revisión de la normativa que complementa la lógica de separación, con la de pesos y contrapesos entre el ejecutivo y legislativo regional.

DIMENSIÓN: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

12. Implementación de una política de desarrollo de capacidades en los GR y GL a través de incentivos y oferta de capacitación

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • A fines del 2008, entró en consulta el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública y Buen Gobierno (2008 - 2011). • Continuaron vigentes diversas iniciativas para proveer capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales. • Aprobación del Decreto Legislativo N° 1025 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. No obstante, el reglamento que permita la aplicación efectiva de dichas normas no se aprobó. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades se encuentra pendiente de aprobación e implementación. • Pendiente de aprobación el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025, no obstante se pre publicó el anteproyecto para recibir aportes. • Secretaría de Descentralización ha desarrollado acciones de fortalecimiento institucional a GR para la gestión pública con recursos del proyecto Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PMDE), financiado por el BID. • MEF ha implementado oficinas de asistencia técnica descentralizadas en todos los departamentos (elaboración de estudios de preinversión), y se ha creado el Registro de Especialistas en Proyectos de Inversión (REPIP), en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la PCM.

DIMENSIÓN: ADECUACIÓN DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

13. Diseño e implementación de un sistema de recursos humanos que sea funcional al desempeño del estado descentralizado

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Autoridad Nacional de Servicio Civil - SERVIR. • Creación del Cuerpo de Gerentes Públicos y emisión de normas sobre capacitación y rendimiento para el Sector Público. • Publicación de norma de transferencia de funcionarios a los GR. • Aprobación del Decreto Legislativo N° 1057, el cual regula los contratos administrativos de servicios (antes SNP). 	<ul style="list-style-type: none"> • SERVIR inició sus acciones a través de la incorporación de profesionales altamente capacitados al Cuerpo de Gerentes Públicos. • Acciones Normativas: <ol style="list-style-type: none"> a. Aprobación del Reglamento del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos, y la Escala Remunerativa de los mismos. b. Proyecto de Reglamento del Decreto Legislativo N° 1026 para comentarios. • Acciones de Gestión: <ol style="list-style-type: none"> a. El Encuentro Nacional de Gestores de Recursos Humanos del Sector Público. b. Proyecto de integración y orden del sistema remunerativo estatal.

14. Fortalecimiento del sistema nacional de planeamiento estratégico

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Publicación del Decreto Legislativo N° 1088, modificando la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (2005). • Establecimiento de las prioridades del CEPLAN, como ente rector encargado de establecer los lineamientos de política relacionados al Sistema de Planeamiento Estratégico. • Noviembre 2008: Instalación del Comité Directivo del CEPLAN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva de Planeamiento Estratégico de Desarrollo Nacional 2010 - 2021 (enero 2009): Formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Perú) 2010 - 2021. • Definición de los principales lineamientos estratégicos y priorización de programas y proyectos de desarrollo nacional. • Compromiso de entregar el Plan Perú en diciembre de 2009. • Reglamento de Organización y Funciones del CEPLAN publicado en julio de 2009.

15. Implementación del presupuesto por resultados

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de la metodología presupuestaria estratégica. • Diseño de Sistemas de Seguimiento. • Implementación de Pilotos para monitoreo participativo (8 experiencias piloto en GL y 2 en GR). • Desarrollo de capacitaciones en Programación Presupuestaria Estratégica (fortalecimiento de capacidades a los funcionarios y trabajadores de los GR y GL, involucrados en el PpR). 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de nuevos programas estratégicos y monitoreo de pilotos ya establecidos. • Incremento de capacitaciones dirigidas a los GR y GL. • Se estima que la ejecución de programas bajo la metodología del PpR sea del 10% para el presente año (se prevé que se incremente a 30% para el 2010).

DIMENSIÓN: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

16. Asignación y transferencias de recursos a GR y GL en función a necesidades de gasto

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none">• La descentralización fiscal debe encontrarse directamente ligada al costo de ejercer las funciones asumidas (previas y transferidas) con los niveles actuales de servicio. Asimismo, las transferencias para impulsar prioridades nacionales deben ser específicas, es decir, estar condicionadas a resultados.• Durante el año 2008, en este aspecto se mantuvo el status quo no evidenciando cambio alguno, permaneciendo inalterada esta política.• Los GR recibieron transferencias por más de S/. 1,993 millones de nuevos soles. Las municipalidades provinciales y distritales recibieron S/. 8,571 millones de nuevos soles; de los recursos provenientes del Canon y Sobre Canon, FOCAM, Regalías Mineras y Renta de Aduana para ambos casos y el FONCOMUN sólo para municipalidades.	<ul style="list-style-type: none">• 2009: Crisis financiera y económica internacional:<ul style="list-style-type: none">a. Volatilidad en las transferencias financiadas con el impuesto a la renta y las regalías de los recursos naturales.b. Plan Anticrisis.• En el marco del Plan Anticrisis el Gobierno Nacional autorizó transferencias priorizando el desarrollo de infraestructura y de la MYPE. Se transfirieron alrededor de s/. 8,300 millones de nuevos soles a los Gobiernos Regionales, mientras a las Municipalidades Provinciales y Distritales un promedio de s/. 8,200 millones de nuevos soles.• No obstante, dichas medidas denotan decisiones realizadas desde el Gobierno Nacional, y se evidencia en el nivel de ejecución del de inversiones 2009.

17. Reforma fiscal: coparticipación con GR y GL de impuestos nacionales

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • 2008: Se continuó percibiendo la inequidad en la asignación de los recursos económicos a los diversos niveles de gobierno, originadas sobre todo por las transferencias relacionadas al canon. • Balance de la descentralización fiscal es neutro puesto que el avance es lento, generando inequidades y dependencia de las instancias del Gobierno Nacional. • Principales Problemas: la ausencia de un diseño conjunto, la desigual distribución del canon y del ingreso per cápita, y el débil esfuerzo fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuestas de Reforma Fiscal: • ANGR : creación de un sistema de <i>"coparticipación tributaria"</i>. • REMURPE: creación de fondos de estabilización. • MEF y CAF: <i>"Programa de asistencia en política fiscal al Gobierno de la República del Perú"</i>. • Secretaria de Descentralización: asesoría de especialistas españoles (GTZ). • En el mes de agosto, el Presidente del Consejo de Ministros anunció la creación de una comisión de alto nivel para trabajar la nueva reforma de descentralización fiscal. • Duodécima Disposición Final de la Ley de presupuesto 2010 establece que en el plazo de 60 días se conformará una Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, que tendrá un plazo de 180 días para presentar una propuesta técnica en dicha materia.

DIMENSIÓN: INFORMACIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

18. Diseño e implementación de un sistema de información y monitoreo sobre Gestión Pública y Descentralización

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Durante el año 2008, se produjeron algunos avances: <ul style="list-style-type: none"> a. Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales 2008: estableció elementos del Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de la transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales. b. Presupuesto por Resultados: proporciona información sobre el cumplimiento de metas desde las diferentes intervenciones del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Durante el año 2009, se continuó presentando información relacionada a los avances del proceso, sin aún definir una clara estrategia de comunicación. • No obstante, vale la pena resaltar lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> a. La Secretaría de Descentralización iniciará el diseño conceptual y metodológico de un sistema de evaluación y monitoreo del proceso de descentralización, sobre la base de la experiencia de cuatro sectores: SALUD, EDUCACIÓN, MINAG y MIMDES, según lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM. En el caso de MIMDES, esta institución tiene planificado construir una plataforma en red que permita al ciudadano interactuar con el proceso de descentralización. b. La formulación de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Nacional 2010 - 2021, incorpora como eje prioritario al <i>"Estado Descentralizado al servicio de los ciudadanos y del desarrollo"</i>, poniendo énfasis a la importancia de un sistema de información.

DIMENSIÓN: DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

19. Competitividad regional y desarrollo económico

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración y presentación de índices de Competitividad Regional: Consejo Nacional de Competitividad, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). • Las cifras presentadas se basan en el análisis de 8 factores claves (Institucionalidad, Infraestructura, Desempeño Económico, Educación, Salud, Clima de Negocios, Innovación, Recursos Naturales y Ambiente). • Este esfuerzo constituye un insumo importante para los GR dado que reflejan el potencial territorial de atraer inversiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de actualización y mejora de indicadores de competitividad regional al 2009, como un sistema de monitoreo permanente para el desarrollo competitivo y productivo a nivel regional y local. • El Consejo Nacional de Competitividad dejó de pertenecer al pliego de la PCM, para incorporarse al Ministerio de Economía y Finanzas, atravesando por un período de reestructuración y definición, provocando un rezago en las acciones previstas para su implementación. • Durante el año se han publicado diversas mediciones sobre competitividad regional.

20. Promoción de inversiones descentralizada

Diciembre 2008	Diciembre 2009
<ul style="list-style-type: none">• Simplificación Administrativa:<ul style="list-style-type: none">- GR simplificaron 88 procedimientos, las municipalidades provinciales 249, y las distritales 671.- Establecimiento de ventanillas únicas de formalización (Huancayo y Piura).- Aprobación del Reglamento que establece los alcances del VUCE.- Inadecuado cumplimiento en la adecuación de TUPA para la adopción del silencio administrativo.• Planes de Desarrollo Económico:<ul style="list-style-type: none">- Se evidencia una falta de priorización en los sectores con mayor potencialidad del territorio, lo cual constituye un obstáculo para el desarrollo de las inversiones en la región o localidad.	<ul style="list-style-type: none">• Simplificación Administrativa:<ul style="list-style-type: none">- Sistema Tramifácil de INTERMESA.- Presentación de la Guía para la Aplicación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA Modelo).- VUCE inició la fase de construcción.• Planes de Desarrollo Económico:<ul style="list-style-type: none">- Existieron intentos desde el Gobierno Nacional y por sectores, de articular acciones para la mejoras de estos Planes, no obstante, aún no se implementan.- La elaboración de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Nacional 2010-2021, liderado por CEPLAN, ha exigido el análisis de los planes.• Promoción de Inversiones:<ul style="list-style-type: none">- En diciembre de 2009, mediante el Decreto de Urgencia 121-2009, se priorizaron 20 proyectos de inversión en vías, puertos y aeropuertos, redes energéticas y proyectos de riego, para, su promoción por parte de Proinversión. Asimismo, la Secretaría de Descentralización de la PCM, organizó el Evento PERU REGIONES 2009 que permitió convocar a representantes de los 25 gobiernos regionales y al empresariado privado nacional y extranjero, difundiendo el directorio de proyectos de inversión con más de 800 propuestas de proyectos por aproximadamente US\$ 75 mil millones de dólares.

ANEXO 3

BIBLIOGRAFÍA

Adrianzén, Alberto.

2010. Fragmentación, mujeres y centralismo. Diario La República, sábado 16 de enero de 2010. Lima. Consulta: enero 2010.
<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20100116/10/node/244440/todos/1634>

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR

2009. La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria. Documentos de Debate. Lima.
2010. En Defensa de la Gobernabilidad Regional y el Proceso de Descentralización. Lima.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR, Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE y Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE.

2009. Urgentes correcciones a la Ley de Presupuesto 2010. Lima.

Arias, Luis Alberto y Carlos Casas.

2009. Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal elaborada para la ANGR. Lima.

Banco Mundial

2006. Banco Mundial. Perú: La oportunidad de un país diferente. Washington D.C.
http://siteresources.worldbank.org/PERU/INSPANISHEXT/Resources/Notas_de_politica.pdf?resourceurlname=Notas_de_politica.pdf

Cavero Cárdenas, Jans.

2009. Núcleos Ejecutores. El Regional de Piura. Consulta: agosto de 2009.
http://www.elregionalpiura.com.pe/archivonoticias_2009/agosto_2009/agosto_25/opinion_jans25082009.htm

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

2009. Evaluación del proceso de descentralización. Período Legislativo 2008 -2009. Lima.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN.

2009. Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Nacional 2010 - 2021, Documento de Trabajo N° 2. Lima Consulta: agosto de 2009.
http://www.ceplan.gob.pe/img/lineamientos_2010_2021.pdf

Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua.

2009. Informe Final. Para que nunca más vuelva a suceder. Lima. Consulta: enero de 2010.
<http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Diciembre/bagua/Informe%20Final%20de%20la%20Comision%20Especial%20para%20Investigar%20y%20Analizar%20los%20Sucesos%20de%20Bagua.pdf>

Conferencia Nacional de Desarrollo Social - CONADES.

2009. Comisión de Descentralización y Reforma del Estado. Declaración Pública. Lima.

Defensoría del Pueblo.

2009. Reporte de Conflictos Sociales N° 59, Lima. Consulta: diciembre de 2009.
<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>
2009. Reporte de Conflictos Sociales N° 70, Lima. Consulta: enero de 2010.
<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>
2009. Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Informe Defensorial N° 141, Lima. Consulta: junio 2009.
<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>
2009. Aplicación del Silencio Administrativo: Retos y tareas pendientes. Informe Defensorial N° 145 Lima. Consulta: setiembre 2009.
<http://www.defensoria.gob.pe/modulos/downloads/informes/defensoriales/informe-145-vf.pdf>

García Naranjo Morales, Aída.

2008. Políticas públicas y equidad de género. CEDAL. Lima.

InWent - Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH.

2009. Procesos de Descentralización de la Región Andina: Situación y Perspectivas. Diálogo Regional - Programa Capacidades. La Paz. Consulta: setiembre 2009.
<http://www.inwent.org.pe/capacides/docs/DialogoLaPaz.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros.

2009. Informe anual sobre la marcha de la Descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Hacia la primera década. Lima.
2009. Guía para la Aplicación de Texto Único de Procedimientos Administrativos. Diseño para Municipalidades Provinciales y Distritales en zonas urbanas. Lima. Consulta: enero 2010.
http://www.pcm.gob.pe/popup_PCM/TUPA_Modelo.pdf

Propuesta Ciudadana.

2009. Crisis Económica en el Perú: Breve Balance y Perspectivas. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima. Consulta: marzo 2009.
http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/nia2_2009.pdf

2009. Reporte Nacional N° 17. Vigilancia del Proceso de Descentralización. Balance Anual 2008. Lima.
2009. Gestión presupuestal y presupuesto participativo en un contexto de crisis: amenazas y desafíos para las Regiones. Separata XII, Lima.

PRODES

2006. El Proceso de Descentralización 2005 - abril 2006. Balance y desafíos. Lima. Consulta: diciembre 2009. http://www.prodes.org.pe/pdf/Proc_Des_2005_Abr_2006.pdf
2007. Transferencia de responsabilidad. Entrando a una segunda etapa, Lima. Consulta: diciembre 2009. http://www.prodes.org.pe/pdf/Transferencia_de_Responsabilidades.pdf

Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

2009. Debates Descentralistas N° 4, Construyendo la estrategia de regionalización. Lima.

Tanaka, Martín.

2007. La participación ciudadana y el sistema representativo. Prodes. Lima.
2010. Después del Informe. Diario La República, 10 de enero de 2010. Lima. Consulta: enero de 2010. <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20100110/17/node/243281/todos/1634>
2010. Reformas electorales. Diario La República, domingo 17 de enero de 2010. Lima. Consulta: enero 2010. <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20100117/17/node/244651/todos/1634>

Tuesta Soldevilla, Fernando.

2009. El mito de la segunda vuelta, Diario El Comercio, 3 de agosto de 2009. Consulta: enero 2010. <http://elcomercio.pe/impresa/notas/mito-segunda-vuelta/20090803/322495>

USAID/PERÚ ProDescentralización.

2009. Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones. Lima. Consulta: diciembre 2009. <http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0140891001246981172.pdf>
2009. Desafíos de la Integración Regional. Evaluación Rápida de Campo. Lima. Consulta: enero 2010. <http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0766226001266614481.pdf>

Vargas Aybar, Luis.

2009. Hoja de ruta: Formulación participativa de una propuesta de estrategia de regionalización. En Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Desafíos para la integración regionales. Evaluación Rápida de Campo. Lima. Consulta: enero 2010. <http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0766226001266614481.pdf>

Zas Friz Burga, Johnny.

2008. La continuidad crítica. Palestra. Lima.

NORMAS CONSULTADAS

Congreso de la República

- 1993. Constitución Política del Perú.
- 2002. Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. 19 de julio.
- 2002. Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales. 17 de noviembre.
- 2003. Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 27 de mayo.
- 2003. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. 27 de mayo.
- 2003. Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos. 31 de octubre.
- 2004. Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. 8 de julio.
- 2004. Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. 8 de julio.
- 2008. Ley N° 29289, Ley de Presupuesto Público del sector público para el año 2009. 11 de diciembre.
- 2007. Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres. 15 de marzo.
- 2007. Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal. 29 de mayo.
- 2007. Ley N° 29053, Ley que modifica la Ley N° 27867. 26 de junio.
- 2007. Ley N° 29125, Ley que establece la implementación y funcionamiento del Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL. 31 de octubre.
- 2007. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre.
- 2008. Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado. 20 de mayo.
- 2009. Ley N° 29332, Ley que crea Plan de Incentivos para la mejora a la gestión municipal. 21 de marzo.
- 2009. Ley N° 29341, Ley que modifica la Ley de la Mancomunidad Municipal. 4 de abril.
- 2009. Ley N° 29379, Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Bases de la Descentralización y de Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. 13 de junio.
- 2009. Ley N° 29465, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2010. 8 de diciembre.
- 2009. Ley N° 29470, Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Elecciones Regionales. 14 de diciembre.
- 2009. Ley N° 29490, Ley que modifica diversos artículo de la Ley de Partidos Políticos. 25 de diciembre.
- 2009. Ley N° 29482, Ley de Promoción de actividades productivas en zonas altoandinas. 19 de diciembre.

Poder Ejecutivo

- 2004. Decreto Legislativo N° 955. 5 de febrero.
- 2008. Decreto Legislativo N° 1025. 21 de junio.
- 2008. Decreto Legislativo N° 1026. 21 de junio.
- 2008. Decreto Legislativo N° 1023. 21 de junio.
- 2008. Decreto Legislativo N° 1024. 21 de junio.
- 2008. Decreto Legislativo N°. 1088. 28 de junio.
- 2009. Resolución N° 009-2009/CEPLAN/PCM. 24 de enero.
- 2009. Decreto de Urgencia N° 051-2009. 23 de abril.

Gobiernos Regionales

- 2008. Ordenanza N° 016-2008-REGIÓN ANCASH/CR. 22 de enero.
- 2009. Ordenanza N° 002-2009-GRU-CR. 14 de febrero.
- 2009. Ordenanza N° 003-2009-CR/GOB.REG.TACNA. 6 de marzo.
- 2009. Acuerdo N° 060-2009-GR.CAJ-CR. 25 de abril.
- 2009. Ordenanza N° 057-2009-CR_GRH. 8 de mayo.
- 2009. Ordenanza N° 012-2009-GRL-CR. 7 de agosto.
- 2009. Ordenanza N° 029-2007-PUNO. 14 de agosto.
- 2009. Ordenanza N° 10 - CALLAO. 28 de agosto.
- 2009. Ordenanza N° 059-2009-CR/GRC.CUSCO. 30 de setiembre.
- 2009. Ordenanza N° 096-2009-GRJ/CR. 17 de octubre.
- 2009. Ordenanza N° 014 - CALLAO. 4 de diciembre.
- 2009. Ordenanza N° 176- 2009-GRP-CR. 5 de diciembre.
- 2009. Ordenanza N° 177-2009-GRP-CR. 5 de diciembre.
- 2009. Ordenanza N° 032-2009-CR/Gob.REG.TACNA. 31 de diciembre.
- 2010. Ordenanza N° 100-AREQUIPA. 9 de enero.
- 2010. Ordenanza N° 031-2009-GR.LAMB/CR. 9 de enero.
- 2010. Ordenanza N° 043-2009-GRSM/CR. 31 de enero.

Presidencia del Consejo de Ministros

- 2007. Decreto Supremo N° 027-2007-PCM. 25 de marzo.
- 2008. Resolución Ministerial N° 188-2008-PCM. 14 de junio.
- 2008. Decreto Supremo N° 049-2008-PCM. 17 de julio.
- 2008. Decreto Supremo N° 083-2008-PCM. 24 de diciembre.
- 2009. Decreto Supremo N° 030-2009-PCM. 17 de mayo.
- 2009. Decreto Supremo N° 046-2009-PCM. 23 de julio.
- 2009. Decreto Supremo N° 047-2009-PCM. 24 de julio.
- 2009. Decreto Supremo N° 049-2009-PCM. 24 de julio.
- 2009. Decreto Supremo N° 51-2009-PCM. 31 de julio.
- 2009. Decreto Supremo N° 079-2009-PCM. 16 de diciembre.
- 2010. Decreto Supremo N° 004-2010-PCM. 12 de enero.
- 2010. Decreto Supremo N° 009-2010-PCM. 17 de enero.

Ministerio de Economía y Finanzas

- 2009. Decreto Supremo 108-2009-EF. 17 de mayo.
- 2009. Resolución Directoral N° 130-2009-EF/68.01. 7 de julio.
- 2009. Decreto Supremo N° 248-2009-EF. 7 de noviembre.
- 2010. Decreto Supremo N° 002-2010-EF. 12 de enero.
- 2010. Decreto Supremo N° 003-2010-EF. 12 de enero.
- 2010. Decreto Supremo N° 051-2010-EF. 31 de enero.

Ministerios

- 2009. Resolución Ministerial N° 871-2009/MINSA. 28 de diciembre.

Secretaría de Descentralización

- 2008. R.S N° 066-2008-PCM/SD. 13 de diciembre.
- 2008. R.S N° 072-2008-PCM/SD. 20 de diciembre.

Secretaría de Gestión Pública

- 2008. Directiva N° 003-2008-PCM/SGP. 14 de junio.

DIARIOS, NOTICIAS Y RECURSOS INFORMÁTICOS

DIARIOS Y NOTICIAS

Agencia Andina.

2009. "Presidentes regionales debaten creación de mancomunidad regional". Lima. Consulta: setiembre 2009.

<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=FlvMg7EGR7k=>

El Comercio.

2009. "Demoras en la asignación de puestos de gerentes públicos". Lima. Consulta: julio 2009.
<http://elcomercio.pe/impres/impres/notas/surgen-demoras-asignacion-puestos-gerentes-publicos/20090725/318647>

2009. "El mito de la segunda vuelta". Lima. Consulta: agosto 2009.

<http://elcomercio.pe/impres/impres/notas/mito-segunda-vuelta/20090803/322495>

RPP Noticias.

2009. "Perú avanza nueve posiciones en el ranking doing Business 2010". Lima. Consulta: setiembre 2009.
http://www.rpp.com.pe/2009-09-08-peru-avanza-nueve-posiciones-en-el-ranking-doing-business-2010-noticia_207398.html.

Terra Noticias - Invertia.

2009. "Comentario al discurso de Michael Porter en Lima". Lima. Consulta: diciembre 2009.

<http://economia.terra.com.pe/foros/allthread.aspx?thread=48802>

RECURSOS INFORMÁTICOS

- Andina, Agencia Peruana de Noticias: <http://www.andina.com.pe>
- Asociación de Municipalidades del Perú: <http://www.ampeperu.gob.pe>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR: <http://www.servir.gob.pe>
- Banco Mundial: <http://www.worldbank.org>
- Reporte Doing Business 2010: <http://www.doingbusiness.org/>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN: <http://www.ceplan.gob.pe>
- Congreso de la República: <http://www.congreso.gob.pe>
- Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/descentralizacion.htm>
- Defensoría del Pueblo: <http://www.defensoria.gob.pe>
- Diario El Comercio: <http://elcomercio.pe/>

- INFOGOB - JNE: <http://www.infogob.com.pe>
- Instituto Peruano de Economía: <http://ipe.org.pe/>
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/>
- Mesa Nacional de simplificación de trámites Municipio Empresa - INTERMESA / Tramifácil: www.tramifacil.com.pe
- Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.mef.gob.pe>
 - Aplicativo Informático PpR: <http://dnpp-ppr.mef.gob.pe:8080/webPpr/>
 - Resultados de los concursos del FONIPREL: http://www.mef.gob.pe/DGPM/docs/foniprel/PIPs_seleccionados_tercera_convocatoria.pdf
 - Portal metodología presupuesto por resultado: http://www.mef.gob.pe/DNPP/ppto_por_resultados.php
- ONPE. Elecciones y autoridades electas: http://www.onpe.gob.pe/Elecciones.php?c_tipo=0&c_texto=0
- Otra Mirada: <http://www.otramirada.pe>
- Perú Compite: <http://www.perucompite.gob.pe>
- Presidencia del Consejo de Ministros: <http://www.pcm.gob.pe>
- Propuesta Ciudadana: <http://www.propuestaciudadana.org.pe>
- ProInversión: <http://www.proinversion.gob.pe>
- REMURPE: <http://www.remurpe.org.pe>
- Reporte Parlamentario N° 25. Ranking de Ejecución de Inversiones de Sector Público del Perú. Año Fiscal 2009: <http://www.regionjunin.gob.pe/documents/pdf/Rankig2009/24963357-Ranking-ejecucion-de-inversiones-del-sector-publico-del-peru-ano-fiscal-2009.pdf>
- Revista virtual MercadoEnergía.com: <http://mercadoenergia.com/mercado/2009/12/17/8490.html>
- RPP Noticia: <http://www.rpp.com.pe>
- USAID/Perú ProDescentralización: <http://www.prodes.org.pe>

ANEXO 4

PERSONAS CONSULTADAS PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME BALANCE

Ayacucho

1. Dimas Bernedo - Gobierno Regional de Ayacucho
2. Walter Garmovan - Gobierno Regional de Ayacucho
3. Ricardo Alcarraz - Gobierno Regional de Ayacucho
4. Hilarión Yarasca - Municipalidad Provincial de Huamanga
5. Rafael Casas - Municipalidad Provincial de Huamanga
6. Dionisio Tenorio - Municipalidad Provincial de Huamanga
7. Félix Vergara - Municipalidad Provincial de Huamanga
8. Eden Mayorga - Municipalidad de Paraca
9. Yanina Remicio - Municipalidad de Paraca
10. Juan Gutiérrez - Municipalidad de Vilcashuaman
11. Pedro Carbajal - Municipalidad de Carmen Alto
12. Andrés Solari - Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza - MCLCP
13. Nelson Yupanqui - Mesa de Concertación de la Juventud de Ayacucho
14. Yiovana Mendoza - Mesa de Concertación de la Juventud de Ayacucho
15. Ángel Erasmo Luque - CEISA
16. Edgar Tucno - CEISA
17. Bladimiro Pizarro - CEISA
18. Rocío Arrieta - ADRA
19. Lila Escriba - ONG Prisma
20. Lía García - CARE PERU
21. Roy Canchaya - AEROBANCO

Junín

22. Walter Angulo - Gobierno Regional de Junín
23. Luís Antonio Salazar - Gobierno Regional de Junín
24. Julio Meza - Gobierno Regional de Junín
25. Deni Alonso García - Dirección Regional de Transportes Gobierno Regional de Junín
26. Gerardo Acuña - Municipalidad Distrital de El Tambo

27. Carlos Mayta - Municipalidad Distrital de Chilca
28. Héctor Zanabria - Defensoría del Pueblo
29. Jesús Navarro - Oficina de Prevención de Conflictos - Junín
30. Hugo Medrano - Oficina de Prevención de Conflictos - Junín
31. Emilia Quispe - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP
32. Fred Goytendía - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP
33. Washington Mori - MDA /MCLP
34. Víctor Bullón - Universidad Nacional del Centro del Perú - Facultad de Economía
35. Nivardo Santiani - Colegio de Antropólogos
36. Ana Espejo - SEPAR
37. Percy Flores - SEPAR
38. Silvana Moscoso - PRISMA
39. Ida Luz Solís - CARITAS
40. Miguel Ponce - Foro Salud
41. Alejandro Arrieta - CEDEPAS CENTRO

Lima

42. Washington Zevallos Gómez - Congresista de la República
43. Fernando Paredes - Oficina de Coordinación Regional y Municipal del Congreso de la República
44. David Montoya - Asesor del Congreso de la República
45. César Chumpitaz - Asesor del Congreso de la República
46. María del Pilar Noriega - Secretaría de Descentralización de la PCM
47. William Marín - Secretaría de Descentralización de la PCM
48. Vlado Castañera - Secretaría de Descentralización de la PCM
49. Luis Matos - Secretaría de Descentralización de la PCM
50. Jackeline Castañeda - Secretaría de Descentralización de la PCM
51. Wilfredo Solis - Secretaría de Descentralización de la PCM
52. Raúl Lizarraga - Secretaría de Descentralización de la PCM
53. Enrico Schaffino - Secretaría de Descentralización de la PCM
54. José Cabrera - Secretaría de Descentralización de la PCM
55. Sandra Doig - Ministerio de Economía y Finanzas
56. Luis Vargas - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

57. Gerardo Távara - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP
58. Hildebrando Casto Pozo - REMURPE
59. Raúl Molina - Ex Secretario de Descentralización
60. Javier Torres - Servicios Educativo Rurales - SER
61. Ricardo Vergara - SASE
62. Johnny Zas Friz - Consultor
63. Javier Torres Seone - Asociación SER
64. Sobeida Gonzáles - USAID/Perú
65. José Pisconte - Proyecto USAID/Perú ProDescentralización
66. Thomas Reilly - Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Ucayali

67. Miguel Sánchez - Gobierno Regional de Ucayali
68. Filemón Cárdenas - Gobierno Regional de Ucayali
69. Luis Nieves - Gobierno Regional de Ucayali
70. Manuel Cenepo - Gobierno Regional de Ucayali
71. Pierre Caballero - Dirección Regional Sectorial de Transportes y Comunicaciones
72. José Díaz - Dirección Regional de Educación de Ucayali
73. Ángel Guillén - Municipalidad Provincial de Coronel Portillo
74. Arturo Gutierrez - Municipalidad Provincial de Coronel Portillo
75. Rita Pérez - Municipalidad .Distrital de Yarinacocha
76. Irma Walfamyta - FONCODES
77. Jorge Guevara - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP
78. Angie Ruíz - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP
79. Rosa Aspajo - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP
80. Hady Icumina - Movimiento Manuela Ramos
81. Hellen Vela - Defensoría del Pueblo
82. Martha Bustamante - Red Nacional de Promoción de la Mujer
83. Erich Schunke - Asociación Scout de Yarinacocha
84. Lenin Castillo - Consultor

Proyecto USAID / PERU ProDescentralización
Av. 28 de julio 1198, Miraflores, Lima 18
Telefono (511) 444 4000 / Fax (511) 241 8645
www.prodescentralizacion.org.pe