

LA  
**DESCENTRALIZACIÓN**  
EN LA  
**AGENDA ELECTORAL**  
aportes para la formulación de propuestas

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA AGENDA ELECTORAL

### Aportes para la formulación de propuestas

#### Elaboración de Contenidos:

Elena Conterno, Coordinadora  
Flor Blanco  
Sandra Doig

#### Cuidado de Edición:

Ana Romero

#### Diagramación e impresión:

Neva Studio SAC

©2006 PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN – PRODES

La información contenida en esta cartilla puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a PRODES

Primera Edición

Hecho el Depósito Legal N° 2006-1078,  
en la Biblioteca Nacional del Perú

PRODES es un programa de USAID cuyo objetivo es aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir de manera efectiva en el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERÚ, bajo los términos del contrato N° 527-C-00-03-00049-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Pro Descentralización - PRODES es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID que busca aportar al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del Perú, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y desarrollando actividades orientadas a contribuir con el proceso de descentralización.

En este marco, uno de los objetivos del programa es contribuir a que los diversos actores del proceso de descentralización cuenten con información oportuna sobre el mismo y a que las políticas para conducir el proceso sean resultado de un saludable proceso de debate.

En esa línea, en esta oportunidad ponemos al alcance de los partidos políticos, los medios de comunicación y el público en general el material "La descentralización en la agenda electoral: Aportes para la formulación de propuestas", el cual busca acercarles información sobre este proceso.

## INDICE

Introducción .....	6
Conformación de Regiones y Ordenamiento Territorial .....	6
Transferencia de Responsabilidades.....	9
Descentralización Fiscal .....	14
Descentralización Económica.....	18
Democratización de las Decisiones Públicas.....	21
Adecuación de Sistemas Administrativos .....	25
Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Regionales y Locales .....	27
Información y Concertación.....	29

# Introducción

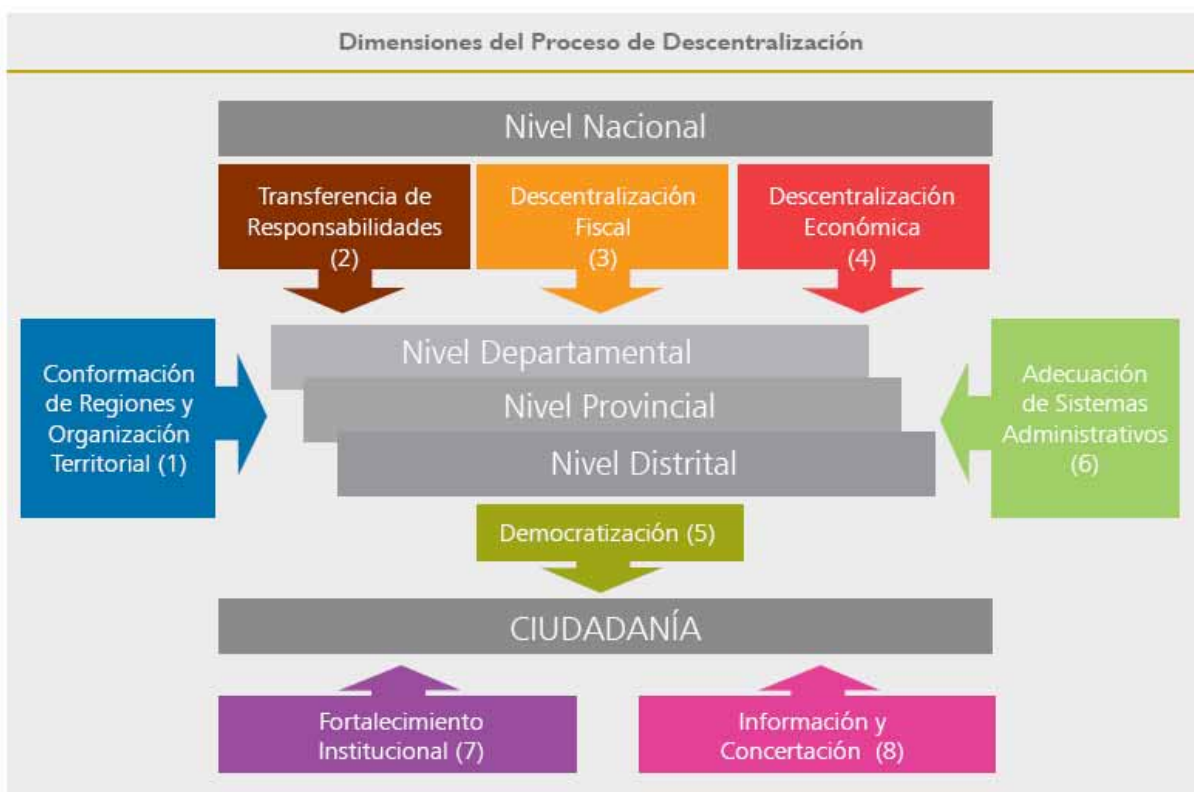
Luego del consenso entre las principales fuerzas políticas, quienes coincidieron en el Acuerdo Nacional en la importancia de impulsar la descentralización y regionalización como estrategia medular para mejorar los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía y promover la existencia de mayores oportunidades de empleo en los distintos departamentos, en marzo de 2002, con la modificación del Capítulo sobre Descentralización de la Constitución Política, el Perú inició un proceso complejo, largo y difícil: la descentralización del país.

## La Descentralización en el Acuerdo Nacional

### Política número 8: Descentralización política, económica y administrativa en respaldo de un desarrollo integrado y sostenible del Perú

Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

Llevar a cabo un proceso de descentralización es complejo por los objetivos ambiciosos que persigue, así como también por la diversidad de temas y de actores involucrados en la reforma. La descentralización comprende varias dimensiones como vemos en el gráfico que se presenta en esta sección y que desarrollamos en las páginas siguientes.



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

El presente documento señala para cada una de las dimensiones la explicación de la misma, su marco normativo principal y la situación actual, y plantea algunas preguntas para la reflexión de los candidatos.

# Conformación de Regiones y Ordenamiento Territorial

## ¿En qué consiste?

Dentro del proceso de descentralización se contempla a la conformación de regiones como una estrategia que busca superar las limitaciones de escala de los actuales departamentos y de articulación de diversas provincias y distritos.

Específicamente, la conformación de regiones es una estrategia en la que, la unión de dos o más departamentos en una región permitirá la promoción del desarrollo regional, entre otros, a través de:

- Hacer más eficiente la gestión de recursos en el nivel regional
- Promover el desarrollo económico en zonas alternas a Lima
- Generar un contrapeso político a la capital

Para complementar esta política, es importante tener en cuenta que las limitaciones de escala no sólo son válidas para los departamentos, sino también para las provincias y distritos, por lo que es necesario promover el saneamiento de límites y la división racional del territorio.

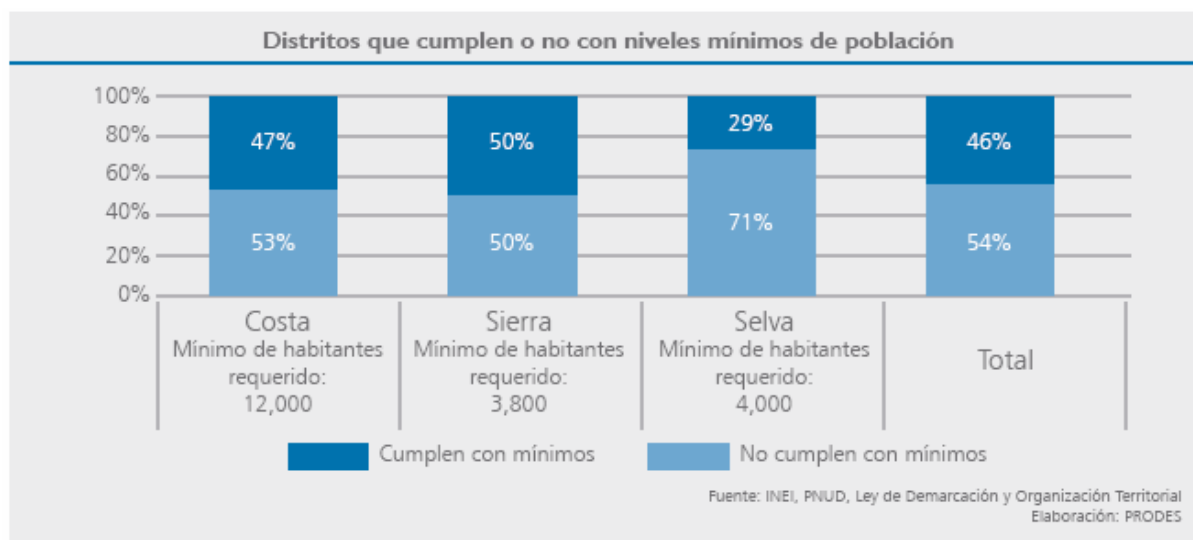


## ¿Qué establece el marco normativo?

<b>Constitución Política del Perú</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de regiones sobre áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles</li> </ul>
<b>Ley de Demarcación y Organización Territorial Ley N° 27795</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohíbe creación de nuevos distritos y provincias hasta 2007</li> <li>• Norma la demarcación territorial y saneamiento de límites, como iniciativa de los gobiernos regionales</li> <li>• Establece límites mínimos de población para crear provincias y distritos</li> </ul>
<b>Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones Ley N° 28274</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de Juntas de Coordinación Interregional y Regiones</li> <li>• Referéndum para conformar regiones, donde el 50% más uno de los votos emitidos determinan la conformación de una región</li> <li>• Incentivos para conformar Juntas de Coordinación Interregional y Regiones</li> </ul>

## ¿Cuál es la situación actual?

- De acuerdo a lo establecido en la Ley, desde el 2002 hasta el 2007 queda prohibida la creación de nuevas provincias y distritos. A pesar de ello, entre el 2004 y 2005 se crearon dos nuevos distritos y una nueva provincia en zonas de frontera, por razones de excepción<sup>1</sup>.
- Existen distritos que no cumplen con los niveles mínimos de población requeridos por la Ley de Demarcación y Organización Territorial



- Muchas provincias y distritos aún carecen de límites claros:
- El 30 de octubre de 2005 se llevó a cabo el primer referéndum de conformación de regiones. De los 17 expedientes técnicos que planteaban conformar regiones, CND y PCM aprobaron 5, lo que implicó que la población de 16 departamentos fuese convocada al proceso de referéndum. Como resultado del referéndum ninguna región se conformó, sólo en Arequipa se obtuvo una votación mayor al 50%. Como causas de la no conformación de regiones, diversos especialistas mencionan: i) falta de información, ii) débil concertación de las propuestas de región con las autoridades locales y la sociedad civil y, iii) poca claridad en las reglas de juego.
- Hasta fines de 2005, se habían creado 8 Juntas de Coordinación Interregional, que involucran acuerdos entre gobiernos regionales para la ejecución de proyectos conjuntos, 23 de los 24 departamentos forman parte de alguna Junta.

## Preguntas para candidatos

1. **Cronograma:** La conformación de regiones se hará de manera gradual; el primer intento se hizo en el 2005, con ninguna región conformada como resultado, en tanto que los próximos procesos están previstos para el 2009 y el 2013. ¿Se mantendría el referéndum para la conformación de regiones? ¿Se modificarían los plazos establecidos? ¿Se establecería un plazo máximo para que se conformen todas las regiones?
2. **Conformación de regiones sobre bases departamentales:** El primer proceso de conformación de regiones tuvo como punto de partida la unión de departamentos contiguos, contemplando para una segunda etapa la posibilidad de que provincias y distritos cambien de jurisdicción. Dado que en el 2005 no se conformó ninguna región y hubo provincias en las que la opción por el sí a la integración tuvo más del 50% de los votos ¿debería permitirse que las provincias y distritos cambien de jurisdicción departamental para mejorar los niveles de articulación con su capital en el corto plazo?

<sup>1</sup> Leyes N° 28362, 28509, 28593

3. **Incentivos:** Para promover la conformación de regiones, es decir para que un departamento decida unirse con otro, el Estado peruano dispuso una serie de incentivos fiscales y financieros, **¿se reforzarían estos incentivos para el próximo proceso de conformación de regiones? ¿se darían incentivos adicionales a los existentes? ¿de qué tipo? ¿Se optaría por incentivos para la fusión de distritos? ¿de qué tipo serían?**
4. **Nuevas provincias y distritos:** El territorio peruano cuenta con 195 provincias y 1,831 distritos, y varios de ellos tienen serios problemas de escala. A pesar de que existe una limitación para la creación de nuevas provincias y distritos hasta el 2007, hay varias iniciativas en el Congreso que promueven la creación de nuevas jurisdicciones **¿se permitiría la creación de nuevas provincias y distritos?**
5. **Demarcación y saneamiento de límites:** El Estado peruano ha declarado como prioridad nacional la demarcación territorial, para lo cual ha establecido como plazo límite el 2007. A la fecha el avance es mínimo. **¿Se ampliaría este plazo? ¿qué medidas se implementarían en el corto plazo para el saneamiento de límites?**

# Transferencia de Responsabilidades

## ¿En qué consiste?

La transferencia de responsabilidades o descentralización administrativa es un mecanismo para que el Estado, trasladando poder y responsabilidades a gobiernos descentralizados, pueda desempeñarse mejor y brindar mejores servicios. Para muchos es una oportunidad para reformar el funcionamiento del Estado transformándolo en una institución al servicio de las personas.

La descentralización parte de la premisa que los niveles descentralizados de gobierno, al estar más cerca de su población, conocen mejor sus necesidades y las condiciones locales y, al estar sus electores más cerca de ellos, tendrán la información e incentivos adecuados para una respuesta oportuna, siendo más responsables ante ellos por su desempeño<sup>2</sup>.

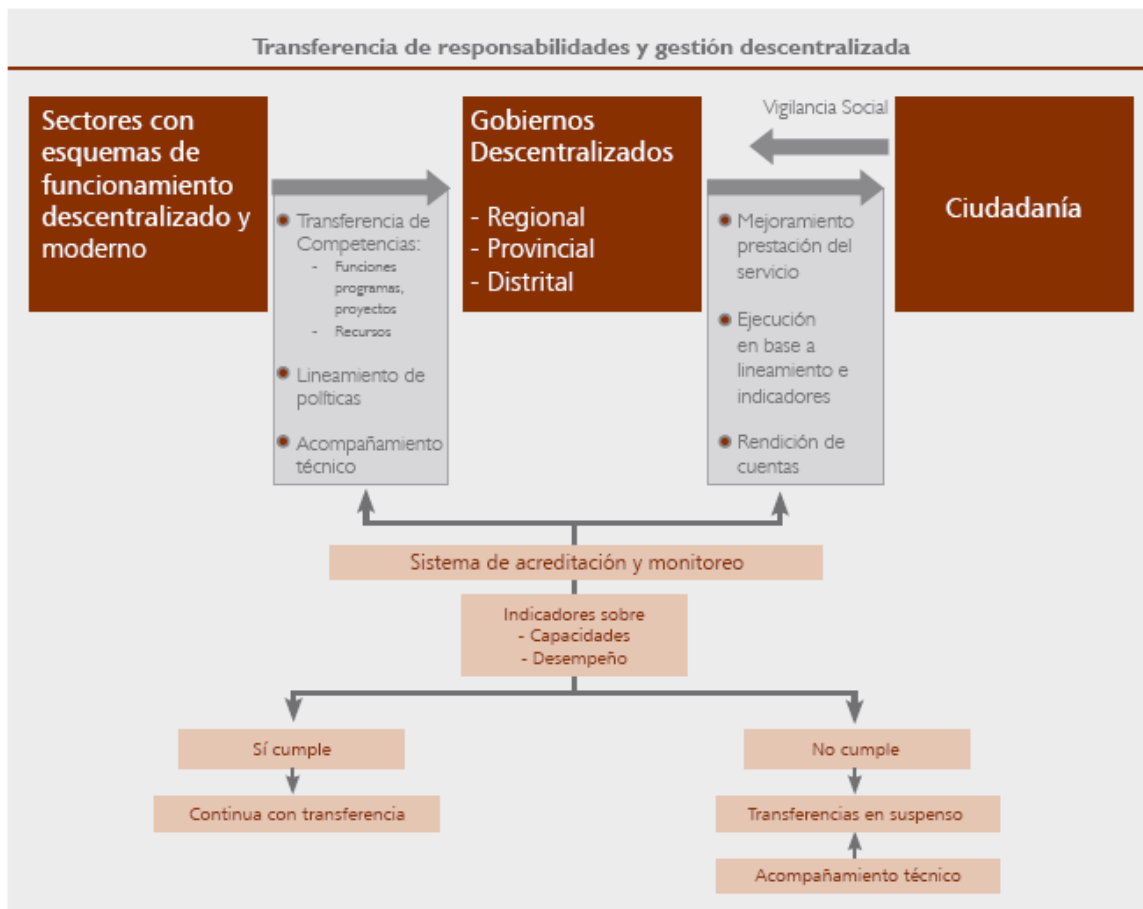
De acuerdo a la experiencia comparada, esta dimensión del proceso de descentralización es una de las más complejas, no sólo porque es la parte esencial de este proceso - transferir poder a los gobiernos descentralizados - sino también porque para que ésta sea exitosa y dé los resultados esperados debe dialogar con otras dimensiones del proceso, entre ellas la descentralización fiscal, el fortalecimiento institucional y la adecuación de sistemas administrativos, lo que resulta bastante complejo.

Para avanzar en un proceso de transferencia de responsabilidades ordenado y coherente, es importante contar con una racionalidad técnica que justifique que trasladar una función, proyecto o programa del nivel nacional a los niveles descentralizados es la fórmula más indicada para brindar mejores servicios a la población. ¿Cómo va a funcionar el Estado descentralizadamente? ¿Cuál es el nivel de gobierno que puede brindar mejor determinados servicios? ¿Cuáles son las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno? ¿Cómo interactúan los niveles de gobierno?, son algunas de las preguntas a las que debería responder todo proceso de transferencia de responsabilidades. En cuanto a la gradualidad del proceso, se postula que el desempeño en la gestión de lo transferido debe ser tomado en cuenta para transferencias futuras, de tal forma que el gobierno subnacional que haya acreditado contar con capacidades así como haberse desempeñado bien en la ejecución de lo transferido pueda continuar recibiendo nuevas funciones y programas, en tanto que quien no haya obtenido buen desempeño deba recibir acompañamiento técnico para hacerlo y esperar para nuevas transferencias. Para ello, un Sistema de Información de Gestión Descentralizada es fundamental.

---

<sup>2</sup> Burki, Perry, Dillinger y otros. Más allá del centro: La descentralización del Estado. Estudio del Banco Mundial, 1999

La interacción de todos estos elementos se presenta en el gráfico siguiente:



¿Qué establece el marco normativo?

Constitución Política del Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define que la descentralización se realiza por etapas, progresiva y ordenadamente</li> <li>• Establece las competencias generales de los gobiernos regionales y los gobiernos locales</li> </ul>
Ley de Bases de Descentralización Ley N° 27783	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispone iniciar a partir del 2003 la transferencia a los gobiernos regionales y locales de programas sociales y proyectos de inversión regional</li> <li>• Establece las etapas del proceso de descentralización: i) conformación de regiones, ii) transferencia de competencias sectoriales y iii) transferencia de competencias en educación y salud</li> <li>• Establece los principios que orientan la descentralización y la distribución de competencias, entre ellos: neutralidad, gradualidad, selectividad y provisión</li> </ul>
Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales Ley N° 28273	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece el procedimiento para la aprobación de Planes Anuales de Transferencia</li> <li>• Define los requisitos generales y procedimiento para acceder a la transferencia</li> <li>• Señala los criterios para establecer requisitos específicos según sector a transferir</li> <li>• Obliga a usar indicadores para medir la ejecución de las funciones transferidas y contar con un Sistema de Información Pública de Gestión Descentralizada</li> </ul>
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N° 27867	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detalla las competencias por sectores de los gobiernos regionales</li> <li>• Precisa que los Directores Regionales ejecutan políticas nacionales bajo la dirección del Sector y políticas regionales bajo la Gerencia Regional correspondiente</li> </ul>
Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detalla las competencias y funciones específicas de los gobiernos locales</li> </ul>

## ¿Cuál es la situación actual?

En los años 2003, 2004 y 2005 se aprobaron Planes Anuales de Transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales de funciones, programas y proyectos. Además, el 2005 se aprobó un Plan de Transferencias Quinquenal 2005-2009 que tiene carácter referencial. Ambos tipos de Planes incluyen cronogramas de transferencia mas no precisan los recursos a transferir (humanos, económicos y equipos).

El año 2003 se inicia el proceso de transferencia de programas sociales a los gobiernos locales. Para la transferencia de programas sociales se crea un procedimiento especial que comprende el cumplimiento de una serie de requisitos denominados "mecanismos de verificación". El número de municipalidades que ha cumplido con los mismos según nivel de gobierno y tipo de proyecto o programa es:

### Gobiernos locales verificados para la transferencia de programas sociales 2003-2005

Programa o proyecto	Municipalidades Provinciales Verificadas			Pendientes
	2003	2004	2005	
Programa de Complementación Alimentaria PRONAA: comedores, alimentos por trabajo y albergues	67	58	65	3
Proyecto MTC - PROVIAS RURAL: Componente de mantenimiento rutinario de los caminos vecinales <sup>3</sup>	21	10	59	22 <sup>4</sup>
<b>Municipalidades Distritales Verificadas</b>				
Proyectos de Infraestructura Social y Productiva - FONCODES	241	165	746	495

La transferencia de proyectos a los gobiernos regionales debía ajustarse al cumplimiento de mecanismos de verificación; en el siguiente cuadro encontramos la situación actual.

### Estado de las transferencias de proyectos y programas a los gobiernos regionales

Plan Anual 2003	Proyectos Especiales de INADE	9	1
	Mantenimiento de caminos departamentales a cargo de PROVIAS RURAL	12	-
	Acuerdos de Gestión de Electrificación Rural a cargo del Ministerio de Energía y Minas	Sin información	Sin información
Plan Anual 2004	Proyectos Especiales – INADE	4 <sup>5</sup>	4
	Proyectos ganaderos – MINAG	12	-
	384 Equipos mecánicos – MTC	26	-
	Plan Copesco – MINCETUR	1	-
	Embarcaderos lacustres y fluviales – MTC	2	-
Plan Anual 2005	Embarcadero Lacustre – MTC	1	1

Fuente: Planes Anual de Transferencia 2004 y 2005 y resumen de acreditación del CND  
Elaboración PRODES

<sup>3</sup> La transferencia de este proyecto, tiene entre uno de sus requisitos la formación de institutos viales provinciales - IVP en cada provincia. A partir del plan de transferencia del 2004, se programó transferir recursos financieros para otros componentes, tales como estudios y obras de rehabilitación de caminos regionales y estudios y obras de mejoramiento de herradura. Sin embargo, frente a la no publicación del Decreto Supremo que concrete dicha transferencia, la gestión de estos componentes previstos en el Plan de Transferencia 2004, son realizadas por las Comisiones de Recepción y Evaluación de Propuestas - CREP en cada provincia integrados por representantes de PROVIAS RURAL, del IVP y de la Municipalidad Regional respectiva.

<sup>4</sup> Este dato se obtiene de la diferencia entre el número de provincias donde funciona el programa (42) y el número de IVP constituidos a la fecha.

<sup>5</sup> Incluye el proyecto Especial Chincas, reprogramado del 2003.

En cuanto a las transferencias de funciones, estas sólo han sido para gobiernos regionales, y se programaron desde el 2004. De acuerdo a lo señalado en el Plan Quinquenal, las funciones a transferir en el 2004 y 2005 son "funciones desconcentradas", lo que significa que ya venían siendo ejecutadas por las direcciones regionales. Los gobiernos regionales deben cumplir con el Sistema de Acreditación para acceder a estas transferencias.

### Transferencias de funciones a los gobiernos regionales

	Programado			Transferido	
	Sectores	Nº funciones	Total	Nº funciones	Promedio Total <sup>6</sup>
Plan Anual 2004	Agricultura	4	61	3	42
	Comercio	5		2	
	Turismo	18		15	
	Artesanía	12		7	
	Energía y Minas	7		4	
	Producción	8		6	
	Industria	7		5	
Plan Anual 2005	Agricultura	6	28	En proceso	
	Energía y Minas	2			
	Salud	13			
	Transportes y Comunicaciones	7			

Fuente: Planes Anual de Transferencia 2004 y 2005 y resumen de acreditación del CND  
Elaboración PRODES

### Preguntas para candidatos

- Diseño:** El proceso de descentralización por etapas planteaba: a) Avanzar con la transferencia de programas sociales a los gobiernos locales y de proyectos de infraestructura productiva a los gobiernos regionales (etapa inicial), b) Conformar Regiones (etapa I) y c) Transferir las competencias sectoriales (etapas II y III). Además, asignaba al Consejo Nacional de Descentralización – CND el encargo de diseñar e implementar el proceso. Teniendo en cuenta que no se conformó ninguna región pero que ya se inició la transferencia de competencias sectoriales **¿Cómo continuaría con el proceso de descentralización? ¿Cuáles serían los pasos (etapas) que se deben dar para completar y mejorar el proceso de transferencia? ¿Cuál sería el rol del Consejo Nacional de Descentralización?**
- Esquema de funcionamiento descentralizado:** Para que el proceso de transferencia sea ordenado, se requiere que cada sector a ser descentralizado cuente con un esquema que replantee la distribución de competencias entre niveles de gobierno pero que además modernice la administración pública. La descentralización debe caminar junto con un proceso de modernización. Considerando que el mayor avance que existe en esquemas descentralizados lo tiene el Sector Salud: **¿Este sector tendría prioridad en las transferencias? ¿Qué otros sectores consideraría como prioritarios para que sean descentralizados? ¿Cómo serían las relaciones entre niveles de gobierno, cómo se articularía el nivel regional, provincial y distrital al gobierno nacional? ¿Qué aspectos considera esenciales para modernizar el funcionamiento del Estado?**
- Funciones y programas sociales:** Los principales avances en las transferencias han sido los programas sociales a los gobiernos locales (PRONAA, FONCODES y PROVIAS RURAL) en tanto que las transferencias a los gobiernos regionales han estado centradas en transferir proyectos de INADE con todos sus activos y en transferir funciones, las que no han sido acompañadas, en la mayoría de los casos, de recursos humanos y económicos. **¿Se continuaría con la transferencia de los programas sociales a los gobiernos locales, sin funciones relacionadas?**

<sup>6</sup> Es importante precisar que este dato es un promedio de las funciones transferidas a los Gobiernos Regionales, ya que cada Gobierno acredita individualmente

4. **Direcciones Regionales:** Actualmente existe una ambigüedad en la relación que tienen los gobiernos regionales y los Sectores con las direcciones regionales, ya que no existe claridad sobre de quién dependen si del nivel nacional o regional. **¿Cómo actuaría el gobierno nacional a nivel regional o local, a través de las direcciones? ¿Usted transferiría las direcciones regionales a los gobiernos regionales? ¿Cuál sería la relación entre el nivel nacional y los gobiernos regionales y locales?**
  
5. **Gradualidad del proceso:** El proceso de transferencia avanza en la medida que los gobiernos descentralizados cuentan con capacidades para desempeñar satisfactoriamente sus nuevas responsabilidades. El Sistema de Acreditación debía servir para medir estas capacidades, además de colaborar con introducir elementos de modernización en la gestión a través de indicadores que permitieren evaluar cómo evolucionan los gobiernos regionales y locales en cuanto a su capacidad y desempeño. Sin embargo, muchos consideran que los requisitos actuales de este Sistema son sólo de forma y no miden si los gobiernos descentralizados gestionarán adecuadamente lo que se les transferirá. **¿Se mantendría la gradualidad del proceso, a través de qué mecanismo? ¿Qué requisitos se usarían en el Sistema de Acreditación? ¿Qué sucedería con aquellos gobiernos descentralizados que no gestionen eficazmente lo transferido?**

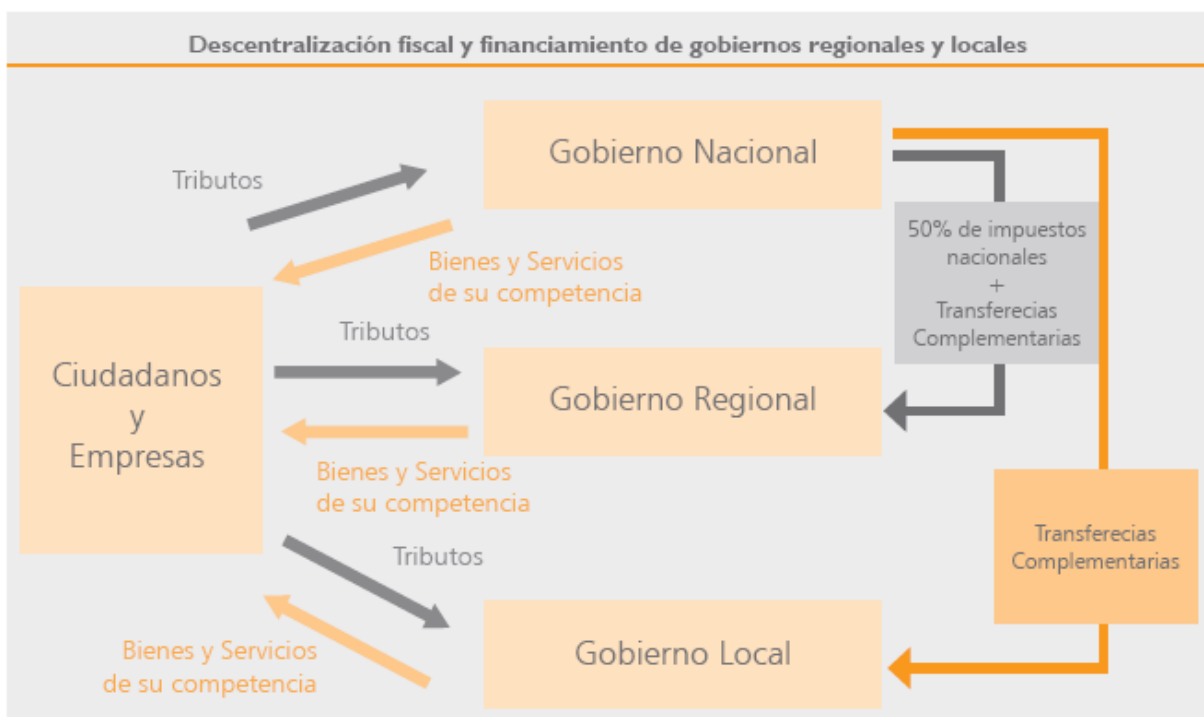
# Descentralización Fiscal

## ¿En qué consiste?

El diseño de la descentralización fiscal implica definir qué competencias fiscales (de ingresos y gastos) corresponden a cada nivel de gobierno y las reglas de juego que las regirán, garantizando cierta autonomía financiera a los gobiernos descentralizados. Con el fin de preservar la estabilidad macroeconómica, la experiencia internacional muestra la importancia de que los procesos de descentralización sean graduales y fiscalmente neutros; es decir, que no se transferieran recursos sin responsabilidades y que a medida que se transfieran competencias a otros niveles de gobierno, el gobierno central vaya reduciéndose.

En el Perú, el proceso de descentralización de las fuentes de ingreso ha sido diseñado en dos etapas, y sólo incluye a los gobiernos regionales. La primera implica transferencias presupuestales mientras que la segunda etapa contempla que los gobiernos regionales de regiones conformadas tengan una coparticipación en determinados impuestos nacionales, lo cual implica que recibirán una parte de lo recaudado en su jurisdicción (50%) por ciertos impuestos.

Necesariamente, este proceso de descentralización fiscal debe mirarse de manera integral, con el fin de evitar posibles desequilibrios entre jurisdicciones y asegurar a los gobiernos descentralizados recursos suficientes para que brinden a la población los servicios básicos de acuerdo a estándares nacionales.



## ¿Qué establece el marco normativo?

Ley de Bases de Descentralización Ley N° 27783	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece los principios de la Descentralización Fiscal: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencias claramente definidas</li> <li>- Transparencia y predictibilidad</li> <li>- Neutralidad en la transferencia de recursos</li> <li>- Responsabilidad Fiscal</li> </ul> </li> </ul>
Ley de Descentralización Fiscal D.L. N° 955	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de Descentralización Fiscal en dos etapas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primera etapa: transferencias presupuestales</li> <li>- Segunda etapa: asignación a las Regiones Conformadas del 50% de los recursos, efectivamente recaudados en ellas, de algunos impuestos nacionales</li> </ul> </li> <li>• Sistema de reglas fiscales para gobiernos regionales y locales</li> </ul>
Reglamento de Descentralización Fiscal D.S. 114-2005-EF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisa la naturaleza de los incentivos fiscales para la conformación de regiones</li> <li>• Establece los mecanismos para poner en marcha las etapas de la descentralización fiscal</li> <li>• Establece un periodo de transición (hasta fines de 2007) para el saneamiento financiero de los gobiernos descentralizados</li> </ul>

## ¿Cuál es la situación actual?

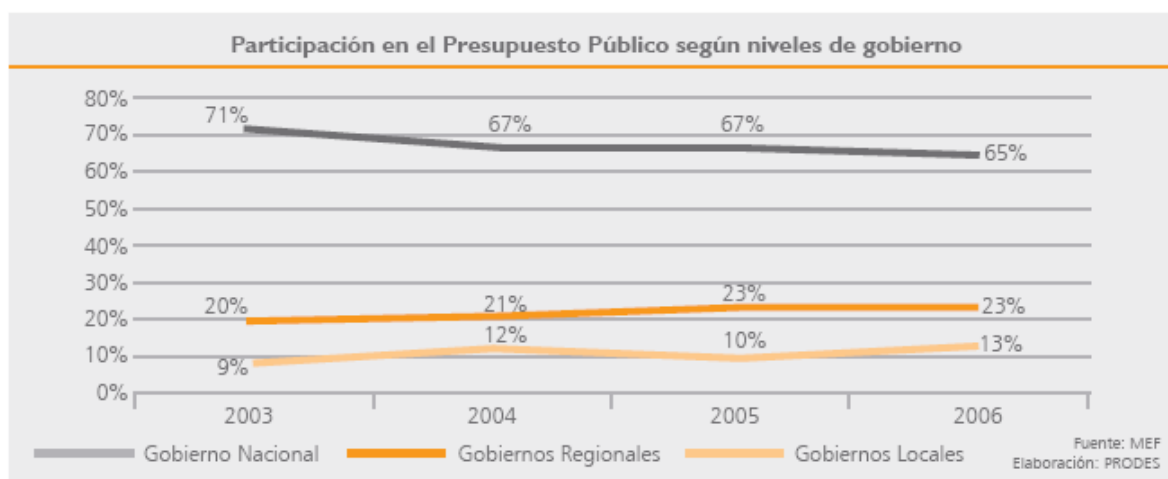
La estructura de los ingresos y gastos de los gobiernos regionales y locales muestra la dependencia de éstos respecto de las transferencias de recursos del Gobierno Nacional.

### Estructura de ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno

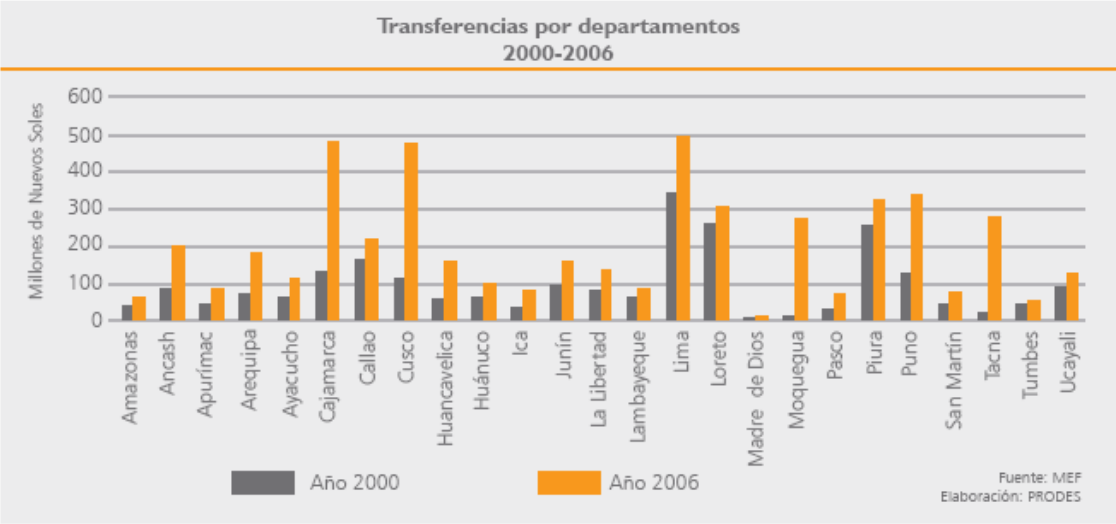
Estructura	Gobierno Nacional		Gobiernos Regionales		Gobiernos Locales	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Gastos	73.4%	68.7%	15.7%	16.4%	10.9%	14.9%
Ingresos	94.8%	92.0%	0.7%	0.82%	4.5%	7.15%
% de Presupuesto financiado con recursos propios	-	-	4.7%	5%	41.2%	47.91%

Fuente: MEF Elaboración: PRODES

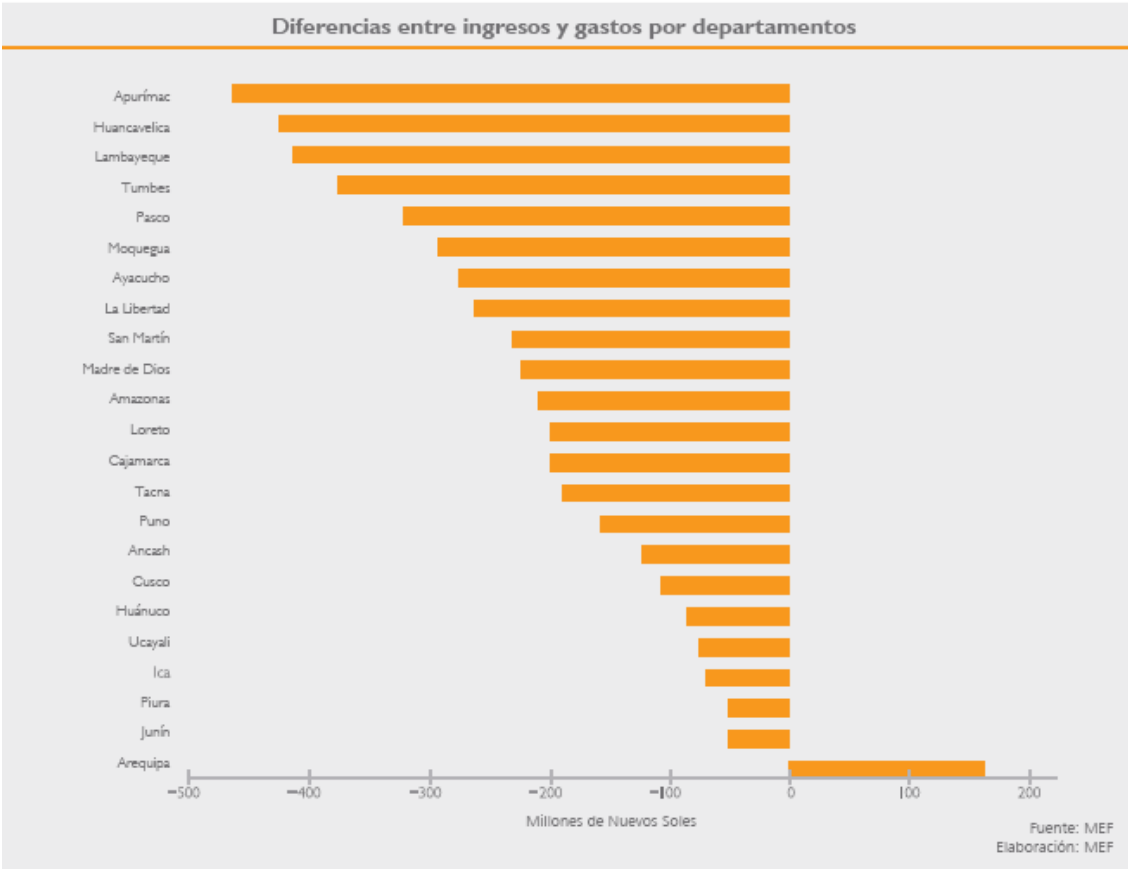
La participación de los gobiernos descentralizados en el Presupuesto Público va en aumento durante los últimos cuatro años. Actualmente los gobiernos descentralizados manejan más del 30% del Presupuesto Público.



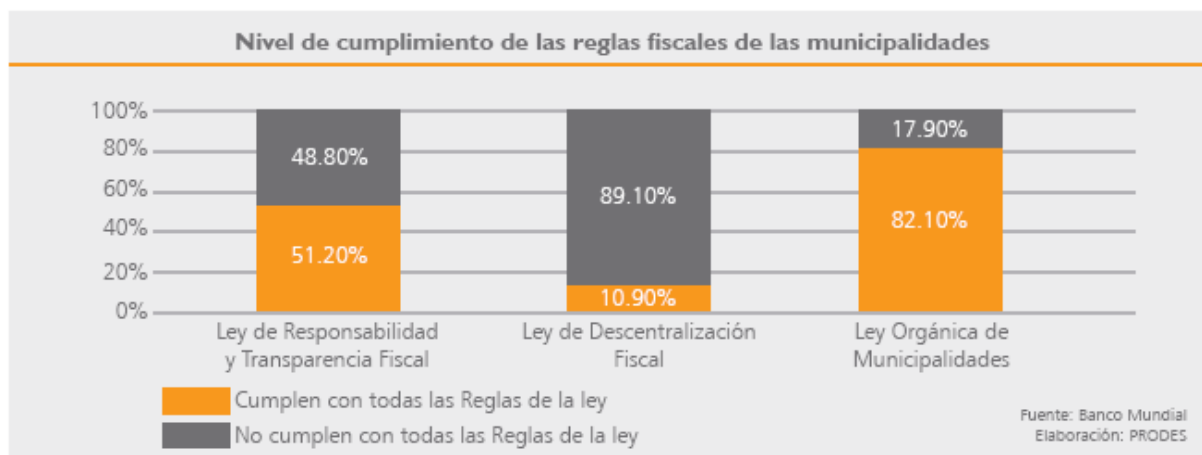
El Gobierno Nacional transfiere a los gobiernos descentralizados recursos por concepto de Foncor, Foncomun, Canon, Regalías, Focam. La transferencia Canon y Foncomun ha crecido significativamente entre el 2000 y 2006: 332% y 53%, respectivamente. En el período mencionado, entre el 2000 y 2006, el crecimiento de las transferencias totales ha sido mayor en las jurisdicciones que cuentan con recursos naturales en explotación, según se ve en el gráfico siguiente.



De acuerdo a estimados del MEF, sólo el departamento de Arequipa, después de Lima, sería capaz de financiar sus gastos con recursos provenientes de la recaudación de impuestos nacionales en su jurisdicción; en el gráfico siguiente se muestra la diferencia entre ingresos y gastos de cada uno de los departamentos.



Al 2003, la deuda municipal ascendía a S/. 3,237 millones (1.5% del PBI nacional), concentrándose en municipalidades de Lima, Callao, Lambayeque, Piura y Cusco<sup>7</sup>. El manejo de endeudamiento por las municipalidades, no sería el más adecuado; según se puede apreciar en el cuadro siguiente, varias municipalidades no estarían cumpliendo con las reglas fiscales.



En el 2006 el Perú dejará de recaudar por beneficios tributarios existentes (exoneraciones, deducciones y otro tipo de beneficios) aproximadamente S/. 5,949 millones. San Martín es el primer departamento en el que se eliminaron los beneficios tributarios; se estima que en el 2006 recibirá por ello S/. 45 millones adicionales, los cuales tiene previsto invertir en proyectos de desarrollo.

### Preguntas para candidatos

1. Desigualdades entre departamentos: El actual esquema de transferencias intergubernamentales estaría provocando situaciones en las que sólo algunos departamentos estarían recibiendo crecientes cantidades de recursos. **¿Cómo enfrentaría las desigualdades que se generan entre departamentos?**
2. Plazo para iniciar la descentralización fiscal: La segunda etapa de descentralización fiscal se iniciará una vez que se hayan conformado regiones; dado que en el 2005 no se conformó región alguna, la descentralización fiscal efectiva recién se iniciaría en el 2011. **¿Se debería esperar hasta el 2011 para iniciar el proceso de descentralización fiscal?**
3. Endeudamiento de gobiernos descentralizados: Una fuente adicional de financiamiento para los gobiernos descentralizados es el endeudamiento, para lo cual la normatividad exige que cuenten con finanzas saneadas y cumplan con determinadas reglas fiscales. **¿Cómo se debería mejorar las finanzas de los gobiernos descentralizados? ¿Cómo haría que los gobiernos descentralizados cumplan con las reglas fiscales? ¿Se sancionaría a los gobiernos descentralizados que las incumplan?**

<sup>7</sup> Estudio "Perú: Estudio de la Deuda Municipal", Banco Mundial, Agosto de 2004.

# Descentralización Económica

## ¿En qué consiste?

La descentralización económica pretende favorecer el desarrollo económico en zonas del interior del país, lo cual requiere que el Estado –y en especial los gobiernos regionales y locales- establezcan condiciones favorables para la iniciativa privada y que los empresarios apuesten con sus recursos, ingenio y audacia en dar valor a las potencialidades de los distintos departamentos.

De acuerdo al Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza - PRA, “La ausencia de un mayor desarrollo económico en ciertas zonas del interior del país es producto de un débil o inexistente desarrollo de los mercados. Sin mercados en donde colocar sus productos a precios competitivos, donde abastecerse de asistencia técnica o tomar crédito a tasas competitivas, los agentes económicos de una zona o departamento están condenados a ser relativamente más pobres que sus vecinos de zonas con mayor competencia y desarrollo de los mercados. Mercados significan oportunidades, y la ausencia de los mismos significa aislamiento, un portafolio muy restringido de actividades económicas y por lo tanto pobreza. Fomentar la descentralización económica en el Perú es entre otras cosas favorecer el crecimiento de los mercados en el interior del país (...)”<sup>8</sup>.

Sólo si se generan oportunidades de ingresos y empleo en los departamentos y provincias del país se podrá hacer frente a la fuerza centrípeta de Lima y por tanto lograr una verdadera descentralización, que mejore la calidad de vida de las personas.



<sup>8</sup> Declaraciones del Sr. José Iturrios, Coordinador Nacional de Centros Económicos del Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza – PRA de USAID.

Constitución Política del Perú	Iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado
Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada Ley N° 28059	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GR tienen diversas funciones en la promoción de inversiones; entre ellas:</li> <li>- Definir vocaciones productivas regionales</li> <li>- Ejercer la gestión estratégica de la competitividad y productividad regional</li> <li>- Concertar con el sector privado la orientación de la inversión pública necesaria para la promoción de la inversión privada</li> <li>• GL promueven la aplicación de la simplicidad, de la Inversión Descentralizada, celeridad y transparencia en todo procedimiento administrativo necesario para promover la inversión privada y el establecimiento de nuevas empresas en su jurisdicción</li> </ul>
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N° 27867	GR tienen como principal función promover inversiones e incentivar y apoyar actividades del sector privado nacional y extranjero, con el objeto de impulsar el desarrollo regional
Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972	GL promueven el desarrollo económico en su territorio y la actividad empresarial local y para ello: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitan condiciones favorables para la productividad y competitividad</li> <li>- Fomentan las inversiones privadas en proyectos de interés local</li> </ul>

### ¿Cuál es la situación actual?

El Perú es un país centralizado en términos económicos. Lima y Callao concentran un tercio de la población del país, pero la mitad o más del PBI, la manufactura, los servicios y el capital físico y 84% de las colocaciones del sistema bancario.

El PBI per cápita varía significativamente de un departamento a otro, pasando de Moquegua con más S/. 20 mil hasta Apurímac con S/. 2.3 mil. Los departamentos con más de S/. 10 mil per cápita son Arequipa, Ica, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tacna<sup>9</sup>.

Moquegua es el departamento que tiene la mayor participación de PBI manufacturero en su PBI (26.4%) y le siguen Ica (19.7%), Lambayeque (19.2%), Arequipa (18.7%), Ucayali (18.0%) y Lima (17.8%). En el extremo opuesto se encuentran Pasco, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho con menos de 1%.

Lima y Callao concentran el 84% de las colocaciones. Siguen La Libertad con 3% y luego Arequipa, Lambayeque y Piura con 2% cada uno<sup>10</sup>. En los departamentos de Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Madre de Dios y Moquegua la relación entre depósitos y colocaciones es de 3 a 1 o mayor.

Los departamentos con mayores exportaciones como porcentaje de su PBI son Moquegua (110%), Ancash (67%) y Cajamarca (58%).

<sup>9</sup> Los departamentos de Madre de Dios y Pasco también están en este grupo, pues cuentan con poblaciones pequeñas y un PBI básicamente minero.

<sup>10</sup> Créditos directos de la banca múltiple a diciembre de 2005, según la Superintendencia de Banca y Seguros.

## Estadísticas económicas de los departamentos

Departamento	Población 2005 (unidades)	PBI 2004 (millones S/.)	PBI per cápita (S/.)	Participación del PBI Manufactura (%)	Participación de Exportaciones en el PBI 2004 (%)	Colocaciones 2005 (miles S/.)	Depósitos 2005 (miles S/.)
Ancash	1,039,460	9,274	8,922	6.45%	1.65%	422,877	451,002
Amazonas	389,700	1,938	4,973			7,903	30,283
Apurímac	418,837	966	2,306	0.68%		6,615	39,726
Arequipa	1,140,214	16,939	14,856	18.77%	8%	1,044,346	1,286,306
Ayacucho	619,522	1,441	2,326	0.83%	1%	35,051	80,168
Cajamarca	1,359,829	7,393	5,437	3.29%	58%	168,964	442,102
Cusco	1,171,503	5,829	4,976	4.86%	17%	270,451	588,202
Huancavelica	446,708	1,235	2,765	0.32%	1%	2,380	22,886
Huánuco	731,082	3,462	4,735	3.26%	1%	81,791	101,981
Ica	665,754	8,103	12,171	19.73%	24%	536,582	390,218
Junín	1,091,619	8,192	7,504	9.20%	28%	324,275	415,948
La Libertad	1,540,160	12,573	8,163	13.93%	10%	1,061,023	886,808
Lambayeque	1,090,450	7,693	7,055	19.25%	4%	744,077	438,664
Lima	7,816,740	112,187	14,352	17.85%	13%	35,531,335	45,687,607
Loreto	884,144	7,219	8,165	7.08%	2%	258,657	256,039
Madre de Dios	92,047	966	10,495	1.21%	3%	4,136	28,091
Moquegua	159,954	3,445	21,537	26.44%	110%	90,929	242,976
Pasco	266,553	3,157	11,844	0.29%	18%	33,474	67,860
Piura	1,630,665	7,340	4,501	16.91%	30%	716,530	550,007
Puno	1,245,478	4,031	3,237	3.94%	6%	154,125	208,323
San Martín	669,973	3,611	5,390	2.46%	4%	176,524	108,286
Tacna	274,451	3,677	13,398	7.04%	31%	189,638	306,584
Tumbes	191,713	1,094	5,706	2.93%	14%	77,736	65,198
Ucayali	402,445	2,470	6,137	18.02%	2%	154,454	221,457
<b>TOTAL</b>	<b>25,339,001</b>	<b>234,235</b>	<b>9,244</b>			<b>42,093,871</b>	<b>52,916,720</b>

Fuentes: Población de INEI, PBI de Proinversión, Exportaciones de ADEX, colocaciones y depósitos de la SBS  
Elaboración: PRODES

### Preguntas para candidatos

1. Estrategia para descentralizar económicamente el país: Diversos especialistas señalan que el Estado no cuenta con una estrategia clara para promover la descentralización económica del país. **¿Daría prioridad al tema? ¿Qué estrategia usaría?**
2. Roles de gobiernos regionales y locales: Si bien el marco normativo vigente contempla determinadas funciones para los gobiernos regionales y locales en promover el desarrollo económico de sus jurisdicciones, aún no existe claridad de las actividades que deberían enfatizar. **¿Qué rol deberían jugar los gobiernos regionales? ¿Cuál los gobiernos locales? Resistencias al sector privado: En muchos lugares del país aún se mira con recelo a la inversión privada. ¿Promovería un cambio en ello? ¿Cómo lo haría?**

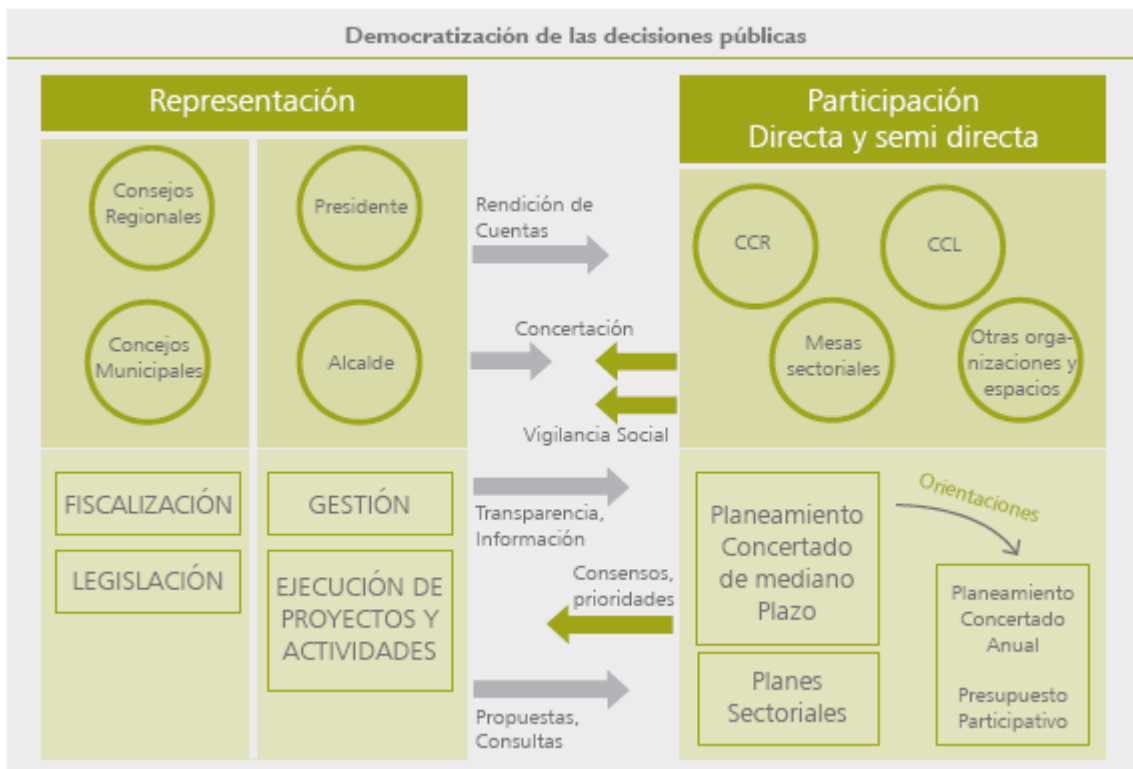
# Democratización de las decisiones públicas

## ¿En qué consiste?

La democratización cobra especial relevancia para que un proceso de descentralización tenga resultados. Tal como hemos señalado en la sección referida a transferencia de responsabilidades, la descentralización parte de la premisa que los gobiernos descentralizados por estar más cerca de la población pueden responder mejor y con los mismos recursos a las preferencias de la ciudadanía y con ello mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos.

Además, al estar más cerca de su población y por ende de sus electores existen incentivos adecuados para que los gobiernos descentralizados mejoren la gestión de lo transferido. Es decir, no basta con acercar el poder a los gobiernos regionales y locales, sino también a la ciudadanía, para promover una vigilancia social efectiva que impulse una mejora en la prestación de los servicios por parte de los gobiernos descentralizados, evitando que el poder se concentre en las elites locales. Por ello, la rendición de cuentas y la transparencia de la información son elementos esenciales para lograr este acercamiento.

Un aspecto importante es que acercar el poder a la ciudadanía debe ser parte de un proceso de fortalecimiento del sistema democrático, ya que un Estado democrático requiere mecanismos de representación sólidos, donde los partidos políticos son los actores por excelencia, y en que los mecanismos de participación directa complementan la acción de las autoridades políticas electas y el sistema de partidos políticos<sup>11</sup>. Teniendo en cuenta los mecanismos de participación introducidos por el proceso de descentralización, a continuación planteamos cómo podrían interactuar con aquellos de carácter representativo.



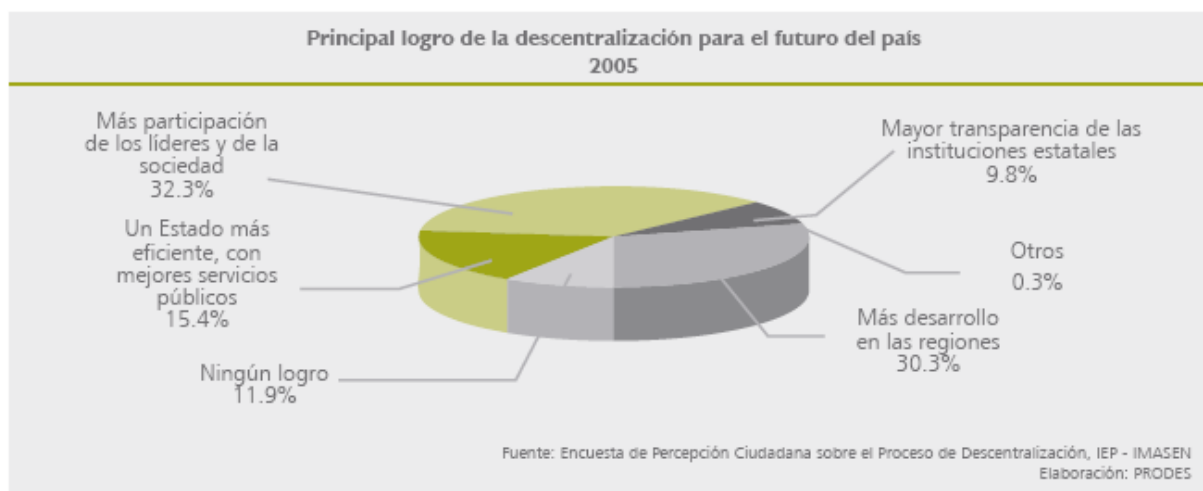
<sup>11</sup> Para mayor información se sugiere revisar documento de Martín Tanaka en: [www.idea.int/publications/pp\\_andean.cfm](http://www.idea.int/publications/pp_andean.cfm)

## ¿Qué establece el marco normativo?

Constitución Política del Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevé la conformación de Consejos de Coordinación Regional dentro de las estructuras orgánicas de los Gobiernos Regionales</li> <li>• Dispone que los gobiernos descentralizados formulan sus planes de desarrollo y presupuestos con la participación de la población</li> <li>• Establece que los gobiernos descentralizados rinden cuentas anualmente</li> </ul>
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N° 27867	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define las funciones de los Consejos Regionales y de los Consejos de Coordinación</li> <li>• Establece los criterios para componer el Consejo de Coordinación Regional y para elegir a los representantes de la sociedad civil</li> <li>• Establece que el Gobierno Regional elabora planes de desarrollo concertado y elabora presupuestos participativos</li> <li>• Dispone que el Presidente Regional debe rendir cuentas anualmente por lo menos en 2 Audiencias Públicas, una de ella descentralizada</li> </ul>
Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define las funciones de los Concejos Municipales y de los Consejos de Coordinación</li> <li>• Establece los criterios para componer el Consejo de Coordinación Provincial y Distrital y para elegir a los representantes de la sociedad civil</li> <li>• Dispone que el gobierno local elabora planes de desarrollo concertado y se sujeta a los presupuestos participativos anuales</li> </ul>
Ley Marco del Presupuesto Participativo Ley N° 28056	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define el procedimiento y los actores del proceso de presupuesto participativo</li> <li>• Dispone que los titulares de pliego deben rendir cuentas de manera periódica</li> <li>• Precisa que los presupuestos participativos deben tomar como base los acuerdos adoptados en los planes de desarrollo concertado</li> </ul>

## ¿Cuál es la situación actual?

Es alta la percepción de la ciudadanía sobre que uno de los principales logros de la descentralización será mayor participación (de líderes, de la sociedad en la toma de decisiones y en la fiscalización de los gobernantes) como se evidencia en el siguiente gráfico.



Ello podría explicarse porque las normas del proceso de descentralización introducen una serie de instrumentos que promueven la participación directa o semidirecta de la población en la toma de decisiones públicas: planeamiento concertado a través de los Planes de Desarrollo y Presupuestos Participativos, rendición de cuentas, consejos de coordinación y otros, que plantean un nuevo esquema de interacción entre gobiernos descentralizados y ciudadanía que puede ser graficado como sigue:



Todos los gobiernos regionales cuentan con Consejo de Coordinación instalado y plan de desarrollo. En el año 2005 todos realizaron procesos de presupuesto participativo<sup>12</sup> y se notó un incremento en el nivel de cumplimiento de la mayoría de los gobiernos regionales en cuanto a lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, siendo el promedio de cumplimiento del 77%<sup>13</sup>. En tanto que en el 2004, todos los gobiernos regionales cumplieron con realizar dos Audiencias de Rendición de Cuentas, conforme lo manda la Ley.

En el caso de gobiernos locales no se cuenta con información precisa de cuántos cuentan con Plan de Desarrollo Concertado y Consejo de Coordinación. En el caso del presupuesto participativo, 42% de municipalidades (773 de 1831) han remitido información al MEF a través del aplicativo informático previsto con este fin<sup>14</sup> lo que da una señal del avance de este proceso, que viene implementándose obligatoriamente desde el 2004.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, los planes de desarrollo, los presupuestos participativos, los mecanismos de rendición de cuentas y espacios de concertación son desconocidos por un amplio porcentaje de la población que no se involucraría en estos procesos, tal como se aprecia en los cuadros siguientes.

<sup>12</sup> De acuerdo a información presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Seminario “Presupuesto Participativo en el Perú: Avances y Retos”

<sup>13</sup> Defensoría del Pueblo. Reporte de Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales. Octubre 2005 [www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen\\_gobierno/2005/superv\\_portal\\_oct\\_2005.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buen_gobierno/2005/superv_portal_oct_2005.pdf)

<sup>14</sup> De acuerdo a información presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Seminario “Presupuesto Participativo en el Perú: Avances y Retos

**Conocimiento de los nuevos mecanismos de participación y concertación  
2003-2005 (Porcentajes)**

¿Sabe si existe...?	Plan de desarrollo concertado para su distrito		Presupuesto Participativo en su municipio distrital		Rendición de cuentas en su municipio distrital
	2003	2005	2003	2005	2005
Sí	19.5	13.8	14.2	19.4	17.7
No	80.5	86.2	85.8	80.6	82.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización, IEP - IMASEN  
Elaboración: IEP

**Conocimiento de los nuevos espacios de concertación y coordinación 2005  
(Porcentajes)**

¿Sabe si existe...?	CCR Regional	CCL Provincial	CCL Distrital	Mesa de Concertación	Consejo Regional de Salud	Consejo Educativo Regional	CONEI de la escuela
Sí	10.2	9.6	11.2	20.3	9.9	9.4	10.2
No	89.8	90.4	88.8	79.7	90.1	90.6	89.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización, IEP - IMASEN  
Elaboración: IEP

### Preguntas para candidatos

- Planeamiento concertado:** El esfuerzo descentralizador peruano efectivamente cuenta con una serie de elementos de participación y vigilancia ciudadana orientados a democratizar el ejercicio del poder transferido. **¿Se respetarían los planes de desarrollo concertado? ¿Cómo se articularían con las políticas nacionales? ¿cómo con su plan de gobierno? ¿Se continuaría impulsando el presupuesto participativo en los gobiernos descentralizados?**
- Rendición de Cuentas y Vigilancia:** Es importante impulsar la Rendición de Cuentas como cultura de gestión pública transparente y democrática. Entre los actores que tienen un rol fiscalizador se encuentran los Consejos Regionales y Concejos Municipales, sin embargo estas instancias son débiles para ejercer funciones de control. **¿Considera importante que las autoridades rindan cuentas? ¿Cómo impulsaría la institucionalización de procesos de rendición de cuentas en los gobiernos descentralizados, a través de qué mecanismos? ¿Cómo rendiría cuentas su gobierno? ¿Impulsaría el rol fiscalizador de los Consejos Regionales y Concejos Municipales? ¿Cómo lo haría?**
- Institucionalización de partidos:** Es evidente la debilidad de los partidos políticos para representar diversos intereses, razón por la cual la participación directa de la población va cobrando más relevancia; sin embargo, se debe apuntar también a fortalecer el sistema de representación. En esa línea **¿Qué propuestas tiene para el fortalecimiento de la representación a través de partidos?**
- Participación Ciudadana:** En los últimos años se ha venido discutiendo sobre la necesidad de revisar la actual ley de participación ciudadana pues los mecanismos que ofrece no responden a las expectativas de la población. **¿Qué aspectos de esta ley considera usted que deberían ser revisados para fortalecer la participación ciudadana en el proceso de descentralización?**

# Adecuación de Sistemas Administrativos

## ¿En qué consiste?

Los sistemas administrativos son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que regulan la utilización y promueven la eficiencia en el uso de recursos de las entidades de administración pública. Entre los principales sistemas de la administración pública peruana figuran los de personal, planeamiento, inversión pública, entre otros.

Dada la heterogeneidad de las entidades del sector público -desde ministerios hasta municipalidades rurales-, y el proceso de descentralización en marcha, será prioritario que los sistemas administrativos se adecuen al nuevo funcionamiento descentralizado del Estado.

Con esta adecuación se garantizaría que los diferentes sistemas administrativos puedan ser utilizados por esta heterogeneidad de entidades y se cumplan los objetivos para los que fueron creados, así como una acción coherente del Estado.

## ¿Qué establece el marco normativo?

Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública <sup>15</sup> Ley N° 27293	<ul style="list-style-type: none"><li>• Establece principios, procesos, metodologías y normas técnicas destinadas a optimizar el uso de recursos públicos destinados a la inversión</li><li>• Es aplicable a todas las entidades públicas</li><li>• Los gobiernos regionales fueron incorporados desde su creación, mientras que las municipalidades lo están haciendo gradualmente (sea por norma o de forma voluntaria)</li><li>• Los gobiernos regionales y locales tienen facultades para evaluar y aprobar proyectos de su jurisdicción</li></ul>
Ley Marco del Empleo Público Ley N° 28175	<ul style="list-style-type: none"><li>• Norma el marco para el empleo público y la gestión del desempeño laboral</li><li>• Busca generar condiciones para que las entidades públicas sean eficientes, eficaces, participativas, transparentes y honestas</li><li>• Dispone la necesidad de complementar este marco con normatividad específica sobre i) carrera del servidor público, ii) funcionarios públicos y empleados de confianza, iii) gestión del empleo público, iv) incompatibilidades y responsabilidades y v) remuneraciones del empleo público</li></ul>
Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico Ley N° 28522	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico</li><li>• Establece entre sus objetivos el establecer una visión nacional y los objetivos de desarrollo que implica, además de la conducción concertada de la elaboración de planes estratégicos</li><li>• Crea el Centro</li></ul>

## ¿Cuál es la situación actual?

Diversos especialistas comparten la opinión de que el actual estado caótico del empleo público se debe en parte a la falta de orientación a resultados. Además, a que coexisten diversos regímenes de contratación de personal que hacen compleja la administración del empleo público. Cabe mencionar que el Ejecutivo presentó

---

<sup>15</sup> Y normas complementarias

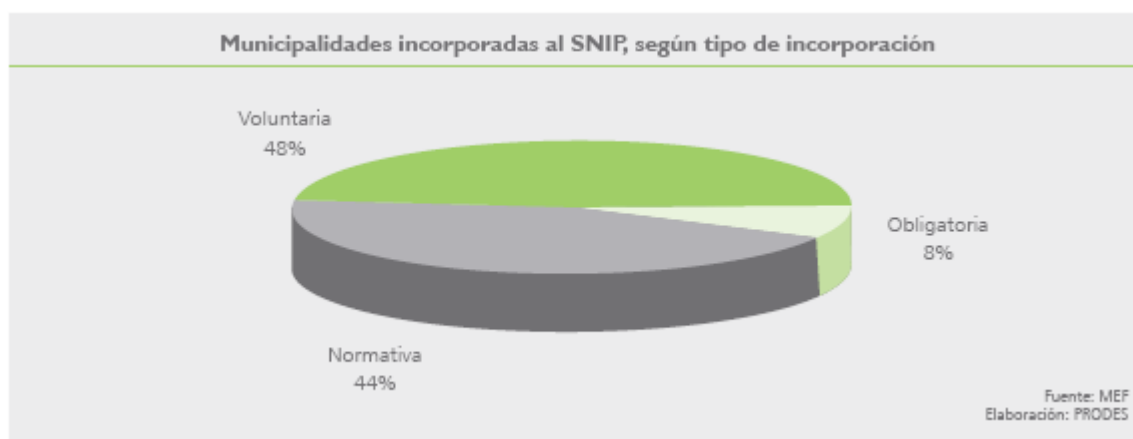
al Congreso proyectos de ley para desarrollar la Ley Marco del Empleo Público; lo propuesto ha sido modificado y será discutido próximamente en el Pleno del Congreso.

Otros problemas son:

- Ausencia de sentido de mérito y de desempeño como factores para el ingreso, permanencia y ascenso.
- Incremento del presupuesto destinado a planillas, lo que de acuerdo a estimaciones del MEF se habría casi duplicado entre 1999 y 2005, es decir ha tenido un crecimiento anual de 11%, mucho mayor al crecimiento del presupuesto estatal.

Se creó el CEPLAN, y se aprobaron el Reglamento del Sistema y el Reglamento de Organización y Funciones del CEPLAN. Hasta ahora no se han implementado acciones para poner en marcha el Sistema. Sin embargo, en la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto Público 2006 se consideró hasta un monto de S/. 6 millones como Reserva de Contingencia, parte del cual sería destinado al CEPLAN en la eventual situación de que fuera puesto en funcionamiento.

Desde la creación del SNIP, fueron incorporados los 25 gobiernos regionales en tanto que los gobiernos locales están siendo incorporados gradualmente (291 a la fecha).



Los gobiernos regionales y locales tienen la facultad de evaluar y declarar viabilidad de proyectos que se elaboren para su ámbito; resultado de ello, del total de proyectos declarados viables, sólo el 0.6% pasó por el MEF (29% en monto). El resto fue aprobado por distintas Oficinas de Programación de Inversiones (OPI).

## Preguntas para candidatos

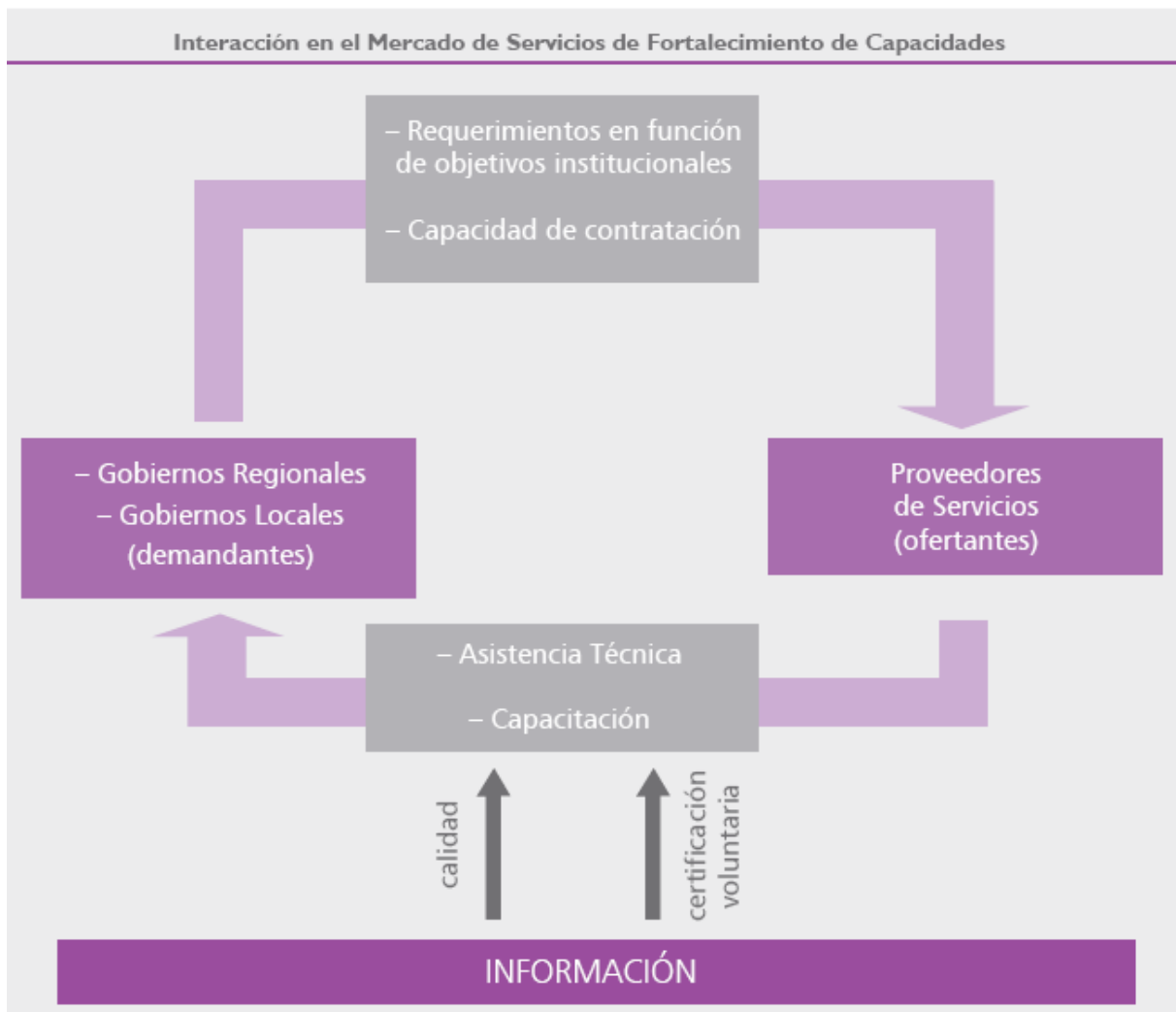
1. **Sistema de Empleo Público:** Este sistema afronta actualmente severas dificultades, frente a lo cual se ha planteado una modernización. **¿Se promovería la reforma del empleo público? ¿Qué aspectos debería contemplar esta reforma?**
2. **Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico:** Durante el 2005 se creó este sistema con el fin de conducir y desarrollar el proceso de planificación en el país. **¿Qué importancia le daría a la implementación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico? ¿qué actividades priorizaría para ello? ¿Cuál sería la vinculación del CEPLAN con el Acuerdo Nacional?**
3. **Sistema Nacional de Inversión Pública:** Este sistema fue creado con el fin de garantizar la calidad de la inversión pública; sin embargo, cuenta con diversos detractores, entre ellos algunas autoridades políticas. **¿Cree que este sistema está cumpliendo con su objetivo? ¿En qué aspectos debería perfeccionarse? ¿Qué se priorizaría a nivel descentralizado? ¿Todos los proyectos deberían observar las normas y procedimientos del SNIP?**

## Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Regionales y Locales

### ¿En qué consiste?

Para que el proceso de descentralización efectivamente logre los resultados esperados, la evidencia internacional resalta la importancia y necesidad de dos aspectos críticos. De un lado se requiere que los procesos de transferencia de responsabilidades se acompañen de acciones que permitan el fortalecimiento paulatino y simultáneo de las capacidades de los gobiernos descentralizados. Del otro, la descentralización debe contar con un sistema de información que permita y apoye el monitoreo y evaluación del proceso y los cambios en las capacidades de gestión y de provisión de servicios de los gobiernos descentralizados.

Al respecto, diversos especialistas consultados postulan que el nivel nacional debe fomentar el funcionamiento eficiente de un mercado de servicios de fortalecimiento de capacidades, y que para el funcionamiento eficiente de este mercado se requiere la interacción de tres factores: la demanda de gobiernos descentralizados, la oferta de proveedores de servicios capaces de cubrirla y la información sobre dicha oferta y la calidad de proveedores de servicios, de tal forma que los gobiernos descentralizados tengan elementos para elegir mejor. La interacción entre estos tres factores se presenta en el siguiente gráfico:



## ¿Qué establece el marco normativo?

Ley de Bases de Descentralización Ley N° 27783	<ul style="list-style-type: none"><li>• Precisa como un criterio del proceso de transferencias a la selectividad y proporcionalidad, que implica tomar en cuenta la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos descentralizados</li><li>• Dispone que en la Etapa Preparatoria del proceso de descentralización, el Ejecutivo se encarga de elaborar un Plan de Capacitación a nivel regional y municipal</li></ul>
Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales Ley N° 28273	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comprende como parte del Sistema a la capacitación y asistencia técnica para que los gobiernos descentralizados reciban y ejerzan funciones transferidas</li><li>• Señala que los gobiernos descentralizados requieren desarrollar capacidades tanto para recibir las transferencias como para ejercerlas adecuadamente</li></ul>
Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico Ley N° 28522	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dispone que el CND formule y apruebe un Plan de Capacitación en Gestión Pública a nivel regional</li><li>• Establece los contenidos del Plan así como el procedimiento a seguir por el CND para su aprobación</li></ul>

## ¿Cuál es la situación actual?

En el año 2004, el CND aprobó un Plan que incluía tanto aspectos de capacitación como de asistencia técnica para los gobiernos regionales y locales, que fue refrendado mediante decreto supremo bajo el nombre de “Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales”.

Los principales esfuerzos de capacitación han estado centrados en colaborar con los gobiernos regionales y locales en el proceso de transferencia y cumplimiento con el Sistema de Acreditación y mecanismos de verificación, según se trate de funciones o de programas y proyectos sociales. Hay pocos avances en cuanto a la capacitación para gestionar lo transferido o en el desarrollo de capacidades para formular proyectos de inversión de calidad.

El Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación estableció la necesidad de crear un Sistema de Información de gestión pública descentralizada que debía implementarse a partir de abril de 2005 y que incluiría información sobre capacidad, desempeño y recursos. Aún no se ha implementado este Sistema.

El CND habría iniciado actividades para elaborar un mapa de entidades prestadoras de servicios en los distintos departamentos del país, para luego diseñar un sistema de certificación de las mismas.

## Preguntas para candidatos

1. **Capacitación y Asistencia Técnica:** Es evidente que los gobiernos descentralizados requieren fortalecer sus capacidades para afrontar los desafíos del proceso de descentralización, sobre todo en temas como formulación de proyectos de inversión pública y gestión eficiente de los recursos públicos ¿Qué importancia daría a la capacitación y asistencia técnica de los gobiernos descentralizados? ¿Cree que el nivel nacional debería transferir conocimientos a los gobiernos descentralizados? ¿Cómo debería hacerlo?
2. **Modernización:** Para modernizar la gestión pública se requiere que la acción del Estado esté orientada a resultados cuantificables y medibles. ¿Cómo haría su gobierno para enfatizar la orientación a resultados en la administración pública? ¿Qué opina de los convenios de gestión?

## Información y Concertación

### ¿En qué consiste?

La experiencia comparada demuestra que una reforma como la que implica un proceso de descentralización requiere de consensos sólidos que garanticen una continuidad en el mediano plazo. Para el caso peruano, atendiendo a la complejidad del proceso, tanto por el gran número de actores y temas involucrados como por el plazo que tomará su implementación, es importante la información y la concertación, como la octava dimensión de este proceso, que debería tener un carácter transversal y acompañar cada una de las dimensiones desarrolladas a lo largo de este documento.

Así, es fundamental seguir el proceso de descentralización con evaluaciones periódicas que permitan detectar problemas y prácticas acertadas, a fin de retroalimentar su diseño e implementación. Además, con el mismo propósito se requiere que los actores de los distintos niveles de gobierno reciban información constante sobre los avances y nuevos pasos del proceso y que sus expectativas, necesidades y características locales sean canalizadas al nivel nacional.

Finalmente, la concertación debe ser una práctica permanente para la definición de las orientaciones, normas o procedimientos que guían este proceso, donde participen no sólo los representantes de los diferentes niveles de gobierno sino también especialistas en los distintos temas; así como miembros de organizaciones sociales involucradas.

De esta manera se podrá mantener el compromiso e interés de los actores en el proceso y la legitimidad de los ajustes y precisiones que para su adecuada implementación se adopten desde el nivel nacional.

### ¿Qué establece el marco normativo?

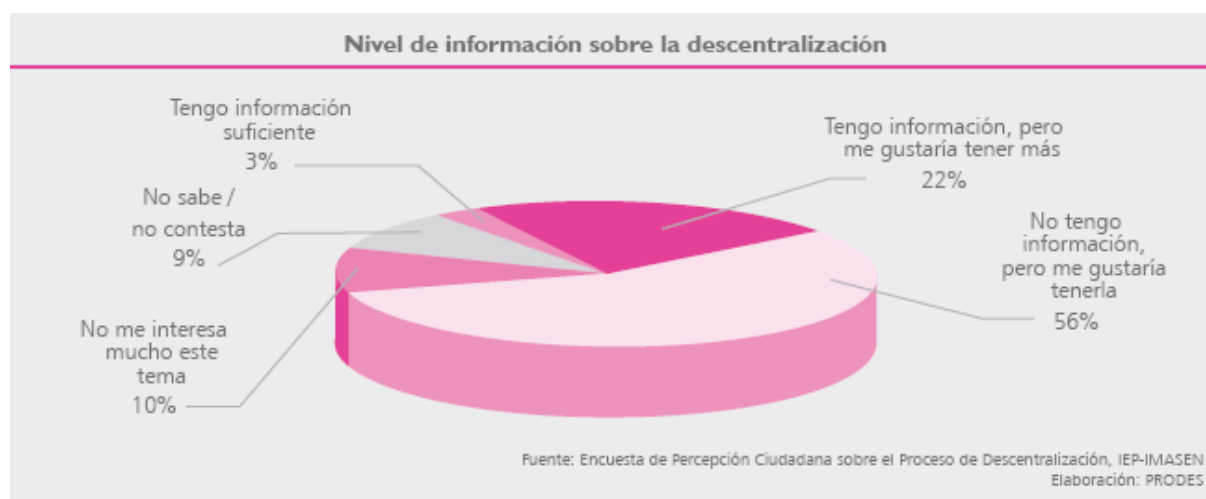
Ley de Bases de Descentralización Ley N° 27783	<ul style="list-style-type: none"><li>• Establece principios que orientan el proceso de descentralización. Así la descentralización es:<ul style="list-style-type: none"><li>- Dinámica: Es un proceso constante y continuo que exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación</li><li>- Democrática: Basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno</li></ul></li><li>• Crea el Consejo Nacional de Descentralización – CND, presidido por un representante de la Presidencia de la República y conformado por 8 miembros: dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos del Ministerio de Economía y Finanzas, dos de los gobiernos regionales, uno de las municipalidades provinciales y uno de las distritales</li></ul>
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N° 27867	<ul style="list-style-type: none"><li>• Establece que como mínimo dos veces al año, la Presidencia del CND convoca a los Presidentes Regionales, a fin de evaluar y coordinar la marcha del proceso de descentralización</li><li>• Define mecanismos de elección de representantes de los gobiernos regionales y locales<ul style="list-style-type: none"><li>- Los presidentes regionales reunidos, eligen a sus 2 representantes con una votación de dos tercios</li><li>- Los alcaldes provinciales reunidos, eligen a su representante por una votación de dos tercios de los asistentes</li><li>- Los alcaldes distritales, reunidos en asambleas provinciales, eligen un delegado que los representará en una asamblea nacional en la que se elegirá, por mayoría de dos tercios de los asistentes a su representante ante el CND</li></ul></li></ul>

## ¿Cuál es la situación actual?

En cuanto a concertación, es importante destacar que el Acuerdo Nacional en el marco de la Política N° 8 referida específicamente al proceso de descentralización, conformó un Grupo Permanente sobre Descentralización, compuesto por representantes de organizaciones del Foro así como de organizaciones -que sin ser miembros de éste- tienen relación o interés en el tema.

Se cuenta con el documento "Recomendaciones de corto plazo para la Descentralización" elaborada por el referido grupo. Dicho documento, en el tema de comunicación y descentralización, considerado como transversal, recomienda entre otros puntos, mejorar la difusión, crear espacios de interacción público-privado en torno a esta reforma y construir opinión pública informada; así como desarrollar acciones de monitoreo y evaluación permanente para la retroalimentación y ajustes necesarios.

Durante estos años, una de las principales demandas de los distintos actores involucrados en la descentralización ha sido contar con mayor información sobre el proceso como podemos apreciar en el cuadro siguiente:



Visto desde otra perspectiva, el tema de información ha sido resaltado como uno de los principales problemas del proceso de descentralización.

### Principal problema que enfrenta la descentralización en su localidad 2005 (Porcentajes)

¿Cuál de los siguientes le parece el principal problema que enfrenta la descentralización en su localidad?	Porcentaje
Falta de información	19.4
Poca voluntad del gobierno central	17.1
Corrupción	16.4
Problemas de coordinación entre gobiernos locales y regional	15.8
Falta de gerencia y capacidad local	11.5
Sociedad poco organizada	7.8
Interferencia política	7.4
Mala definición de roles	4.4
Otros	0.1
Total	100.0

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización, IEP-IMASEN  
Elaboración: IEP

## ¿Preguntas para candidatos?

1. **Concertación:** Tomando en cuenta que la descentralización es un proceso de mediano – largo plazo que involucra a múltiples actores, se postula que la concertación es vital para garantizar su sostenibilidad. **¿Cómo promovería la concertación en este proceso? ¿Cuáles considera que son los actores principales con quienes se debería concertar?**
2. **Información:** Los resultados de la encuesta de percepción ciudadana presentados muestran la gran demanda que existe por información sobre la descentralización. **¿Cómo abordaría esta tarea? ¿Cuál o cuáles considera que son las instancias responsables de la tarea informativa?**