



## Las Propuestas Descentralistas del Congreso de la República

### Noticia

El 19 de mayo pasado la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado entregó el texto de la 'Agenda de la Descentralización 2006 – 2011 Para relanzar y desarrollar la descentralización', a los representantes de los partidos políticos que competían en la segunda vuelta electoral. El evento tuvo lugar en el Congreso de la República y contó con la participación de representantes del APRA y UPP – PNP así como de congresistas electos de Unidad Nacional y representantes de los gobiernos regionales y locales. La Agenda pretende servir de guía para el desarrollo de la descentralización hasta el final del periodo de gobierno que se instalará a partir de julio. Al momento de escribir estas líneas, los resultados oficiales daban como ganador de la segunda vuelta presidencial al candidato del APRA. Tanto el nuevo jefe de Estado como el nuevo Congreso serán los responsables del desarrollo descentralizado de nuestro país.

### Ideas Fuerza

- La Agenda de la Descentralización 2006 2011 es de suma importancia por representar un consenso mínimo respecto del desarrollo del proceso de descentralización en el país.
- Los cinco puntos que figuran en la Agenda son: descentralización, regionalización y ordenamiento territorial, modernización de la administración pública, conducción del proceso y participación ciudadana.
- Las propuestas sobre descentralización fiscal, el SNIP, la regionalización, la conducción del proceso y la transferencia de funciones deberían ser revisadas por la Comisión de Descentralización del Congreso.
- Tanto SER como el Grupo Propuesta Ciudadana tienen comentarios y observaciones al texto final de la Agenda.
- El Grupo Propuesta Ciudadana ha planteado su propia Agenda para el proceso descentralista de los siguientes cinco años. Si bien hay muchas coincidencias con la Agenda presentada por la Comisión de Descentralización (en cuya discusión estuvo involucrado GPC) hay sugerencias y propuestas adicionales que ayudarían a mejorar la calidad del proceso.
- El gobierno encabezado por el APRA que se instalará a partir de julio, tiene la obligación, en primer lugar, de impulsar el proceso de descentralización con mayor decisión, así como respetar estos consensos y mantener el diálogo con los actores involucrados en éste.
- Asimismo, es fundamental que las dos fuerzas políticas involucradas en la segunda vuelta presidencial (y con mayor número de representantes en el Congreso) concierten una agenda común para impulsar el desarrollo, en especial del sur peruano, uno de los espacios más postergados económicamente y desiguales del país. Una alternativa real y concreta para el desarrollo del sur pasa por un proceso de descentralización racional y eficiente.

## Análisis

El proceso que llevó a la elaboración de la ‘Agenda de la Descentralización 2006 – 2011’ coincide con el final del periodo parlamentario 2001 – 2006. En el mismo se trató de dar un nuevo impulso, desde el Ejecutivo y el Congreso, a la descentralización del país. Al final de este camino, iniciado con la reforma de la Constitución Política, se hacen necesarios los balances. Tanto la Comisión de Descentralización por mandato legal, como el CND y diversas organizaciones de la sociedad civil se han encargado de hacer lo propio. El resultado de estos balances ha encontrado fortalezas y debilidades en el proceso y en la gestión de las nuevas autoridades regionales y locales. Asimismo, permite evaluar qué tipo de correcciones, modificaciones y complementos son necesarios para avanzar en la reforma descentralista del Estado.

La Agenda es el resultado de los aportes de diversos actores involucrados en el proceso de descentralización: los representantes de los jefes del plan de gobierno del APRA y UPP – PNP, los gobiernos regionales y locales, congresistas, miembros del Gobierno Nacional e instituciones de la sociedad civil como RED – Perú y el Grupo Propuesta Ciudadana.

Este documento, cuya redacción final estuvo a cargo de la Comisión de Descentralización, representa un acuerdo, un compromiso y una visión compartida respecto del futuro de la descentralización en nuestro país como medio para lograr una adecuada distribución del poder y los recursos en cada espacio regional o local, consiguiendo en el proceso mejorar la calidad de vida de todos los peruanos.

La Agenda aborda cinco puntos cruciales para el proceso descentralista:

- 1) Descentralización
- 2) Regionalización y ordenamiento territorial
- 3) Modernización de la administración pública
- 4) Conducción del proceso
- 5) Participación ciudadana.

### 1) Descentralización

▪ Acerca del marco normativo de la descentralización se señala la necesidad de aprobar la Ley

Orgánica del Poder Ejecutivo, y la presentación y aprobación de las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios para delimitar competencias y funciones tanto del Gobierno Nacional como de los gobiernos regionales y locales, evitando las duplicidades.

▪ Se propone concluir con la transferencia de programas y proyectos sociales, programas de lucha contra la pobreza y proyectos especiales en un plazo de seis meses, incluyendo todos los programas y proyectos aún en control de los ministerios.

▪ En lo referente a la transferencia de funciones sectoriales, se propone que éstas se basen en acuerdos entre los gobiernos regionales y la comisión de transferencia de cada Sector. El criterio para ordenar estas transferencias estaría en “planes de mediano plazo” que sustituyan a los planes quinquenales. Además, se plantea cumplir con el “criterio de provisión”, es decir, asegurar el presupuesto y la capacidad de los GR para contratar personal que cumpla con los requerimientos de dicha función. En este punto cabe señalar que actualmente existen normas que limitan la capacidad de los GR para contratar personal que pueda cumplir con los requerimientos de acreditación de ciertas funciones sectoriales. La Ley 28425 de racionalización de los gastos públicos de diciembre de 2004, actualmente en vigencia, así lo señala.

▪ Las propuestas relativas al SNIP tienen que ver con su descentralización y la orientación que debería adoptar al fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos regionales y locales. Lo más importante en este punto es que se propone que los gobiernos regionales y locales sean “autónomos en la aprobación de sus proyectos de inversión de alcance regional o local sea cual fuera el monto”.

▪ En lo referente a la Descentralización Fiscal se plantea desligar este proceso de la conformación de regiones, como se concibió a propósito del referéndum regional de octubre del año pasado. Igualmente, se destaca la importancia de asignar, de una vez y definitivamente, el porcentaje del presupuesto nacional que conformará los recursos regionales y

## Análisis

municipales.

- Finalmente, se propone “fortalecer integralmente a las municipalidades rurales” y establecer compensaciones mediante el FONCOMUN para aquéllas que no reciben canon ni regalías.

### 2) Regionalización y ordenamiento territorial

- En primer lugar, se propone formular y aprobar un Plan Nacional de Regionalización y Ordenamiento Territorial.

- También se busca fortalecer a las Juntas de Coordinación Interregional (JCIR), no sólo para conformar nuevas regiones sino para promover la gestión de programas, proyectos y empresas interregionales, como se pretendió originalmente al crear estos espacios institucionales de coordinación. El referéndum para la conformación de regiones centró la atención pública en las Juntas de Coordinación casi exclusivamente en lo referente a la integración. Seguidamente, se propone la participación de los alcaldes provinciales y de las organizaciones de la sociedad civil en las JCIR, así como fortalecer las mancomunidades municipales.

- En cuanto al proceso mismo de conformación de regiones, se plantea que éste sea concebido exclusivamente a partir de las dinámicas de diverso tipo que sirven como motivación para la creación de regiones: dinámicas económicas, sociales, culturales y de orden geopolítico. Estos criterios pesarían más que los incentivos para la integración, actualmente contemplados por Ley. Es más, la existencia de estos incentivos, dice la Agenda, distorsiona el natural desarrollo de los procesos de integración. En ese sentido, en el marco del Plan Nacional de Regionalización y Ordenamiento Territorial, se propone acabar con las “fechas rígidas” para los procesos de integración y conformación de regiones.

### 3) Modernización de administración pública

- Es necesario, según la Agenda de la Descentralización 2006 – 2011, aprobar la Ley General del Empleo Público.

- La gestión pública debe reformarse para orientar a la administración pública hacia el desarrollo de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

- Además, se debe crear una Escuela Nacional de Gestión Pública que opere de manera descentralizada en cada universidad pública del país.

- Se debe poner en marcha un plan de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica para que los gobiernos regionales y locales sean capaces de diseñar y gestionar políticas públicas de manera más eficiente.

- Implementar el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) actualmente existente por Ley pero con nula capacidad operativa.

- Por último, se plantea reformar el sistema presupuestario para permitir la evaluación de la eficiencia del gasto público, individualizando gastos y relacionándolos con los objetivos de los servicios y la calidad que se espera de ellos. Esto implica incorporar a los municipios provinciales y distritales a al sistema de transparencia del MEF.

### 4) La conducción del proceso

- En este punto se propone que sea el Presidente del Consejo de Ministros quien asuma la responsabilidad política directa del proceso de descentralización.

- El CND debería estar conformado por el Presidente del Consejo de Ministros, los Presidentes Regionales y los Gobiernos Locales.

- Un órgano técnico ejecutivo debe ser el encargado de implementar los consensos de los diversos actores que conformen el CND.

### 5) Participación ciudadana

- Se hace necesario aprobar la nueva Ley de Participación y Control Ciudadanos con el fin de institucionalizar las formas e instancias de participación

## Análisis

producidas en los últimos años, tales como los Presupuestos Participativos, CCR y CCL.

- Precisamente, respecto de los CCR y CCL, se propone ampliar la participación a todas las organizaciones representativas de la sociedad civil sin un porcentaje fijo.
- Los presupuestos participativos deben estar articulados siempre a los planes de desarrollo concertado.
- Finalmente, se propone extender la rendición de cuentas incorporándola a la Ley Orgánica de Municipalidades, al tiempo que se garantizan las condiciones para el ejercicio de la vigilancia ciudadana.

### Comentarios sobre la Agenda de la Descentralización 2006 - 2011

SER (Servicios Educativos Rurales) hizo públicas, recientemente, unas observaciones al texto final de la Agenda. Los comentarios se relacionan con el proceso de descentralización fiscal, con la descentralización del SNIP, con la regionalización y con la conducción del proceso.

Sobre las propuestas de descentralización fiscal se hacen dos precisiones. En primer lugar, este proceso no debe desligarse del proceso de transferencia de funciones. Esto no tiene que ver sólo con asignar funciones a los gobiernos regionales y locales sin el debido respaldo presupuestal como bien lo señala la Agenda, sino que, paralelamente, se debe asegurar que las asignaciones de presupuesto incluyan nuevas tareas transferidas por los sectores. En segundo lugar se debe tener en cuenta que existen departamentos con mayor capacidad de recaudación fiscal que otros. El proceso de descentralización fiscal debe contemplar estas desigualdades para no terminar profundizando las brechas entre los departamentos del país.

Sobre el SNIP. Si bien es indispensable revisar el Sistema para lograr que se adapte mejor a la diversidad de necesidades y modalidades de gestión y

organización existentes en los ámbitos regionales y locales, no parece que la mejor solución sea eliminar todo tipo de control del Ejecutivo en la aprobación de los proyectos de inversión de gran envergadura, es decir, aquellos que entrañan una gran inversión presupuestal. Esto debido precisamente a lo escaso de los recursos públicos y la poca capacidad de planificación de la administración pública a nivel central, regional y local. Es importante que siga existiendo una instancia de control de la calidad del gasto.

Sobre la regionalización. Habría que revisar la propuesta de no incluir ningún incentivo para la conformación de regiones. Sin este mecanismo sería muy difícil que las autoridades regionales legitimen la viabilidad de un referéndum.

Sobre la conducción del proceso. SER señala la necesidad de articular las funciones del CND o del organismo que lo reemplace con el CEPLAN.

Desde el Grupo Propuesta Ciudadana, hace ya algún tiempo, hemos pugnado por una agenda de la descentralización que contempla esos y otros aspectos. Suscribimos, en consecuencia, los comentarios realizados por SER y agregamos algo más.

En lo concerniente a la regionalización, no creemos que eliminar las fechas programadas para los referéndums de integración regional –como lo señala la Agenda– sea la mejor opción. El cronograma establecido permite planificar dichos procesos que, por otro lado, implican la decisión autónoma de los impulsores de la integración para decidir con qué departamentos integrarse. No se puede insinuar entonces que las “fechas rígidas” de los referéndums regionales vulneren la autonomía de los gobiernos regionales. Además, librado el proceso de integración y conformación de regiones a las espontáneas dinámicas que se produzcan entre los departamentos, como sugiere el texto de la Agenda, se podría terminar en la exclusión permanente de uno o más departamentos, dejados fuera de los procesos de integración por considerar sus vecinos que las dinámicas que con ellos se establecen no son significativas. De esta manera se contribuiría,

## Análisis

más bien, a ampliar la brecha entre bloques regionales competitivos, por un lado, y departamentos aislados por el otro.

En lo referente a la transferencia de funciones, la Agenda propone reemplazar los planes quinquenales por “planes de mediano plazo” escasamente definidos. En este caso notamos también una tendencia a reemplazar la planificación de las transferencias por acuerdos sectoriales entre cada gobierno regional y local (por separado) y cada Sector del Gobierno Nacional. El argumento sobre la inconveniencia de este escenario es análogo al que planteamos sobre la integración de regiones, sólo que en este caso no se confía en dinámicas económicas, sociales y culturales sino en la discrecionalidad y capacidad de cada administración regional individual para negociar con cada Sector. Es evidente que esto originaría un mayor desorden en el proceso de transferencia de funciones, corriendo el riesgo además de crear enormes diferencias entre cada región. Estas diferencias se basarían en la capacidad de negociación y de gestión de cada gobierno regional tomado como entidad individual. Además de la indefinición de lo que significan verdaderamente “planes de mediano plazo”, no hay mención alguna a los planes anuales de transferencia, instrumento que, con sus limitaciones, han servido para ordenar y llevar adelante el proceso.

Finalmente, queremos recalcar la importancia de vincular la gestión del CND con las funciones de planificación de responsabilidad del CEPLAN. Asimismo, es fundamental que, de ahora en adelante -como lo señala la Agenda de la Comisión de Descentralización- el Presidente del Consejo de Ministros, como representante del Poder Ejecutivo, tenga la responsabilidad política de impulsar la descentralización en nuestro país.

## Referentes clave

Rodolfo Raza Urbina, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Javier Azpur, Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana.

Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización.

Julio Diaz Palacios, Presidente de RED – Perú.

Javier Torres, Director de Servicios Educativos Rurales (SER)