

# Participa Perú

*por el país que soñamos ...*

Nº38 Marzo - 2007

Proyecto Participa Perú



## ¿REFORMA DEL ESTADO?

- El programa del APRA y el shock descentralista
- El shock de inversiones y la capacidad de gestión del Estado
- Descentralización: ¿Concentración o concertación?
- Las Juntas de Coordinación Interregional
- 8 de marzo: Igualdad de oportunidades

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

N°38 Marzo 2007

## PROYECTO PARTICIPA PERÚ

Luis Chirinos  
**Director**

## GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Félix Wong  
**Presidente**

Javier Azpur  
**Coordinador ejecutivo**

**Diseño y diagramación:**  
Renzo Espinel / Luis de la Lama

**Ilustración:**  
Carlos Cruz

**Dirección:** Calle León de la Fuente 110,  
Magdalena del Mar, Lima

**Teléfonos:** 613 8313 / 613 8314

**Telefax:** 613 8315

**www.participaperu.org.pe**

**propuest@desco.org.pe**

Participa Perú es una publicación del Proyecto **PARTICIPA PERÚ**.

El Proyecto está a cargo de Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana y Research Triangle Institute. Tiene como asociado al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

**PARTICIPA PERÚ** busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho de participación de la ciudadanía a través de:

- Información sobre el proceso de descentralización.
- Iniciativas para el marco legal de la descentralización.
- Participación en las instancias de concertación regional y municipal.
- Vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades nacionales, regionales y locales.



## Contenido

- 3** Editorial: ¿Reforma del Estado?
- 4** El programa del APRA y el shock descentralista
- 7** El shock de inversiones y la capacidad de gestión del Estado
- 9** Descentralización: ¿Concentración o concertación?
- 11** Comentarios al proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- 13** Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres
- 14** Las Juntas de Coordinación Interregional
- 15** La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales



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

Esta publicación fue realizada con el apoyo técnico y financiero del Proyecto Participa Perú, bajo los términos del Convenio Cooperativo N° 527-A-00-02-00187-00, entre el Consorcio integrado por Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana, Research Triangle Institute y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID-Perú. Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID.

## ¿REFORMA del ESTADO?

---

*El presidente García ha puesto en la agenda política el tema de la reforma del Estado. Más allá de los alcances y objetivos del gobierno, es evidente que se ha abierto un importante debate sobre el rol del Estado.*

*Las propuestas presentadas hasta el momento parten de un enfoque meramente administrativo, definido por el objetivo de reducir el Estado y enfocado únicamente en el gobierno central. En ese sentido se trata de la continuidad y adecuación de las reformas emprendidas durante los noventa. El equipo promotor de la reforma tiene una larga trayectoria en la administración pública y busca aprovechar al máximo la ventana de oportunidad abierta por un gobierno que se guía por metas de corto plazo que le permitan consolidar su imagen ante la opinión pública. La forma como se está manejando el tema pone en evidencia que se carece de una visión de conjunto y de una estrategia para hacer realidad una efectiva transformación del Estado.*

*Reconociendo la importancia de fortalecer la administración pública en sus condiciones y capacidades para actuar con eficiencia, la reforma no puede limitarse sólo a este aspecto. Incluso en el marco del enfoque administrativo es necesario vincular los cambios al logro de determinados resultados, sin los cuales las propuestas de fusión de instituciones y programas carecerán de sentido e impacto para el ciudadano. Sobre ello se ha dicho muy poco y no queda clara la voluntad política de hacer los ajustes institucionales que una orientación así demanda.*

*El debate debe avanzar en la definición del rol del Estado en la economía, tema que los responsables de los cambios en el gobierno obvian totalmente. El Estado promotor del crecimiento y la competitividad parece ser un punto de encuentro de diversos sectores. Pero donde empiezan las diferencias es cuando se abordan las funciones de planificación y del rol empresarial del Estado, es decir de su relación con el tipo de desarrollo que queremos. Estos son temas que en el actual contexto se tornan ineludibles.*

*Finalmente, es importante que el debate sobre la reforma del Estado tenga una directa relación con el proceso de descentralización. Es necesario insistir en esto porque, por ejemplo, en el proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que se ha presentado al Congreso, esta reforma no aparece como parte de los principios rectores del cambio. Otras experiencias latinoamericanas de Reforma del Estado, se relacionan directamente con el desarrollo territorial, a través de la descentralización.*

*Consideramos positivo que se haya iniciado el debate sobre un tema que es sustantivo para la sociedad peruana. Corresponde al gobierno, a las fuerzas políticas de oposición y a las organizaciones de la sociedad civil aprovechar esta oportunidad para responder a la exigencia de la población de transformar un Estado al que ve como sinónimo de corrupción, maltrato e ineficacia.*

# EL PROGRAMA del APRA y el SHOCK DESCENTRALISTA

A lo largo de la campaña, el entonces candidato Alan García planteó que la reforma descentralista sería uno de sus principales ejes de gobierno. Por ello es útil hacer un ba-

lance de lo realizado a la luz de sus ofertas electorales, luego de transcurridos un poco más de seis meses de gestión.

En el programa de gobierno del APRA

se contemplaban medidas de distinta índole para cada aspecto neurálgico de la reforma descentralista. En el cuadro siguiente resumimos las más relevantes:

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PROGRAMA APRISTA DE 2006	
TEMA	PRINCIPALES MEDIDAS
<b>Transferencia de competencias</b>	Desconcentrar las funciones y competencias del gobierno central no transferibles (Relaciones Exteriores, Contraloría, Onpe, Reniec, JNE, FFAA, PNP y Poder Judicial).
	Concluir la transferencia de competencias educativas a las regiones. Ministerio de Educación como ente normativo.
	Ley de Competencias que defina el rol de cada nivel de gobierno, evitando duplicidad.
<b>Transferencia de proyectos sociales y programas de inversión</b>	Transferir el Pronaa y Foncodes a las regiones.
	Fondo de Desarrollo Social contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad sobre la base de los fondos existentes.
	Fondo Único Común de Lucha contra la Pobreza.
	Plan Nacional de Infraestructura. Acción concertada del gobierno central y los gobiernos descentralizados.
	Incorporación del SNIP al Sistema de Planeamiento Estratégico y funcionamiento descentralizado.
<b>Descentralización fiscal</b>	Reforma tributaria integral que amplíe base tributaria sin crear impuestos. Eliminación concertada de las exoneraciones. Profundizar la descentralización productiva.
	Fortalecer el Foncor y el Foncomún.
	Perfeccionar el canon y las regalías mineras para favorecer a regiones y localidades.
	Redistribución de recursos fiscales sobre la base del lugar donde se generan los impuestos.
<b>Participación ciudadana</b>	Facilitar la participación de comunidades pobres en la definición y ejecución de los programas contra la pobreza y la discriminación.
	Propiciar que la población participe en la definición de los planes de desarrollo y proyectos específicos de nivel local y comunal.
<b>Integración territorial</b>	Estrategia transversal de regionalización a largo plazo.
<b>Conducción del proceso</b>	Desactivación del CND y transferencia de sus funciones al Ceplan conducido por la PCM.

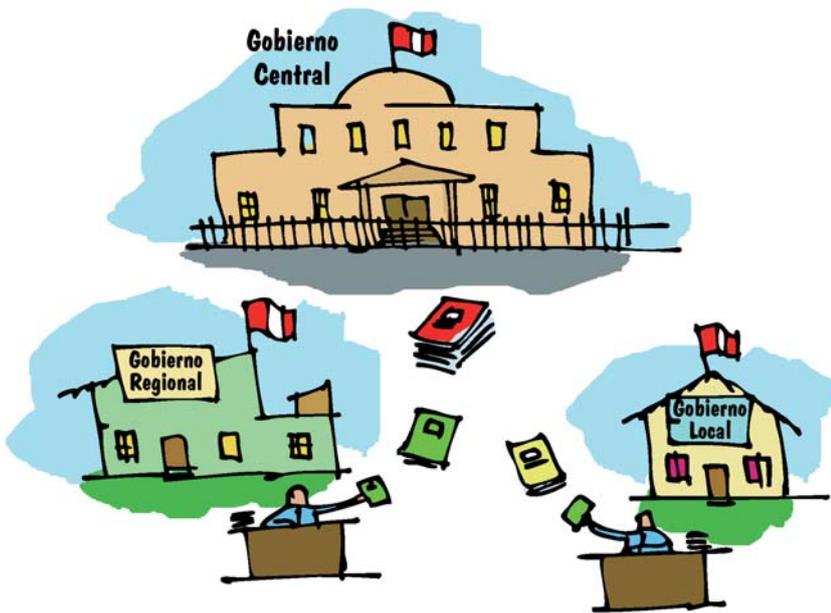
A estas medidas se añadían otras muy importantes, como la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley del Funcionario Público, la creación de una Comisión Interministerial de Asuntos Territoriales, Regio-

nales y Locales en la PCM, así como la eliminación de prefecturas y subprefecturas.

Si bien en su discurso del 28 de Julio el presidente García expresó la

voluntad descentralista del gobierno, anunciando entre otras medidas la municipalización de la salud y la educación así como el fin de prefecturas y subprefecturas, fue su mensaje del 18 de octubre el que marcó la orien-

## EL SHOCK DESCENTRALISTA



tación general sobre la descentralización. Entre las principales medidas incluyó la transferencia de las 185 funciones sectoriales a los gobiernos regionales durante el año 2007, junto con los recursos humanos, presupuestales y técnicos necesarios y que, desde enero de 2008, se iniciaría la reforma fiscal.

Asimismo, anunció la formulación de un Plan de Regionalización, el relanzamiento de las Juntas de Coordinación Interregional y la conformación de una región piloto, asumiendo una posición distinta a la del plan de gobierno y un compromiso con la regionalización. Otros anuncios importantes fueron las experiencias piloto para la municipalización de la salud y la educación, y la implementación de un programa de capacitación a los gobiernos regionales a partir de enero de 2007.

Más allá de cuestionar el carácter desarticulado de los anuncios, su contenido reflejaba una clara voluntad de avanzar en la descentralización. Sin embargo, en el llamado shock descentralista hubo vacíos significativos.

No se dijo nada sobre algunas medidas urgentes contempladas en el programa de gobierno como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley del Empleo Público, la desactivación del CND y la activación del Ceplan; tampoco se marcaron orientaciones claras sobre cómo implementar la anunciada descentralización fiscal. Se dejaron de lado ofertas tan importantes como la incorporación del SNIP al Sistema de Planeamiento Estratégico o el fortalecimiento del Foncor.

El gobierno ha dado algunos pasos para llevar adelante las medidas anunciadas en octubre pasado: ha modificado el Plan de Transferencias 2006 para incluir varias transferencias contempladas (infraestructura productiva, Foncodes, desembarcaderos, entre otras); ha promovido los decretos supremos y resoluciones ministeriales para iniciar los pilotos en salud y educación; ha suscrito convenios y se están formulando 24 planes viales provinciales de construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos priorizados. Adicionalmente, Proinversión inició dis-

tintas acciones para lograr la conexión a Internet y se aprobó la exoneración del IGV a las obras de saneamiento, pavimentación de pistas y veredas, así como de electrificación en municipios distritales.

Distintas propuestas del Ejecutivo, como la exoneración del impuesto a la renta a las industrias en zonas alto andinas o la democratización de las Juntas de Coordinación Interregional, están en debate en el Congreso y otras, como la entrega a los gobiernos regionales de las acciones de las distribuidoras eléctricas regionales, están en análisis en las respectivas instancias del Estado. Cabe destacar otras medidas tomadas por el gobierno: la creación del Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local, con 650 millones de soles para financiar y cofinanciar estudios y proyectos de inversión pública, así como el llamado shock de inversiones, que supone más de 200 millones de soles para financiar cerca de 800 proyectos en regiones.

Lo preocupante es que no se evidencian propuestas y estrategias articuladas en ejes críticos del proceso. Entre otros aspectos, no existen propuestas, siquiera de carácter inicial, sobre cómo llevar adelante la descentralización fiscal. Tampoco encontramos un plan definido para asegurar una efectiva y eficiente transferencia de competencias que supere los problemas y trabas del período anterior. No se han presentado propuestas orientadas a consolidar y profundizar la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública. La desaparición arbitraria e inconulta del CND no resuelve el tema de la conducción intergubernamental

sino que concentra las decisiones en el Ejecutivo. Nada se dice sobre el Plan de Reordenamiento Territorial ni sobre las Juntas Interregionales, menos aún se trata el tema de las regiones piloto.

En estos seis meses, el Ejecutivo no pasó del discurso descentralizador al tratamiento de los temas críticos de la reforma, lo cual nos lleva a preguntarnos si el gobierno tiene un rumbo claro para el proceso y si cuenta

con un diseño general del que se desprenden sus distintas iniciativas. Todo parece indicar que en éste como en otros aspectos prima el pragmatismo y el cálculo inmediato. La apuesta parece ser entregar a las regiones y municipalidades mayores recursos, pero manteniendo el control de las políticas y las decisiones estratégicas. En esa visión poco importan el modelo de la descentralización, su articulación a una reforma de conjunto del Estado ni la modificación del marco normativo.

**LOS ANUNCIOS DEL SHOCK DESCENTRALISTA**

1.	Transferencia al 31 de diciembre de 2007 de las 185 funciones sectoriales establecidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales con sus respectivos recursos humanos, presupuestales, materiales y técnicos.
2.	Designación directa de los directores regionales sectoriales por el gobierno regional.
3.	Ejecución a partir del 1º de enero de 2007 de programas piloto para transferir la gestión de la atención primaria de la salud a las municipalidades provinciales y distritales.
4.	Ejecución a partir del 1º de enero de programas piloto para transferir los centros y programas educativos a las municipalidades provinciales y distritales.
5.	Formulación del Plan de Regionalización y de Inversión Descentralizada para promover la conformación de regiones sostenibles. En 2007 se empezará conformando una región piloto.
6.	Replanteamiento y relanzamiento de las Juntas de Coordinación Interregional, incorporando a las municipalidades y a la sociedad civil.
7.	Programa de capacitación a los gobiernos regionales a cargo del CND, que comenzará a partir de enero de 2007.
8.	El 2007 se concluirá con la transferencia a los gobiernos locales de los proyectos de infraestructura social y productiva de Foncodes, así como de la primera etapa de los programas de Inabif, Wawa Wasi y del Programa Nacional contra la Violencia Familiar.
9.	Se transferirá las empresas de distribución eléctrica de alcance regional: Arequipa, Ucayali y Puno.
10.	Se transferirá Enaco al gobierno regional del Cusco.
11.	En enero 2007 se iniciará la transferencia de la infraestructura deportiva a cargo del IPD a los gobiernos regionales y municipalidades provinciales y distritales, según corresponda.
12.	A partir de enero 2007, los gobiernos regionales y locales ejecutarán con recursos de endeudamiento externo ya concertados la rehabilitación y el mantenimiento del afirmado de vías por 200 millones de dólares, así como la construcción, el mantenimiento y la rehabilitación en el nivel local por 150 millones de dólares.
13.	Se conectará a Internet a 4 154 localidades rurales y se instalarán 350 sistemas de recepción y transmisión de televisión y radio.
14.	Al 28 de julio de 2007 se transferirá a los gobiernos regionales los desembarcaderos pesqueros artesanales y centros de acuicultura, y a los gobiernos locales los módulos de comercialización de especies hidrobiológicas.
15.	Exoneración del IGV a las municipalidades distritales para obras de saneamiento, pavimentación, pistas y veredas.
16.	Transferencia de nueve proyectos de Inade, que no tienen carácter binacional, a los gobiernos regionales por un monto de activos equivalente a S/. 3 800 millones.
17.	Inicio de una profunda reforma fiscal a partir del 1º de enero de 2008.
18.	Los ministerios continuarán con la política de desconcentración de sus entidades.
19.	Exoneración de impuestos a empresas industriales que se establezcan en zonas altoandinas.
20.	Creación e impulso del Programa Sierra Exportadora.



Lo importante sería obtener réditos inmediatos y neutralizar toda posibilidad de articulación de los gobiernos regionales y locales, en un contexto en el cual el APRA dirige sólo dos gobiernos regionales, pues la gran mayoría son movimientos regionales que tienen su propia y particular mirada del proceso y de diversos temas relevantes de la agenda política nacional. Veremos si en los próximos meses se confirma esta tendencia o si el gobierno toma la decisión de abordar, de manera concertada con las autoridades regionales y municipales, la agenda sustantiva del proceso descentralista, marcando un rumbo claro para los próximos años.

## EL SHOCK de INVERSIONES y la CAPACIDAD de GESTIÓN del ESTADO

Dos hechos recientes motivaron el debate y la crítica a declaraciones y decisiones del presidente García y de su gobierno. El primero fue la reacción del gobierno al informe de la Contraloría General de la República sobre el pobre avance en la ejecución de obras previstas en el shock de inversiones, aprobado mediante un crédito suplementario en setiembre de 2006. El segundo fue el duro cuestionamiento del presidente al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), acusándolo de obstaculizar la ejecución de las inversiones.

### LAS DIFICULTADES DEL SHOCK DE INVERSIONES Y UNA ACUSACIÓN INDEFENDIBLE

El 9 de setiembre pasado, el Congreso aprobó a propuesta del Ejecutivo la Ley 28880 que autorizaba un crédito suplementario en el presupuesto público 2006, destinado a financiar proyectos de inversión en todo el país. Los recursos ascendían a 1 937 millones de soles, de los cuales se asignaba 13% a los gobiernos regionales (S/. 252 millones) para financiar proyectos productivos, de saneamiento y electrificación rural, entre otros. En total aparecieron 783 proyectos detallados en la norma correspondiente, que establecía la posibilidad de usar procesos simplificados y plazos que fueran más allá del año fiscal.



En enero, un informe de control preventivo de la Contraloría alborotó el escenario político. Éste mostraba que sólo 25% de los recursos del crédito suplementario había sido girado al 31 de diciembre. En realidad, la situación era peor porque ese porcentaje incluía 265 millones de soles en rubros que no estaban vinculados a la inversión social, como las cuotas para transferencias al exterior de la Cancillería o el aporte de capital para Agrobanco. Las entidades que mostraban menor grado de avance a esa fecha eran sectores claves para la política social: MIMDES (12,5%), Vivienda y Construcción (10,9%), Ministerio de Educación (7,3%) y los gobiernos regionales (3,4%).

El presidente García y distintos voceros del gobierno cargaron las tintas contra los gobiernos regionales y municipalidades, con la intención de evadir la responsabilidad del gobierno central, utilizando argumentos francamente deleznable. Obviaban un problema de fondo y varios datos de la realidad. Las cifras de la Contraloría sólo reiteraban una constatación ya señalada por el Grupo Propuesta Ciudadana, y es que las dificultades para gestionar gastos de inversión afecta al Estado en sus tres niveles de gobierno, tal como lo evidencia el cuadro de la página siguiente.

Los datos de la realidad que fueron pasados por alto al momento de to-

EJECUCIÓN DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO  
2005-2006

Nivel de gobierno	2005		2006	
	Ejecución presupuestal (en %)	Inversión no ejecutada (millones de soles)	Ejecución presupuestal (en %)	Inversión no ejecutada (millones de soles)
Gobierno central	77	880	67	1 461
Gobiernos regionales	74	380	58	1 076
<b>Total</b>		<b>1 260</b>		<b>2 537</b>

Fuente: Vigila Perú, Grupo Propuesta Ciudadana.

mar la decisión de transferir los recursos a municipalidades y gobiernos regionales en el último trimestre del año son igualmente importantes:

- i) Como conoce bien el MEF, los gobiernos regionales y municipalidades concentran sus gastos de inversión en el último trimestre del año, es decir se trataba ya de una etapa recargada para la gestión de inversiones.
- ii) Así cuente con la viabilidad del SNIP, el inicio de un proyecto no es inmediato porque requiere elaborar el expediente técnico y organizar la licitación o los procedimientos para su administración directa.
- iii) Las regiones y municipalidades dispusieron de los recursos recién entre mediados de octubre y noviembre.
- iv) El contexto electoral –con autoridades salientes, muchas de ellas en campaña– también afectó este proceso.

Si añadimos las limitaciones ya conocidas de estos gobiernos para ejecutar gastos de inversión, el resultado final era previsible.

**LOS FACTORES QUE TRABAN LAS INVERSIONES**

Los factores que explican el lento avance en los gastos de inversión están claramente identificados: los proyectos priorizados no cuentan con la viabilidad del SNIP, el carácter centralista y todavía rígido del SNIP, insuficientes capacidades técnicas para la formulación y evaluación de proyectos, procesos de licitaciones engorrosos e incumplimiento de los plazos por los contratistas. A todo ello se añaden normas legales que impiden la contratación de profesionales con remuneraciones competitivas.



No obstante, debemos reconocer que entre 2003 y 2006 hubo importantes avances en mejorar el gasto de inversiones. Así, gobiernos como los de Cajamarca y Lambayeque multiplicaron por 10 su gasto de inversión; por lo menos otros 10 gobiernos regionales lo multiplicaron por 4. De todos

modos, estos esfuerzos son insuficientes para acometer la tarea de gastar con eficiencia los crecientes recursos de inversión disponibles.

Por ello, si el gobierno tiene real interés por impulsar las inversiones descentralizadas asegurando calidad y eficiencia en el gasto, en lugar de emprenderla contra el SNIP, el Consucode o desmerecer el informe de la Contraloría, debería plantear medidas concretas que ayuden a mejorar la capacidad de gestión de las regiones, es decir:

- Fortalecer las capacidades de formulación y evaluación de proyectos generando economías de escala.
- Acompañar la descentralización del SNIP y hacer menos rígido sus criterios de evaluación.
- Agilizar y simplificar los procesos de selección.
- Aprobar la ley de la carrera pública que incentive el ingreso de profesionales competentes.
- Implementar el Ceplan que, bien conducido, ayudaría a mejorar la planificación y gestión de proyectos con visión territorial.

## ¿CONCENTRACIÓN o CONCERTACIÓN?



Un punto crítico del proceso de descentralización es su conducción. En la Ley de Bases se define al Consejo Nacional de Descentralización como el mecanismo que debe cumplir esa función y le da un carácter intergubernamental. El gobierno anterior, en lugar de profundizar esta característica básica, fortaleció su presidencia ejecutiva con una burocracia concentrada en Lima, marginando a los gobiernos regionales y locales.

La opción elegida por el gobierno actual para replantear el mecanismo de conducción es errónea en la forma y en el fondo. De manera inconsulta y pasando por encima del ordenamiento jurídico, el Ejecutivo decidió eliminar el CND mediante un decreto supremo. La exclusión de las autoridades regionales y municipales de esta decisión es un buen indicador de lo

que será el manejo del proceso si no se deroga el dispositivo legal y se busca una salida concertada.

Veamos algunas razones esgrimidas por el Ejecutivo. La primera es la incapacidad de la gestión anterior, lo cual no por ser cierto invalida a la institución sino a quienes fueron incapaces de cumplir eficientemente sus responsabilidades. También señalan que se trataba de una burocracia con altos sueldos y concentrada en Lima, pero nuevamente se trata de un tema de gestión que no tiene nada que ver con la existencia de una instancia intergubernamental, sino con un gobierno que carecía de un proyecto claro para la reforma descentralista. En todo caso, está en manos del gobierno solucionar este problema, por ejemplo, transfiriendo parte de estos recursos al fortalecimiento

de las Juntas de Coordinación Interregional, medida que fue ofrecida por el presidente García en su denominado "shock descentralista" de octubre del año pasado.

Otro argumento es que al desaparecer el CND se acaba con una intermediación innecesaria y que el presidente del Consejo de Ministros tiene la mejor disposición a dialogar con los presidentes regionales y alcaldes de todo el país. Es difícil entender la razón por la cual debe desaparecer una instancia intergubernamental de concertación para que la PCM dialogue con los gobiernos regionales y las municipalidades. Se trata de una responsabilidad política ineludible que debe cumplir el Ejecutivo para resolver concertadamente los problemas específicos de las regiones y localidades.

En lo que se refiere a la disposición al diálogo, este discurso refleja el interés del gobierno de establecer relaciones bilaterales desde una situación subordinada de las regiones y municipalidades. Su rol será opinar y proponer, sin posibilidad de participar de manera efectiva en las decisiones generales sobre la reforma descentralista y las políticas sectoriales vinculadas a su implementación. Por ello, detrás del decreto supremo está la intención de concentrar las decisiones fundamentales de la reforma en la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual actuará a través de una Secretaría Nacional que cumplirá, en los hechos, los roles de la anterior presidencia del CND, con menos prerrogativas y recursos.

Frente a esta decisión es importante precisar los términos de una propuesta alternativa. No cabe duda que se requieren cambios significativos en la composición, la organización y el funcionamiento del CND. Pero, al ser la descentralización una política de Estado, éstos deben hacerse para afirmar una instancia nacional de carácter intergubernamental, en la cual los tres niveles de gobierno asuman de manera compartida y concertada la responsabilidad de conducir la reforma.

Una propuesta con esta orientación requiere cambios en diversos planos. Por un lado, es fundamental que la representación del Poder Ejecutivo tenga una efectiva capacidad de concertación política, para lo cual su delegación debe ser liderada por el Presidente del Consejo de Ministros, quien debe asumir la responsabilidad política central del proceso descentralista. Asimismo debe estar compuesta por los ministros que están directamente vincu-

lados al proceso, como el de Economía o MIMDES, entre otros.

Si queremos consolidar su carácter intergubernamental y de concertación, se debe ampliar la presencia de los gobiernos regionales y locales, buscando que las diversas macrorregiones estén representadas en el Consejo. Para ello es importante establecer un adecuado equilibrio entre los tres niveles de gobierno, tomando en cuenta que se trata de una instancia que busca concertar posiciones.

Como la experiencia nos muestra, no basta con garantizar la presencia de los representantes regionales y locales. Es necesario que cuenten con condiciones para que puedan cumplir adecuadamente sus funciones. Ello implica establecer y acordar una periodicidad de reuniones que haga posible la conducción y el seguimiento del proceso, así como dotar a los representantes regionales y municipales de los instrumentos y recursos que hagan falta para estudiar la agenda, preparar propuestas y consultar con sus representados.

Finalmente, es importante responder a las objeciones del gobierno en relación con la excesiva burocracia concentrada en Lima. Se requiere conformar una Secretaría Ejecutiva encargada de implementar los acuerdos del Consejo Intergubernamental, que debe ser ágil y con el número de personal imprescindible para cumplir su función. Sin embargo, esto no es suficiente, ya que es importante descentralizar la actual oficina ejecutiva del CND, para lo cual proponemos que se constituyan oficinas descentralizadas cuya función sea fortalecer la articulación entre los gobiernos regionales y de éstos con las municipalidades, cumpliendo roles de apoyo a la gestión descentralizada.

El Congreso tiene hoy la posibilidad de corregir el error de forma y de fondo del Ejecutivo al promulgar el DS 007, así como de diseñar una nueva forma de conducción que afirme el rol protagónico y concertado que deben cumplir los tres niveles de gobierno para la viabilidad y la consolidación de la descentralización como una efectiva política de Estado.



## COMENTARIOS al PROYECTO de LEY ORGÁNICA del PODER EJECUTIVO

De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) debía ser aprobada como parte del proceso de reforma descentralista del Estado. El plazo inicial era el año 2002 y luego fue ampliado hasta 2005; sin embargo, hasta el día de hoy no se cuenta con esta importante norma. Hace un par de semanas, el gobierno ha presentado un proyecto ante el Congreso, en el marco de su anunciada propuesta de reformar el Estado.

Conocido el proyecto es conveniente promover el diálogo sobre su contenido y alcances; en este caso, haremos un análisis preliminar en función de nuestro principal tema de interés que es la descentralización.

En primer lugar están los principios orientadores contenidos en el título preliminar de la ley. En ellos se obvia toda mención al proceso de descentralización; no hay ninguna expresión de voluntad de adecuar la organización, las competencias y funciones del Poder Ejecutivo a los objetivos de esta reforma.

En el principio de la participación y la transparencia debería incluirse una referencia a la obligación de las autoridades y funcionarios de rendir cuentas a la población. Asimismo debería considerarse como un principio esencial que las instancias del Poder Ejecutivo tienen que ejercer



sus competencias en un marco de respeto a la autonomía de los gobiernos regionales y locales. Éste es un principio distintivo de toda reforma descentralista efectiva.

Otro aspecto que queremos resaltar en este comentario inicial sobre la LOPE es que deja sin resolver el tema de las competencias compartidas, incumpliendo así el mandato explícito señalado en la Ley de Bases de la Descentralización. No es un tema menor, ya que se trata de competencias cuyo cumplimiento involucra a más de un nivel de gobierno y, por lo tanto, su tratamiento es

el más complejo en la administración pública.

Nos parece imprescindible que en esta ley se señalen las orientaciones fundamentales y se deje el tratamiento específico a las leyes respectivas de cada ministerio. Es excesivo el tiempo de seis meses que se plantea el Ejecutivo para remitir al Congreso las leyes de cada ministerio. Esta ley tiene un retraso de cuatro años y no se puede mantener por más tiempo la imprecisión de los roles, competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno.

Hay otro tema preocupante que muestra las intenciones que están detrás de la negativa del gobierno a aceptar la existencia de una efectiva instancia intergubernamental que conduzca el proceso de descentralización. El proyecto de LOPE otorga al Poder Ejecutivo la facultad de suspender la transferencia de competencias, atribuciones, activos y recursos a los gobiernos regionales y locales. El gobierno central se constituye en juez y parte y decide por sí y ante sí cuándo se estarían incumpliendo las políticas nacionales y sectoriales. Con este artículo, el gobierno va más allá de las atribuciones que la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización le asignan al Poder Ejecutivo.

En lo que se refiere a las relaciones intergubernamentales es positivo que en el proyecto se otorgue un rol rector al Ejecutivo. Sin embargo es

un vacío significativo que no se precisen las formas o mecanismos por los cuales se recogerán los aportes y peculiaridades de los niveles regional y local en la definición de las políticas nacionales. Con ello existe el riesgo de que la necesaria coordinación intergubernamental quede en el papel sin posibilidad de llevarse a la práctica. Asimismo es criticable que en el proyecto no se haga ninguna mención a la intervención de los gobiernos regionales y locales en la conducción de la descentralización. Con ello se busca consolidar la decisión arbitraria y unilateral del Ejecutivo de concentrar en la PCM las responsabilidades de la descentralización.

Un tema final es la omisión de toda referencia al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Se desconoce así lo dispues-

to en la ley que crea el Sistema y al Ceplan como órgano rector del mismo. Esta omisión afecta el propósito de dar forma a una planificación concertada del desarrollo. Una vez más se obvia otro importante canal para una buena relación entre los tres niveles de gobierno.

La LOPE es un instrumento importante para el proceso de descentralización y para llevar adelante la reforma del Estado. En ese sentido se debe promover un amplio debate nacional que involucre a los diversos niveles de gobierno, así como a los principales actores políticos, sociales y económicos. La voz de las autoridades y dirigentes regionales debe hacerse sentir y debe ser tomada en cuenta por el Congreso, que es la instancia que tiene hoy la responsabilidad de definir el sentido y las características de esta importante norma.

## Debate Nacional



# LEY de IGUALDAD de OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES y HOMBRES

Diana Miloslavich Tupac (\*)



En la década de los 90 se logró que el Congreso aprobara una Ley sobre Violencia Familiar, lo que ocasionó apasionados debates. El tema central de discrepancia con quien presidía la comisión de derechos humanos, el ex congresista Alberto Borea, era que se pretendía normar la vida privada, porque el maltrato, la violencia y la impunidad estaban en ese ámbito fundamentalmente. Han pasado casi quince años y es difícil encontrar hoy quien se oponga a la intervención del Estado para prevenir la violencia contra las mujeres y la familia.

El proyecto de igualdad de oportunidades vuelve a despertar polémica. La propuesta de ley, con un dictamen por unanimidad de la Comisión de la Mujer, entró a la Comisión Permanente. Tiene, además, la opi-

nión favorable del Ministerio de Salud, Justicia, la PCM y el Ministerio Público. El debate nunca ha sido planteado en relación con temas de fondo. Unidad Nacional usa como excusa el tema del concepto de género, o señala que hay suficiente legislación para la discriminación. Lo cierto es que se sigue pensando en un Estado de espaldas a las mujeres.

Las discrepancias sí parecen estar en artículos de fondo, como el de fomentar el acceso a recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de créditos para la producción y titulación de tierras, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural, lingüística y las zonas afectadas por la violencia política. O cuando el proyecto señala que promoverá la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas o afroperuanas, así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras; garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, en igualdad de condiciones con los hombres.

El proyecto tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los tres niveles de gobierno para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio pleno de su derecho a la igualdad, a su dignidad, a su libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas, públicas y privadas, propendiendo a la equidad de género. La propuesta define que el Estado debe promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Se trata de una ley marco que puede abrir rutas para un proceso de planificación en todos los niveles.

Es una de las primeras leyes de estas características en el marco de la descentralización y es un aporte a la reforma del Estado. Define a la Defensoría del Pueblo como la instancia responsable de hacer la vigilancia y elaborar un reporte anual al Congreso sobre el cumplimiento de la ley. Reitera el rol rector del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y establece un presupuesto. Igualmente ratifica el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2006-2010. De ser aprobada este 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, se estaría sentando un precedente histórico para el país.

(\*) Coordinadora del Programa de Participación Política y Descentralización  
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

## Las JUNTAS de COORDINACIÓN INTERREGIONAL

Casi todas las nuevas autoridades regionales ha asumido la orientación de conformar las Juntas de Coordinación Interregional. Éstas son instancias que agrupan a gobiernos regionales que comparten un mismo espacio geoeconómico, manteniendo su autonomía política y administrativa.

Se han constituido cuatro Juntas que agrupan a 21 gobiernos regionales: **Internorte**, formada por los gobiernos de Ancash, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes; la **Junta Amazónica**, formada por los gobiernos de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali; la **Junta del Centro**, formada por los gobiernos de Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Ica, Junín y Pasco; la **Junta del Sur**, formada por los gobiernos de Arequipa, Cusco, Moquegua y Tacna.

Las Juntas están definidas en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Regiones, como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, cuya orientación es la consolidación de los corredores económicos, así como de los ejes de integración y desarrollo para formar los espacios macrorregionales. En la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones se define como su objetivo la gestión estratégica para conformar regiones y materializar acuerdos mediante convenios de cooperación sobre proyectos productivos y de servicios.

En la reunión de la **Junta del Norte** en Trujillo se planteó la necesidad de definir el rol de las oficinas descentralizadas que el MEF viene implementando sin definir su relación con los gobiernos regionales. Plantean la modificación de la Ley de Descentralización Fiscal para iniciarla en el más breve plazo posible. Señalaron la necesidad de avanzar en la constitución de las Autoridades Portuarias Regionales. Plantean la formulación de un cronograma para la



transferencia de competencias, así como definir el tema de la acreditación y de las competencias que serán transferidas a las regiones en el marco de la reducción de las OPD. Han señalado la importancia de fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales para asumir las funciones del SNIP.

En la reunión de la **Junta del Sur** en Tacna se acordó promover la reestructuración y modernización del Estado, así como frenar las agresiones a la autonomía y las competencias

de los gobiernos regionales. Se exigió la conformación de una instancia de conducción intergubernamental de la descentralización, rechazando la decisión del Ejecutivo en este terreno. Acordaron fortalecer el Sistema Regional de Inversión Pública.

En la reunión de la **Junta Amazónica** en Moyabamba se planteó acelerar la transferencia de competencias. Acordaron promover una equitativa distribución de los beneficios por los servicios ambientales. Señalaron la necesidad de transferir las funciones y recursos de la oficina ejecutiva del CND a las Juntas Interregionales, así como las funciones de conducción a las regiones. Consideraron importante definir de manera concertada las prioridades regionales e interregionales.

En la reunión de la **Junta del Centro** en Huancayo se acordó que las Juntas podían ser una alternativa para transferir funciones que permitan definir e implementar políticas de Estado para el desarrollo desde los gobiernos regionales, en coordinación con la sociedad civil. Acordaron promover la formulación y viabilidad de proyectos de impacto interregional.

En las pocas semanas que tienen de funcionamiento, estas instancias han tocado temas centrales del proceso de descentralización. Es importante que pongan mayor atención a su articulación y avancen en constituirse como plataformas intergubernamentales para el desarrollo territorial.

## La ASAMBLEA NACIONAL de GOBIERNOS REGIONALES

Luego de la unilateral decisión del Poder Ejecutivo de desactivar el Consejo Nacional de Descentralización, un conjunto de presidentes regionales tomó la iniciativa de autoconvocarse para una reunión de coordinación, la cual se realizó el 2 de febrero de 2007.

En la cita estuvieron representados doce gobiernos regionales; once de ellos a través de sus presidentes: César Álvarez, de Ancash; Isaac Molina, de Ayacucho; Alexander Kouri, del Callao; Félix Rivera, de Cerro de Pasco; Hugo Gonzales, del Cusco; Jorge Espinosa, de Huánuco; Rómulo Triveño, de Ica; Vladimiro Huaroc, de Junín; Yehude Simon, de Lambayeque; Nelson Chui, de Lima Provincias y Wilmer Dios Benítez, de Tumbes. Cajamarca lo hizo a través de su vicepresidente, Aníbal Balcázar.

En esta reunión se decidió avanzar hacia la formación de un referente institucional para la coordinación y la acción política concertada de los gobiernos regionales, y se acordó promover la formación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. El eje central que motivó esta iniciativa fue la decisión de los presidentes regionales de cumplir un rol político activo en relación con el proceso de descentralización. La inmediata invitación del Presidente del Consejo de Ministros para tener una primera reunión es un claro indicador del peso político que este mecanismo puede adquirir.



Los presidentes regionales acordaron ampliar la convocatoria a todas las regiones y definir en el más breve plazo posible su organicidad, su estructura y su reglamento, de tal manera de dotarse de los instrumentos legales necesarios para funcionar.

El principal acuerdo tomado en esta reunión es la construcción de una agenda concertada, la cual debe ser un instrumento efectivo para la consolidación y profundización de la reforma descentralista y participativa del Estado. La agenda es fundamental para dialogar con el Poder Ejecutivo, el Congreso y las diversas organizaciones y redes de la sociedad civil. Como punto de partida hacia este objetivo se definieron los siguientes ejes temáticos: la descentralización fiscal, la conducción del proceso, la transferencia de competencias, así como la simplificación y descentralización del sistema de inversiones del Estado. Éstos y

otros temas serán trabajados a través de mesas conformadas por representantes de los gobiernos regionales y por profesionales y expertos en el tema que serán invitados a ellas.

Se trata de una iniciativa que nos parece positiva y que puede constituirse en un efectivo complemento de los procesos de formación y consolidación de las Juntas de Coordinación Interregional, las cuales deben ser el soporte de este referente nacional de los gobiernos regionales.

Esperamos que este paso refleje una clara voluntad de aportar al debate nacional desde las regiones, incorporando así las propuestas y visiones de las diversas realidades sociales, económicas y culturales de nuestro territorio. Esperamos igualmente que se consolide como un mecanismo eficiente para la adecuada relación entre los tres niveles de gobierno.

Más ágil y con información actualizada a diario...

# www.participaperu.org.pe

*¡ La descentralización es una oportunidad para nuestro desarrollo !*

NOTICIAS

EL DEBATE DEL MOMENTO

PUBLICACIONES

MARCO LEGAL

ENLACES DE INTERÉS

VIGILA PERÚ

## SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

**IEP**

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER

**CEDEPAS**

Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social y Educación Popular

**IDS**

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS