



# Participa Perú

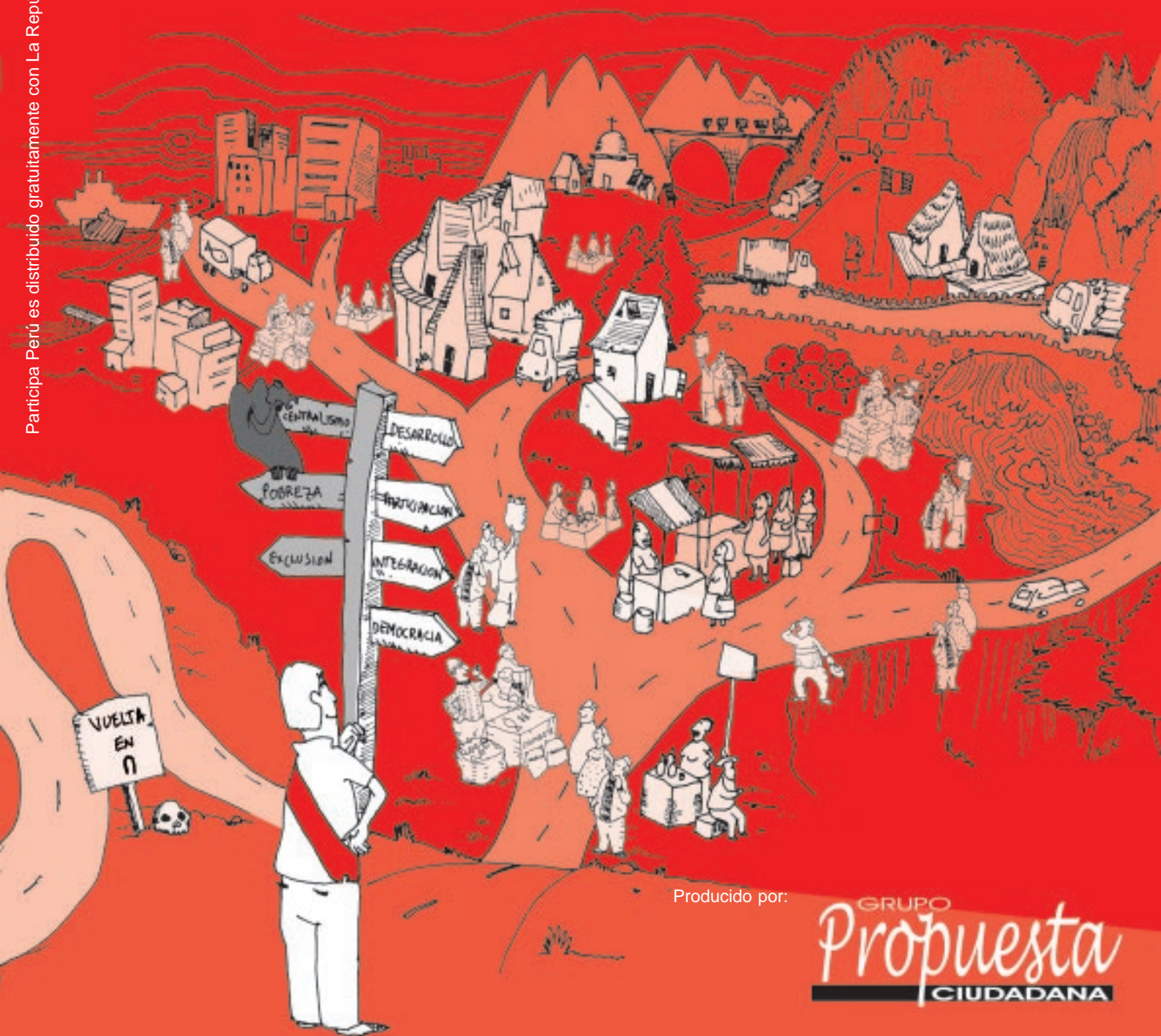
por el país que soñamos ...

Nº16 y 17 Julio - 2004

Proyecto Participa Perú

## BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Participa Perú es distribuido gratuitamente con La República



Producido por:

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA



**N°16-17 Julio 2004**

**Proyecto Participa Perú**

**Director:** Luis Chirinos

**Suplemento Participa Perú**

**Director:** Carlos Monge

**Coordinadora General:**

Patricia Paz Panizo

**Comite Editorial:**

Adda Chuecas **CAAAP**

Rosell Laberiano **CEAS**

Fernando Eguren **CEPES**

Maximiliano Ruiz **CIPCA**

Diana Miloslavich **Flora Tristán**

**Diseño y diagramación:**

Renzo Espinel / Luis de la Lama

**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 asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social, al Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y 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
- 4** Balance de una reforma imprescindible
- 7** La integración de las regiones
- 11** La participación en los gobiernos regionales y locales
- 15** Los recursos económicos
- 19** Los Planes Anuales de Transferencias y el Sistema Nacional de Acreditación
- 23** Vacíos en la conducción del proceso
- 25** Una oportunidad para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres
- 27** La superación de la pobreza: Un desafío pendiente
- 29** La construcción de la interculturalidad: Desaprovechando una oportunidad
- 31** La construcción del marco legal descentralista



Esta publicación ha sido posible a través del apoyo de USAID-Perú, bajo los términos del acuerdo cooperativo N°527-A-00-00187-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID.

## A DOS AÑOS DE INICIADA ¿CÓMO VA LA DESCENTRALIZACIÓN?

*Han transcurrido dos años desde que el Presidente Alejandro Toledo, en su Mensaje a la Nación el 28 de julio del año 2001, anunciase que la descentralización era un objetivo central de su gobierno y que la elección de las nuevas autoridades regionales tendría lugar en noviembre del año 2003.*

*Entre ese momento y ahora, el Congreso ha aprobado la arquitectura normativa de la descentralización. Se reformaron primero los capítulos pertinentes de la Constitución y se han aprobado en este semestre las leyes de Descentralización Fiscal, del Sistema de Acreditación, y de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones.*

*Por su parte, el Ejecutivo ha promulgado los Planes Anuales de Transferencia de los años 2003 y 2004. El primero dio inicio a la transferencia de programas sociales y proyectos especiales. El segundo ha incluido también la transferencia de algunos pocos activos y de 17 competencias exclusivas y compartidas, a ser asumidas por las regiones y las municipalidades.*

*El Consejo Nacional de Descentralización es el órgano encargado de conducir el proceso, pero su diseño le ha impedido ser un efectivo espacio de concertación con las autoridades regionales y locales, y tampoco ha tenido verdadero rango ministerial con mando sobre los sectores del Poder Ejecutivo. Desde uno y otro lado se reclama su reestructuración. Ahora bien, estas limitaciones ocurren en un contexto mayor en el que –ni el Gobierno como tal, ni los partidos políticos de oposición– carecen de visiones estratégicas acabadas de cómo orientar la descentralización.*

*Pero no se trata tan solo de normas, políticas o estrategias, sino también –y fundamentalmente– de procesos en los que concurren diversos actores. Las autoridades regionales y locales elegidas en noviembre del año 2002 e instaladas en enero del 2003 tanto como los diferentes sectores de la sociedad civil son también protagonistas de la descentralización.*

*Contra lo que muchos temían, las nuevas autoridades regionales y locales no han sido un factor de ingobernabilidad. Por el contrario –aun cuando en determinadas circunstancias han confrontado al Ejecutivo– en general han amortiguado conflictos que de otra manera hubieran apuntado directamente al Gobierno Central. Además –sea por convicción o en razón de su propia falta de legitimidad–, se han opuesto sistemáticamente a suscribir pedidos de vacancia presidencial.*

*Por su parte, la sociedad civil ha logrado la inclusión de mecanismos de participación en los gobiernos regionales y locales, como el establecimiento de CCR y CCL, y de presupuestos participativos. Pero estos mecanismos han probado ser restrictivos y poco flexibles. Y, mientras muchas autoridades regionales y locales se resisten aún a implementar procesos participativos, la propia sociedad civil ha tenido grandes limitaciones en su capacidad de participar de manera representativa y creativa en esos procesos.*

*La experiencia vivida en estos dos años nos habla de la necesidad de abordar algunos temas de fondo del proceso: i) institucionalizar la participación de la sociedad civil en la gestión de los gobiernos regionales y locales, recogiendo lo mejor de las experiencias desarrolladas desde la propia sociedad; ii) dar curso a la integración de los actuales departamentos/regiones en espacios territoriales capaces de contener y sustentar estrategias de desarrollo; iii) poner en práctica la descentralización fiscal; iv) culminar la transferencia de programas sociales, proyectos especiales, y activos, proyectos y empresas, asegurando la calidad de su gestión regional y local; v) dar curso a la transferencia de competencias articulando la oferta central con la demanda regional y resolviendo el tema de las acreditaciones.*

*Las respuestas a estas interrogantes debieran ser el sustento de acuerdos entre el centro y las regiones, entre los partidos y las organizaciones sociales, sobre cómo defender y potenciar la descentralización. La reciente constitución de un Grupo Permanente de Trabajo sobre la Descentralización en el marco del Acuerdo Nacional debe ser un primer paso en ese sentido.*

## BALANCE de una REFORMA IMPRESCINDIBLE

Las iniciativas, movimientos y frentes surgidos en las regiones desde mediados de los noventa estuvieron entre las corrientes sociales y políticas que aportaron a la derrota del fujimorismo y al inicio de la transición democrática. Siendo heterogéneos y diversos en muchos aspectos, compartían el objetivo de revertir el centralismo político y económico. La transformación de esta demanda en un amplio consenso social y de la opinión pública, junto a la movilización y presión social de los frentes y movimientos regionales, explica por qué el sistema de partidos incluyó en sus ofertas electorales a la reforma descentralista. Su implementación desde el inicio

del actual gobierno tiene en esta presión de la sociedad su explicación más directa. Pero en ello radica también una de sus principales debilidades, pues la reforma descentralista y participativa del Estado, la economía y la política no se ha iniciado como producto de un proyecto concertado.

Se trata de un proceso cuya consolidación y sentido estratégico está aún por definirse. El marco legislativo señala mecanismos para hacer realidad una efectiva distribución del poder, empezando por la elección democrática de las autoridades regionales. Pero sus vacíos y ambigüedades, sumados a la au-

sencia de una corriente social y política que asuma la descentralización como eje de una visión alternativa del país, la debilitan y permiten el avance de tendencias que, dentro y fuera del gobierno, quisieran limitarla a una desconcentración de competencias y recursos.

### DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD

El Gobierno Central se ha caracterizado por su incapacidad para dar estabilidad al régimen, para promover las reformas políticas, sociales y económicas que las mayorías demandan tras el agotamiento del modelo neoliberal y autoritario, y



para avanzar a una democracia incluyente, orientada a que todos accedan a sus derechos fundamentales.

La descentralización, a pesar de sus limitaciones y debilidades, ha sido uno de los pocos factores de gobernabilidad y la única reforma significativa que ha logrado mantenerse en medio del deterioro del gobierno y del régimen en su conjunto. No sólo no se han cumplido los anuncios tremendistas de los sectores conservadores y autoritarios, sino que la mayoría de gobiernos regionales ha logrado mantener un nivel de aceptación significativa en la opinión pública. Incluso, algunas figuras significativas se han proyectado al escenario político nacional desde su capacidad de gestión. En cualquier caso están muy lejos del deterioro al que han llegado el gobierno, el Congreso, el Poder Judicial y el sistema de partidos.

Esta constatación sobre el aporte de la reforma descentralista a la gobernabilidad no significa que todos los gobiernos regionales y locales se hayan consolidado como instancias legítimas y representativas. Salvo honrosas excepciones es evidente la incapacidad que han mostrado muchos gobernantes regionales para ampliar su base social y política de apoyo.

Sucede que los gobiernos regionales tienen pocas posibilidades de responder a una sociedad cansada de un modelo neoliberal que se agota. Un temeroso proceso de transferencia de competencias y recursos, así como la falta de ordenamiento estratégico y programático de la reforma bloquean la generación de dinámicas de concertación efectivas.

Así mismo, no se vislumbra una transformación integral del Estado. Se carece de un diseño articulado de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno orientados a la imprescindible complementariedad y sinergia entre las diversas instancias. La reforma del Estado, hoy ausente en el debate político, pone en agenda un nuevo pacto constitucional.

## DESCENTRALIZACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Una característica relevante de la transición fue incorporar la participación como nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad. Ahora existen instancias y procesos de concertación como componentes sustantivos de la gestión pública regional y municipal, con lo que se plantea un cambio sustantivo en la forma como se entiende el ejercicio del poder democrático y el funcionamiento del Estado.

Esta iniciativa responde a la existencia de múltiples formas de canalización y negociación de intereses de una sociedad cada vez más compleja y fragmentada. Los progresos han tenido lugar en dos dimensiones:

- Existencia de diversos espacios de concertación y planificación institucionalizados en todas las regiones y localidades, a pesar de sus carencias de recursos e información.
- Existencia de un sector social e institucional comprometido con estas nuevas dinámicas de relación entre el Estado y la sociedad, con afirmar la participación y un nuevo rol de la sociedad civil en el debate político.

No se debe olvidar que este es un proceso todavía inicial, que es todavía restringido y precario en su puesta en práctica, ya que se pone en evidencia el divorcio que existe en nuestra sociedad entre la legislación (restrictiva e imprecisa) y las formas bajo las cuales se ejerce el poder.

Existe debilidad en el compromiso con la participación de los actores políticos y sociales más relevantes. En autoridades y dirigentes políticos persiste una visión limitada de la democracia, ya que la entienden como limitarse a elegir periódicamente a quienes tomarán decisiones en su nombre. Algunos ven la participación como un mecanismo que debilita la representación y no valoran la importancia de articular ambas dimensiones para lograr su fortalecimiento. Ni la mera representación, ni su negación por un inviable autogobierno directo, son propuestas que se orientan a la consolidación de la democracia.

El deterioro de las condiciones de vida de la población y la profundización de la exclusión social y económica, centran el interés de la población en temas de sobrevivencia y empleo, debilitando su interés por los aspectos centrales del régimen democrático o por participar en debates orientados a definir propuestas de mediano y largo plazo.

Las competencias y los recursos restringidos de los gobiernos regionales y locales recortan el interés de la población en la participación. Un claro ejemplo es el porcentaje ínfimo del presupuesto general que es sometido a los procesos de concertación y planificación participativa. A esto debemos sumar la fragmentación del tejido social, la persistencia de una cultura basada en

una relación clientelista con el Estado, tanto de las organizaciones populares como de los sectores empresariales e, incluso, de las propias estructuras partidarias.

## DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO

A pesar de su trascendencia como proceso de transformación política, la descentralización es también un mecanismo para la generación de dinámicas de desarrollo económico y social de base territorial, que plantea un imprescindible debate sobre los ejes y las estrategias nacionales de desarrollo, así como sobre las formas de inserción de las economías regionales en el comercio internacional. En este campo, los avances son parciales y muestran serias limitaciones. En general podemos afirmar que, en estos 18 meses de gobiernos regionales, no existen propuestas de desarrollo sustantivas.

La Ley de Incentivos recientemente aprobada no se limita a promover la integración política en nuevas regiones sino que también define mecanismos orientados a la construcción de las regiones como espacios económicos. En esta perspectiva, las Juntas de Coordinación Interregional son una palanca estratégica.

Es necesario reconocer el contenido progresivo que tienen los planes concertados como mecanismo para recuperar el rol planificador del Estado en tanto expresión del consenso social. A pesar de ello no se han logrado avances significativos en hacer de estos planes instrumentos reales de gestión estratégica del desarrollo ni han permitido articular las inversiones a procesos de consolidación de las nuevas regiones económicas y sociales. La

ausencia de una transferencia efectiva de competencias sectoriales, es decir de la capacidad de definir políticas públicas sobre temas como la agricultura, la educación, el comercio, entre otros, es otro aspecto que limita la capacidad de acción del Estado, la sociedad civil y los empresarios en este terreno. Las iniciativas de diversos gobiernos regionales en términos de promoción de la inversión privada no son parte de una estrategia y se quedan en el discurso privatista y de concesiones que ha mostrado sus límites como mecanismo para hacer del sector empresarial una palanca efectiva de generación de empleo de calidad en las regiones y localidades.

## CONCLUSIÓN

A partir de esta rápida mirada a tres dimensiones fundamentales de la reforma descentralista (la gobernabilidad, la participación y el desarrollo) constatamos que se trata de un proceso que está aún lejos de ser una reforma irreversible. Asimismo constatamos que se carece de un consenso social y político en el cual sustentar una transformación de gran complejidad como ésta.

Aun así, con sus límites y vacíos, esta reforma abre la posibilidad de acabar con la vieja estructura centralista y hacer realidad una profunda transformación institucional y cultural en la sociedad peruana. Pero requerimos una visión de largo plazo, pues no estamos enfrentando un problema meramente legislativo sino que estamos frente a una propuesta que exige

modificaciones profundas en la forma de entender y asumir la democracia, así como de la forma como se vincula con la economía y con la necesaria integración social y cultural.

Acontecimientos como los de Ilayo o Huamanga confirman la urgencia de avanzar en esta reforma sustantiva. Cometeríamos un grave error como sociedad si se impone, bajo el argumento de una supuesta eficacia, la vieja estructura y cultura centralista y autoritaria. Es fundamental promover un amplio bloque social y político que haga suyas las banderas descentralistas y democratizadoras y enfrente a las fuerzas que se orientan hacia el autoritarismo, el centralismo y la violencia. Lamentablemente, y gracias a los errores de las corrientes democráticas, estas tendencias vuelven a ganar protagonismo en el escenario político nacional y regional.



## La INTEGRACIÓN de las REGIONES

Tras una larga espera, se promulgó la Ley 28274 de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones.

El objetivo de la descentralización es el desarrollo económico y social integral, equilibrado y armónico de las regiones, que resulte en la mejora de las condiciones de vida. La actual conformación político-territorial es inadecuada para conseguir el objetivo.

Debido a los conflictos que podrían suscitarse en un proceso de inte-

gración "desde arriba", como en 1989, el actual proceso se ha iniciado con base en los actuales departamentos. El objetivo de la ley es la integración de las actuales regiones-departamentos en regiones mayores.

La estrategia de integración prevista tiene 3 componentes: a) la integración de regiones es decisión de los ciudadanos a través de referéndum; b) el proceso es gradual pues prevé las Juntas de Coordinación

Interregional como mecanismo transitorio a la integración; y, c) se establecen incentivos que hagan atractiva la integración.

La Ley de Incentivos regula el funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional (JCIR); establece incentivos a la conformación de las Juntas y de las nuevas regiones; y precisa los procedimientos y los tiempos de los referéndums de regiones, provincias y distritos.

### Juntas de Coordinación Interregional Constituidas

#### Corredor Bioceánico Nor Oriental

Resolución 052-CND-P-2003  
Marzo 28, 2003

Amazonas  
Cajamarca  
La Libertad  
Lambayeque  
Loreto  
Piura  
San Martín  
Tumbes

#### Anteproyecto Hidroenergético y de Irrigación de Pampas Verdes

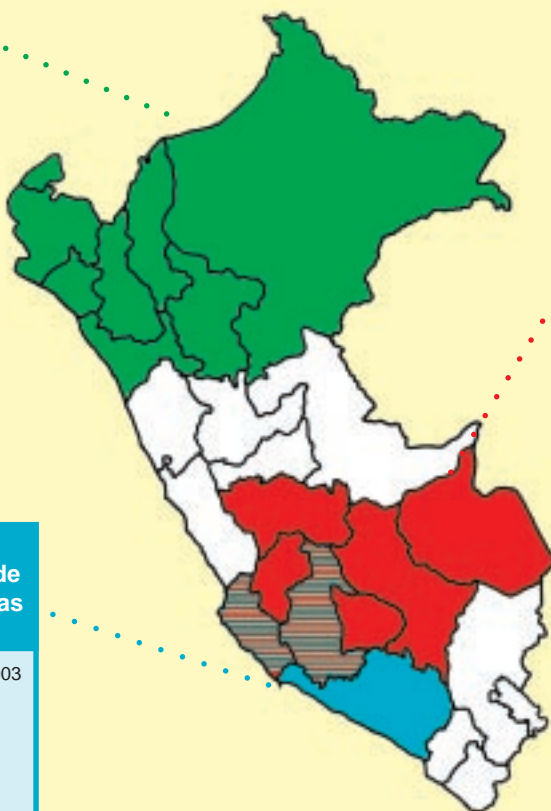
Resolución 148-CDN-P-2003  
Noviembre 26, 2003

Ayacucho  
Arequipa  
Ica

#### Corredor Bioceánico Centro Sur

Resolución 146-CND-P-2003  
Noviembre 26, 2003

Apurímac  
Ayacucho  
Cusco  
Huancavelica  
Ica  
Junín  
Madre de Dios



**Cuadro 2. INCENTIVOS A LA CONSTITUCIÓN DE JUNTAS DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL (JCIR)**

Incentivo	Artículo
Ley de Presupuesto establecerá las contrapartidas para el financiamiento de los proyectos o actividades de las JCIR a través del pliego del CND	8
Los proyectos interregionales presentados por las JCIR para el financiamiento o co-financiamiento del FIDE tendrán prioridad y puntaje adicional en la evaluación frente a los presentados por los gobiernos regionales	9
COFIDE destinará prioritariamente un porcentaje anual de sus fondos para proyectos de inversión privada de alcance interregional que se encuentren en el ámbito de las JCIR, respetando su rol de banca de segundo piso y los criterios técnicos que determine	10
Los gobiernos regionales de la JCIR proponen al Poder Ejecutivo los incentivos a la inversión y otros que se consideren convenientes para promover el desarrollo de las regiones, tanto para empresas nacionales como extranjeras, como para el mejoramiento y sostenimiento de la integración regional	11
Las JCIR tendrán un monto asignado dentro del límite de endeudamiento establecidos anualmente en la ley.	12
CND se encarga de capacitación y formación de funcionarios regionales, brindar asesoría permanente en asuntos administrativos, legales y asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión de proyectos de alcance interregional y planificación regional orientados a la conformación de regiones.	13
Asesoramiento permanente y especializado de PROINVERSION en la promoción de la inversión privada	14
JCIR podrán convenir con entidades del gobierno central, especialmente CND, universidades públicas y privadas, entidades privadas nacionales y extranjeras, la asesoría técnica especializada para el reforzamiento administrativo institucional orientado a la integración de regiones.	15

**Cuadro 3. INCENTIVOS A LAS REGIONES CONFORMADAS, ADICIONALES A LAS ESTABLECIDAS PARA LAS JUNTAS DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL**

Incentivo	Artículo
Proyectos presentados a FIDE tienen doble puntaje en la evaluación frente a los de JCIR	23
Gobierno nacional da prioridad y trámite preferencial a contrapartidas y avales para financiamiento parcial o total de proyectos de regiones, en concordancia con las leyes de la materia	24
Concertar operaciones de endeudamiento interno sin aval o garantía del gobierno nacional para financiamiento de proyectos hasta por un monto que, en total de la deuda concertada no supere 40% del presupuesto de inversión, sujeto a la capacidad de pago y rentabilidad social y económica	25.1
Concertar operaciones de endeudamiento interno por créditos a plazos superiores a 10 años conforme a las leyes de la materia	25.2
Prioridad en la gestión de convenios de canje de deuda por inversión previa autorización del MEF	26
Asignación del 50% de la recaudación del IGV, sin incluir el Impuesto de Promoción Municipal	27.a
Asignación del 50% de la recaudación del Impuesto Selectivo al Consumo	27.b
Asignación del 50% de la recaudación del Impuesto a la Renta de personas naturales de primera, segunda, cuarta y quinta categorías	27.c
Suscribir convenios de auto gravamen concertados con productores, empresas y beneficiarios, para desarrollar mecanismos de co financiamiento de obras de alcance regional	28
Empresas ubicadas y registradas como contribuyentes en regiones tendrán 20% de bonificación en procesos de contratación y adjudicación del estado	29



## LAS JUNTAS DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL

Aunque se pueden crear para gestionar proyectos, se espera que las Juntas constituyan un primer paso hacia la integración. Ya se han constituido 3 Juntas, aunque solo una de ellas se propone la integración en una nueva región.

Las regiones que constituyan una Junta tendrán mayor acceso a posibilidades de financiamiento vía FIDE, COFIDE y endeudamiento, así como derecho a la promoción de incentivos a la inversión privada.

## LAS NUEVAS REGIONES

Los incentivos a las regiones que se conformen son aún mayores: operaciones de endeudamiento interno sin necesidad de aval del gobierno; prioridad en la gestión de avales para operaciones de endeudamiento externo; prioridad en convenios de canje de deuda por inversión; asignación del 50% de la

recaudación del IGV (sin IPM), del impuesto selectivo al consumo y del impuesto a la renta de personas naturales de 1°, 2°, 4°, y 5° categorías; y doble puntaje en los proyectos presentados al FIDE respecto de aquellos presentados por las Juntas.

## LOS REFERÉNDUM PARA LA INTEGRACIÓN DE REGIONES, PROVINCIAS Y DISTRITOS

La Ley de Incentivos establece el cronograma y los procedimientos para la realización de los referéndums. Los referéndums para la integración de regiones se llevarán a cabo en Octubre de 2005 y luego en el 2009 y el 2013. Aquellos para la integración de provincias y distritos, las consultas serán en 2009 y 2013.

El Cuadro 4 indica quienes pueden solicitar la realización de un Referéndum y qué requisitos deben ser cumplidos.

El acuerdo de integración se produce con el voto aprobatorio de la mitad más uno de los votantes que efectivamente acudieron a votar, de cada una de las circunscripciones involucradas. La no aprobación del referéndum de integración tiene como consecuencia que no se podrá volver a presentar la propuesta hasta 4 años después. El resultado de la consulta es vinculante en la medida que determina que el Poder Ejecutivo presente al Congreso las iniciativas legislativas sobre la demarcación territorial.

## EXPEDIENTE TÉCNICO

Las solicitudes de referéndum se presentan con un expediente técnico que se fundamenta en criterios de acondicionamiento territorial; integración energética, vial y de comunicaciones; competitividad y especialización; población; capacidad de articulación entre centros urbanos y sus entornos rurales; pre-

**Cuadro 4. INICIATIVAS DE INTEGRACION TERRITORIAL**

Tipo	Titular de la iniciativa	Requisitos
Regiones	Presidentes regionales de las regiones involucradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo de Consejo Regional y Concertación con CCR de las regiones involucradas.</li> <li>Expediente técnico aprobado por CND.</li> </ul>
	Partidos políticos y movimientos regionales debidamente inscritos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Firmas del 10% de ciudadanos de las regiones involucradas.</li> <li>Expediente técnico aprobado por CND.</li> </ul>
	Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Firmas del 15% de ciudadanos de cada una de las regiones involucradas.</li> <li>Expediente técnico aprobado por CND.</li> </ul>
Provincias y distritos	Alcaldes provinciales y distritales según corresponda de las circunscripciones involucradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo de Consejo Municipal y Concertación con CCL de circunscripciones involucradas.</li> <li>Expediente técnico aprobado por CND.</li> </ul>
	Partidos políticos y movimientos regionales debidamente inscritos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Firmas del 10% de ciudadanos de las circunscripciones involucradas.</li> <li>Expediente técnico aprobado por CND.</li> </ul>
	Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Firmas del 15% de ciudadanos de cada una de las circunscripciones involucradas.</li> <li>Expediente técnico aprobado por CND.</li> </ul>

sencia de universidades; base tributaria; índice de desarrollo humano y potencialidades; y las reglas fiscales de la ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y de la Ley de Descentralización Fiscal. Es elaborado por los solicitantes y puede presentarse al CND hasta el último día hábil de Enero del año en que se realiza la consulta. Subsana las observaciones que hubiese, la PCM emite resolución aprobatoria y el JNE convoca a las consultas respectivas.

### ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES

Más allá de la obvia importancia de esta ley, el contenido de la misma plantea algunos problemas y desafíos, que es preciso tener en cuenta.

- La Ley aprobada establece que al aprobarse un referéndum, las regiones se benefician automáticamente de los incentivos considerados. Pero la Ley de Descentralización Fiscal establece que si bien la integración es condición para acceder a los nuevos recursos fiscales, el MEF es el que finalmente decide sobre si una región pasa o no pasa a acceder a esos beneficios.
- El plazo para el primer referéndum previsto para 2005 es estrecho. No parece posible que se presenten al CND los Expedientes Técnicos requeridos en los tiempos establecidos como para dar luz verde a una consulta para octubre del 2005.
- Algunas de las actuales regiones-departamento pertenecen

a más de una Junta de Coordinación Interregional y dos de las tres Juntas establecidas se han constituido para gestionar conjuntamente proyectos específicos, y no sólo con miras a la integración.

- La elaboración del expediente técnico corre a cargo de los solicitantes. Los gobiernos regionales y algunos municipales cuentan con los recursos y capacidades para hacerlos, pero es probable que los partidos políticos y movimientos regionales y la ciudadanía no las tengan.
- La Ley establece que el CND debe elaborar y publicar los criterios y lineamientos del expediente técnico, pero no es claro que ello requiera aprobación del Consejo Directivo del CND, lo que es pues ello supone la participación de los representantes de los gobiernos regionales y municipales.
- El Expediente Técnico se presenta ante el CND. En caso la solicitud venga de los actores políticos o de la ciudadanía, no queda claro a quién se presenta la solicitud con las firmas y demás requisitos exigidos (se supone que es al JNE) ni tampoco si son procesos consecutivos o paralelos. ¿Debe aprobarse primero el Expediente para después recoger las firmas? ¿O es al revés?
- Es preciso aclarar si los incentivos son acumulativos. ¿Se acumulan los recursos a los que acceden las actuales

regiones a aquellos que se reciban por conformar una Junta? ¿Y se acumulan estos con los que reciban las regiones una vez ya integradas?

- Hay que resolver la falta de recursos del FIDE para que se haga efectivo este incentivo a la constitución de Juntas. Recordemos que el FIDE no ha podido realizar en mayo su primer concurso de proyectos por carecer de los recursos necesarios.
- Otro incentivo importante se refiere a la capacidad de endeudamiento interno de las regiones integradas, sin aval del gobierno nacional. El art. 25 distingue dos situaciones: i) pueden endeudarse por hasta el 40% del monto del presupuesto de inversión, y ii) pueden hacerlo por plazos mayores a 10 años siguiendo las reglas de la Ley del Sistema de Inversión Pública. No queda claro si se trata de dos incentivos distintos o concurrentes, en cuyo caso no es claro si el límite del 40% se aplica también al endeudamiento mayor a 10 años.

La promulgación de la Ley 28274 es un paso importante en la construcción del marco legal de la descentralización y en la integración de las futuras regiones. Pero parecerían haber algunos problemas de coherencia y consistencia con el resto del marco legal, particularmente con la Ley de Descentralización Fiscal. Será necesario hacer un examen detenido del contenido de la ley para detectar –y eventualmente subsanar– estos problemas.

## La PARTICIPACIÓN en los Gobiernos Regionales y Locales

Una de las dimensiones del proceso de descentralización es la participación y el control ciudadano. A pesar de las limitaciones existentes, se han dado algunos pasos en la implementación del componente participativo de la reforma. La legislación aprobada –Ley de Bases, Ley Orgánica de Regiones y de Municipalidades– si bien consagra principios generales de participación de la sociedad civil, la restringe a una lógica eminentemente consultiva (Consejos de Coordinación Regional y Local), anclada en los procesos de formulación de planes de desarrollo concertados y en la definición de presupuestos participativos.

La resistencia de buena parte de la clase política a la participación ciudadana se evidenció en el debate de las distintas leyes relativas al tema, donde se opusieron permanentemente representación y participación. A pesar de las limitaciones y resistencias a esta dimensión de la descentralización, se han abierto nuevos espacios y posibilidades para la acción de la ciudadanía en el planeamiento y la gestión regional.

### LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CCR

La formación de los Consejos de Coordinación Regional fue una de las primeras "pruebas" sobre la disposición de los Gobiernos Regionales a la participación ciudadana. Al no aprobar el CND un reglamen-



to único para su conformación, los gobiernos subnacionales tuvieron que hacerlo. El ritmo fue desigual y heterogéneo: los primeros CCR (Arequipa y Loreto) fueron elegidos en marzo y los últimos (Junín y Cusco) entre fines de julio y mediados de agosto, a pesar de que la ley 28013 fijó el 30 de junio como fecha máxima para instalarlos.

En el marco de la Ley de los Gobiernos Regionales que limita la participación de la sociedad civil al 40% de los integrantes del CCR y que señala que para participar las organizaciones deben tener personería jurídica, las normas establecidas por los GR fueron bastante exigentes en cuanto a los requisitos de formalización y registro de las organizaciones participantes. A ello se añadió –en muchos casos– falta de información previa, convocatorias restringidas y apresuradas, etc. La única región que dictó normas regulando la participación de

miembros invitados al CCR, en la perspectiva de su ampliación, fue Lambayeque. Pese a todo, el número de organizaciones inscritas para participar en el proceso fue relativamente significativo, 1118 en todo el país, aunque en algunos departamentos como Pasco (9), Tumbes (17), Ayacucho (19), Ucayali (19), Amazonas (22) e Ica (24) esta participación resultó extremadamente pobre. El Cuadro 1 muestra la composición de cada CCR.

Los gobiernos regionales, al establecer cada uno su reglamento de elecciones de los representantes sociales al CCR, tuvieron la posibilidad de establecer cuotas tanto para mujeres como para representantes indígenas. Los GR que optaron por cuotas para mujeres fueron 11 (Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, La Libertad, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna y Ucayali) mientras que para in-

**Cuadro 1. COMPOSICIÓN DE LOS CCR**

Gobierno Regional	Consejo de Coordinación Regional		
	Alcaldes provinciales	Alcaldes distritales	Representantes sociales
Amazonas	7	7	5
Ancash	20	-	13
Apurímac	7	-	5
Arequipa	8	-	5
Ayacucho	11	-	7
Cajamarca	13	8	14
Callao	1	5	4
Cusco	13	-	9
Huancavelica	7	7	5
Huánuco	11	-	7
Ica	5	-	4
Junín	9	9	12
La Libertad	12	-	8
Lambayeque	3	3	4
Lima	9	-	6
Loreto	6	6	8
Madre de Dios	3	-	2
Moquegua	3	3	4
Pasco	3	3	4
Piura	8	-	5
Puno	13	-	9
San Martín	10	-	7
Tacna	4	23	18
Tumbes	3	-	2
Ucayali	4	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>193</b>	<b>75</b>	<b>170</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo

**Cuadro 2. REPRESENTANTES SOCIALES ANTE CCR POR ORGANIZACIÓN**

Tipo de organización	Número	Porcentaje (%)
Organizaciones de empresarios y productores	52	30.6
Organizaciones agrarias, laborales y vecinales	35	20.6
Colegios profesionales	21	12.4
Organizaciones de mujeres	14	8.2
ONG	14	8.2
Universidades e institutos superiores	14	8.2
Organizaciones de comunidades campesinas y nativas	13	7.7
Otros	7	4.1
<b>TOTAL</b>	<b>170</b>	<b>100</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo

dígenas fueron 6 (Cajamarca, Cusco, Huánuco, Pasco, San Martín y Ucayali).

De acuerdo a lo establecido en las normas, 30.6% de los 170 representantes de la sociedad civil a los CCR son representantes de empresarios y productores. El Cuadro 2 muestra los representantes sociales ante los CCR, según organización.

Como resultado de las limitaciones que presentaron estos procesos cerca del 40% de las provincias carecen de representación porque no llegaron a inscribir organizaciones. Los casos más dramáticos, en los que más del 75% de provincias no inscribieron organizaciones, son los de Puno y Cusco. Por su lado, Apurímac, Junín, Loreto, Madre de Dios y Tumbes sí lograron incorporar a todas sus provincias.

El comportamiento de los GR frente a la participación ciudadana, ha sido heterogéneo. El GR de Lambayeque es el más avanzado en esta materia, habiendo concretado 13 espacios de concertación con organizaciones sociales y productivas, promovidos en su mayoría por el GR, destacando la Mesa de Coordinación Regional de la Mediana y Pequeña Empresa, el Comité Regional Apoyo y Defensa de la Mujer y los Derechos Humanos y la Mesa de Concertación para el Desarrollo de la Ganadería Lechera. Todos ellos, con carácter formal y permanente, convocan a sectores diversos de la población. El gobierno de Huancavelica también ha destacado por su iniciativa en esta materia, mientras en Piura e Ica se han constituido y formalizado algunos espacios de encuentro con grupos de instituciones, profesionales, o productores

agropecuarios con cierto poder en el espacio regional.

La mayoría de los CCR se instaló entre mayo y julio del 2003. La convocatoria, la elección de sus miembros, así como la sesión de instalación, se llevaron a cabo de forma apresurada, limitando el alcance de las convocatorias y generando una composición poco representativa: la mayoría de representantes de la sociedad civil provienen de las capitales regionales u otras zonas urbanas y de sectores técnico-profesionales. Además, al menos en seis regiones, el CCR ha estado prácticamente inactivo y no ha vuelto a reunirse luego de su instalación (Ancash, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque, La Libertad), sirviendo solamente para aprobar, sin mayor discusión ni análisis, los planes estratégicos y los presupuestos participativos elaborados por los ejecutivos regionales. También hay que decir que se observan sociedades civiles regionales desarticuladas y con organizaciones y liderazgos débiles.

## TRES TEMAS CRÍTICOS PARA LA VIABILIDAD DE LOS CCR

1. Que sus propuestas sean de alguna manera vinculantes
2. Que detrás del representante haya un soporte institucional u organizativo que asuma los costos de esta representación
3. Precisar mejor el tipo de participación y los productos que se esperan de esta representación.

## LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Según la Ley, los GR debían realizar un mínimo de 2 Audiencias Públicas anuales, con el fin de dar a conocer las metas y avances logrados. La mayor parte cumplió con la realización formal de estas audiencias. Los GR de Ancash, Huánuco, Moquegua y Tacna realizaron sólo una Audiencia en el año 2003.

De las 46 audiencias que se realizaron en total, 11 fueron convocadas con 15 o más días de anticipación, mientras 12 lo fueron con menos de 7 días. Las excepciones claras en esta materia fueron Apurímac, Pasco y Ucayali. La canti-

dad aproximada de participantes fue variable: en 7 audiencias participaron menos de 100 personas; en 22 de ellas, entre 100 y 500 personas, en 4, entre 500 y mil personas y sólo en dos audiencias (primera de Lambayeque y segunda de Cusco), más de mil personas. Los gobiernos de Tumbes y Lambayeque son los que han tenido mayor número de participantes en sus dos audiencias.

La mayor participación es de los ciudadanos en general (en 35 de 46 audiencias) y de los medios de comunicación (en 32 audiencias), seguidos por alcaldes y autoridades (en 27) y organizaciones sociales de base (en 25). El desinterés relativo de los partidos políticos en este mecanismo se puede observar en el hecho que sólo participaron en 10 de 46 audiencias.

## PROBLEMAS OBSERVADOS EN LOS CCR

- Cuestionamientos a su composición y representatividad producto de una inadecuada reglamentación para la elección de sus miembros
- Claros indicios de una pérdida de interés en sus miembros, porque su carácter consultivo los muestra como prescindibles, y con escasa posibilidad de incidencia, salvo si hay voluntad política del presidente regional
- Sus actividades se hacen asumiendo sus propios costos (transporte, alojamiento, local etc.)
- No hay claridad sobre cómo deben funcionar y cómo organizarse para desempeñar sus funciones
- Falta de voluntad política de las autoridades regionales para convocar y dinamizar este espacio

## LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Las normas que rigen la implementación de los presupuestos participativos definen como agentes participantes a los gobiernos regionales y locales y la sociedad civil. En general, las autoridades asumieron los mecanismos establecidos como una obligación, pero sin convicción. La participación de la propia sociedad civil resultó pobre, como lo muestra el Cuadro 3.

Predominaron instituciones de carácter urbano y composición profe-

sional, asentadas por lo general en las capitales regionales. Las ONG, la MCLCP y los colegios profesionales cumplieron un papel más técnico y propositivo, mientras que las pocas organizaciones de base involucradas, lo hicieron con un importante tono de demanda. Conviene destacar la limitada o nula participación de universidades y empresarios. La participación de la socie-

dad civil en los equipos técnicos del proceso resultó más limitada aún.

### UNA NOTA FINAL DE BALANCE

Es claro que la participación social en la descentralización se encuentra en una encrucijada. El marco normativo, aunque con limitaciones, ha abierto puertas, pero se ha avanzado bastante menos de lo esperado. La difícil conformación de los CCR y CCL fue resultado de la falta de voluntad política de los propios gobiernos regionales y sumada a la inexistencia de recursos para ambos, está contribuyendo a que los propios representantes de la sociedad civil se "desinteresen" en una instancia que parece cada vez más meramente formal. Lo demuestran los problemas de quórum que se observan en Cajamarca,



**En general se observa poca disposición de los Presidentes Regionales para promover la participación ciudadana. La mayoría, desde una actitud de desconfianza, se limita a cumplir con las normas y responde reactivamente a las iniciativas participativas que provienen de la sociedad civil.**

Cusco, Piura y Ucayali. La notoria desvinculación que tienen los representantes de la sociedad civil a los CCR y CCL, de las organizaciones sociales de base, hacen más difícil su posición.

Siendo estas instancias los espacios y procesos de participación en los Gobiernos Regionales y Locales, su precariedad habla de las dificultades y los límites que todavía enfrenta la participación en el proceso de descentralización.

**Cuadro 3. NÚMERO DE REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARTICIPANTES EN EL PROCESO (PERSONAS)**

	Ancash	Arequipa	Cajamarca	Ica	Junín	La Libertad	Piura	San Martín	Ucayali	Total	%
ONG	0	14	6	6	22	13	0	21	1	83	27.0
Cámaras de Comercio/ comerciantes	2	1	1	0	0	3	0	1	2	10	3.2
Comunidades Nativas y campesina	1	0	0	0	4	0	0	2	0	7	2.2
Organizaciones de Produc- tores / empresas particulares	1	0	1	3	12	1	1	7	0	26	8.4
Gremios campesinos/federa- ciones agrarias /trabajadores	3	1	0	0	1	6	1	0	0	12	3.9
PYMES	1	2	0	0	0	1	1	0	0	5	1.6
Colegios Profesionales	1	2	2	2	7	9	0	3	0	26	8.4
OSBs	1	0	0	7	9	2	0	6	0	25	8.1
Comités de Autodefensa	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0.9
Universidades	2	4	2	1	2	6	1	0	1	19	6.1
MCLCP	0	2	7	5	6	16	0	0	5	41	13.5
Iglesias	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0.6
Medios de comunicación	0	0	0	0	2	1	0	0	3	6	1.9
Otras organizaciones	1	3	1	0	29	0	1	0	0	35	11.4
Personas Naturales	0	1	0	0	0	6	0	0	0	7	2.3
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>97</b>	<b>65</b>	<b>5</b>	<b>41</b>	<b>12</b>	<b>307</b>	<b>100</b>

## Los RECURSOS ECONÓMICOS

### LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO

El Gobierno Central sigue controlando más de las 3/4 partes del presupuesto total. Del 2002 al 2004 los gobiernos regionales y los gobiernos locales han aumentado su participación solamente del 13 al 15%, y del 5 al 8% del total nacional, respectivamente.

Es importante precisar la verdadera naturaleza de los recursos que se asignan a las regiones y las localidades. En el año 2003 se asignó a las regiones como recursos de inversión la valorización de diversas exoneraciones tributarias. La intención fue estimular la eliminación de algunas exoneraciones tributarias cuyo aporte al desarrollo regional es discutible. Amazonas acordó la eliminación total y San Martín la eliminación parcial de estas exoneraciones, pero el Congreso nunca aprobó las leyes pertinentes.

El resultado neto fue que esos recursos nunca se concretaron, lo que motivó duras críticas y reclamos por parte de los Presidentes Regionales. Dada la escasez de recursos para inversión en las regiones, y eliminar esas exoneraciones y asignar esos recursos a las regiones sigue siendo una tarea pendiente.

Para el 2004 parte importante de los recursos asignados a los gobiernos locales corresponden a transferencias de recursos de los programas sociales que –en buena medida– no serán ejecutados directamente por las municipalidades que no ha sido aún acreditada. Estos recursos tendrán que ser devuelto al Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano para su ejecución por el FONCODES y el PRONAA.

La información sobre la distribución y la ejecución de los recursos de inversión confirma la magnitud de la centralización de los recursos presupuestales. En todos los sectores existen proyectos de inversión de dimensión local y regional que, pudiendo ser ejecutados por los gobiernos regionales y locales, siguen a cargo de las entidades del Gobierno Central. De los S/. 6,411 millones presupuestados el 2003 para inversiones, el Gobierno Central se hizo cargo del 71% (S/. 4,543 millones) y los gobiernos locales del 21%, quedando para los gobiernos regionales solamente un 8%.

Ahora bien, durante el año 2003 esta extrema centralización de los recursos de inversión parece haberse corregido parcialmente. En el Presupuesto de Apertura del año 2003,

el Gobierno Central tenía en promedio un presupuesto de inversión 8 veces mayor al de los gobiernos regionales<sup>1</sup>. Sin embargo, al terminar el 2003 el Gobierno Central había ejecutado un presupuesto de inversión solo 5.1 veces mayor que el ejecutado por las regiones. ¿Qué es lo que ocurrió? Pues que a partir de mediados del 2003 se transfirió a gobiernos regionales varios Proyectos Regionales de INADE. Y también que durante el 2003 el MEF parece haber priorizado los desembolsos a las regiones antes que a los sectores del Gobierno Central.

De todos modos, sí hay un margen para avanzar en la descentralización de los recursos del presupuesto nacional. Pero es claro que un aumento significativo de los recursos de inversión para las regiones pone a la orden del día temas como la descentralización fiscal, la reforma tributaria y una nueva estrategia frente al pago de la deuda externa.

### GESTIÓN PRESUPUESTARIA

El presupuesto de los gobiernos regionales está compuesto en gran parte por gasto corriente, principalmente el pago de planillas de los sectores educación y salud, el pago a cesantes y jubilados y los gastos de funcionamiento de las entidades públicas. Cubierto estos gastos el resto se destina a financiar los proyectos de inversión. El porcentaje del presupuesto de inversión pasó de 8% en el 2003 a 10% en el 2004, incremento que se explica principalmente por la transferencia de los grandes proyectos de riego a siete regiones.

**Cuadro 1. COMPARACIÓN PRESUPUESTO DE APERTURA 2002, 2003 Y 2004**

Nivel de Gobierno	2002	2003(*)	2004
Gobierno Central	82%	80%	77%
CTAR / Gobiernos Regionales	13%	15%	15%
Gobiernos Locales	5%	5%	8%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Miles de S/.</b>	<b>37,112</b>	<b>40,892</b>	<b>44,116</b>

Fuente: SIAF. Ley de Presupuesto Público 2003 y 2004. Elaboración: Vigila Perú  
 (\*) No considera la Valorización de las Exoneraciones Tributarias.

1 Reporte Nacional 3, Vigila Peru, pg. 13.

Tipo de transferencias a gobiernos locales	Transferencias anuales presupuestadas 2004 (*)	¿Requiere acreditación para ser transferido?	Tipo de municipalidades	Municipalidades acreditadas (**)		Devoluciones para su ejecución por el Gobierno Nacional (en millones de S/.)	Institución que ejecutará los recursos a devolver
	(en millones de S/.)			N°	(en millones de S/.)		
Programas Nutricionales y de asistencia solidaria	406	Si	Provinciales	67	27	379	Pronaa
Infraestructura Productiva	336	Si	Distritales	241	48	288	Foncodes
Vaso de leche	360	No	—	—	—	—	—
Otras transferencias	17	No	—	—	—	—	—
Total fuente "Recursos ordinarios para Gobiernos Locales"	1,119						

Fuente: (\*) Ley de Presupuesto Público 2004.

(\*\*) DS No 038-2004-PCM "Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales el 2004".

Rubro	Millones soles	%
Programas Sociales a transferir que necesitan acreditación	742	100
Ejecutan gobiernos locales	75	10
No ejecutan gobiernos locales	667	90

Aun así, muchos gobiernos regionales tuvieron en el año 2003 dificultades para ejecutar sus reducidos recursos de inversión. Ello se debió en gran medida que muchos de los proyectos de inversión carecían de la declaración de viabilidad por parte del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Por ejemplo, para los 12 gobiernos regionales que observamos desde Vigila Perú, en promedio el 86% de sus presupuestos de inversión a inicios del 2003 estaba conformado por proyectos en proceso de viabilidad, que no estaban listos para ser ejecutados. Ello llevó a retrasos significativos en la ejecución del presupuesto de inversión. Para el año 2004 la situación ha mejorado, pues

el porcentaje de proyectos en proceso de viabilidad promedio ha disminuido a 31%. En poco más de la mitad de las regiones, los presupuestos ya no contienen proyectos en proceso de viabilidad.

Para hacer frente a esta situación, el MEF transfirió a las regiones la capacidad de calificar los proyectos de inversión hasta por un monto de S/. 2 millones. Para las municipalidades este monto es de S/. 750 mil y para los sectores del Gobierno Central es de hasta S/. 3 millones.

En lo que se refiere a la estacionalidad del gasto, la ejecución de los proyectos de inversión tiende siempre a concentrarse en el segundo semestre del año, pero en el 2003

dicha ejecución se concentró excesivamente en el último trimestre, generando una dinámica de gasto apresurado en las regiones que, sin duda, afecta negativamente la calidad del gasto. Durante este año la situación no parece haber mejorado mucho pues al mes de junio la ejecución del presupuesto de inversiones avanzó en 30% para el Gobierno Central y solamente en 26% para los gobiernos regionales.

Los factores explican este hecho en las regiones son: a) las dificultades que todavía tienen los técnicos para elaborar proyectos técnicamente consistentes, b) la presencia de las lluvias en la sierra durante el primer trimestre, c) la elaboración de los expedientes técnicos previo al inicio de las obras, d) la tradición del MEF de "hacer caja" (acumular fondos) en los primeros trimestres para, hacia finales de año y teniendo certeza de los recursos disponibles, acelerar el desembolso de los recursos para inversiones. (ver Reporte Nacional 4, Vigila Perú)





Es claro pues que para asegurar una adecuada periodicidad del gasto de inversión en las regiones se hace necesario desarrollar la capacidad de preparar buenos proyectos de inversión así como poner en práctica la descentralización del SNIP. De esa manera se evitarán periodos de lenta ejecución seguidos de periodos en los que la necesidad de gastar puede afectar la calidad de las inversiones.

Mecanismos para acceder a mayores recursos de inversión: la Descentralización Fiscal, el FONCOR y el FIDE.

El objetivo de la descentralización fiscal (DL 995) es premiar el aporte productivo y tributario de las regiones, al asignarles el 50% de los tributos que por concepto de Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo e Impuesto a la Renta de las Personas Naturales en ellas se genere.

La promulgación de la norma plantea dos grandes interrogantes. La primera tiene que ver con las condiciones y plazos para su entrada en vigor. El DL 995 establece que es condición previa para acceder a estos recursos que las actuales regiones se integren en nuevas regiones.

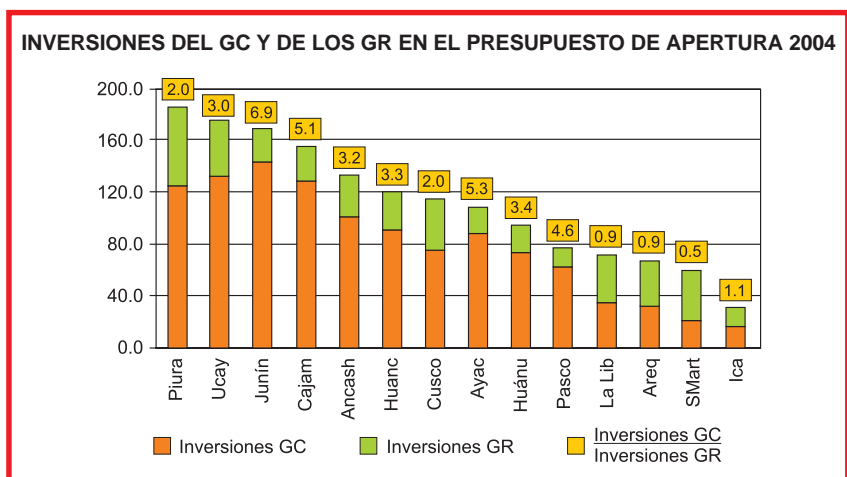
El problema es que parece difícil que dos o más regiones logren cumplir con los requisitos establecidos para promover un referéndum ratificadorio en la primera fecha considerada por la nueva Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, que es octubre del 2005. Como la fecha siguiente del cronograma de referéndum es el 2009 (ver artículo sobre integración de regiones en esta misma edición), se corre el riesgo de que no exista ninguna descentralización fiscal hasta el 2010.

El segundo tema tiene que ver con la manera de estimar el aporte de

cada región a la tributación y, en consecuencia, lo que recibiría por descentralización fiscal.

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) estima los aportes de las regiones en base a donde las empresas residen fiscalmente y no donde ellas producen o prestan los servicios que generan el tributo. De acuerdo a la primera manera de estimar los tributos, Lima generó en el 2002 S/. 15,821 de los S/. 18,061 millones recaudados ese año. En cambio, si se estima la tributación efectiva, Lima generaría solamente S/. 9,000 millones, incrementándose significativamente el aporte de las regiones de unos S/. 2,000 millones a unos S/. 6,000 millones.

Los otros dos mecanismos, a los que las regiones deberían de poder acceder mientras se pone en práctica la descentralización fiscal, son el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y el Fondo Inter-



gubernamental para la Descentralización (FIDE). El FONCOR es una suerte de FONCOMUN para los gobiernos regionales, destinado a compensar la carencia de recursos de las regiones más pobres. El FIDE es un fondo concursable orientado a premiar la capacidad de los gobiernos regionales de presentar proyectos de inversión que expresen alianzas entre diferentes niveles y ámbitos de gobierno y con el capital privado.

Ambos fondos dependen de recursos de las concesiones y privatizaciones que se realicen (30% de dichos recursos para cada uno de ellos). Pero, el avance de las concesiones y privatizaciones está sujeto a eventualidades técnicas y políticas, lo que hace imposible prever qué recursos tendrán estos fondos y cuando dispondrán de ellos. De hecho, el FIDE no ha podido realizar su primer Concurso de Proyectos, anunciado oficialmente para mayo pasado.

A manera de conclusión, no se ha avanzado en una sustantiva descentralización del presupuesto nacional. Especialmente en lo que se refiere a recursos de inversión, el Gobierno Central tiene recursos que podrían ser

transferidos a las regiones y las localidades.

En la perspectiva inmediata, ni la descentralización fiscal ni el FIDE ni el FONCOR parecen ser respuestas a la carencia de recursos de inversión en las regiones. La

puesta en práctica de la descentralización fiscal está atada a procesos de integración difíciles de concretar en el corto plazo, mientras que el FIDE y el FONCOR dependen de fondos de concesiones y privatizaciones imprevisibles en cuanto a fecha y montos.

Mientras tanto, los gobiernos regionales enfrentan problemas tanto propios como exógenos para ejecutar los escasos recursos de inversión que tienen asignados. Es de esperar que una mejora de las capacidades regionales en este terreno sea acompañada de medidas para acelerar a descentralización de los fondos aún en manos del Gobierno Central y poner en funcionamiento en plazo no muy lejano el FIDE, el FONCOR y la descentralización fiscal.

Tributación Legal y Tributación Efectiva en el 2002 (en millones de soles)			
Departamento	Trib. Legal 2002	Trib. Efectiva 2002	Diferencia
Amazonas	4.1	85.23	81
Ancash	97.4	602.82	505
Apurímac	7.0	99.40	92
Arequipa	635.7	1022.55	387
Ayacucho	14.5	177.87	163
Cajamarca	82.5	598.76	516
Cuzco	113.4	486.63	373
Huancavelica	3.9	191.24	187
Huanuco	17.5	243.42	226
Ica	104.1	441.38	337
Junín	96.1	670.10	574
La Libertad	248.2	826.93	579
Lambayeque	113.3	611.51	498
<b>Lima y Callao</b>	<b>15,821.7</b>	<b>8981.31</b>	<b>-6,840</b>
Loreto	74.0	440.24	366
Madre de Dios	5.9	83.01	77
Moquegua	23.5	285.12	262
Pasco	14.2	222.91	209
Piura	312.8	697.59	385
Puno	50.3	425.50	375
San Martín	29.7	280.60	251
Tacna	86.5	317.82	231
Tumbes	10.6	89.98	79
Ucayali	94.8	179.69	85
<b>TOTAL</b>	<b>18,061.6</b>	<b>18061.6</b>	<b>0</b>

Elaborado por Humberto Campodónico y Cecilia Perla.

## Los PLANES Anuales de TRANSFERENCIAS y el Sistema Nacional de ACREDITACIÓN

De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, la descentralización se desarrolla en 5 etapas.

La misma LBD establece, en su Segunda Disposición Complementaria que “a partir del ejercicio fiscal 2003, se inicia la transferencia a los gobiernos regionales y locales, según corresponda, de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión de cada gobierno regional o local.”

Las transferencias de cada año se establecen en los Planes Anuales de Transferencia, presentados por el Consejo Nacional de Descentralización y aprobados por el Consejo de Ministros.

Para acceder a las transferencias, los gobiernos regionales y locales deben acreditar ciertas capacidades, las que han sido establecidas por el CND para la transferencia de programas sociales a las municipalidades y, por la recientemente aprobada Ley del Sistema Nacional de Acreditación para todas las demás transferencias.

### ¿QUÉ ES LO QUE SE HA AVANZADO A LA FECHA?

El Plan Anual de Transferencias del año 2003 se centró en la transferencia de programas sociales y Proyectos Especiales de INADE a municipalidades y regiones, respectivamente. El Plan Anual 2004 incorpora también la transferencia de algunos activos a las regiones y de competencias compartidas y exclusivas de los sectores productivos a las municipalidades y regiones.

Como puede observarse, para el 2004 se mantienen los mismos pro-

**Cuadro 1. LAS ETAPAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Etapa	Acciones
Preparatoria	Aprobación de leyes básicas por el Congreso de la República y puesta en práctica de acciones preparatorias por el Gobierno Central
Primera Etapa: Instalación y Organización de los Gobiernos Regionales y Locales	(i) Transferencia y recepción de activos y pasivos de los CTARs a los gobiernos regionales, conforme a la Tercera Disposición Transitoria de la presente Ley. (ii) Transferencia y recepción de programas y proyectos a que se refiere la Segunda Disposición Complementaria de esta Ley. (iii) Continuación del Plan de capacitación y asistencia técnica a nivel regional y municipal. (iv) Apoyo y asistencia técnico-administrativa que requieran los gobiernos regionales y locales.
Segunda Etapa: Consolidación del proceso de descentralización	(I) Promoción y apoyo para la conformación de regiones sostenibles mediante la integración o fusión de departamentos, vía referéndum. (II) Difusión amplia de propuestas y alternativas de regiones macro, así como de las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional. (III) Formulación de un plan de regionalización y de inversión descentralizada, que será aprobado por ley.
Tercera Etapa: Transferencia y Recepción de Competencia Sectoriales	Transferencia de las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda.
Cuarta Etapa: Transferencia y Recepción de Competencias Sectoriales en Salud y Educación	Transferencia de las funciones y servicios en materia de educación y salud, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda.

Fuente: LBD, Capítulo II, Disposiciones Transitorias, Segunda: Etapas del Proceso de Descentralización

**Cuadro 2. LOS PLANES ANUALES DE TRANSFERENCIA 2003 Y 2004**

Año	Programas Sociales	Municipalidades / Regiones	Proyectos Especiales	Activos	Competencias
2003	FONCODES (2 de 3 programas) PRONAA (3 de 12 programas) Pro Vías Rural OREDESUR	241 distritales acreditados 67 provinciales acreditados 4 regiones 29 distritales	9 (transferidos 8)		
2004	FONCODES (2 programas) PRONAA (3 programas)	241 distritales acreditados con convenios de gestión 165 distritales adicionales con convenios de cooperación 67 provinciales acreditados con convenios de gestión 68 provinciales adicionales con convenios de cooperación	4 (incluyendo 1 no transferido el 2003)	10 embarcaderos lacustres (MTC) 12 proyectos ganaderos (MINAG) parque de maquinaria (MTC) Parte del Plan COPESCO a Cusco	1 competencia exclusiva a municipalidades 12 competencias compartidas a municipalidades 3 competencias exclusivas a regiones 59 competencias compartidas a regiones

Fuente: DS 036-2003-PCM, DS-088-2003-PCM, DS 038-2004-PCM.

gramas y las mismas municipalidades acreditadas para el 2003. Se añade un segundo grupo de municipalidades no acreditadas a las que no se le transferirán recursos pero con las que se suscribirán Convenios de Cooperación. En el caso de los Proyectos Especiales, se incluyen solo 2 nuevos proyectos, pues la transferencia del Proyecto Chincas estuvo contemplada para el 2003.

Las razones esgrimidas por las autoridades encargadas son diversas. En relación con los programas sociales se plantea la necesidad de evaluar lo avanzado y de concentrarse en la integración de los programas en el MIMDES, antes que en incorporar más municipalidades y más programas en las transferencias. En relación con los Proyectos Especiales de INADE, se señala la dificultad de diseñar mecanismos de gestión de dichos proyectos cuando estos funcionan en más de un ámbito regional. Sin embargo, hay que anotar para el 2004

sí se considera la transferencia de un proyecto como el Sierra Centro Sur que opera en 4 regiones, y no se considera la transferencia de proyectos que sí operan en una sola región, como aquellos ubicados en las zonas cocaleras.

En cuanto a la transferencia de activos, empresas y proyectos, el Plan Anual 2004 se limita a anunciar la transferencia de maquinarias del MTC a 24 regiones por valor de S/. 173 176,5; 10 embarcaderos fluviales a las Regiones Puno y Ucayali; Proyectos Ganaderos del MINAG a 12 regiones; y laparffe que corresponde al Cusco del Plan COPESCO. No se consideran los puertos, aeropuertos, carreteras o empresas de generación de energía que muchas autoridades regionales vienen reclamando.

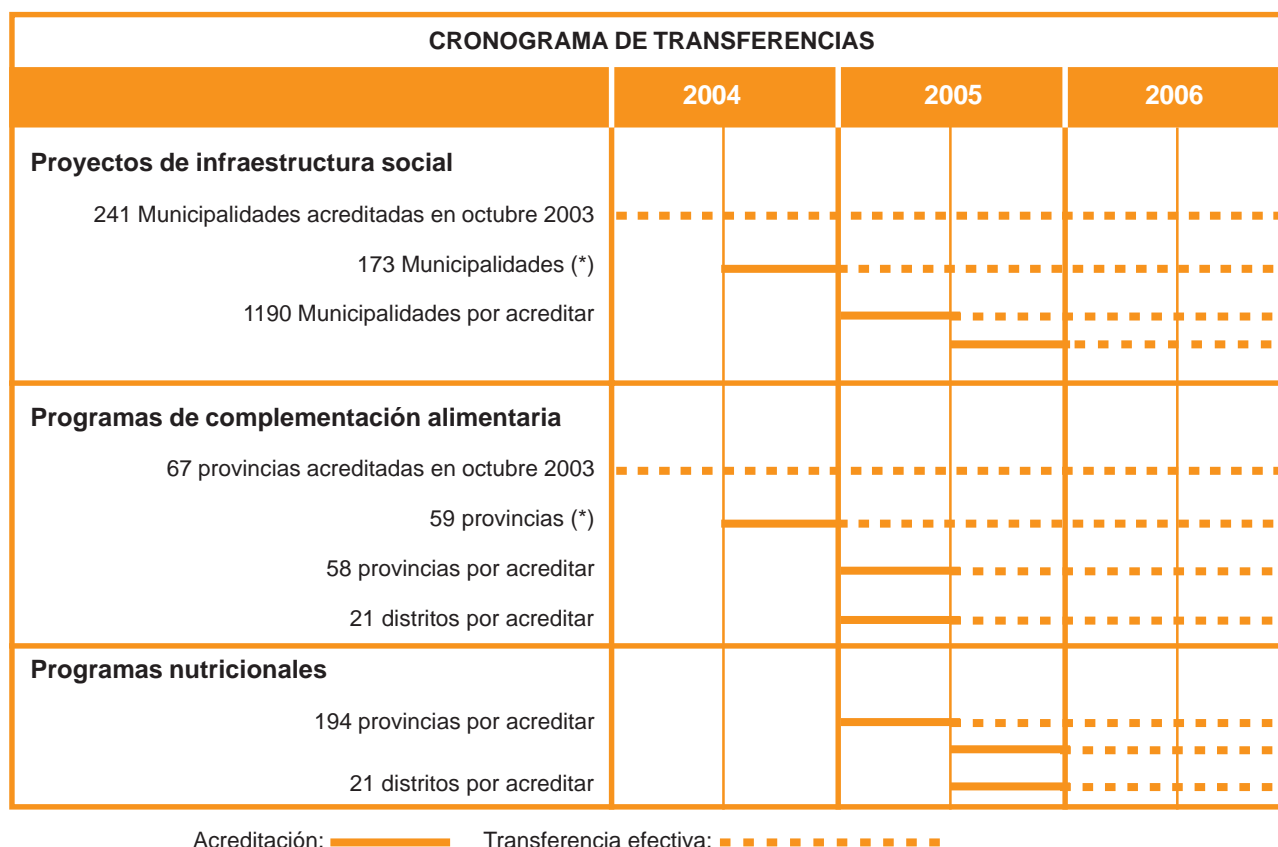
En el terreno de la transferencia de competencias, el Plan 2004 incluye competencias exclusivas y compartidas relativas a los sectores pro-

ductivos. Es importante recordar que la transferencia de competencias relativas a la salud y la educación serán parte de la cuarta y última etapa de la descentralización.

#### LAS PERSPECTIVAS: TRANSFERENCIAS Y ACREDITACIONES EN PERSPECTIVA

¿Qué tan importante es lo avanzado la fecha? En el caso de los programas sociales, el Plan de Transferencias 2004-2006 formulado por la Comisión de Transferencia del MIMDES antes de la aprobación del Plan Anual 2004, indica que para fines del año 2005 se debe completar la acreditación de todas las municipalidades, y durante el año 2006 incorporarse a las transferencias los programas nutricionales del MIMDES (desayunos y almuerzos escolares, por ejemplo) que hasta ahora no han sido considerados.

Para tener una apreciación cabal del significado de este primer pa-



(\*) Por oficializar la acreditación el CND en el marco del D.S.

Fuente: Ley de Incentivos a la integración y conformación de regiones.

quete de transferencias, sería necesario pues conocer el Plan de Transferencias 2004-2006 que el CND anunciase a fin de año pasado y que hasta ahora no ha hecho público.

La experiencia de la acreditación de municipalidades durante el 2003 y la reciente aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Acreditaciones por el Congreso ponen ahora en el centro del debate las condiciones puestas para el acceso de los gobiernos regionales y locales a las transferencias y, lo que es más importante, la naturaleza misma de las relaciones entre estos gobiernos y el Gobierno Central.

Respecto a las condiciones de acceso, los requisitos y procedimientos para que las municipalidades

puedan acreditar sus capacidades y acceder a la transferencia de los programas sociales han estado regidos por las Directivas 003 y 004-2003-P del Consejo Nacional de Descentralización.

Para el año 2004, la PCM ha emitido la Directiva 002-CND-P-2004, que especifica los requisitos a ser presentados por las autoridades municipales y regionales para acceder a las transferencias que vienen del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Pro Vías Rural, embarcaderos y maquinaria, Proyectos Especiales de INADE), y del Ministerio de Comercio (Plan COPESCO), del Ministerio de Agricultura. Para el caso de los Programas Sociales, se establecen ciertos requisitos que los municipios ya acreditados deberán de presentar y se espe-

cifican las características de los Convenios de Gestión en base a los cuales gestionarán los recursos transferidos. De la misma manera, se especifican las características de los Convenios de Cooperación a ser suscritos con un número adicional de municipalidades.

Finalmente, los requisitos y procedimientos para la acreditación de capacidades para la transferencia de competencias compartidas y exclusivas a los gobiernos locales y regionales aparecen normados en la recientemente aprobada Ley del Sistema de Acreditación de los gobiernos regionales y locales. Esta Ley, que resulta de integrar propuestas bastante contrapuestas provenientes del Ejecutivo y de los gobiernos regionales, establece los procedimientos (oferta de transfe-

**Cuadro 3. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA TRANSFERENCIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

Municipalidad Distrital	Municipalidad Provincial
Área Funcional, responsable técnica y operativa de la ejecución de los proyectos a ser transferidos.	Unidad Orgánica responsable técnica y operativa de la gestión de proyectos.
Contar con un ingeniero civil y/o arquitecto colegiado, cuando se trate de proyectos que impliquen ejecución de obras.	Contar con un ingeniero civil o arquitecto colegiado, debidamente contratado cuando se trate de proyectos que impliquen ejecución de obras.
Contar con al menos un trabajador asignado a la responsabilidad de ejecución del Plan Operativo en Servicios Sociales.	Unidad Orgánica responsable técnica y operativamente de la gestión de servicios sociales.
Tener aprobado el Plan de Desarrollo Provincial Concertado.	Tener aprobado el Plan de Desarrollo Distrital Concertado.
Programa de Inversiones coherente con el Plan de Desarrollo Distrital.	Programa de Inversiones, consistente con el Plan de Desarrollo Provincial.
Plan Operativo en Servicios Sociales.	Plan Operativo en Servicios Sociales.

Fuente: RP 071-CND-P-2003 que aprueba Directiva No. 003-CND-P-2003.

rencias por el Ejecutivo y demanda retransferencias por las regiones y localidades, articuladas por el CND en cada Plan Anual de Transferencias) y los requisitos (8 generales para cualquier competencia y 1 –lineamientos de política sectorial para la competencia materia de la transferencia-específicos para la competencia a ser transferida).

Establece también la nueva norma que el CND podrá encargar la acreditación a terceros, requerimientos menores para las municipalidades más pobres, y criterios para la elaboración de indicadores de gestión.

### LAS PERSPECTIVAS

Respecto de las transferencias y las acreditaciones, surgen –además de la interrogante ya planteada sobre el sentido mismo de las acreditaciones para acceder a posprogramas sociales- otras tres referidas al sentido mismo de los programas sociales nacionales, al sentido de los indicadores de gestión, y a una

apreciación realista de la posibilidad de iniciar la transferencia de competencias este año.

La transferencia de los recursos de los programas sociales a las municipalidades hace inevitable la pregunta sobre el sentido mismo de mantener los programas tal cual existen. Como se ha señalado antes, el MIMDES ha priorizado su integración al Ministerio antes que avanzar en la transferencia a las municipalidades. Pero su mayor o menor integración no responde a la pregunta de fondo sobre cuáles serán sus funciones futuras. Por ejemplo, si se mantiene la idea de que estas transferencias son "reversibles" al Gobierno Central en caso no las municipalidades no logren acreditar un buen desempeño, entonces los programas tendrán que mantener capacidades ejecutivas. De lo contrario, su función podría ser mas bien gestión de recursos, focalización, monitoreo y evaluación, etc.

Esta interrogante remite a la segunda, sobre para qué elaborar

indicadores de gestión y qué impacto tendrá en las futuras transferencias de competencias un buen o mal desempeño de acuerdo a dichos indicadores. Esta pregunta, que remite a la calidad misma de las relaciones entre los gobiernos locales y regionales con el Gobierno Central no está respondida en la norma recién aprobada.

Finalmente, estando ya en marcha la transferencia de programas sociales, habiendo experiencia en la de los Proyectos Especiales, y siendo poco significativa la transferencia de activos, cabe preguntarse si podrá haber transferencias de competencias este año. Lo dudamos: hay que reglamentar la Ley, identificar a las instituciones a las que se pueda tercerizar esta actividad y definir los términos de referencia respectivos. Sobre esa base, podrán entonces los gobiernos locales y regionales presentar las respectivas solicitudes y someterse a la acreditación respectiva.

## VACÍOS en la CONDUCCIÓN del PROCESO

La ausencia de un diseño de mediano plazo que defina el sentido y el ritmo de la reforma descentralista explica la dinámica de negociación permanente que requieren las definiciones fundamentales, con la consiguiente tensión y desconfianza que una situación de este tipo produce entre los diversos niveles de gobierno.

El concepto que se ha incluido en la LOR, de constituir una instancia con representación de los tres niveles de gobierno para que asuma la responsabilidad de conducir el proceso es en lo fundamental correcto, pues los problemas que hemos constatado en estos 18 meses de gestión de los gobiernos regionales se deben más al diseño específico, al funcionamiento del sistema definido en el marco legislativo, así como a la actitud de sus actores fundamentales.

Una primera constatación es que la Presidencia del Consejo de Ministros no se ha involucrado suficientemente en la conducción de la descentralización. Si se requiere articular y ordenar el proceso con el conjunto de los sectores del gobierno central y, al mismo tiempo, establecer un espacio de concertación con los gobiernos regionales y locales, es el responsable del gabinete en su conjunto quien cuenta con las competencias políticas para hacerlo. Las reuniones del Presidente del Consejo de Ministros con los Presidentes Regionales han sido esporádicas y sin un

marco normativo explícito que las defina como una instancia del proceso de reforma. Lo mismo podemos decir en el caso de los Alcaldes. Además, el diálogo entre éstos y la PCM se realiza en forma bilateral ya que no se cuenta con instancias intermedias de representación de las autoridades locales. En ambos casos se tratan únicamente aspectos de interés inmediato de los gobiernos regionales y locales.

Una segunda constatación es que el énfasis unilateral del MEF en el control del gasto público y de la capacidad de endeudamiento de las instancias descentralizadas de gobierno, en un escenario de ausencia de una efectiva conducción

integrada —señalada líneas arriba— le otorga a este sector un claro y desproporcionado protagonismo en la definición del ritmo y los alcances de la descentralización. En muchos casos, este rol se ha llegado a imponer en contra de los criterios del Consejo Nacional de Descentralización. Es el caso del rol de esta institución en el diseño e implementación del proceso de formulación de los planes concertados y los presupuestos participativos.

Sin negar la importancia del MEF en este aspecto, es claro que se trata de un proceso que trasciende la distribución de los limitados recursos financieros de los gobiernos regionales, pues incide en la democratización, el crecimiento econó-





mico y la equidad social. Nuevamente nos encontramos con el vacío de una instancia con el poder político necesario para concertar de manera efectiva entre los diversos sectores y niveles de gobierno.

Una tercera constatación tiene que ver con las dificultades que encuentra el Consejo Nacional de Descentralización para avanzar hacia un diseño eficiente y legítimo de la reforma en el corto y mediano plazo. La carencia de un proyecto concertado entre el Estado, el sistema de partidos y las organizaciones e instituciones de la sociedad civil es un vacío de partida del proceso. Las principales iniciativas relevantes que ha presentado el CND no han logrado constituirse en política gubernamental y en normas que formen parte del diseño general de la descentralización.

Una cuarta constatación se refiere a los límites mostrados por los gobiernos regionales. Si bien están lejos del deterioro de las instancias del Gobierno Central y del legislativo no han logrado construir los consensos sociales y políticos necesarios y tienen problemas de gestión,

tanto en lo que se refiere a la eficiencia como a la democratización. En este marco podemos explicarnos su deficiencia en la formulación de propuestas sobre el devenir estratégico de la reforma.

Tal como hemos señalado, existe una tendencia a la negociación bilateral y en función de recursos inmediatos, lo cual es entendible, pero esto no justifica el vacío de propuestas en relación con el diseño general. Salvo contadas excepciones, los gobiernos regionales no han puesto en la agenda nacional planteamientos sobre la temporalidad y los alcances de las fases de la descentralización; las condiciones y el ritmo de la transferencia de competencias y recursos; la descentralización fiscal o la integración de las regiones. Dos avances se pueden rescatar: la conformación de Juntas Regionales de Presidentes en el norte y el centro, y de una Asociación Nacional de Presidentes Regionales.

Una quinta constatación es la ausencia de mecanismos de diálogo y consulta con la sociedad civil. Esto tiene vinculación con el diseño del

marco legal, pero también con el poco convencimiento y comprensión de parte del gobierno y del sistema de partidos de la importancia de la participación ciudadana. Éste no es un tema menor, si tomamos en consideración que la viabilidad de la descentralización depende también de su legitimidad social e institucional. El CND no ha promovido espacios consultivos ni de trabajo ni a nivel nacional ni en las regiones. La conformación de un Grupo Permanente para apoyar la reforma descentralista en el marco del Acuerdo Nacional puede ser el punto de partida para ir modificando este tipo de limitaciones que responden a la persistencia de viejos estilos de entender la democracia y la política.

En conclusión, podemos señalar que no existe una conducción estratégica de la reforma y que es urgente promover un debate que nos permita dotarnos de una instancia con la capacidad de definir concertadamente el curso de un proceso sumamente complejo. No debemos perder de vista que está en discusión una nueva forma de distribuir el poder, de organizar el territorio y de entender el desarrollo.

Se requiere fortalecer la capacidad de decisión y articulación del gobierno central, consolidar la representatividad de los gobiernos regionales y municipales, así como relacionar regional y provincialmente a la institucionalidad municipal. Es necesario abrir espacios para la concertación con los sectores organizados del empresariado, el movimiento sindical, los referentes regionales y del mundo profesional y académico, entre otros sectores organizados significativos. La descentralización es una política de Estado y debe expresar un amplio consenso nacional.



## Una OPORTUNIDAD para PROMOVER la IGUALDAD de oportunidades para las MUJERES

### Centro de la Mujer Peruana "Flora Tristán"

La Ley de Bases de Descentralización establece que el proceso promueve la igualdad de oportunidades. En esta dirección, la constitucionalización de las cuotas para mujeres y pueblos originarios, mediante la Reforma del Capítulo XIV de la Constitución, es la modificación más importante en materia de derechos políticos para las mujeres. Así, a casi cincuenta años de la obtención del voto femenino en el Perú, y formada una Comisión de Celebración en el Congreso, las mujeres ven reforzada su participación política al estar instauradas cuotas de participación en diferentes espacios del ejecutivo, legislativo, regional y local.

Si bien la aplicación del Sistema de Cuotas para mujeres es positiva, se mantienen como problema la ubicación de las mujeres como "relleno" en las listas.

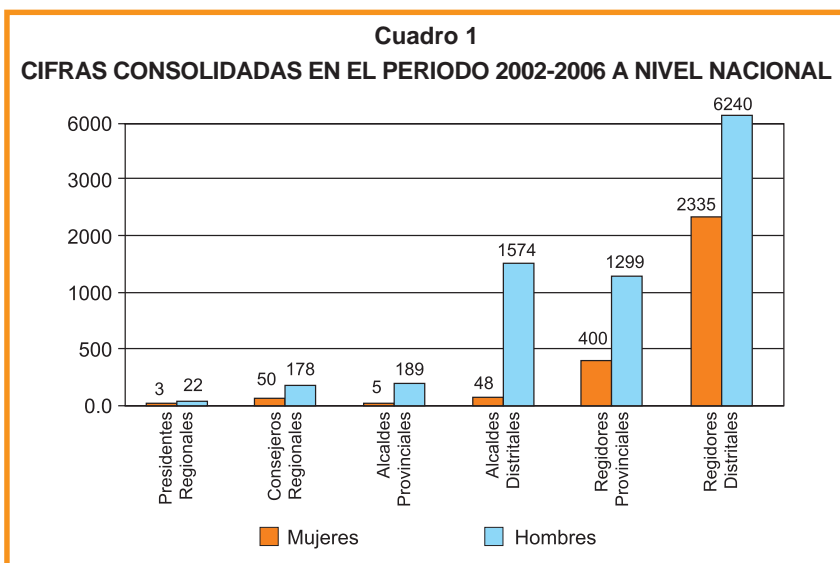
En varias regiones no hay presencia de siquiera una mujer en los Consejos Regionales. Ello puede deberse al sistema de elección utilizado, pues la elección cargo por cargo no garantiza la presencia femenina en los puestos elegidos, aunque sí estén presentes en las listas. La elección mediante listas cerradas y bloqueadas podría permitir mejorar esta situación.

Las mujeres también han encontrado espacios para la participación en la formación de los CCR y CCL y de los Comités de Gestión para la transferencia de los programas sociales. Sin embargo, un gran número de organizaciones de mujeres (comedores populares, comités de Vasos de Leche) no pudieron participar en la elección de representantes de la sociedad civil a los CCL y CCR por carecer de personería jurídica.

Como se desprende de Cuadro 2, las mujeres han alcanzado una participación de solamente 21%, en los Consejos de Coordinación Regional (CCR), cifra que no guarda proporción con la presencia cada vez más visible de las mujeres y sus organizaciones en el ámbito local y regional. La Ley 27902, que introdujo los CCR en el diseño de los gobiernos regionales, no estableció cuotas de género en la elección de representantes de la sociedad civil. Pero la Defensoría del Pueblo recomendó a los gobiernos regionales establecer una cuota de 30%. 11 gobiernos regionales aplicaron esta recomendación, aunque no todos establecieron la cuota en el porcentaje recomendado.

En respuesta a estas limitaciones a la participación de las mujeres, en la provincia de Concepción, Región Junín, hemos promovido la formalización de las Organizaciones Sociales de Base, informando que ahora cuesta solo 36 céntimos la inscripción en los Registros Públicos.

Ahora bien, la agenda de las mujeres es más amplia que la de los programas sociales. Cuando se diseñaron las gerencias de los gobiernos regionales se propuso la



Elaboración: Centro de la Mujer Peruana "Flora Tristán".

**Hemos promovido la formalización de las Organizaciones Sociales de Base, informando que ahora cuesta solo 36 céntimos la inscripción en los Registros Públicos.**

creación de una Gerencia de la Mujer, pero, primó la idea que la agenda de las mujeres se reduce a la agenda de los programas sociales y que para su tratamiento basta la Gerencia de Desarrollo Social.

Sin embargo, la creatividad de las mujeres y sus organizaciones les ha permitido actuar frente a gobiernos regionales con mayor o menor apertura para sus propuestas. Como resultado, en varios gobiernos regionales se han creado instancias específicas para responder a las necesidades propias de las mujeres.

Gobierno Regional	Iniciativa
Moquegua	"Plan de Igualdad de Oportunidades".
Callao	"Comisión de la Mujer del Gobierno Regional del Callao", la cual tiene una función más o menos similar a las Comisiones de la Mujeres de los Municipios Provinciales.
Junín	"Subgerencia de Igualdad de Oportunidades".
Piura	"Consejo Regional de Mujeres" por acuerdo y ordenanza del Gobierno Regional, el cual tiene políticas regionales muy claras y concretas para las mujeres como es la aprobación de los "Lineamientos de Política Regional en materia del Enfoque de Equidad de Género en la Región Piura 2004-2006".

Elaboración: Centro de la Mujer Peruana "Flora Tristán".

**Cuadro 2. CUOTAS DE GÉNERO Y REPRESENTACIÓN DE MUJERES EN LOS CCR**

Gobierno Regional	c/ cuotas de género	Total representantes sociales	Representantes mujeres	
			Número	Porcentaje %
Amazonas		5	1	20.0
Ancash		13	1	7.7
Apurímac		5	3	60.0
Arequipa		5	1	20.0
Ayacucho		7	2	28.6
Cajamarca		14	2	14.3
Callao	X	4	2	50.0
Cusco	X	9	0	0
Huancavelica	X	5	1	20.0
Huánuco	X	7	2	28.6
Ica		4	1	25.0
Junín		12	4	33.3
La Libertad	X	8	1	12.5
Lambayeque		4	1	25.0
Lima		6	1	16.7
Loreto		8	2	25.0
Madre de Dios		2	1	50.0
Moquegua	X	4	1	25.0
Pasco	X	4	0	0
Piura	X	5	2	40.0
Puno		9	1	11.1
San Martín	X	7	2	28.6
Tacna	X	18	3	16.7
Tumbes		2	1	50.0
Ucayali	X	3	0	0
Total	11	170	36	21.2

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración: R. Gamarra Hurtado - CMP Flora Tristán, 2004.

## La SUPERACIÓN de la POBREZA: un DESAFÍO pendiente

Comisión Episcopal de Acción Social - CEAS



En las zonas urbanas del país 1 de cada 10 personas es pobre extremo, en las zonas rurales dos de cada 10 personas se encuentran en esta situación. En términos absolutos, las zonas rurales tienen más de 7 millones de personas en pobreza y más de 4 millones en pobreza extrema.

El Acuerdo Nacional, en su décima política de Estado, plantea nueve políticas y 53 metas para la reducción de la pobreza en el país. Una de ellas señala que para el 2006 se debe haber reducido el desempleo oculto y no oculto de la Población Económicamente Activa (PEA) de 14.5% a 6.5%. Otra plantea que para el 2006 se debe haber reducido en 50% la tasa de pobreza. Esto significa que al finalizar el actual Gobierno bajaremos de 14 a 7 millones de pobres en el país.

El diseño de la descentralización ha incluido una serie de mecanismos para propiciar la participación de los representantes de las organizaciones sociales en la gestión de los Gobiernos Regionales y Locales. El objetivo es que todos los sectores

de la sociedad –incluidos los más pobres– puedan participar de las decisiones en torno a los planes de desarrollo regional y local y en las asignaciones anuales de los recursos de inversión. La expectativa es que de esta manera, estos planes y presupuestos respondan de mejor manera a las necesidades y las demandas de los más pobres.

Lamentablemente, siendo los pobres la amplia mayoría de la población, su participación en las instancias y mecanismos de concertación no es tanta como debiera ser. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, 1118 organizaciones sociales se inscribieron para los procesos de elección de representantes de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional. De los representantes electos, las organizaciones de mujeres y de comunidades campesinas y nativas (que representan a poblaciones rurales pobres) constituyen solamente el 15.9% del total.

No sabemos cual es la situación en el proceso aún en curso de confor-

mación de los CCL, pero si la desinformación, la falta de voluntad de muchas autoridades y el requerimiento de personería jurídica son los mismos, la situación debe ser parecida.

### LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN DE LOS POBRES EN LA REGIÓN SAN MARTÍN

El proceso de constitución de los CCL en la provincia de Bellavista y sus distritos se inició con entusiasmo, mediante el desarrollo de talleres informativos y de discusión de una propuesta de ordenanza preparada por Asociación de Municipalidades de la Región San Martín y el Proyecto Participa Perú. Luego se procedió a la elección de los representantes sociales a estas instancias. Los representantes de la Sociedad Civil en el CCL de la Provincia de Bellavista son 7 personas que representan a diversas organizaciones.

Los miembros del CCL del Distrito del Bajo Biavo son 12. Además de los tres alcaldes de Centros Poblados Menores y del Alcalde del Distrito, los miembros de la Sociedad Civil representan a la Asociación de Productores Agrarios "Andrés Avelino Cáceres", el Club de Madres "Santa Rosa de Lima" y la Asociación de Ganaderos del Bajo Biavo.

Desgraciadamente, luego de este auspicioso inicio, los CCL de Bellavista y Bajo Biavo no han funcionado, no se han reunido para discutir sobre el plan de desarrollo o el presupuesto anual ni para tratar otros temas de interés local o

regional. Lo mismo se puede decir de la puesta en práctica de los presupuestos participativos, pues no se ha culminado el registro de los agentes participantes ni iniciado el proceso como tal. Eso es preocupante pues de acuerdo a lo dispuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas, no se aceptarán este año presupuestos locales ni regionales que no hayan sido elaborados de manera participativa.

Sin embargo, la relativa inacción de los CCL y la demora en la puesta en práctica del proceso del presupuesto participativo, no significa que no haya una cierta dinámica participativa en los espacios locales.

Por ejemplo, en la Provincia y de Bellavista y el distrito de Bajo Biavo se han organizado 11 Comités de Vigilancia que vienen abordando temas muy sensibles a la población como Salud, Educación, Municipalidad, y Alimentación. La formación y funcionamiento de estos comités ha sido estimulada por una serie de talleres provinciales y regionales en los que participaron 47 líderes sociales de la Provincia de Bellavista y 107 de la Región.

Ciertamente, la vigilancia ciudadana no es entendida por todas las autoridades como el ejercicio de un derecho que, además, aporta a la gobernabilidad. Este es el caso del Alcalde de Bajo Viabo, que se ha venido negando sistemáticamente a brindar información para la elaboración de los informes locales de vigilancia ciudadana del Sistema Vigila Perú.

Hay pues acuerdos nacionales que definen políticas y metas relativas a la superación de la pobreza, y hay también consenso en torno a que la descentralización es un camino que genera mejores condiciones para lograr las metas planteadas.

<b>COMITÉS DE VIGILANCIA IMPULSADOS POR EL PROYECTO PARTICIPA PERÚ ZONA PILOTO SAN MARTÍN PROVINCIA DE BELLAVISTA</b>		
<b>Zona</b>	<b>Objeto de vigilancia</b>	<b>Nombre del Comité de Vigilancia</b>
C.P.M Buenos Aires y 4to Piso	Asistencia del Técnico Enfermero ...	"Los Forjadores del Desarrollo"
C.P.M. de Limón	Distribución de los alimentos del Comité del Vaso de Leche del Centro Poblado Menor de Limón.	"Comité de Vigilancia de Limón"
Bellavista 1er Piso	Presupuesto Operativo de la UGEL (Unidad de Gestión Educativa Local), de la Provincia de Bellavista.	"Concertación"
Bellavista 3er Piso	Distribución de leche fresca del Comité del Vaso de Leche "Virgen de Fátima".	"Tucuy Ricoc"
Bellavista 1er Piso	Uso del Presupuesto Asignado a la Comisión de Cultura, Recreación y Deporte de la Municipalidad Provincial de Bellavista.	"J.E.B.D" (Juventud Estudiantil de Bellavista por el desarrollo)
Bellavista 1er Piso	Distribución de la leche fresca del Comité de Vaso de Leche "1er. Piso"	"Las investigadoras"

<b>DISTRITO DEL BAJO BIAVO</b>		
<b>Zona</b>	<b>Objeto de vigilancia</b>	<b>Nombre del Comité de Vigilancia</b>
Nuevo Lima	Manejo presupuestal en la compra del tractor de oruga DGM CAT, de la Municipalidad Distrital del Bajo Biavo.	"La Carahuasca"
Nuevo Lima	Calidad del Producto del Programa PANFAR del Ministerio de Salud, en Nuevo Lima	"Estudiantil"
La Unión	Gestión Educativa del CE del Centro Poblado Menor de La Unión.	"Los Intelectuales"
Santa Elena	Distribución del producto de Programa PANFAR, del Ministerio de Salud del Centro Poblado Menor de Santa Elena.	"Santa Elena"
Yana Yacu	Administración del Programa del Vaso de Leche, del Centro Poblado Menor de Yana Yacu	"Yana Yacu"

Sin embargo, como se puede observar, estamos lejos de lograr las metas planteadas para el 2006. Y la puesta en práctica de los mecanismos de concertación con la sociedad civil en torno a los presupuestos anuales y los planes de desarrollo se viene implementando de manera muy limitada. A este paso, será muy difícil que estos planes y estos presupuestos realmente recojan las necesidades de los más

pobres y se constituyan en palancas para superar la pobreza desde los espacios locales y regionales.

Sin embargo, desde la propia sociedad civil se vienen dando dinámicas organizativas para hacer seguimiento de la administración de recursos de las municipalidades, los sectores salud y educación, y los programas sociales.

## La CONSTRUCCIÓN de la INTERCULTURALIDAD: DESAPROVECHANDO una OPORTUNIDAD

### Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica - CAAAP

El balance de lo avanzado en la descentralización señala que no se ha logrado aún transformar el paradigma centralista que excluye a los grupos culturales no dominantes y que –por el contrario– éste se reproduce en los ámbitos regionales y locales.

La falta de avance en este terreno se grafica en diversos aspectos del proceso. Por ejemplo, a nivel nacional solamente hay 8 Consejeros Regionales (de los que 2 son mujeres), 1 Alcalde Provincial, 11 Alcaldes Distritales, y 17 regidores.

Ahora bien, no obstante lo limitado de esta participación, el número de indígenas en cargos públicos electos se ha incrementado en relación al periodo anterior. Existe un número mayor de líderes awajun, shipibo y ashaninka que participan en los espacios políticos del país. Se está fortaleciendo pues un nuevo liderazgo indígena que busca articular sus propuestas de desarrollo con los planes y programas de desarrollo del ámbito regional y nacional.

En relación con los espacios de concertación, hay una muy escasa presencia de representantes indígenas en instancias como los Consejos de Coordinación Regional, pero muchas autoridades regionales están promoviendo espacios de participación de las organizaciones indígenas en la formulación de los presupuestos participativos. El Municipio Distrital del Río Tambo, por ejemplo, ha incorporado en su ordenanza los mecanismos de participación y consulta que establece el Convenio 169 de la OIT.

En las regiones en las que existen organizaciones indígenas fuertes, existe una estrecha relación entre éstas y los gobiernos locales con alcaldes indígenas y no indígenas. La experiencia organizativa de los líderes indígenas que asumen cargos públicos permite desarrollar una gestión flexible que busca adecuar las funciones propias de un Municipio con la organización tradicional. Así por ejemplo, en algunos gobiernos locales de Ucayali y Junín vienen funcionando Oficinas de Asuntos Indígenas, que buscan articular sus planes de trabajo con los planes de desarrollo local.

En Ucayali los representantes de las diversas organizaciones indígenas, inscritos como Agentes Participantes en el proceso de formulación de Presupuestos Participativos, vienen desarrollando una propuesta para presentar al Gobierno Regional y al Municipio Distrital de Masisea. Entre sus líneas prioritarias están: Salud Integral, Calidad Educativa, Manejo de los Recursos Naturales, Seguridad territorial. Esta propuesta ha sido presentada y analizada

en los espacios de discusión de la sociedad civil para definir prioridades y alianzas estratégicas.

Hay pues una pequeña pero creciente presencia de los representantes indígenas en cargos electos y una débil presencia en espacios de concertación, aunque en varias regiones se viene constituyendo instancias específicas para la coordinación con los indígenas. De la misma manera, en algunas regiones las organizaciones indígenas están logrando coordinar actividades con los gobiernos locales y hacerse presentes en los procesos de elaboración participativa de los presupuestos anuales.

Pero, de manera general, la pluralidad cultural parece no estar presente en la nueva dinámica regional. Persiste el desconocimiento mutuo de los grupos culturales que la conforman y hay escasa capacidad para establecer diálogos interculturales, persistiendo los monólogos etnocéntricos, la discriminación de minorías, la exclusión social y económica.

CONSEJEROS REGIONALES, ALCALDES Y REGIDORES PROVINCIALES INDÍGENAS 2003			
Provincia	Consejeros	Alcaldes	Regidores
Amazonas	1	1	5
Cajamarca	0	0	1
Cusco	0	0	1
Huánuco	1	1	0
Junín	1	1	1
Loreto	1	3	2
Pasco	1	1	0
San Martín	2	0	0
Ucayali	1	2	7

Elaboración: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP)

**ALCALDES, REGIDORES PROVINCIALES Y CONSEJEROS REGIONALES INDÍGENAS 2003-2006**

Departamento	Provincia	Consejeros Regionales	Alcaldes	Regidores Provinciales	Partido Político	Pueblo indígena
Amazonas	Condorcanqui	X			Partido Perú Posible	Huambisa
				X	Alianza Electoral Unidad Nacional	Awajún
				X	Alianza Electoral Unidad Nacional	Awajún
				X	Alianza Electoral Unidad Nacional	Awajún
				X	Alianza Electoral Unidad Nacional	Awajún
				X	Unión por el Perú-Frente Amplio	Awajún
			X		Alianza Electoral Unidad Nacional	Awajún
		X		Frente por el Desarrollo de Condorcanqui	Awajún	
	X		Mov. Indígena para el Cambio y Desarrollo de Kanus (Micadek)	Wampis		
	Bagua		X	Fuerza Democrática	Awajún	
Cajamarca	San Ignacio			X	Fuerza Campesina	Awajún
Cusco	La Convención			X	Partido Democrático Somos Perú	
Huánuco	Puerto Inca	X			Partido Aprista Peruano	C.N.Pueblo Libre
			X		Partido Acción Popular	Yanesha
Junín	Satipo	X			Alianza Electoral Unidad Nacional	Ashaninka
			X		Alianza Electoral Unidad Nacional	Ashaninka
	Chanchamayo			X	Fuerza Chanchamayo	Ashaninka
Loreto	Maynas	X			UNIPOL	Cocama Cocamilla
			X		Partido Democrático Somos Perú	Kichwa
	Ucayali		X		UNIPOL	Shipibo
				X	Unidos por Loreto - UNIPOL	
	Ramon Castilla			X	Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP	
Alto Amazonas		X			Awajún	
Pasco	Pasco	X			Concertación en la Región para la Descentralización	Yanesha
	Oxapampa		X		Alianza Electoral Unidad Nacional	Ashaninka
San Martín	El Dorado	X			Partido Perú Posible	Kechua de Lamas
	Picota	X			Partido Acción Popular	Kechua de Lamas
Ucayali	Coronel Portillo	X			Movimiento Independiente Nueva Amazonía	Shipibo
			X		Movimiento Independiente Salvemos IPARÍA	Shipibo
				X	Mov. Cívico Regional Todo por Ucayali	Shipibo
	Atalaya			X	Mov. Independiente Integrando Ucayali	Ashaninka
				X	Mov. Independiente Integrando Ucayali	Ashaninka
			X		Partido Aprista Peruano	
	Padre Abad			X	Mov. Independiente Amanecer Agrario - MIAA	
	Purus			X	Mov. Independiente Integrando Ucayali	
				X	Mov. Independiente Integrando Ucayali	
			X	Mov. Independiente Integrando Ucayali		

## La CONSTRUCCIÓN del marco legal DESCENTRALISTA

Un desafío crucial de la Descentralización es la construcción del marco legal, no sólo porque establecerá las reglas bajo las que se conducirá el proceso, sino porque

expresará las opciones políticas que lo marcarán. Se trata de una tarea compleja y que requiere un amplio consenso de las fuerzas sociales y políticas representadas

en el Congreso de la República. El siguiente cuadro detalla el avance de la construcción del marco legislativo descentralista a la fecha.

MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN		
Tema	Aprobada	Fecha
Reforma Constitucional Capítulo sobre Descentralización	Ley 27680	Marzo, 7, 2002
Elecciones Regionales	Ley 27683	Marzo 15, 2002
Modificatoria de Ley de Elecciones Municipales	Ley 27706	Abril 25, 2002
Modificatoria de Ley de Elecciones Municipales	Ley 27734	Mayo 28, 2002
Inscripción de ciudadanos durante proceso electoral	Ley 27764	Junio 27, 2002
Ley de Bases de la Descentralización	Ley 27783	Julio 20, 2002
Demarcación y Ordenamiento Territorial (*)	Ley 27795	Julio 25, 2002
Ley Orgánica de Regiones	Ley 27867	Noviembre 18, 2002
Modificatoria de Ley Orgánica de Regiones (*)	Ley 27902	Enero, 1, 2003
Ampliación de plazo para aprobar incentivos para integración de regiones	Ley 27950	Abril 16, 2003
Ley Orgánica de Municipalidades (*)	Ley 27972	Mayo 27, 2003
Fija plazo para instalar CCR	Ley 28013	Junio 27, 2003
Ley Marco de Presupuesto Participativo	Ley 28056	Agosto 8, 2003
Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada	Ley 28059	Agosto 8, 2003
Modificatoria de Ley de Canon	Ley 28077	Setiembre 26, 2003
Delegación de facultades legislativas a Poder Ejecutivo en materia tributaria	Ley 28079	Setiembre 27, 2003
Reglamento de la Ley Marco de Presupuesto Participativo	Decreto Supremo 171-2003-EF	Noviembre 25, 2003
Reglamento del Fondo Intergubernamental para la descentralización-FIDE	Resolución 150-CND-P-2003	Diciembre 2, 2003
Plan Nacional de Descentralización	Resolución 162-CND-P-2003	Diciembre 22, 2003
Ampliación de plazo para aprobar incentivos para integración de regiones	Ley 28139	Diciembre 26, 2003
Fija plazo para que Poder Ejecutivo apruebe jerarquización de activos, empresas y proyectos	Ley 28161	Enero 10, 2004
Modificatoria del D.L. 776 sobre Tributación Municipal	Decreto Legislativo 952	Febrero 2, 2004
Ley de Descentralización Fiscal	Decreto Legislativo 955	Febrero 4, 2004
Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica a los gobiernos regionales y locales	Decreto Supremo 021-2004-PCM	Marzo, 18, 2004
Jerarquización de activos, empresas y proyectos	Decreto Supremo 023-2004-PCM	Marzo, 23, 2004
Ley del Sistema de Acreditación de los gobiernos regionales y locales (*)	Ley 28273	Julio 8, 2004
Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones	Ley 28274	Julio 8, 2004
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (*)	En comisiones	—
Ley de Participación y Control Ciudadano	En comisiones	—

(\*) Son las normas que expresamente mandaba la Ley de Bases de Descentralización.

visita nuestra página web:

# www.participaperu.org.pe

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

## SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

**Juan Rheineck**  
Presidente del Directorio

**Javier Azpur**  
Coordinador Ejecutivo

**IEP**

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



cecep

Centro de Estudios para la Participación - CEDEP



ARARIWA

Asociación ARARIWA

**cbc**

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

**ceder**

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER

**CEDEPAS**

Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS



ALTERNATIVA

**IDS**

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS

## NOTICIAS



## ENLACES DE INTERÉS

## VIGILA PERÚ

## DESARROLLO



## DESCENTRALIZACIÓN

## PARTICIPACIÓN



## REGIONES



## PUBLICACIONES