

INFORMACIÓN Y CONCERTACIÓN¹

ELENA CONTERNO, Coordinadora

SANDRA DOIG

FLOR BLANCO

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

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

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

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

¹ CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. "Información y concertación", Capítulo 8. En: CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. *Proceso de descentralización 2005-Abril 2006. Balance y Desafíos*, Programa Pro Descentralización-PRODES. Mayo 2006. Pág. 149-156.

Si bien en nuestro Informe de Balance 2004 esta dimensión se abordó transversalmente al analizar cada una de las otras dimensiones, en esta oportunidad -dada su relevancia para el proceso- hemos optado por abordarla en una sección específica.

1. Marco Normativo

Consejo Directivo del CND

Una de las principales formas en que el marco normativo vigente promueve la concertación para el diseño e implementación del proceso de descentralización es estableciendo la participación de representantes de gobiernos regionales y locales en el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Descentralización - CND.

Al respecto, la Ley de Bases de la Descentralización establece que el CND será presidido por un representante del Presidente de la República y estará conformado por dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos del Ministerio de Economía y Finanzas, dos de los gobiernos regionales, uno de las municipalidades provinciales y uno de las distritales².

En cuanto a los mecanismos de elección de representantes de los gobiernos regionales y locales, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales precisa lo siguiente³:

- Los presidentes regionales reunidos eligen a sus 2 representantes con una votación de dos tercios.
- Los alcaldes provinciales reunidos eligen a su representante por una votación de dos tercios de los asistentes.
- Los alcaldes distritales reunidos en asambleas provinciales eligen un delegado que los representará en una asamblea nacional en la que se elegirá, por mayoría de dos tercios de los asistentes, a su representante.

En cuanto a los representantes del Poder Ejecutivo, el Reglamento de Organización y Funciones del CND precisa que los representantes de la PCM son el Secretario General y el Secretario de Gestión Pública, en tanto que los representantes del MEF son los Viceministros de Economía y de Hacienda⁴.

2 Artículo 23° de la Ley de Bases de la Descentralización – Ley N° 27783.

3 Artículo 79°, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 27867.

4 Resolución Presidencial N° 036-CND-P-2006: Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Descentralización, publicada el 12 de abril de 2006.

Coordinación y Evaluación del Proceso

El marco normativo contempla además como dos características de la descentralización que ésta es un proceso dinámico, en la medida que constituye un proceso continuo que exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación, y democrático, ya que se basa en la participación y concertación en la gestión de gobierno⁵.

Establece además que, al menos dos veces al año, la Presidencia del CND convoca a los Presidentes Regionales, a fin de evaluar y coordinar la marcha del proceso de descentralización y que la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República evalúa anualmente el desarrollo del proceso de descentralización en base al informe que para tal efecto le hace llegar el CND. Específicamente en el tema de transferencias de competencias establece que el CND es responsable de las evaluaciones correspondientes y de coordinar su ejecución con los respectivos sectores del Poder Ejecutivo⁶.

En cuanto a las relaciones con el Congreso, las normas señalan que los gobiernos regionales y locales se relacionan con éste a través de los Congresistas y las Comisiones de Descentralización y Regionalización y la de Gobiernos Locales, en asuntos de iniciativa legislativa, normatividad, intercambio de información y fiscalización. Además, tienen el derecho y obligación de participar en el proceso de sustentación y aprobación de sus presupuestos institucionales⁷.

2. Balance 2005 – abril de 2006

Concertación desde el Acuerdo Nacional: Grupo Permanente

El Acuerdo Nacional, en el marco de la Política de Estado N° 8 referida al proceso de descentralización, conformó en el 2004 un Grupo Permanente sobre Descentralización, compuesto por representantes de organizaciones del Foro así como de organizaciones de la sociedad civil -que sin ser miembros de éste- tienen relación o interés en el tema⁸. Cabe destacar que este Grupo se ha venido reuniendo aproximadamente cada dos semanas, para discutir y analizar distintos aspectos del proceso de descentralización. Sin embargo, la participación de los representantes de los partidos políticos ha sido limitada.

5 Artículo 4°, Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783.

6 Artículo 80°, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley N° 27867, Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final y Ley de Bases de Descentralización - Ley 27783

7 Artículo 50°, Ley de Bases de Descentralización - Ley 27783.

8 Para mayor información consultar el Informe de Actividades 2005 del Acuerdo Nacional, disponible en

Durante el 2005, el Grupo mencionado logró desarrollar una visión común sobre el proceso de descentralización, que se plasmó en el documento «Recomendaciones de corto plazo para el proceso de Descentralización» sobre los siguientes aspectos: (i) proceso de regionalización, (ii) descentralización fiscal y económica, (iii) participación, concertación (iv) y control ciudadano, y, v) conducción estratégica del proceso. Si bien el documento fue sometido a aprobación del Foro del Acuerdo y no logró aprobación, consideramos valioso que el proceso de descentralización haya sido analizado y evaluado en un espacio donde confluyen diferentes actores políticos y donde se discuten las políticas de mediano plazo. Incluso el documento ha sido actualizado en febrero de 2006, incorporándosele el tema de transferencia de funciones y recursos.

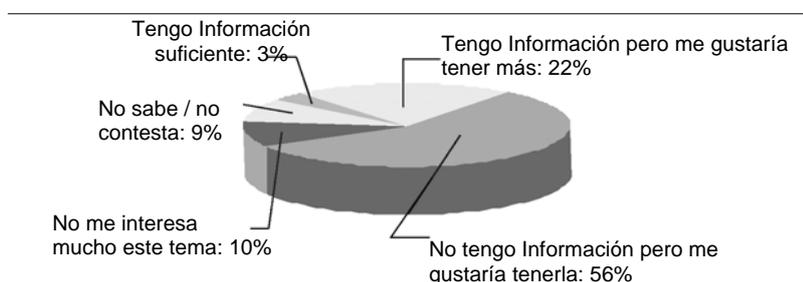
Como parte de las actividades desarrolladas por el Grupo, éste elaboró una propuesta de comunicado sobre el proceso de conformación de regiones, que fue aprobado por el Foro del Acuerdo Nacional el 29 de setiembre de 2005, y luego ampliamente difundido. En este comunicado, el Foro se sumó a las posiciones que diversas instituciones asumieron respecto al proceso de conformación de regiones, comprometiéndose a apoyar la participación ciudadana y la promoción de debates sobre las ventajas y desventajas de cada proyecto de integración regional, a fin de propiciar un voto informado en el referéndum de octubre de 2005.

Así, el Foro del Acuerdo Nacional se convirtió durante el periodo de análisis en un espacio de reflexión en torno al proceso de descentralización y de mecanismo para incluir a los actores políticos en el debate sobre esta importante reforma, que requiere de continuidad para que logre los resultados esperados.

Mayor Información y Concertación: una demanda por atender

Entre las más notorias debilidades del proceso de descentralización reconocidas por diversos actores y la propia opinión pública, es que éste carece de una estrategia permanente de información que permita consolidar el proceso. Por ello una de las principales demandas de los distintos actores involucrados ha sido contar con mayor información tanto sobre en qué consiste el proceso cómo sobre sus avances.

Gráfico N° 14
Nivel de información sobre la descentralización



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

Según muestran los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización aplicada por IEP e IMASEN en el 2005, el 78% de encuestados desearía contar con mayor información.

En la misma encuesta, el tema de información ha sido resaltado como uno de los principales problemas del proceso de descentralización, según se puede apreciar en el Cuadro N° 44.

En relación a este tema, cabe traer a colación lo comentado en la sección de conformación de regiones y ordenamiento territorial respecto de cómo la falta de concertación y la poca información sobre el proceso habrían incidido en que la ciudadanía optara por rechazar la integración de su departamento en una región

Cuadro N° 44
Principal problema que enfrenta la descentralización en su localidad 2005 (Porcentajes)

¿Cuál de los siguientes le parece el principal problema que enfrenta la descentralización en su localidad?	%
Falta de información	19.4
Poca voluntad del gobierno central	17.1
Corrupción	16.4
Problemas de coordinación entre gobiernos locales y regionales	15.8
Falta de gerencia y capacidad local	11.5
Sociedad poco organizada	7.8
Interferencia política	7.4
Mala definición de roles	4.4
Otros	0.1
Total	100

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

Estos datos evidencian que si bien existiría un interés por el tema de descentralización, la ciudadanía requiere de mayor información sobre sus implicancias. Ello es relevante en la medida que, mientras haya más personas informadas, el proceso de descentralización podrá mantenerse en el tiempo e incidirá en la exigencia por parte de la población de acciones como las de rendición de cuentas, fundamentales para este proceso. Al respecto, el documento «Recomendaciones de corto plazo para la Descentralización» del Acuerdo Nacional recomienda crear espacios de interacción público-privado en torno a esta reforma y construir una opinión pública informada.

Iniciativas de Concertación desde el Congreso

En las legislaturas de los años 2003-2004 y 2004-2005 se inició un saludable proceso de concertación en la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso con diferentes actores públicos y privados. Así, por ejemplo la Comisión organizó diversos eventos de discusión sobre el tema de empleo público con especialistas, representantes de gobiernos descentralizados y otros actores involucrados, producto de lo cual se obtuvo la primera versión de la Ley General del Empleo Público⁹.

En la legislatura 2005 – 2006, esta dinámica de diálogo se mantiene, ya que la Comisión de Descentralización ha desarrollado esfuerzos de concertación con el Poder Ejecutivo (PCM -MEF) en los temas de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Ley General del Empleo Público, que habrían implicado un trabajo en conjunto de los técnicos de las entidades mencionadas. Asimismo, la mencionada Comisión ha dialogado con la ONPE, el JNE, organismos no gubernamentales y otros relacionados con el proyecto de ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales¹⁰.

En cuanto a la concertación específica con representantes de los gobiernos descentralizados, la Comisión habría convocado a presidentes y gerentes regionales en distintos momentos, principalmente para evaluar el proceso de descentralización y durante el proceso de conformación de regiones. Así, por ejemplo, en el primer semestre de 2005, el grupo de trabajo multipartidario para evaluar el proceso de descentralización realizó reuniones para escuchar la posición de diferentes actores involucrados en el proceso, entre los cuales figuran presidentes regionales, representantes de partidos políticos y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Como resultado de este esfuerzo, la Comisión aprobó un informe de evaluación del proceso al

⁹ Ver en: Congreso de la República, En el Camino de la Reforma del Empleo Público, 2005.

¹⁰ Para mayor información revisar PRODES, Hoja de Aportes al Debate en temas de Descentralización N° Año 2006. En:

que haremos referencia en el punto siguiente, en el que planteó recomendaciones para el perfeccionamiento del proceso, que no sólo recogían las opiniones de los representantes de los gobiernos regionales, sino también de especialistas en el tema ¹¹.

En función de lo señalado en los párrafos anteriores, se aprecia que la Comisión de Descentralización de manera voluntaria y con el impulso de sus Presidentes ha venido realizando esfuerzos por concertar con el Poder Ejecutivo y otros actores relevantes durante los últimos años. Ahora bien, teniendo en cuenta la importancia del diálogo y concertación para el diseño e implementación de un proceso tan complejo como la descentralización, que afecta a diversas entidades públicas, sería recomendable contar con un mecanismo sistemático para someter a consulta de los representantes de gobiernos regionales y locales las iniciativas legislativas que se discutan. Todo ello, teniendo en cuenta que la descentralización implica el traslado de poder a los gobiernos descentralizados pero también su incorporación en el debate de temas que los afectan.

CND Presentó sus Informes Anuales 2004 y 2005

En marzo de 2005, el CND presentó su Informe Anual a la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso, el cual evalúa la marcha del proceso en diferentes temas durante el 2004 hasta marzo del 2005, para los cuales contempla recomendaciones y agendas¹². En función de este Informe, la Comisión de Descentralización y Regionalización, conformó un grupo multipartidario de trabajo presidido por el congresista Walter Alejos para evaluar el proceso, cuyo informe fue aprobado por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado el 21 de junio de 2005 por unanimidad de los congresistas presentes¹³.

En marzo de 2006, el CND presentó su Informe a la Comisión antes mencionada, en que se analiza el avance del proceso durante el año 2005. El Informe cuenta con ocho capítulos, referidos a:

1. Inversión Descentralizada e Integración y Conformación de Regiones
2. Transferencias y Acreditación
3. Financiamiento Descentralizado

[www.prodes.org.pe/sección aportes al debate/ democratización de las decisiones públicas.](http://www.prodes.org.pe/sección%20aportes%20al%20debate/democratización%20de%20las%20decisiones%20públicas)

¹¹ Congreso de la República, Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización, 2005. Ver en: [www.congreso.gob.pe/cip/temas/procesod escentralizacion/informefinal.pdf](http://www.congreso.gob.pe/cip/temas/procesod%20descentralizacion/informefinal.pdf)

¹² Puede ser revisado en www.cnd.gob.pe/data/varios/informe_congreso_2004.doc

¹³ Disponible en www.congreso.gob.pe/cip/temas/procesodescentralización/informefinal.pdf

4. Gestión Pública Descentralizada y Fortalecimiento de Capacidades
5. Participación Ciudadana
6. Articulación Intergubernamental e Interinstitucional
7. Desarrollo Normativo del Proceso de Descentralización
8. Diagnóstico Institucional del CND

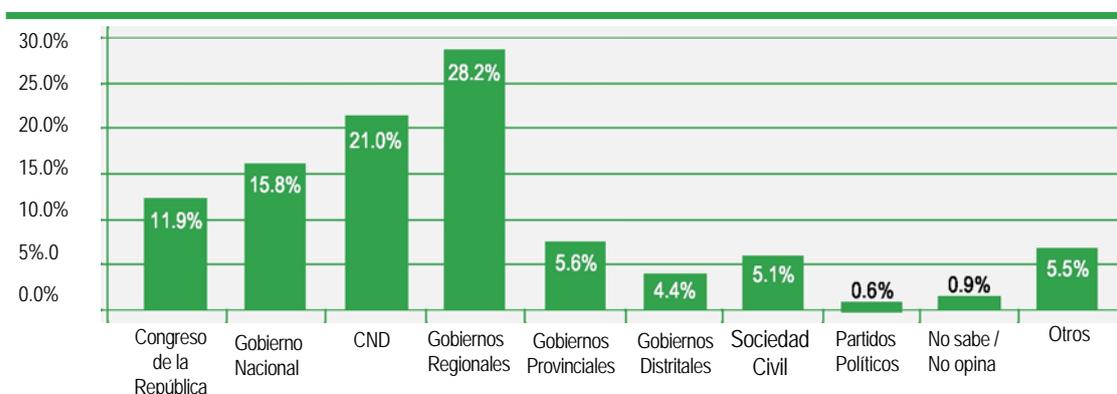
Cabe señalar que el nuevo Informe es mucho más estructurado que el del año anterior, comprendiendo en cada uno de los primeros seis capítulos una sección introductoria, los objetivos que se persiguen, las estrategias planteadas, las actividades realizadas, las conclusiones y recomendaciones. En cuanto a la metodología de elaboración, es importante recordar lo señalado en el marco normativo referido a que dos veces al año, la Presidencia del CND evalúa junto con los presidentes regionales la marcha del proceso de descentralización y elabora un Informe con la participación de los presidentes regionales que luego debe hacer llegar al Congreso. De los Informes de los años 2004 y 2005 se desprende que las opiniones de los gobiernos regionales han sido canalizadas de manera formal y en un espacio propio de balance y discusión¹⁴. Es importante mencionar que desde el punto de vista de la población los presidentes regionales tienen un rol protagónico en el impulso del proceso de descentralización (ver Gráfico 15) por lo que es fundamental que asuman un mayor rol a lo largo del proceso.

Más allá de la presentación de estos informes y del número de reuniones celebradas con los presidentes regionales, es importante que el proceso de descentralización sea evaluado permanentemente, dado que por su complejidad requiere constante retroalimentación y ajuste. Así, la evaluación debe recaer sobre el proceso y el desempeño de todos los actores involucrados y no sólo sobre la gestión del CND como ente rector del proceso.

Para ello, se requiere un espacio institucionalizado de diálogo entre los presidentes regionales y el CND para analizar la marcha del proceso e involucrar a los gobiernos regionales en su diseño y ajuste. Lo mismo debería ocurrir con los gobiernos locales, pero teniendo en cuenta que son más de 1800 será importante encontrar un mecanismo para la identificación de un número de alcaldes con los cuales dialogar pero con suficiente representatividad. Una alternativa son las Asociaciones de Municipalidades, recogiendo la experiencia del CND en la reunión celebrada con las Asociaciones Municipales celebrada en el 2005.

¹⁴ De los Informe Anuales 2004 y 2005 se desprende que se han celebrado dos reuniones con los Presidentes Regionales: una el 15 de marzo de 2004 y otra el 7 de marzo de 2005, en las que entre los temas de agenda se encontraba

Gráfico N° 15
Quién debería liderar el proceso de descentralización



Fuente: Encuesta sobre la percepción ciudadana del proceso de descentralización y el referéndum para la conformación de regiones, realizado en octubre de 2005. CUANTO, por encargo del CND.
Elaboración: CND

Consejo Directivo del CND: débil espacio para la concertación

El Consejo Directivo del CND podría ser el espacio de diálogo mencionado en el punto anterior; sin embargo, desde el punto de vista de diversas instituciones es evidente que este Consejo no se constituye en un espacio en el cual interactúen los representantes de los gobiernos regionales y locales con el nivel nacional. De un lado, los representantes de los gobiernos regionales y locales son minoría frente a aquellos del Ejecutivo -si se cuenta al CND como del Ejecutivo-, los presidentes regionales elegidos tuvieron problemas serios de inestabilidad y varios representantes nacionales no tenían poder de decisión¹⁵. Sobre este último punto cabe señalar que en abril de 2006 se designó como representantes del Ejecutivo ante el CND a los Viceministros de Hacienda y Economía del MEF y la Secretaria General de la PCM, en adición a la Secretaria de Gestión Pública, lo que superaría esta aparente dificultad¹⁶.

De otro lado, y probablemente más importante, el Consejo no funciona de manera institucionalizada y con una agenda clara y prioritaria. Por ejemplo, si revisamos la gran mayoría de normas vinculadas con el proceso de transferencias de responsabilidades, podemos observar que la mayoría de ellas ha sido aprobada por Resolución Presidencial sin consulta al Consejo.

Asimismo, la agenda prioritaria de temas sobre la que actúa el CND tampoco es definida en el Consejo; tanto así que en el Informe Anual de

la elección de los representantes ante el Consejo Directivo del CND y la adecuación de la agenda descentralista.

¹⁵ En ese sentido ver: Proyecto Participa Perú, La Descentralización en el Perú : Un Balance de lo Avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible., 2006. pág. 6.

¹⁶ Por Resolución Suprema N° 098-2006-PCM, publicada el 06 de abril de 2006.

Balance elaborado por el Congreso, éste recomienda que el CND cuente con una agenda prioritaria concertada con el nivel nacional y los gobiernos descentralizados y que evite la asunción de funciones que no le corresponden¹⁷.

Por ello, resultará importante evaluar las debilidades del Consejo Directivo del CND y dotarlo de herramientas para convertirse en un espacio de diálogo y concertación entre el Ejecutivo y los gobiernos descentralizados. Un paso podría ser la publicación oportuna en la página web del CND del cronograma de las futuras reuniones del Consejo en el semestre, las agendas y las actas de las sesiones a fin de poder tener conocimiento sobre los acuerdos que en este espacio se adopten. Adicionalmente, el CND deberá encontrar mecanismos para un diálogo más fluido e institucionalizado con los gobiernos descentralizados, especialmente con los Presidentes Regionales.

¹⁷ Congreso de la República, 2005. op. cit. pags, 41 y 49.

Recomendaciones

1. Se recomienda que el Congreso y el CND adopten la concertación como política permanente. Se deberá priorizar la convocatoria a los presidentes regionales, asociaciones de municipalidades, especialistas y representantes de la sociedad civil más involucrados con el proceso.
2. Potenciar al Grupo Permanente de Descentralización y priorizar al Foro del Acuerdo Nacional como un espacio para el debate y diálogo permanente con los partidos políticos y demás actores involucrados a fin de mantenerlos informados y comprometidos con el proceso de descentralización, principalmente para su sostenibilidad en el mediano plazo.
3. Es importante que el CND implemente canales permanentes de comunicación con los actores descentralizados. Se sugiere para ello elaborar y difundir mensualmente un documento informativo y organizar un sistema de atención de consultas (vía correo y teléfono). También se sugiere precisar los voceros de cada tema del proceso, a fin de que los interesados sepan a quién dirigirse y así evitar que consulten a personas o entidades equivocadas.
4. Teniendo en cuenta la importancia de retroalimentar y ajustar el proceso, se recomienda mantener la obligación de evaluar el proceso de descentralización de manera anual con los actores involucrados en el mismo: con los sectores en el nivel nacional, así como con los gobiernos regionales y locales, especialistas y representantes de sociedad civil que acompañan el proceso.
5. Fortalecer el rol que debe asumir el Consejo Directivo del CND, el que debería tener un funcionamiento institucionalizado y transparente, para lo que se recomienda como primer paso publicar oportunamente en la página web del CND el cronograma de las reuniones del semestre las agendas y actas de las sesiones y los acuerdos que adopte.