

# APUNTES DESCENTRALISTAS

BOLETÍN TRIMESTRAL

Boletín Nº 3, Mayo - Julio 2009

## ÍNDICE

Ejecución de la inversión pública a nivel regional y local (enero - julio 2009).....2

Nuevo enfoque para la transferencia de responsabilidad a los gobiernos descentralizados .....5

La descentralización en los mensajes del Poder Ejecutivo.....6

Presupuesto por resultados para el nivel regional y local .....8

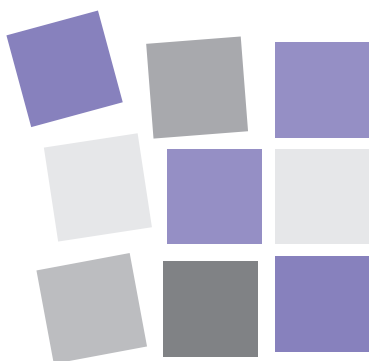
Nuevas autoridades para la descentralización.....9

Jefe del Proyecto:  
Thomas K. Reilly

Comité Editorial:  
Elena Alvites  
Violeta Bermúdez  
Javier Díaz  
Karina Olivas

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2008 - I5088

El Proyecto USAID/PERÚ ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de USAID-PERU, bajo los términos del contrato Nº EPP-1-004-00035-00, orden de trabajo # 363. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.



## EDITORIAL

Los lamentables sucesos con pérdida de vidas suscitados en Bagua a inicios del mes de junio, tuvieron como consecuencia política el pedido de censura promovido por un importante sector de la oposición en el Congreso de la República contra el entonces Presidente del Consejo de Ministros y la Ministra del Interior. A pesar que dicho pedido no prosperó -pues no logró reunir los votos requeridos- estos sucesos conllevaron un cambio en el gabinete de ministros. En efecto, luego de apenas ocho meses de gestión salió el Gabinete Simon y fue reemplazado por uno presidido por Javier Velásquez Quesquén, congresista que en el último año encabezó el legislativo. Además de este cambio, ingresaron nuevos titulares a los sectores de Justicia, Interior, Defensa, Trabajo, Comercio Exterior, Agricultura y Producción.

Con los cambios producidos, se redujo el número de mujeres en el Gabinete a tres de un total de 17, incluido el Presidente del Consejo de Ministros. De esta manera, el gobierno se alejó de su propuesta inicial de constituir un gabinete paritario, es decir con presencia equilibrada de mujeres y hombres.

Con el gabinete recompuesto, se llegó al tradicional Mensaje a la Nación del Presidente de la República el 28 de julio. En esta oportunidad, el Presidente García retomó el tema de la descentralización como un elemento clave de la reforma del Estado, aunque con enfoque limitado de sus alcances y con anuncios puntuales sobre su concreción. Así, el discurso presidencial se enfocó básicamente en las transferencias, a la gestión de la obra pública y de las inversiones, a través de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, propuso instituir el ballottage o segunda vuelta electoral para la elección de gobiernos regionales y locales; esta medida ya ha sido expuesta en otras oportunidades por diversos actores por lo que tendrá que ser sopesada, en su momento, por el Congreso.

De otro lado, el Mensaje acuñó un nuevo concepto “la descentralización popular” para referirse al mecanismo de los denominados “núcleos ejecutores”, nuevamente se enfatiza en el enfoque de la descentralización como ejecución de gasto.

La exposición ante el Congreso de la República del nuevo Presidente del Consejo de Ministros efectuada el 10 de agosto, reconoció que la principal reforma del Estado es la descentralización y anunció algunas medidas para profundizarla: facilitar los procesos de ejecución de la inversión pública, poner en funcionamiento el Consejo de Coordinación Intergubernamental, impulsar las mancomunidades municipales y las regiones piloto e instalar el grupo de trabajo de descentralización fiscal. Las medidas anunciadas no son una novedad, no obstante han venido siendo postergadas desde hace varios meses y hasta años a pesar de que son importantes para fortalecer el proceso de descentralización.

De cumplirse con estos planteamientos, podríamos estar ante un nuevo escenario de relanzamiento del proceso descentralización. No obstante, para fortalecer dicho proceso se requiere también avanzar en la formulación de una propuesta de desarrollo nacional concertada que oriente la acción de los poderes públicos y de los distintos niveles de gobierno. Esta propuesta debe responder a las expectativas de la población respecto de un país descentralizado con desarrollo.

## Ejecución de la inversión pública a nivel regional y local (enero - julio 2009)

Recientemente, a raíz del plan de estímulo económico impulsado por el Gobierno como parte de la respuesta a la crisis económica mundial, se ha puesto mayor atención al avance en la ejecución de los proyectos de inversión pública. Esta ha venido siendo lenta y baja en general, entre otros factores, principalmente por la falta de expedientes técnicos, la rigidez y desconocimiento de los cambios en los procesos de contrataciones y adquisiciones en el Estado, la falta de recursos humanos especializados y la baja oferta local de proveedores en ciertas zonas alejadas del país. Sin embargo, el Gobierno en todos sus niveles anunció un importante impulso a la inversión pública de manera que atenúe los efectos de la crisis internacional. Luego de varios meses de implementación del mencionado plan, es pertinente hacer un seguimiento de cómo va evolucionando la ejecución de la inversión pública a nivel regional y local.

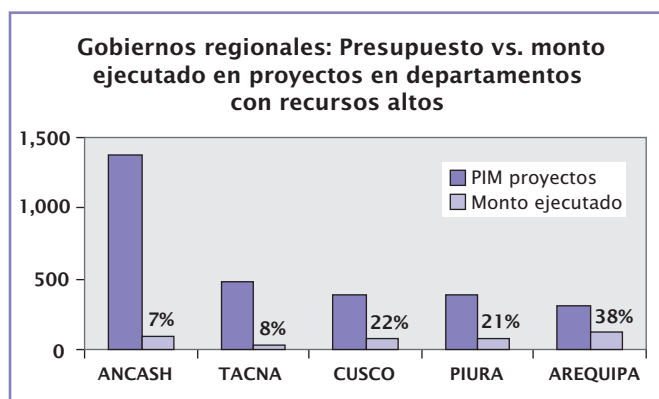
El indicador más comentado es el porcentaje de ejecución del presupuesto en proyectos que provee el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, para algunos analistas esta cifra no proporciona información precisa sobre cómo van las inversiones ya que con frecuencia los ministerios y los gobiernos regionales pueden reportar mensualmente cifras de “ejecución financiera”<sup>1</sup> del presupuesto, pero ello no necesariamente tiene su correlato con la “ejecución física” de obras en proceso o terminadas.

### Cantidad del presupuesto disponible para gastar

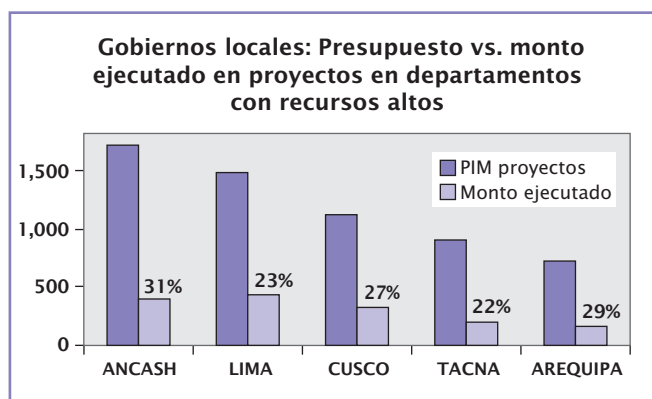
En términos generales en lo que va del año, tanto a nivel regional como local la inversión va ejecutándose a un ritmo bastante lento. Asimismo, los altos presupuestos de los gobiernos regionales que reciben canon minero y gasífero ocasionan que los porcentajes de ejecución sean bastante bajos aunque los montos de inversión sean mayores. Estas diferencias se evidencian en que el presupuesto para proyectos para el 2009 del departamento que recibe más recursos por canon (Ancash) sea 16 veces mayor al presupuesto del departamento que menos recibe (Huánuco).

Si combinamos tanto el criterio de ejecución del gasto con el monto que se tiene para realizar proyectos en cada departamento –proveniente del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de proyectos–, se encuentra que en los departamentos con mayores recursos para la inversión se presentan los menores niveles de ejecución. Así tenemos que en Ancash y Tacna la ejecución de los gobiernos regionales no supera el 8% durante el primer semestre de este año. No obstante, los gobiernos locales –provinciales y distritales– en estos departamentos parecen tener en promedio mayor dinamismo en la inversión local, con niveles de ejecución de 31% en el caso de Ancash y de 27% en el caso de Cusco (Ver Gráfico 1). Si contrastamos estos resultados con la inversión per capita, encontramos que a nivel de gobiernos

Gráfico N° 1



Fuente: Consulta Amigable SIAF. Al 20 de julio de 2009. Se ha considerado los cinco departamentos con mayor PIM para proyectos.



Fuente: Consulta Amigable SIAF. Al 20 de julio de 2009. Se ha considerado los cinco departamentos con mayor PIM para proyectos considerando gobiernos locales provinciales y distritales.

<sup>1</sup> Con frecuencia se recurre a comprometer el gasto, para evitar mostrar que no se ha ejecutado.

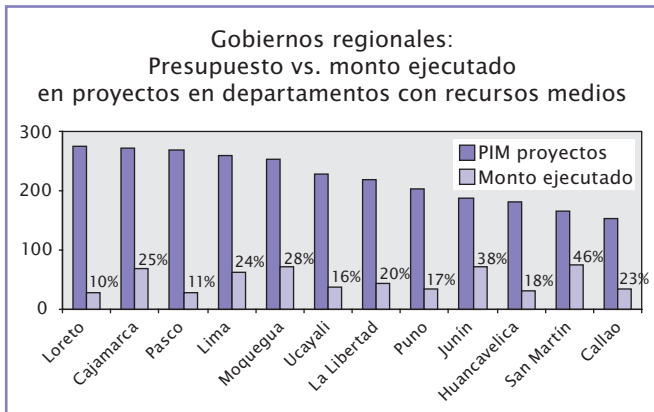


regionales, en aquellos que cuentan con mayores recursos, además de ser la ejecución baja, tampoco se realizan las mayores inversiones en términos per capita. Así, en Arequipa y San Martín encontramos que en lo que va del año los niveles per capita de inversión (S/.103 por habitante) son mayores que las de Ancash

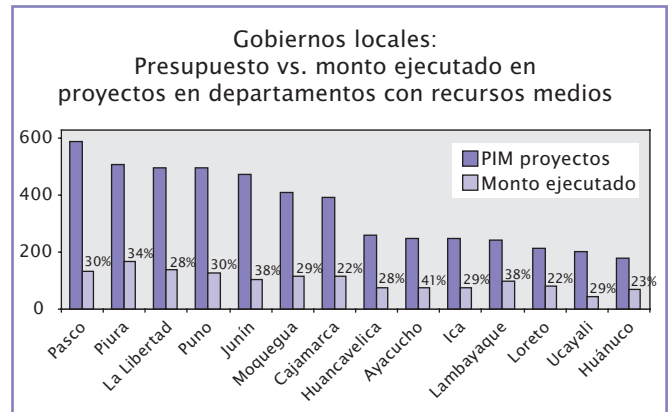
### Velocidad de ejecución

Si consideramos el PIM (Presupuesto Institucional Modificado) para proyectos y las cifras de su ejecución a la fecha, tenemos que en departamentos con recursos altos para destinarlos en proyectos

Gráfico N° 2

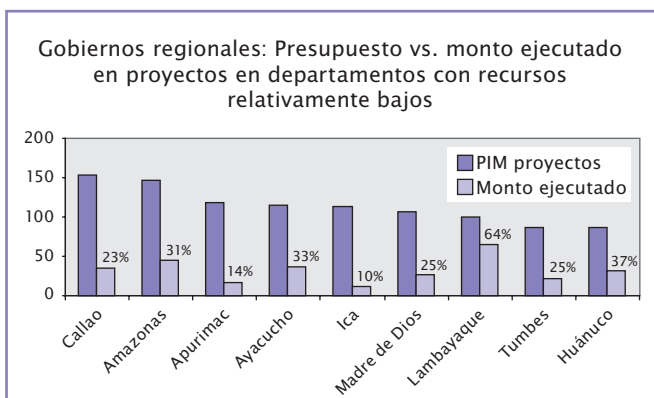


Fuente: Consulta Amigable SIAF. Al 20 de julio de 2009. Se ha considerado departamentos con al menos PIM de 150 millones de soles para proyectos.

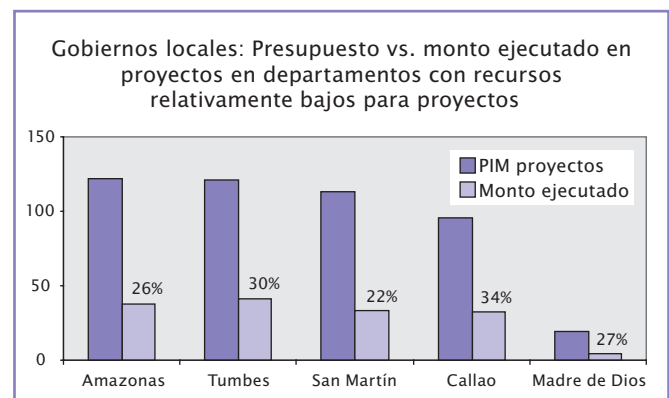


Fuente: Consulta Amigable SIAF. Al 20 de julio de 2009. Se ha considerado departamentos con al menos PIM de 150 millones de soles para proyectos tanto de gobiernos locales provinciales y distritales.

Gráfico N° 3



Fuente: Consulta Amigable SIAF. Al 20 de julio de 2009. Se ha considerado departamentos con al menos PIM de 150 millones de soles para proyectos.



Fuente: Consulta Amigable SIAF. Al 20 de julio de 2009. Se ha considerado departamentos con al menos PIM de 150 millones de soles para proyectos tanto de gobiernos locales provinciales y distritales.

y Cusco (S/.89 y S/.72). Ello podría evidenciar que existe una suerte de "capacidad instalada" ya dada en algunos gobiernos regionales para la inversión, independientemente del nivel de recursos que se tiene en la región.

De otro lado, los gobiernos regionales con recursos medios y relativamente bajos para proyectos, tienen en diversos casos mayores niveles de ejecución, como en el caso de Lambayeque (64%), Huánuco (37%) y Amazonas (31%), entre los principales (Ver Gráfico 2 y 3).

la velocidad media de ejecución para gobiernos regionales es de 1.6% mensual y para gobiernos locales (provinciales y distritales) de 2.2% mensual. En los departamentos de menores recursos la velocidad de ejecución es de 2.4% para los gobiernos regionales, y 2.3% para los gobiernos locales. De acuerdo a estas cifras, parecería que una de las mayores dificultades de los gobiernos regionales para la ejecución de los recursos es la escala. Es decir, cuando pasan a administrar montos altos de inversión, la velocidad para poder ejecutarlos disminuye, probablemente por no contar con personal en cantidad o especialización suficiente para ello.

## Velocidad media promedio de la ejecución del PIM en proyectos (enero - julio 2009)

Departamentos	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Mayores recursos para la inversión	1.6%	2.2%
Recursos medios	1.9%	2.5%
Bajos recursos para inversión	2.4%	2.3%

### Aspectos clave de las propuestas para mejorar la ejecución del gasto de inversión

Se ha discutido ampliamente en diversos medios sobre las recomendaciones para mejorar

estas inversiones, enfatizando la necesidad de acelerar la inversión pero con responsabilidad y control sobre las mismas. En este sentido, las principales recomendaciones se pueden sintetizar en:

Aspecto clave	Recomendación
Capacidades de gestión en la ejecución de proyectos principalmente en departamentos que reciben grandes recursos provenientes de canon.	A pesar de lo reiterado y evidente del tema, poco se ha avanzado. Esas mejoras deben suponer capacidades para elaborar presupuestos anuales de adquisiciones, valores referenciales, procesos de adquisiciones, agilidad en la formulación de contratos públicos y equipos multidisciplinarios capaces de elaborar expedientes técnicos. Esto también está vinculado con definir cuadros técnicos en número y calidad adecuada, los mismos que deberían formar parte de la capacidad institucional de cada gobierno descentralizado, lo que sucedería de implementarse la carrera pública o servicio civil. De lo contrario, lo que va a continuar ocurriendo es una mayor acumulación de recursos sin lograr bienes y servicios que beneficien a la población de estos departamentos, así como inversión en capital humano con alta movilidad laboral.
Presupuesto multianual para las inversiones, en lugar de interrumpirlas innecesariamente cada fin de año.	La inversión no ejecutada en el año, excepto por recursos propios y de canon, revierte a la caja fiscal del MEF si no llega a ser comprometida por la entidad a cargo del gasto en el año. Esto lleva a un "congelamiento" de los proyectos para ser retomados meses después. Para evitar dicha situación es necesario pasar a una real programación presupuestal multianual.
Ejecución de inversiones en el marco de los planes concertados de desarrollo y presupuestos participativos.	El objetivo es contar con una cartera de proyectos ya aprobados. Esto supone que los gobiernos regionales y las municipalidades identifiquen los proyectos estratégicos contenidos en estos planes de desarrollo, así como en los presupuestos participativos para el logro de metas concretas. De esa forma, se evita generar cada año nuevos pequeños proyectos que atomizan el gasto de inversión y demandan cientos de procesos de contrataciones, y se contará con proyectos medianos o grandes que impliquen un menor número de procesos.
Obras por impuestos para realizar alianzas con el sector privado.	Se requiere simplificar este proceso considerando a la empresa privada como ejecutor de las obras, sin olvidar ejercer un buen control y asegurándose evitar sobreestimaciones de costos. Esto sin olvidar la estrecha coordinación con las autoridades regionales y locales.



## Nuevo enfoque para la transferencia de responsabilidad a los gobiernos descentralizados. A propósito de la publicación del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales del año 2009

El 24 de julio del 2009 a través del D. S. N° 047-2009-PCM se aprobó el “*Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009*” (Plan de transferencias 2009) y con esa ocasión se adoptaron una serie de normas de especial relevancia para el desarrollo del proceso de descentralización en lo que toca a la transferencia de responsabilidades. De esta forma, se traduce el anuncio realizado por el Presidente de Consejo de Ministros de construir e implementar un modelo de gestión descentralizada de las funciones transferidas por el gobierno nacional<sup>1</sup>.

En efecto, el mencionado decreto supremo, además de aprobar el Plan, establece los componentes de la implementación de la gestión descentralizada para el ejercicio de las funciones transferidas, como son: (i) el inicio del ejercicio de la competencia o función transferida a los gobiernos regionales y locales; (ii) el seguimiento, fortalecimiento y mejoramiento continuo del ejercicio de la competencia o función transferida; y (iii) el monitoreo y evaluación concertados de la gestión descentralizada para el ejercicio pleno de las competencias o funciones transferidas.

De igual modo, esta norma enumera los lineamientos para el desarrollo de los mencionados componentes, dando especial importancia a la construcción concertada de la gestión descentralizada a través de las comisiones intergubernamentales. Asimismo, enfatiza el rol rector que deberán construir los ministerios del gobierno nacional, con el objetivo de que el real ejercicio de las funciones transferidas reforme el rol que cumple cada uno de los tres niveles de gobierno para la mejora de la prestación de los servicios a las personas. En esa línea, conviene destacar los siguientes lineamientos:

- El desarrollo de la gestión descentralizada debe conllevar un cambio progresivo del enfoque sectorial a un enfoque territorial de servicio público orientado a las personas. Por ello, se deberá evaluar, formular, implementar y supervisar las distintas fases de la gestión técnica y administrativa de las funciones transferidas.
- El desarrollo de la gestión descentralizada implica identificar los procesos de gestión compartida y

la delimitación de roles de cada nivel de gobierno, así como determinar los respectivos recursos humanos y financieros, bienes, servicios y otros recursos asociados.

- Los ministerios deberán establecer las medidas necesarias para la definición, formulación y desarrollo de su rol rector en cuanto a sus responsabilidades sobre las políticas nacionales y sectoriales, considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales. La rectoría debe referirse a objetivos y metas de focalización y resultados, así como asegurar estándares y normas mínimas en la calidad de los servicios públicos a nivel nacional y en las decisiones administrativas que se tomen. Los ministerios deberán también establecer mecanismos de coordinación con los gobiernos subnacionales para la formulación de las políticas nacionales y sectoriales.
- El desarrollo de la gestión descentralizada deberá realizarse a través de las comisiones intergubernamentales y tener como herramientas los convenios de gestión y los convenios de delegación, y otros que se establezcan por concertación de las partes involucradas.

Asimismo, se dispone que la Secretaría de Descentralización, en coordinación con la Secretaría de Gestión Pública, emita las disposiciones complementarias que requiera la construcción de la gestión descentralizada. Cabe mencionar que el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM también incorpora normas para la identificación y cuantificación de los recursos asociados a la transferencia de funciones comprendidas en el Plan Anual 2009, así como para la transferencia de recursos humanos.

Indudablemente, las normas mencionadas, como marco general para el desarrollo de la transferencia de responsabilidades, resultan auspiciosas y evidencian un esfuerzo por parte del Poder Ejecutivo para que la transferencia no sea vista sólo como un trámite formal. No obstante, luego de esta valoración general<sup>2</sup> será preciso abordar más adelante y con más detalle cada tema o problemática abordada por ellas, así como el propio Plan de transferencias 2009.

<sup>1</sup> Presidencia del Consejo de Ministros. *Informe anual sobre la marcha de la descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Hacia la primera década*. Lima, 12 de junio de 2009, p. 23.

<sup>2</sup> Es preciso mencionar que en esta primera aproximación al Decreto Supremo N° 047-2009-PCM no estamos considerando sus normas sobre seguimiento, monitoreo y evaluación para la gestión descentralizada.

## La descentralización en los mensajes del Poder Ejecutivo

Anualmente, con ocasión del aniversario patrio, el Presidente de la República da un mensaje a la Nación haciendo un balance de su gestión y anunciando medidas destinadas a fortalecer las distintas políticas de Estado. Un componente esencial de dicho mensaje es la descentralización como política permanente del Estado que debe redundar en beneficio de la población. En esta ocasión, el mensaje presidencial estuvo precedido por el cambio de autoridades del Poder Ejecutivo, en particular

con el cambio de titular de la Presidencia del Consejo de Ministros, el mismo que, posteriormente, expuso ante el Congreso de la República las líneas generales de la gestión que realizará<sup>1</sup>. En este Boletín se incluyen dos cuadros en los que se presentan y comentan los principales anuncios que, sobre el proceso de descentralización, realizó el presidente de la República en su mensaje a la Nación y el nuevo presidente del Consejo de Ministros en su discurso de investidura.

### La descentralización en el Mensaje Presidencial

Tema	Mensaje	Comentario
La descentralización como reforma del Estado	<p>- "La descentralización reforma el Estado porque con ella el pueblo construye gobiernos regionales y locales que ejecutan las obras, deciden las inversiones y administran los servicios sociales".</p> <p>- "Hemos creado 24 gobiernos regionales elegidos por el pueblo con presidentes y consejeros. Además tenemos mil ochocientos gobiernos municipales elegidos. Todos ellos tienen el 70 por ciento del dinero para invertir y en cada uno hay asambleas populares de presupuesto participativo que deciden las obras y los gastos".</p> <p>- En esta amplísima democracia electiva y descentralizada, el presidente de la República preside los grandes objetivos y formula grandes políticas pero ya no gobierna las obras concretas".</p>	<p>El enfoque de la descentralización como reforma del Estado presentado en el discurso presidencial expresa solamente dos dimensiones de esta política de estado: i) la transferencia de recursos a los gobiernos regionales y locales; y, ii) la democratización de las decisiones públicas, expresada a través de los presupuestos participativos.</p> <p>Sin embargo, es importante hacer notar que además de las transferencias y ejecución de recursos, es fundamental considerar que la descentralización también comprende la gestión del desarrollo desde los gobiernos locales y regionales, que exige contar con entidades de gobierno subnacional fortalecidas para cumplir con sus funciones y responsabilidades orientadas a brindar mejores servicios y oportunidades de desarrollo a las personas que residen en sus respectivas jurisdicciones. Precisamente, el fortalecimiento de capacidades para el cumplimiento de dichas funciones es una responsabilidad que recae en el gobierno nacional a través de sus sectores.</p> <p>Por su parte, los presupuestos participativos son un mecanismo de participación pero no el único y aunque su importancia radica en las posibilidades de incidencia de la población en la decisión del destino de los presupuestos municipales y regionales, en la práctica muchos de estos procesos reportan incumplimiento de los compromisos adoptados, limitada participación de poblaciones excluidas y una cada vez mayor desmotivación de los agentes participantes. Estas situaciones reclaman la correspondiente revisión y modificación normativa orientada a hacer efectivos estos mecanismos de participación</p>
Descentralización popular: más allá de la descentralización regional y municipal	<p>"Si la descentralización que comenzó desde arriba no es suficiente vamos a una descentralización popular, no burocrática para los olvidados y los más humildes. (...) "</p> <p>"...ésta es la respuesta para la reforma del Estado, más recursos directamente al pueblo, más descentralización popular".</p> <p>"Hay 23 mil millones para la inversión en este año, dinero hay pero en el mejor de los casos con gran éxito se lograría invertir en un 80% pero quedarían 4,500 millones o más sin uso en los bancos; si los núcleos ejecutores, comunidades, asentamientos humanos y grupos juveniles hacen 4 mil obras en canales, represas, escaleras, cada una por valor de medio millón, se habría utilizado solamente dos mil millones, pero se hubiera movilizad a más de 200 mil personas en obras directas con resultado productivo y sin ninguna burocracia ni demora; no tengamos miedo al pueblo".</p>	<p>La medida anunciada se refiere a una forma de ejecutar el gasto público. Es decir la creación de núcleos ejecutores con participación de la población organizada para que –siguiendo la experiencia de Foncodes– pueda ejecutar con celeridad inversiones a pequeña escala.</p> <p>A los pocos días de anunciada esta medida salió publicado el Decreto de Urgencia N° 085-2009, mediante el cual se autoriza a las entidades públicas a ejecutar proyectos de inversión pública y mantenimiento de infraestructura bajo la modalidad de núcleos ejecutores. Asimismo, la norma regula la conformación de estos núcleos, las líneas de intervención, la procedencia de los recursos y el papel que han de cumplir los gobiernos regionales y locales.</p> <p>Son diversas las posiciones críticas que se han expresado sobre esta medida, particularmente, se teme la falta de control en el manejo de los recursos. Por ello, la pronta aprobación de reglas claras sobre control del gasto y rendición de cuentas es un tema neurálgico. De igual modo, la ANGR y la AMPE han expresado su preocupación porque consideran que esta medida podría afectar la autonomía de cada nivel de gobierno y superponer las competencias con los gobiernos regionales y locales.</p> <p>De otro lado, se indica que es un paliativo que no tendría mayor impacto en el nivel de ejecución de gasto<sup>2</sup>. Aunque se reconoce su valor como una iniciativa interesante para involucrar más a la población organizada en la gestión del desarrollo de sus comunidades.</p>

<sup>1</sup> Discurso presentado ante el Congreso de la República el 10 de agosto de 2009.

<sup>2</sup> Cfr. "¿Servirán los núcleos ejecutores?", reportaje de Luis Davelouis Lengua. En: Suplemento Semanal de Economía y Negocios Día-1, Diario El Comercio. Lunes 17 de agosto de 2009, pp. 12 y 13.



## La descentralización en el discurso del Presidente del Consejo de Ministros

Tema	Mensaje	Comentario
Profundización del proceso de descentralización	<p>“... nuevas medidas para profundizar esta revolución descentralista con la finalidad de hacerla más eficiente:</p> <p>1. Facilitar los procesos de ejecución de la inversión pública. Hoy, señores congresistas, el grueso de los recursos para inversión pública está bajo responsabilidad de los gobiernos regionales; y, principalmente, de los gobiernos locales. En esa situación, es fundamental fortalecer las capacidades de estos para ejecutar inversiones con eficacia y calidad crecientes, y desmontar las trabas administrativas que dificultan esos procesos.</p> <p>En razón de estos desafíos, recientemente han sido emitidos cuatro Decretos de Urgencia, con la finalidad de facilitar los procesos de contratación de obras y servicios para inversión pública; de asegurar que se canalicen obras a las comunidades campesinas y nativas; y de estimular la participación del sector privado en la inversión regional y local.</p> <p>2. Poner en funcionamiento el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). En los próximos días, el Gobierno aprobará el reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, creado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Este Consejo deberá reunir cada cuatro meses a ministros de Estado, presidentes regionales y una representación de alcaldes para recuperar la coordinación y articulación del conjunto del Estado.</p> <p>3. Impulsar las mancomunidades de municipalidades y las regiones piloto. Está próxima a culminarse la formulación —en coordinación con el MEF y en consulta con organizaciones y representantes de los Gobiernos locales— del reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal, recientemente modificada por el Congreso de la República.</p> <p>En relación con las regiones piloto, presentaremos en breve un proyecto de ley para conferirles personería jurídica, como una fase preparatoria en el tránsito hacia la conformación de regiones.</p> <p>4. Instalar el grupo de trabajo de descentralización fiscal con la finalidad de armonizar las propuestas que existen sobre esta materia”.</p>	<p>El discurso de investidura del presidente del Consejo de Ministros incorpora algunos anuncios puntuales e importantes para el proceso de descentralización. Sin embargo, coincidiendo con el mensaje a la Nación que hiciera el Presidente de la República, se sigue considerando que la profundización del proceso de descentralización está ligada a la ejecución de recursos y de proyectos de inversión por parte de los gobiernos regionales y locales.</p> <p>El discurso afirma que la ejecución de recursos para la inversión debe realizarse con eficacia y calidad, por lo que debe fortalecerse las capacidades de los gobiernos descentralizados. Si bien no se dio detalles sobre cómo lograr este objetivo y se espera que la PCM implemente el plan de capacitación a través de la Secretaría de Descentralización en coordinación con los sectores y teniendo en cuenta el nivel de capacidades de las personas que formaran parte de los núcleos.</p> <p>Por otro lado, genera entusiasmo el anuncio de la pronta aprobación del reglamento del CCI. Este espacio fue creado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) en diciembre de 2007 y en diciembre del año pasado fue instalado formalmente pero hasta la fecha no funciona. La puesta en funcionamiento del CCI permitiría recuperar el espacio de articulación entre los tres niveles de gobierno. Esto último resulta esencial para la marcha de un Estado descentralizado en el que se deben adoptar e implementar de forma articulada políticas nacionales.</p> <p>También resultan destacables los anuncios referidos al reglamento de la mancomunidad municipal y la adopción de normas que permitan concretar la propuesta y las iniciativas de regiones pilotos. Estos anuncios se inscriben en la dimensión de organización territorial del proceso de descentralización, que desde el año 2005, cuando se realizó el referéndum para la conformación de regiones, no ha recibido demasiada atención por parte del Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados. En esa medida, será importante la aprobación del instrumento legal que permitirá ejecutar obras y prestar servicios conjuntos a las municipalidades que se asocian en mancomunidades. De igual modo, con la finalidad de ir avanzando en el proceso de regionalización y teniendo en cuenta que existe la voluntad política de cinco gobiernos regionales para conformar regiones pilotos, será saludable conocer cuáles son las propuestas normativas del Poder Ejecutivo respecto a esta materia.</p> <p>Finalmente, también se debe destacar como positiva la próxima formación de un grupo de trabajo que debata y plantee propuestas sobre descentralización fiscal. Asimismo, será recomendable que en el Grupo de Trabajo estén representados los tres niveles de gobierno y el Congreso para que las recomendaciones y decisiones fluyan y logren avances concretos.</p>
Descentralización Popular	<p>“Los grandes actores de la descentralización serán los pueblos del Perú, especialmente los más pobres. Ellos serán los que identifiquen y ejecuten las obras que necesitan, para promover su progreso y generar fuentes de trabajo. La descentralización popular, a través de los Núcleos Ejecutores, no se opone al proceso de descentralización con los gobiernos regionales y locales, más bien lo complementa y profundiza. La experiencia indica que el control social del gasto público es muy seguro y eficaz.</p> <p>A través de los Núcleos Ejecutores se construirán obras de agua, redes secundarias eléctricas, caminos vecinales, postas y aulas; también pequeños sistemas de riego, locales comunales, tanto en las zonas rurales como urbanas. Además, podrán adquirirse carpetas, uniformes, calzado, chompas y buzos.”</p>	<p>También en correspondencia con los anuncios presidenciales, el premier corroboró los anuncios sobre la formación de núcleos ejecutores de proyectos de inversión.</p> <p>Como se ha mencionado, esta es una medida referida a la ejecución de gasto público más que una medida de profundización de la descentralización, como forma de organización del gobierno del Estado. Existe la práctica de FONCODES, y también de los Comités de Gestión entre la comunidad y los municipios. La preocupación y alerta expresada por varios analistas y autoridades regionales y locales es la necesidad de evitar que se le dé uso político. Además, se considera que la medida puede debilitar a los GR y GL por las expectativas de la población y porque se vean afectados los recursos comprometidos en los presupuestos participativos. En todo caso, hacemos votos para que la implementación de la medida mejore la calidad de vida de las personas que viven en las localidades más pobres del país, y que no se convierta en una nueva fuente de conflictos.</p>

## Presupuesto por resultados para el nivel regional y local

Siempre que nos referimos al quehacer del sector público, no podemos dejar de aludir al presupuesto público, pues cada vez que se gasta en algo se requiere evaluar cuánto tenemos disponible en el presupuesto y en qué se emplea. Ciertamente, cada vez que se realiza un gasto siempre se obtienen resultados; sin embargo, no siempre esos resultados generan el nivel de satisfacción que se esperaba. Por ejemplo, durante años los peruanos y peruanas hemos conocido que el Estado destina significativos recursos en educación, pero después de algún tiempo hemos conocido también que ese gasto no ha impedido que ocupemos los últimos lugares en materia educativa a nivel latinoamericano. Esa situación nos lleva a concluir que siempre que gastamos el presupuesto público tenemos resultados pero no siempre éstos son buenos ni nos satisfacen. En esa medida, no sólo se requiere gastar el presupuesto público sino que a la vez se deben obtener buenos resultados. Esto último supone cambiar de enfoque, dejar de mirar el gasto y pensar más en el resultado de este gasto.

El presupuesto por resultados (PpR) constituye un nuevo enfoque que el Estado Peruano está empezando a utilizar para elaborar el presupuesto público en el que los recursos públicos se asignan, ejecutan y evalúan en función a cambios específicos que se quieren alcanzar en favor del bienestar de la ciudadanía. Alcanzar estos cambios, supone producir resultados que mejoren notoriamente las condiciones de vida de las personas. Así, a diferencia de otros enfoques, el PpR considera y recoge una visión de desarrollo que queremos alcanzar y el presupuesto es empleado articulando acciones y actores para la consecución de resultados que mejoren las condiciones y la calidad de vida de la población.

Esta nueva forma de hacer el presupuesto público viene siendo implementada de manera progresiva. Recientemente, con la publicación de la Directiva General para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público -Enfoque por Resultados<sup>1</sup>-, se establece que a partir del año fiscal 2010 todos los pliegos presupuestales deberán identificar, programar y formular sus presupuestos por productos asociados a resultados.

A través de este nuevo enfoque de PpR, el MEF ha avanzado en la identificación y el diseño de *“programas presupuestales estratégicos”*. Estos vienen a ser el conjunto de intervenciones de diagnóstico y

diseño de estrategias para la solución de un problema determinado o logro de un resultado que beneficie a los ciudadanos. Estos programas ya diseñados comprenden por ejemplo resultados concretos en: (i) acceso de la población a la identidad; (ii) logros de aprendizaje al finalizar el III Ciclo de Educación Básica Regular; (iii) acceso a servicios básicos y a oportunidades de mercado; (iv) cobertura de parto institucional; (v) reducción de tasas de desnutrición crónica; (vi) acceso a electrificación rural, (vii) acceso a saneamiento rural; (viii) acceso a telecomunicación rural y; (ix) conservación del medio ambiente.

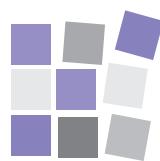
De esta manera, bajo este enfoque y usando la metodología del PpR, no sólo se espera que el mismo se emplee gradualmente en todos los niveles de gobiernos sino también que el gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades sumen esfuerzos para contribuir a las metas ya establecidas en los mencionados programas presupuestales estratégicos.

En los próximos meses, el MEF debe continuar realizando esfuerzos de capacitación dirigidos a los gobiernos regionales y locales, así como de difusión de mayor información sobre el tema en atención a la creciente demanda que existe al respecto. Ello, porque aún se conoce muy poco de los programas estratégicos y no está totalmente claro el papel que pueden tener los gobiernos locales en este esquema, teniendo en cuenta que cada nivel de gobierno tiene competencias exclusivas y otras compartidas. Esto probablemente llevará a identificar programas estratégicos comunes o compartidos y programas estratégicos exclusivos.

En el marco de la reforma del estado, tener una mirada, un enfoque más amplio sobre cómo lograr una gestión más moderna, orientada al resultado que favorezca concretamente a las personas es necesaria como un paso previo para avanzar en la aplicación del PpR. Mientras no se logre consolidar esta nueva mirada en los funcionarios públicos, la aplicación del PpR va a estar limitada y se correrá el riesgo que este enfoque pierda institucionalidad cuando haya cambio de autoridades o de equipos técnicos. Esto pone como tema de agenda fundamental, el continuar desarrollando acciones de información y capacitación sobre el PpR. Para ello es clave la suma de esfuerzos del Ministerio de Economía y Finanzas, universidades y la cooperación técnica internacional, entre otros actores<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano y aprobada mediante Resolución Directoral N° 022-2009-EF/76.01, el 23 de mayo de 2009.

<sup>2</sup> Actualmente, el MEF con apoyo del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización viene elaborando materiales de difusión sobre el PpR orientados a funcionarios de gobiernos locales. Asimismo, durante los meses de setiembre y octubre, se realizaron talleres de capacitación sobre gestión por resultados, con énfasis en temas presupuestales, dirigidos a funcionarios de los gobiernos regional y locales de los departamentos de Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali.



## Nuevas autoridades para la descentralización

Durante el mes de julio se produjo una renovación de las autoridades del Poder Ejecutivo; en particular, se designó a Javier Velásquez Quesquén como nuevo Presidente del Consejo de Ministros y fueron cambiados/as siete titulares de ministerios. A continuación la nueva composición del gabinete ministerial:

Ministerio	Titular
Economía y Finanzas	Luis Carranza Ugarte
Relaciones Exteriores	José Antonio García Belaúnde
Defensa	Rafael Rey Rey
Interior	Octavio Salázar Miranda
Justicia	Aurelio Pastor Valdivieso
Agricultura	Adolfo de Córdova Vélez
Ministerio de Comercio Exterior	Martín Pérez Monteverde
Ambiente	Antonio Brack Egg
Educación	José Antonio Chang Escobedo
Salud	Oscar Ugarte Ubilluz
Energía y Minas	Pedro Sánchez Gamarra
Mujer y Desarrollo Social	Nidia Vílchez Yucra
Producción	Mercedes Aráoz Fernández
Trabajo y Promoción de Empleo	Manuela García Cochagne
Transportes y Comunicaciones	Enrique Cornejo Ramírez
Vivienda, Construcción y Saneamiento	Francis Allison Oyague

### Nueva Directiva en la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR

Casi al cierre del Boletín, los Presidentes Regionales reunidos en la ANGR el 26 de agosto, eligieron a su nueva Junta Directiva para el período 2009-2010, quedando conformada de la siguiente manera:

Con la elección de esta nueva Junta Directiva, el Presidente del Gobierno Regional de San Martín, César Villanueva culminó satisfactoriamente su gestión como coordinador (Presidente) de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, reportando entre sus logros el registro de la ANGR como asociación civil sin fines del lucro. Con ello, esta nueva entidad ya cuenta con personería jurídica.

Cargos	Miembros del Consejo Directivo ANGR
Presidente	Hugo Ordóñez Salazar, Tacna
Vicepresidente	Juan Manuel Guillén, Arequipa
Secretario	Nelson Chui, Lima
Director	Vladimiro Huaroc, Junín
Director	Iván Vásquez, Loreto
Director	David Salazar, Apurímac
Director	Jesús Coronel, Cajamarca

# Alertas, publicaciones y herramientas

## Manual para la Formación de Mancomunidades Municipales

Durante el mes de julio la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, con el apoyo del Proyecto USAID Perú ProDescentralización, presentó el “Manual para la Formación de Mancomunidades Municipales” con el objetivo de brindar a los actores locales un material rápido y de fácil entendimiento que incentive la formación de mancomunidades y, de esa forma, aportar al desarrollo al que aspiran las poblaciones locales.

Disponible en: [http://sd.pcm.gob.pe/contenido/883/Manual\\_para\\_mancomunidades\\_municipales.pdf](http://sd.pcm.gob.pe/contenido/883/Manual_para_mancomunidades_municipales.pdf)

## USAID Perú/ Aprendes - Contribuyendo a la Descentralización Educativa

En mayo de este año el proyecto APRENDES de USAID, con el auspicio de la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, presentó el Módulo “Contribuyendo a la Descentralización”, compuesto por 5 guías que sistematizan la experiencia del trabajo en descentralización educativa en los departamentos de San Martín, Ucayali, Junín, Ayacucho y Lambayeque. Dichas guías contienen instrumentos para orientar la planificación del desarrollo educativo regional, la participación en los presupuestos participativos como oportunidad para el desarrollo educativo regional, la formulación de proyectos y expedientes técnicos de inversión pública para el desarrollo de capacidades en educación, así como estrategias para la construcción de la gestión educativa local.

## Articulación intergubernamental

Durante el mes de mayo el equipo técnico de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) elaboró el documento “Propuestas para la Incorporación de la Articulación Intergubernamental en las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios con Competencias Compartidas”, el mismo que fue remitido y puesto en consideración del Congreso de la República, la Presidencia del Consejo de Ministros, los ministerios, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, AMPE y REMURPE.

Disponible en: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos.php?action=mostrar&id=1353>

## Boletín de Transparencia Fiscal (BTF)

El Ministerio de Economía y Finanzas del Perú emitió el Boletín N° 95 sobre “Transparencia Fiscal- Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales”. Este número incluye información elaborada por el equipo técnico del MEF sobre el desarrollo sistemático de las finanzas públicas.

Disponible en: <http://www.mef.gob.pe/DGAES/btfiscal/BTF95Jun09.pdf>

## Acercándonos al Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local-FONIPREL

El Ministerio de Economía y Finanzas a través de su Dirección General de Programación Multianual del Sector Público-DGPM, con el apoyo del proyecto USAID/Perú ProDescentralización han elaborado y presentado la guía informativa “Acercándonos al Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local-FONIPREL”, con el objetivo de brindar información sencilla a los funcionarios de los GR y GL sobre los procedimientos, los requisitos y los criterios para acceder a este fondo concursable.

Disponible en: <http://www.prodescentralización.org.pe>

## Poder y cambio en las regiones

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD y el Instituto de Estudios Peruanos-IEP presentaron el documento “Poder y Cambio en las Regiones” que constituye el décimo quinto número de la serie Cuadernos PNUD. En esta ocasión se reflexiona sobre las oportunidades y los riesgos del proceso de descentralización, así como las dinámicas de las relaciones sociales y políticas entre gobernantes y gobernados. Asimismo, se analiza la relación que se ha establecido entre las autoridades departamentales, los partidos políticos y el gobierno nacional. Todo ello, sobre la base de la exploración de la dinámica social y política existente en los departamentos de Arequipa, La Libertad, Piura y Puno.

Disponible en: [http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/CuadernoPNUD\\_15.pdf](http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/CuadernoPNUD_15.pdf)

## Página Web Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización ha puesto a disposición su página web para dar a conocer sus diversas actividades y contribuir en el proceso de fortalecimiento del proceso de descentralización. Nuestra página web incluye información sobre el proyecto, sus objetivos y principios, además de la descripción de las actividades que se desarrollan con entidades nacionales y subnacionales en los departamentos priorizados por el proyecto. Asimismo, tendrá a su disposición los materiales, publicaciones y estudios que elaboramos periódicamente y enlaces importantes.

Visítenos en: <http://www.prodescentralización.org.pe>

# Descentralización al día

## Presentación del Informe Anual de la Presidencia del Consejo de Ministros

El 12 de junio el Presidente del Consejo de Ministros presentó ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República su informe anual sobre la descentralización. El informe denominado *"Informe anual sobre la marcha de la descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Hacia la primera década"* fue presentado en cumplimiento de la obligación legal establecida en la novena Disposición Transitoria Complementaria y Final de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Se encuentra disponible en el portal institucional de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

## Modificación de leyes que regulan la regionalización e integración territorial

Mediante la Ley N° 29379 publicada el 13 de Junio del 2009, se modificó la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización y la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. El objetivo de la reforma es promover y facilitar el proceso de regionalización, adecuando la legislación para lograr regiones sostenibles. Así, se eliminan los plazos para la convocatoria de referéndums de conformación de regiones y establece que la conformación de la misma tendrá como documento orientador el Plan Nacional de Regionalización, que deberá ser aprobado mediante decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros. La elaboración de dicho plan recaerá en la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Descentralización, en coordinación con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). También se establecen funciones adicionales para las Juntas de Coordinación Interregional.

## Nuevo Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo

A través del D.S. N° 142-2009-EF publicado el 24 de junio de 2009 se aprobó el nuevo Reglamento de la Ley N° 28056, Ley de Marco del Presupuesto Participativo. De esta forma se ha adecuado la normativa reglamentaria a las modificaciones que se hicieran, en el mes de diciembre pasado, a la mencionada Ley.

## Registro de Especialistas en Proyectos de Inversión Pública (REPIP)

Mediante R. D. N° 005-2009-EF/68.01 publicada el 07 de julio del 2009, el MEF aprobó la Directiva que establece los requisitos y procedimientos para la acreditación en el Registro de Especialistas en Proyectos de Inversión Pública (REPIP).

## Municipalización de la Gestión Educativa

Mediante el D. S. N° 130-2009-EF publicado el 10 de junio del 2009 el MEF autorizó la transferencia de partidas para el Año Fiscal 2009, hasta por 50 millones 727 mil 974 nuevos soles, para cubrir exclusivamente los gastos operativos de las instituciones educativas insertas en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa durante los meses de junio a diciembre.

## Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Junín

El 21 de junio de 2009 se publicó la Ordenanza N° 095-2009-GRJ/CR que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Junín. Esta norma recoge las decisiones adoptadas en el proceso de fortalecimiento institucional iniciado por dicho gobierno regional.

## Registro Nacional de Núcleos Ejecutores

A través del D. U N° 085-299 se dispuso que los gobiernos descentralizados destinen recursos, durante los años 2009 y 2010, para financiar la ejecución de proyectos de inversión a través de núcleos ejecutores compuestos por no menos de 100 personas que habiten una localidad urbana o rural en condición de pobreza. En ese marco, el 22 de agosto se publicó el Decreto Supremo N° 040-2009-PCM/SD que constituyen el Registro Nacional de Núcleos Ejecutores y aprueba su reglamento, estableciendo, asimismo, que la Secretaría de Descentralización en un plazo de 30 días calendario debe formular un Programa de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades para el logro de los objetivos de los núcleos ejecutores.

## Reglamentar el CCI

Como en nuestros dos anteriores números, queremos destacar la todavía pendiente aprobación del reglamento para el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). Luego de la instalación del CCI es urgente su puesta en funcionamiento como espacio de coordinación y consenso entre los gobiernos descentralizados y el gobierno nacional. Esta necesidad resulta más evidente ahora que se han transferido formalmente el 95% de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, el cumplimiento de estas funciones requiere de la articulación de los gobiernos que comparten competencias.

## Reglamento de la Ley de la Mancomunidades

Luego de la reforma de la Ley de la Mancomunidad Municipal, que se produjo en el mes de abril, aún continúa pendiente la aprobación del correspondiente reglamento. Se espera que en las siguientes semanas esta norma pueda aprobarse para permitir el efectivo funcionamiento de las mancomunidades municipales, como espacios de cooperación e integración de gobiernos locales. Sin el reglamento correspondiente la efectividad y sostenibilidad de este mecanismo no se encuentran garantizadas.

## Elaboración y publicación del reglamento del Decreto Legislativo N° 1026

El Decreto Legislativo estableció un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar un proceso de modernización institucional, con la finalidad de que adapten sus estructuras institucionales y procedimientos de gestión para lograr la modernización institucional integral. Este decreto legislativo está vigente desde junio de año pasado y hasta la fecha no ha sido reglamentado como se esperaba y, paralelamente, la iniciativas de reforma institucional implementadas por diferentes gobiernos regionales se vienen verificando sin tener como referente esta normativa.

## Normas de capacitación y rendimiento para al sector público

El fortalecimiento de capacidades es siempre un tema pendiente por parte del Estado peruano y el mismo tiene especial relevancia para el fortalecimiento y eficaz funcionamiento de los gobiernos descentralizados. En esa medida, preocupa la falta aprobación del reglamento del Decreto Legislativo N° 1025 que estableció, en junio del año pasado, las normas de capacitación y rendimiento del sector público, sin distinción de niveles de gobierno. La elaboración y aprobación de dicho reglamento no sólo debe identificar cómo la capacitación va a mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía sino que también debe contemplar la necesidad de estimular el buen rendimiento y evaluación del personal al servicio del Estado, así como la trayectoria del mismo.

## CONTÁCTANOS



USAID  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA

PERU ProDescentralización

Oficina del Proyecto:

Av. Vasco Núñez de Balboa 610, Miraflores  
Teléfono (511) 4450570 - Fax (511) 4444578

### AYACUCHO

Ananí Concha Rojas  
083-983622253  
[aconcha@prodes.org.pe](mailto:aconcha@prodes.org.pe)

### JUNÍN

Ernesto Segura Mayta  
062-962932281 /  
01-975142828  
[esegura@prodes.org.pe](mailto:esegura@prodes.org.pe)

### SAN MARTÍN

César Paz Fernández  
042-942947832 /  
01- 975142829  
[cpaz@prodes.org.pe](mailto:cpaz@prodes.org.pe)

### UCAYALI

Sonia Ríos de Daza  
061-961633030  
[srios@prodes.org.pe](mailto:srios@prodes.org.pe)