



APUNTES DESCENTRALISTAS

BOLETÍN TRIMESTRAL

Boletín Nº 2, Febrero - Abril 2009

ÍNDICE

FONIPREL: Reflexiones luego de dos convocatorias	2
Incentivos para mejorar la gestión municipal en temas de recaudación tributaria	3
Nuevas reglas para el SNIP	4
La oportunidad de la mancomunidad municipal.....	5
Estrategias de gestión descentralizada: la experiencia de los servicios de protección social del MIMDES	6
Reestructuración institucional de los Gobiernos Regionales	7
Cofianza en el Gobierno Local: Una mirada a las cifras antes de las elecciones	9

Jefe del Proyecto:
Thomas K. Reilly

Comité Editorial:
Elena Alvites
Violeta Bermúdez
Flor Blanco
Javier Díaz
Karina Olivas

Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú
Nº 2008 - 15088

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-PERÚ, 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

Durante los últimos meses, el gobierno nacional ha continuado atento a la implementación de las medidas adoptadas con el objetivo de paliar el impacto de la crisis financiera internacional en la economía nacional. Como se sabe, estas medidas –denominadas de estímulo económico– proponen un impulso a la inversión nacional, lo que ha planteado importantes desafíos a los tres niveles de gobierno para lograr una inversión eficiente, eficaz y oportuna. Para ello, se han modificado nuevamente las reglas del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP, conforme analizaremos en el presente boletín.

Es aún prematuro evaluar los resultados de estas medidas; no obstante, los avances en las inversiones en esta primera etapa del año todavía no muestran mayores cambios. Así lo demostró el “Ránking del avance de ejecución de inversiones en el Poder Ejecutivo” al primer trimestre del año, preparado por un congresista de la oposición. De acuerdo con el mencionado reporte, al 31 de marzo de 2009, el promedio de ejecución de inversiones del gobierno nacional apenas alcanzó el 8.8%.

Por su parte, el nivel de ejecución de inversiones en los gobiernos regionales alcanzó 9.5% y en los gobiernos locales 12.5%. En promedio los tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local) gastaron el 10.5% de sus presupuestos de inversión. Se espera que estos datos mejoren en los siguientes meses para que las medidas adoptadas ante la crisis internacional puedan lograr los objetivos propuestos.

De otro lado, conforme se desarrolla en el presente número, todavía no se ha efectuado la tercera convocatoria del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL y la información, respecto del impacto en términos de ejecución de inversiones, de los gobiernos descentralizados seleccionados en las dos convocatorias anteriores es aún precaria. Se espera que en las próximas semanas el Ejecutivo dé noticias al respecto y, oportunamente, se cuente con una evaluación de los resultados logrados por esta iniciativa concursable.

Finalmente, cabe mencionar que aún no se ha puesto en funcionamiento el Consejo de Coordinación Intergubernamental - CCI instalado a finales del año 2008. Para que esta importante instancia intergubernamental tenga vida operativa, se requiere que el Ejecutivo apruebe el reglamento correspondiente.

FONIPREL: Reflexiones luego de dos convocatorias

El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL¹ es un fondo concursable que tiene como objetivo principal cofinanciar proyectos de inversión pública y estudios de preinversión orientados a reducir las brechas en la provisión de servicios e infraestructura básicos. Se busca que estos proyectos tengan el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y pobreza extrema en las zonas más deprimidas del país. En este sentido, si bien todos los gobiernos regionales y locales pueden acceder a este fondo, su creación responde en gran medida a la demanda por obtener mayores recursos para financiar los proyectos de inversión de las localidades que no reciben transferencias de canon.

El FONIPREL incorpora diversos criterios de asignación de recursos con el objetivo de que la competencia se realice entre gobiernos regionales y locales cuyas poblaciones tengan el mismo nivel de necesidades, propiciar la integración entre gobiernos regionales y locales y premiar a las localidades que presenten mejores niveles de ejecución presupuestal. A continuación se presentan los criterios y el peso que recibe cada uno de ellos al momento de evaluar los proyectos:

- Calidad del proyecto o estudio (rentabilidad social) - 50%
- Cofinanciamiento de la entidad - 15%
- Articulación con otros GGRR (Asociación) y GLL (Mancomunidad) - 15%
- Zona de frontera - 5%
- Prioridad por altas necesidades y escasos recursos - 10%
- Grado de ejecución financiera de los recursos asignados para gastos en proyecto de inversión - 5%

Durante el 2008 se realizaron dos convocatorias para asignación de recursos en las que se logró asignar alrededor de S/. 670 millones. Los departamentos que más se beneficiaron por el Fondo fueron: Ayacucho, Piura, Apurímac, Huánuco, Cajamarca, Puno, Huancavelica y Junín. La asignación del Fondo se concentró en los gobiernos distritales de alta necesidad y menores recursos, y las áreas que más se beneficiaron

fueron en infraestructura agrícola, educación básica, infraestructura vial y saneamiento.

No obstante, existen opiniones encontradas sobre esta forma de asignación de recursos para los proyectos de inversión a nivel regional y local. De un lado, la principal crítica está centrada en el argumento que no contribuye a la descentralización debido a que se continúa decidiendo desde el Gobierno Nacional el destino de las inversiones regionales y locales, debido a que éstos se ven obligados a concursar para obtener mayores recursos. Por ello, el diseño del FONIPREL fue catalogado como contrario al propósito de la descentralización, por entidades como la Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE, en vista que el aumento de recursos del FONIPREL procedía del recorte presupuestal a los municipios y gobiernos regionales². Por otro lado, desde la perspectiva del Gobierno Nacional, en un contexto de recursos limitados, el FONIPREL es un instrumento de suma utilidad en la asignación de prioridades y recursos porque permite que se ejecuten los proyectos de mayor impacto para la población, independientemente de las posibilidades de regiones y municipios de poderlos financiar.

Algunas otras limitaciones y retos para el éxito del FONIPREL están vinculadas a aspectos relacionados a la calidad técnica de los proyectos y la velocidad de ejecución de los proyectos seleccionados. En ambas convocatorias se observa por ejemplo una tasa alta de propuestas que no califican y son rechazadas. En la segunda convocatoria de 2008 el 60% de propuestas presentadas no superaron el criterio de calidad y 22% no cumplieron requisitos mínimos del concurso, lo que da cuenta que aún se requiere afinar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión a nivel regional y local y tener mayor cuidado en los aspectos formales de la presentación de estos proyectos.

Finalmente, algunas de las recomendaciones para fortalecer estos instrumentos de política desde el gobierno nacional, subnacional y entidades cooperantes son:

- a) entender este Fondo como una herramienta de financiamiento adicional a fuentes ya disponibles para la ejecución de proyectos de inversión pública regional y local que comprende elementos que permiten aminorar

¹ Creado mediante Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL, Ley N° 29125, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 31 de octubre de 2007.

² Diario La República, 30 de septiembre de 2008.



las brechas de recursos que existen entre los gobiernos regionales y locales;

- b) continuar fortaleciendo la asistencia técnica a los departamentos de mayor pobreza -que frecuentemente tienen recursos humanos menos calificados lo que redundará en una menor calidad de proyectos- para evitar continuar en un ciclo que favorece bajas oportunidades de inversión en la zona;
- c) propiciar el intercambio de experiencias entre gobiernos regionales y locales que han tenido mayor éxito en lograr recursos adicionales mediante este instrumento -como el caso del departamento de Ayacucho-, a fin de brindar lecciones de experiencia a aquellas que

presentan un menor nivel de proyectos como aquellos en zonas de selva; y,

- d) asegurar que se cuente con los instrumentos en materia presupuestal y técnica que faciliten una rápida ejecución de los proyectos que ya han recibido las asignaciones de este fondo. En esta línea, esperar a que el proyecto resulte ganador para iniciar la elaboración de los estudios definitivos del mismo termina retrasando significativamente su ejecución. Por ejemplo, contar con proyectos bien definidos con perfiles y expedientes técnicos concluidos permitiría agilizar su ejecución una vez que se tiene asegurado su financiamiento. Igualmente, si no logran ser seleccionados quedan listos para buscar otro tipo de financiamiento.



Incentivos para mejorar la gestión municipal en temas de recaudación tributaria

La recaudación tributaria en los gobiernos locales es un tema crucial en la gestión municipal pero también en el proceso de descentralización fiscal. En efecto, una buena gestión de los tributos municipales se reflejará en mayores niveles de autonomía financiera de los gobiernos municipales, lo que se constituye en parte del objetivo de la descentralización fiscal. Los retos para alcanzar niveles efectivos de autonomía financiera dan cuenta de las iniciativas ya emprendidas así como de las múltiples tareas aún pendientes. En los párrafos siguientes reflexionamos sobre algunos de estos aspectos.

En el 2007, los ingresos propios de los gobiernos locales representaron el 21.7% del total de sus ingresos, el saldo restante provino de transferencias vinculadas a canon, FONCOMUN y donaciones. Esta proporción ha variado notablemente en los últimos años, pues en 2004, los ingresos propios representaban el 37.4% de los ingresos totales de los gobiernos locales¹. En la misma línea, los ingresos propios de las municipalidades crecieron en los últimos años pero a un ritmo considerablemente menor que el del crecimiento de las transferencias que reciben, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

Variación de los ingresos de los gobiernos locales*

Concepto	2004-2007	2006-2007
Ingresos propios	30.33%	9.17%
Ingresos por transferencias y donaciones	140.34%	43.45%

* Se consideró como fuente el PIM
Fuente: Dirección Nacional de Contabilidad Pública - MEF

De otro lado, un tema de permanente preocupación en cuestiones de tributación municipal es que cinco municipalidades concentran alrededor de 45% de la recaudación. En efecto, la Contaduría Nacional reportó que en el 2007 las municipalidades que registraron mayores ingresos por concepto de impuestos municipales fueron la Municipalidad Provincial de Lima, Municipalidad Distrital de San Isidro, Municipalidad Distrital de Santiago de Surco,

Municipalidad de Miraflores y Municipalidad Provincial del Callao. Estas municipalidades comparten entre sí el hecho de estar en la capital, en la región de la costa, con altos índices de desarrollo humano y tener más de 50 mil habitantes. La concentración de la recaudación tributaria municipal refleja la necesidad de identificar los aspectos que la provocarían y que podrían servir de líneas para promover cambios en las municipalidades con menor recaudación.

¹ Información consignada por la Dirección Nacional de Contabilidad Pública - MEF. Para esta consideración se utilizó como dato el PIM (Presupuesto Institucional Modificado)

Otro aspecto a considerar para mejorar la recaudación tributaria a nivel municipal es la necesidad de promover una “cultura de pago” de las obligaciones tributarias, particularmente en áreas que tradicionalmente no han cumplido con esta obligación ciudadana.

De otro lado, en febrero de 2008 la Defensoría del Pueblo, a través del Informe Defensorial N° 133: “¿Uso o abuso de la autonomía municipal?”, advirtió sobre algunas debilidades en la tributación municipal, principalmente vinculadas a los procesos de cobro de tasas municipales. Entre ellos, se dio cuenta de que varias municipalidades cobran tasas de manera ilegal por no estar éstas incorporadas en el TUPA, tasas que no responden

al costo del servicio efectivamente prestado, incumplimiento de plazos, entre otros.

Si bien la problemática de tributación municipal es mucho más amplia que la delineada en los párrafos anteriores, y que requiere su urgente atención, importa destacar iniciativas que intentan mejorarla. En este sentido, la política de incentivos que premian el buen desempeño en la recaudación tributaria a las municipalidades, específicamente la Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal, Ley N° 29332², es un paso importante para iniciar la mejora de la gestión municipal. Las características más relevantes están descritas en este cuadro:

Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal

Tema	Características
Objetivo	Incentivar a los gobiernos locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales y la ejecución del gasto de inversión (Art. 1º) a través de transferencias de recursos.
Criterios para acceder al Plan	Serán determinados por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF considerando entre ellos necesariamente: <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar índices de efectividad de la recaudación, • Procedimiento de distribución de los montos del incentivo, y • En general, requisitos que los gobiernos locales deben cumplir para acceder al Plan.
Asistencia Técnica	El Plan contendrá necesariamente un programa de Asistencia Técnica para los municipios que lo soliciten.
Recursos	Los recursos presupuestales serán incorporados a los Pliegos en la fuente de Recursos Determinados. Estos recursos se empezarán a distribuir a partir de la distribución de los recursos del FONCOMUN del año fiscal 2010.
Incentivos adicionales	Los gobiernos locales que destinen más del 50% de sus recursos provenientes de FONCOMUN para la adquisición de activos no financieros tienen derecho a recibir un incentivo adicional. Los criterios para ello también serán definidos por el MEF.
Plazos	El MEF cuenta con 60 días a partir de la vigencia de la norma para operativizar esta norma, es decir debería estar reglamentada hacia finales de mayo.

Además de la pronta reglamentación y puesta en marcha del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal establecido en esta norma, es necesario diseñar una estrategia para comunicarlo e implementarlo. Paralelamente,

se debe seguir desplegando los esfuerzos necesarios para modificar la actual legislación, de tal modo que ésta brinde las bases para efectuar mejoras significativas en temas de recaudación municipal.

Nuevas reglas para el SNIP

Entre febrero y abril de 2009 se modificaron las reglas que rigen el Sistema Nacional de Inversión Pública. El objeto de estas modificaciones fue facilitar y asegurar un adecuado nivel de inversión en el país. Además, conforme mencionamos en el Editorial algunas de estas modificaciones

normativas se dieron en el marco del Plan de Estímulo Económico promovido en enero pasado por el Ejecutivo Nacional.

Entre las principales modificaciones realizadas al SNIP están la ampliación del monto de los

² Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21 de marzo de 2009.



denominados Proyectos de Inversión Pública Menores de S/. 300,000 a S/. 1'200,000. Esta modificación permite la aplicación del procedimiento simplificado para proyectos de inversión con este monto. También se establece acciones a realizar en caso los Proyectos de Inversión Pública - PIP

sean objeto de modificaciones sustanciales durante la fase de inversión. De otro lado, se ha establecido el Formato SNIP - 15, que es un informe de consistencia del expediente técnico definitivo del proyecto declarado viable.

Normas que modifican las reglas del SNIP

Fecha de modificación	Modificatoria
15.02.2009	DS N° 038-2009-EF. Modificación de la segunda disposición complementaria del reglamento de la ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
05.02.2009	RD N° 002-2009-EF/68.01. Aprueba directiva general del Sistema Nacional de Inversión Pública.
21.03.2009	RD N° 003-2009-EF/68.01. Establece disposiciones complementarias para la fase de inversión del ciclo del proyecto en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.
15.04.2009	RD N° 004-2009-EF/68.01. Modifican directiva general del Sistema Nacional de Inversión Pública.



La oportunidad de la mancomunidad municipal

La aprobación de la Ley de la Mancomunidad¹ Municipal en el 2007 fue una noticia que despertó muchas expectativas porque creaba un mecanismo para facilitar las relaciones de cooperación entre gobiernos locales. En efecto, de acuerdo a la Ley N° 29029, la mancomunidad debía ser entendida como el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, con el objetivo de promover el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos.

Dicha norma disponía que las mancomunidades tuvieran personería jurídica propia y su constitución se rigiera por las normas del Código Civil, así sus estatutos debían establecer el objeto y las funciones de cada mancomunidad. De esa forma la mancomunidad quedó diseñada como una persona jurídica de derecho privado, similar a una asociación civil. Esta norma también estableció una serie de incentivos² para la formación de mancomunidades.

Sin embargo, en los hechos la configuración de las mancomunidades como personas jurídicas de carácter civil o privado no necesariamente armonizaba con sus funciones de prestación

de servicios y ejecución de obras empleando recursos públicos, sean provenientes de las propias municipalidades mancomunadas o de otros fondos estatales, como por ejemplo el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL.

De igual modo, el efectivo funcionamiento de las mancomunidades municipales, así como el acceso a los incentivos previstos en la legislación quedaba condicionado a la reglamentación de la Ley de la Mancomunidad Municipal. Un caso paradigmático al respecto, lo constituye el acceso a los fondos concursables del FONIPREL; porque si bien está previsto normativamente que a los proyectos de inversión presentados por las mancomunidades se les otorgue puntajes adicionales en los concursos, en la práctica la adjudicación de los fondos no recaía en la mancomunidad. Esto sucedió en el primer concurso de FONIPREL en el que dos mancomunidades resultaron beneficiadas, sin embargo, debido a la falta de reglamentación de la Ley, los recursos fueron asignados a la municipalidad cuyo alcalde presidía la mancomunidad y de esa forma se instituyó *“un incentivo perverso a la conformación de mancomunidades en tanto la responsabilidad de la ejecución y control de los recursos recae sobre una municipalidad”*³.

¹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de mayo de 2007.

² Así, cabe citar, entre otros, como la prioridad a los proyectos de inversión presentados por las mancomunidades ante el Sistema Nacional de Inversión Pública, o la posibilidad de comprometer los recursos correspondientes a canon y sobrecanon, regalías y FONCOMUN y las participaciones en rentas de aduanas para el cofinanciamiento de los proyectos de inversión pública que tengan alcance intermunicipal.

³ Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones, Lima, 2009, p. 26.

En ese escenario, durante la primera semana de abril se publicó la Ley N° 29341⁴ estableciendo auspiciosas modificaciones a la Ley de la Mancomunidad Municipal. Esta norma estableció que las mancomunidades se constituían sobre la base de la voluntad de las municipalidades, es decir, en ejercicio de su autonomía manifestada a través de una ordenanza que aprueba los estatutos de la mancomunidad. Asimismo, la aprobación de los estatutos y el cumplimiento de otros requisitos legales habilitan a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros a inscribir a las mancomunidades en el Registro de Mancomunidades Municipales.

De acuerdo a la ley modificatoria, la inscripción en el mencionado Registro otorga a las mancomunidades municipales personería jurídica de derecho público y la posibilidad de beneficiarse de los incentivos previstos en la legislación. También señala que la mancomunidad constituye una entidad pública sujeta al Sistema Nacional de Presupuesto y a los otros sistemas administrativos del Estado. En esa medida, la Ley N° 29341 viene a complementar la Ley de la Mancomunidad Municipal para dar a éstas una naturaleza *suis generis* porque afirma su

personería jurídica de derecho público y de esa forma las habilita a emplear recursos públicos, pero, a la vez, destaca el carácter voluntario de las mancomunidades. En efecto, a través de la adopción de estatutos las municipalidades que optan por la mancomunidad autónomamente definen el objeto y las funciones de la misma, así como sus órganos directivos, sus recursos y el plazo de duración.

Se espera que las modificaciones hechas a la Ley de la Mancomunidad Municipal propicie la formación de más mancomunidades, ya que hasta el momento existen 35 registradas en la Secretaría de Descentralización. No obstante, todavía continúa pendiente la dación del reglamento correspondiente; aunque se conoce que existe la voluntad del Poder Ejecutivo de cumplir con el plazo de 30 días previsto en el única disposición final de la Ley N° 29341 para dar el reglamento, que de forma flexible y sin limitar la autonomía local, defina temas como la estructura orgánica mínima de las mancomunidades, su régimen de personal, su régimen económico y el acceso a incentivos; así como, otros aspectos importantes para el efectivo funcionamiento de estas instancias de articulación.

Estrategias de gestión descentralizada: la experiencia de los servicios de protección social del MIMDES

La transferencia de los programas sociales de atención a las personas y familias en situación de vulnerabilidad, a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano (MIMDES) estuvo prevista en los Planes Anuales de Transferencias 2006 y 2007. En particular, la transferencia de los programas y servicios de protección social a las municipalidades provinciales, como el Programa Nacional de Wawa Wasi, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, el Centro de Desarrollo Integral de la Familia y el Programa Educadores de la Calle. Dicha previsión tenía como objetivo dejar en manos de las municipalidades provinciales tales responsabilidades; es decir, acercar a la población la gestión y prestación de servicios que inciden en sus derechos y su vida cotidiana, principalmente de las mujeres que suelen ser las beneficiarias de la mayor parte de estos programas.

Sin embargo, dicho proceso de transferencia se fue dilatando en el tiempo y a pesar de que se continuó con la acreditación de las municipalidades

para la prestación de los servicios y programas de protección social, el MIMDES -en los hechos- siguió a cargo de los referidos programas. En ese escenario, se publicó el Decreto Supremo N° 083-2008-PCM¹ disponiendo que los sectores del Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales involucrados en el proceso de transferencia 2007 realicen todas las acciones para culminar, hasta el 31 de diciembre de 2009, con las transferencias de funciones, competencias, programas, proyectos, activos, etc.

Con ese cometido, la Secretaría de Descentralización en coordinación con el MIMDES aprobó la R. S. N° 072-2008-PCM/SD² a través de la que se conformó la Comisión Especial para la Transferencia de los Programas y Servicios de Protección Social. Esta Comisión, se instaló en diciembre de 2008 y durante los meses de enero y febrero trabajó para agilizar la transferencia de los mencionados programas. En particular, cumplió tres tareas específicas:

⁴ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 4 de abril de 2009.

¹ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 24 de diciembre de 2008.

² Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2008.



Tarea 1	Tarea 2	Tarea 3
<p>Elaboró y aprobó el <i>"Informe sobre el estado situacional de los Programas y Servicios de Protección social"</i>.</p> <p>El documento definió un nuevo enfoque o forma de entender los servicios de protección social, ya no como elementos de programas sino como funciones que en adelante debían cumplir los gobiernos locales³.</p>	<p>Elaboró una matriz de funciones para la gestión descentralizada de los servicios de protección social y el documento <i>"Diseño de la estrategia de gestión descentralizada de los Programas y Servicios de Protección Social"</i>⁴.</p> <p>El documento estableció criterios para el desempeño de las funciones que le corresponden a cada uno de los tres niveles de gobierno para prestar servicios de forma descentralizada.</p>	<p>Elaboró el documento <i>"Procedimientos específicos y plazos para la efectivización de la transferencia de los Programas y Servicios de Protección Social"</i>.</p> <p>El documento describió las particularidades del funcionamiento de los servicios a ser transferidos y un procedimiento con el objetivo de asegurar a una transferencia eficiente.</p>

La creación de la referida Comisión, así como la realización de las mencionadas tareas, constituyó una oportunidad para que el MIMDES dé inicio a un proceso de transferencia con una visión de funciones en la provisión de servicios que se orientan a satisfacer los derechos de las personas. Así, el diseño de la estrategia de gestión descentralizada construido se acerca al marco normativo previsto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; en particular, porque afirma la rectoría del MIMDES y posibilita la concertación de políticas sectoriales en materia de igualdad de género, asistencia y desarrollo social de poblaciones vulnerables que sufren exclusión con el fin de ampliar sus oportunidades, mejorar su

calidad de vida y promover su realización personal y social.

Finalmente, los documentos elaborados por la Comisión Especial para la Transferencia de los Programas y Servicios de Protección Social han servido de base para que la Secretaría de Descentralización elabore la Directiva N° 002-2009-PCM/SD⁵ que establece "Normas específicas para la efectivización del proceso de transferencia del Programa Integral de Nutrición y Servicios de Protección Social del MIMDES", cuya aplicación deberá seguirse con mucha atención porque constituye el modelo de transferencia para la construcción de gestión descentralizada de los servicios.



Reestructuración institucional de los Gobiernos Regionales

La necesidad de modificar la estructura institucional de los gobiernos subnacionales intervinientes en el proceso de descentralización fue puesta en evidencia por los gobiernos regionales¹, quienes en sus labores cotidianas verificaron que la estructura orgánica prevista por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales les resultaba insuficiente. La asunción de nuevas responsabilidades, a raíz del proceso de transferencia de funciones sectoriales, y de ingentes cantidades de recursos financieros por concepto de canon, sobrecanon y regalías para algunos de ellos, también contribuyó a identificar algunos aspectos que debían ser mejorados en su organización y estructura orgánica para adecuar la gestión institucional a los retos que plantea el proceso de descentralización iniciado.

Esta labor de reestructuración institucional, como es de suponerse, no es una labor sencilla. Debe ser entendida como un proceso de naturaleza gradual y continua que requiere de la implementación efectiva de acciones administrativas y de la adopción de adecuados instrumentos de gestión y normativos, que garanticen una eficiente gestión institucional. Además, el éxito de un proceso de reforma de esta naturaleza requiere, entre otros, de la participación de los funcionarios que promoverán la reforma así como de aquellos que serán impactados por ella; también será fundamental señalar las estrategias para su implementación. Se espera que los cambios institucionales sienten las bases para el diseño e implementación de políticas regionales que respondan de manera más eficiente a las necesidades de su población.

³ Se definieron las siguientes funciones: i) Atención integral a la problemática de la violencia familiar y sexual; ii) Atención integral a niñas y niños de 06 meses hasta 4 años; iii) Atención integral a niñas, niños y adolescentes de 4 a 18 años; iv) Atención especializada a personas adultas mayores y; v) Atención inmediata y temporal a niñas, niños y adolescentes en situación de alto riesgo y vulnerabilidad social.

⁴ El Proyecto USAID Perú ProDescentralización asistió técnicamente al MIMDES en la elaboración de este documento.

⁵ Aprobada por la Resolución de Secretaría N° 023-2009-PCM/SD, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 22 de abril de 2009.

¹ Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones, Lima, 2009, p. 52 .

La primera reforma institucional emprendida fue la del Gobierno Regional de Arequipa en el año 2007, a través de la Ordenanza Regional N° 010-AREQUIPA². Esta norma aprobó la nueva estructura organizacional y el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional. Así, modificó su estructura orgánica prescribiendo que todas las direcciones regionales pasaban a constituirse en gerencias y conformó un directorio de gerentes.

En el mismo año, el Gobierno Regional de Cajamarca expidió las Ordenanzas N° 001-2007-GRCAJ-CR³ y 002-2007-GRCAJ-CR⁴, por medio de las cuales declaró en reorganización la Dirección Regional de Salud y Educación, respectivamente, a fin de mejorar la atención y la cobertura de ambos servicios. Posteriormente, se expidió la Ordenanza N° 005-2007-GRCAJ-CR⁵ por medio de la que se declaró la reestructuración orgánica y la reorganización administrativa al Gobierno Regional de Cajamarca por un plazo de sesenta días calendarios en respuesta a las deficiencias administrativas, presupuestarias, financieras, logísticas y de gestión de la inversión correspondiente a los años anteriores.

Según información brindada por el Gobierno Regional de Cajamarca⁶ el proceso de reestructuración orgánica y reorganización administrativa no ha concluido hasta la fecha, esto debido a que se están programando y ejecutando una serie de actividades

orientadas a brindar el soporte presupuestal, de recursos humanos, metodológico, normativo, etc., para lograr que este proceso pueda concretarse de manera sostenible. Del análisis de la información brindada se pueden señalar algunos aspectos relevantes como: el retraso y deficiencia en algunos temas de reforma (estado situacional) pero a la vez se han establecido varias acciones concretas para superar lo antes dicho. Otro aspecto importante es el establecimiento de una alianza público - privada del Gobierno Regional de Cajamarca con Asociación los Andes de Cajamarca⁷ (ALAC) y el Grupo Norte⁸, lo que crearía sinergias entre ambos sectores para promover este proceso.

Mediante las mencionadas ordenanzas, el Gobierno Regional de Cajamarca ha planteado para el proceso de reforma una serie de objetivos, entre ellos: adecuar la estructura institucional a las necesidades de la gestión, aumentar la eficiencia y la eficacia en la toma de decisiones a través de la optimización de los procedimientos operativos, la mejora de los mecanismos de coordinación y el fortalecimiento de las instancias de diálogo⁹.

A la fecha, ambos Gobiernos Regionales -Arequipa y Cajamarca- continúan realizando esfuerzos institucionales para mejorar su gestión en la misma línea iniciada durante el año 2007. A estos gobiernos se ha sumado el Gobierno Regional de Tacna, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Normas regionales sobre proceso de reforma institucional

Gobierno Regional	Norma	Fecha	Contenido
Cajamarca	Ordenanza N° 001-2009-GRCAJ	2/2/2009	Crea la Unidad Orgánica Programas Regionales - PROREGIÓN. Organismo descentralizado del gobierno regional con autonomía técnica y administrativa. Su finalidad es ejecutar obras de infraestructura básica en saneamiento, transportes, energía y otras de impacto regional.
Tacna	Ordenanza N° 08-2009-CR/GOB.REG.TACNA	20/3/2009	Dispone la creación de módulos de servicios para el acercamiento de las gerencias y las direcciones regionales sectoriales al ciudadano.
	Ordenanza N° 010-2009-CR/GOB.REG.TACNA	25/3/2009	Dispone que las direcciones regionales de educación y salud coordinen y ejecuten acciones conjuntas dirigidas a lograr la consolidación de la participación ciudadana en la gestión de los servicios de educación y salud.
Arequipa	Ordenanza N° 077-AREQUIPA	15/4/2009	Aprueba el proceso de modernización descentralizada de la gestión del sistema educativo regional y de la gerencia regional de educación. Señala que esta medida forma parte del proceso de reestructuración y reorganización iniciado por el gobierno regional con la Ordenanza N° 010-AREQUIPA.

² Ordenanza Regional N° 010-AREQUIPA. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de mayo de 2007.

³ Ordenanza N° 001-2007-GRCAJ-CR, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de abril de 2007.

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

⁶ Presentación sobre la propuesta del plan de trabajo "Apoyo a la modernización institucional del Gobierno Regional de Cajamarca y consolidación de la reforma institucional", abril de 2009.

⁷ La Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC), es una sociedad formada por Newmont Mining Corporation y Compañía de Minas Buenaventura. Esta institución promueve proyectos que se orientan al desarrollo de capacidades empresariales e institucionales en actividades económicas, agroindustriales, artesanales, ganaderas, etc.

⁸ Grupo de empresas que desarrollan actividades económicas en Cajamarca.

⁹ Gonzáles Anampa, Alex, Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Cajamarca. Grupo Propuesta Ciudadana, Cajamarca, junio 2008, p. 42.



Todas las iniciativas glosadas, además de otras que se estarían impulsando como la del Gobierno Regional de Junín, evidencian los esfuerzos de los gobiernos regionales por adoptar una organización eficiente de cara a la ciudadanía, no obstante, todavía ninguna de éstas se inscribe en las normas del Decreto Legislativo N° 1026¹⁰. Como se recordará, esta norma fue dada por el Gobierno Nacional con el objetivo de que los gobiernos subnacionales, de considerarlo conveniente, emprendieran procesos de reforma institucional para adaptar sus estructuras

orgánicas y procedimientos de gestión para lograr una modernización institucional integral. De ahí que prevea mecanismos como la reestructuración organizativa, la simplificación administrativa, la orientación de la gestión a los resultados, entre otros aspectos. No obstante, en los meses siguientes habrá que observar si finalmente esta norma es o no acogida por los gobiernos subnacionales, o si éstos continúan haciendo uso de su autonomía normativa para llevar a cabo las reformas que requiere su organización.



Confianza en el gobierno local: una mirada a las cifras antes de las elecciones

En 2010¹ se llevarán a cabo elecciones para presidentes regionales y también para alcaldes, escenario en el que es preciso conocer y analizar las percepciones de la ciudadanía. De acuerdo a los datos para 2008 del Barómetro de las Américas, en comparación con otros países del continente, la ciudadanía peruana es la que menos confía en el gobierno municipal –sólo está por encima de Panamá y Haití-. No obstante, es esta misma población la que más confía en los procesos de descentralización que implican transferencias de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales. Estos datos se refuerzan con aquellos que reflejan que los ciudadanos peruanos confían más en el gobierno local que en el nacional (41.6% frente a 37.5%).

La misma fuente señala que el 46.8% de los ciudadanos estarían satisfechos con los servicios públicos provistos localmente. Esta satisfacción sin embargo ubica al Perú en el puesto 17 de 21 países de América, reflejando un bajo nivel de satisfacción en comparación con países como Brasil, República Dominicana, Ecuador y Colombia que encabezan la lista. A pesar de esta relativa satisfacción con los servicios locales, sólo el 12.3% participa en reuniones municipales –asambleas, rendición de cuentas, presupuestos participativos–, cifra que además ha disminuido en relación al 2006 (14.7%).

De manera complementaria, es interesante mirar los resultados de la revocatoria de

autoridades del último proceso desarrollado en diciembre de 2008. De acuerdo al JNE², en total se consultó la permanencia en el cargo de 1,239 autoridades municipales, y los resultados son los siguientes:

- En 3 provincias se revocó a más de 1/3 de las autoridades municipales
- En 88 distritos se revocó a más de 1/3 de las autoridades municipales
- En 47 distritos el número de autoridades revocadas no superó 1/3 de los miembros del Concejo Municipal
- En 107 distritos no se revocó a autoridad municipal alguna.

Si bien los procesos de revocatoria dan cuenta del ejercicio de la ciudadanía para buscar mejores opciones de representatividad, también reflejan los niveles de confianza en las autoridades locales, confianza que en 107 distritos se ha visto ratificada.

En general, el proceso de descentralización y los logros que se alcancen a través de él dependen en gran medida de las autoridades que lo conduzcan y de la confianza que la población deposite en ellos. Por ello, será importante mirar estas cifras que nos alertan sobre la urgencia de proveer información y prepararnos para los próximos procesos electorales.

¹⁰ Decreto Legislativo N° 1026, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de junio de 2008.

¹ <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/PERUBACK>.

² Resolución N° 265-2009-JNE, dan por concluido el proceso de consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales convocado por Resolución N° 211-2008-JNE, publicada el 30 de abril de 2009.

Alertas, publicaciones y herramientas

La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), en el mes de marzo, publicó el Documento de Debate N° 1: "Descentralización Fiscal en el Perú", estudio realizado por el economista Luis Arias Minaya con el apoyo de USAID. El objetivo de esta publicación es analizar el proceso de descentralización fiscal en el país así como elaborar una propuesta para su continuidad. A través de un riguroso proceso técnico, el autor propone un modelo de coparticipación tributaria entre los gobiernos regionales que disminuya las inequidades existentes y que las asignaciones presupuestales respondan a las necesidades de los gobiernos regionales para brindar mejores servicios a su población. La publicación contó con el apoyo del Grupo Propuesta Ciudadana.

Informe de Balance: Proceso de Descentralización 2008

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, ha elaborado el Informe Anual "Proceso de Descentralización 2008: Balance y Recomendaciones", cuyo objetivo es contar con una visión comprensiva del proceso de descentralización en sus diversas dimensiones; así como con algunas recomendaciones que sean de utilidad para el avance efectivo de la descentralización. Este informe recoge las opiniones y aportes de diversos actores claves comprometidos con esta importante reforma del estado.

Informe de la Defensoría del Pueblo sobre Transferencia de Competencias hacia los Gobiernos Regionales

La Defensoría del Pueblo presentó su Informe Defensorial N° 141 "Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales", marzo de 2009. Este informe busca contribuir a que el proceso de transferencia y descentralización permita un impacto real y positivo en la calidad de vida de las personas en el ámbito nacional. Hay que señalar que este Informe pone énfasis en una serie de dificultades y debilidades del proceso de descentralización. Documento disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>

Taller: Sobre la Construcción de un Reglamento para Mancomunidades Municipales

REMURPE en coordinación con la Secretaria de Descentralización de la PCM y con el apoyo de diversos programas de cooperación internacional, entre ellos USAID/Perú ProDescentralización, organizó el Taller "Hacia la construcción de un reglamento para mancomunidades municipales en el Perú" que se realizó el 08 de mayo de 2009. Esta reunión contó con la participación de los representantes de la Secretaria de Descentralización, las mancomunidades, alcaldes provinciales y distritales, funcionarios municipales y especialistas en el tema del desarrollo de las mancomunidades municipales.

Vigilancia del Proceso de Descentralización

Como cada año, el grupo Propuesta Ciudadana ha publicado el Reporte Nacional N° 17 "Vigilancia del proceso de descentralización. Balance anual 2008". Este informe se centra en temas de gestión presupuestal, gestión de inversiones, presupuesto por resultados, gestión de las adquisiciones y contrataciones estatales, transparencia y acceso a la información y participación ciudadana. En la última sección del informe, se presenta información detallada para los sectores de educación y salud.

Observatorio Fiscal de los Gobiernos Locales

En abril de 2009 la REMURPE inició la publicación mensual de la serie "Observatorio fiscal de los gobiernos locales". La finalidad de esta serie es ser una herramienta para mejorar las políticas públicas en temas de descentralización fiscal con impacto en los gobiernos locales.

Descentralización al día

Medidas para Agilizar la Ejecución de Obras Públicas y Otras Acciones

Mediante el D.U. N° 041-2009, publicado el 29 de marzo de 2009, se dictaron medidas para agilizar la ejecución de obras públicas y otras acciones, de manera excepcional y sólo durante el bienio 2009 - 2010, a entidades públicas entre ellas a los gobiernos regionales y locales.

Ampliación del Plazo para Culminar Proceso de Transferencia de Responsabilidades

Mediante D.S. N° 083-2008-PCM, se dispuso que los Sectores del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales, involucrados en el proceso de transferencia de competencias, funciones, atribuciones, fondos, programas, proyectos, empresas, activos y otros organismos, programados en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007, realicen máximo hasta el 31 de diciembre de 2009, las acciones para culminar dichas transferencias de acuerdo a los procedimientos establecidos.

Transferencia Administrativa a las Municipalidades del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa

El día 08 de abril del 2009 se publicó el D. U. N° 044-2009, mediante el cual se dispone la transferencia de partidas presupuestales a 15 municipalidades del país hasta por un monto de S/. 74 millones, destinados a poner en marcha la segunda etapa del plan piloto de municipalización de la gestión educativa.

Modificaciones a la Ley de Mancomunidades

El 04 de abril de 2009 se publicó la Ley N° 29341, Ley que modifica la Ley de Mancomunidad Municipal, estableciendo temas como disposición de recursos y aportes de las mancomunidades municipales, asignación de fondos de FONIPREL, entre otros. Un punto importante es el referido al otorgamiento de personería jurídica de derecho público a las mancomunidades que se inscriban en el registro correspondiente.

Precisan Criterios para Delimitación de Proyectos en el Presupuesto Participativo

A través del D. S. N° 097-2009-EF, publicado el 30 de abril de 2009, el MEF precisó los criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital en el Presupuesto Participativo.

Modificaciones al FONIPREL

Mediante D. U. N° 037-2009, publicado el 26 de marzo de 2009, se aprobó la segunda modificación de la Ley N° 29125, que regula el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), esta modificación consiste en la creación de un criterio adicional de asignación de recursos sujeto al grado de ejecución financiera de los recursos para proyectos de inversión.

Promoción de la Integración desde los Gobiernos Regionales

En el mes de abril, los gobiernos regionales de Ayacucho y Ucayali comprometieron a sus equipos en la promoción de mancomunidades, ordenamiento territorial y fusión de distritos. Así, a través de la Ordenanza 007-2009-GRA/CR, el Gobierno Regional de Ayacucho dispuso la creación del Plan regional de ordenamiento territorial y fusión de municipalidades distritales. Por su parte, el Gobierno Regional de Ucayali, mediante Ordenanza N° 005-2009-GRU/CR declaró de interés regional el apoyo a las mancomunidades municipales.

Agenda pendiente

Reglamentar el CCI

Un tema aún pendiente es la reglamentación del Consejo de Coordinación Intergubernamental - CCI. De acuerdo a lo establecido en la LOPE, esta entidad pretende ser el espacio de coordinación y consenso entre los tres niveles de gobierno necesario para promover la descentralización.

Elaboración del informe de descentralización del Congreso

Como cada año, antes del final de la legislatura, la Comisión de Descentralización del Congreso deberá elaborar y presentar su evaluación de la descentralización durante el 2008.

Presentación del Informe Anual de la PCM ante el Congreso

El Presidente de Consejos de Ministros deberá presentar ante el Congreso de la República su informe anual sobre los avances en la implementación de la descentralización durante el 2008, según lo normado en el numeral 5 del artículo 19° de la LOPE. Será importante que este informe refleje un balance objetivo del proceso de descentralización durante el año 2008 y una evaluación sobre los desafíos y agenda planteados en el Informe del año anterior.

Elaboración y publicación del reglamento de mancomunidades municipales

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29341, que modifica la Ley de Mancomunidad Municipal, en el mes de mayo el Ejecutivo deberá publicar el reglamento de la Ley de Mancomunidad Municipal. Se espera que este reglamento sea lo suficientemente flexible para responder a las necesidades de las diferentes mancomunidades que existen en el país.

Culminación de procesos de Presupuesto Participativo para el año fiscal 2010

Durante los meses de mayo y junio, los gobiernos regionales y locales deberán dar por concluidos los procesos de presupuesto participativo con el fin de incorporar los acuerdos a su presupuesto institucional antes del mes de julio, tal como se establece en el ciclo presupuestario.

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

JUNÍN

Ernesto Segura Mayta
062-962932281 /
01-975142828
esegura@prodes.org.pe

SAN MARTÍN

César Paz Fernández
042-942947832 /
01-975142829
cpaz@prodes.org.pe

UCAYALI

Sonia Ríos de Daza
061-961633030
srios@prodes.org.pe