

“PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN: BALANCE Y AGENDA A JULIO DE 2011”

AGENDA CRÍTICA

El proceso de descentralización ha atravesado por dos etapas; la primera (2002 – 2006), se caracterizó por la aprobación del marco legal inicial, la elección e instalación de los gobiernos regionales, el arranque de la reforma con la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales; así como, el frustrado proceso de integración de regiones. Fueron los resultados del referéndum del 2005, los que marcan el cierre de esta primera etapa.

La segunda (2006 – 2011) identificada por la reorientación del proceso, la desactivación del CND y su reemplazo por la Secretaría de Descentralización como órgano de línea que depende jerárquicamente de la Secretaría General de la PCM; la aparición de nuevos problemas como los limitados recursos asociados a la transferencia de funciones, la agudización de las inequidades en la distribución de recursos financieros a los gobiernos descentralizados, el incremento de los conflictos sociales, entre otros, que demandan nuevas reformas. Asimismo, el avance en la consolidación de los gobiernos regionales y el surgimiento de nuevos actores en la escena regional y municipal, como son la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR y las Mancomunidades Municipales. Esta etapa se caracterizó por el “*Shock Descentralizador*” que a partir del 2006, para el Ejecutivo nacional, se constituyó en una suerte de hoja de ruta de la descentralización. Adicionalmente, las medidas adoptadas y el estado del proceso plantearon la urgencia de revisar la política de descentralización fiscal originalmente diseñada.

Han transcurrido casi diez años del proceso y tanto el tiempo, como las dinámicas descritas en el *Informe Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Junio de 2011*¹, dan paso a una tercera etapa, cuyo principal reto es la adecuación del diseño normativo e institucional del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, hacia una gestión descentralizada del Estado que incida de manera positiva en la vida, necesidades y derechos de las personas.

Siendo la descentralización una de las reformas más importantes del Estado peruano de las últimas décadas, su sostenibilidad exige cambios profundos; no sólo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, sino sobre todo del Gobierno Nacional, en tanto le corresponde transitar del rol ejecutor al rol rector.

El inicio de la tercera etapa de la descentralización abre oportunidades para que la nueva administración del Estado Peruano oriente sus esfuerzos al logro del bienestar y el desarrollo sostenible, con inclusión y equidad. La **Agenda Crítica** plantea un conjunto de retos, con temas que requieren atención inmediata y un seguimiento permanente, en los próximos años, para garantizar la sostenibilidad de la reforma. Avanzar en esta ruta, será una expresión de compromiso efectivo con la política de descentralización.

La presente **Agenda Crítica** recoge los aportes de más de un centenar de personas, entre autoridades, funcionarios y especialistas, representantes de 20 organizaciones de la sociedad civil, 22 entidades u oficinas del sector público y siete agencias de cooperación internacional. Asimismo, ha considerado las propuestas que vienen desarrollando, también sobre el particular, diversas organizaciones y coaliciones comprometidas con la descentralización y la construcción de un Estado al servicio de las personas.

1 USAID/Perú ProDescentralización. *Informe Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio de 2011*. Lima, julio 2011.

1.

CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

PROPUESTAS

RESPONSABLES

1.1 Fortalecer el Órgano Conductor de la Descentralización:

- Modificando la Ley de Bases de Descentralización-LBD para fortalecer el órgano conductor del proceso, dándole carácter intergubernamental y operativo, que cuente con la suficiente independencia y autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones de conducción del proceso de descentralización.
- Reformando la estructura del Estado para darle cabida a este órgano, y las garantías necesarias para asegurar su funcionamiento e independencia, que le permitan construir y afirmar su liderazgo. Este órgano sería responsable de: planificar, ejecutar y monitorear el cumplimiento de las políticas de descentralización derivadas de los consensos logrados en el Consejo de Coordinación Intergubernamental-CCI, y de la gestión descentralizada en coordinación con las comisiones intergubernamentales.

PCM, Congreso, gobiernos regionales y gobiernos locales.

1.2 Institucionalizar la articulación y la coordinación intergubernamental de la descentralización:

- Reformando el Reglamento de Funcionamiento del CCI en relación a su estructura, organización y forma de adopción de decisiones para que se constituya en el espacio de articulación intergubernamental de los tres niveles de gobierno y cumpla su misión de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento, como lo establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Los consensos que se genere al interior del CCI fortalecerán la legitimidad de las políticas en materia de descentralización que el órgano conductor del proceso concrete.
- Formalizando las comisiones intergubernamentales -o los mecanismos de coordinación intergubernamental que se creen en su reemplazo-, a través de las Leyes de Organización y Funciones-LOF de cada ministerio, con el objetivo de coordinar la gestión descentralizada del Estado. La labor de estas comisiones debe desarrollarse en el marco de los lineamientos y directivas del órgano conductor del proceso.

PCM, Congreso de la República, gobiernos regionales y gobiernos locales.

1.3 Concluir con la delimitación de competencias compartidas y la reorganización del Poder Ejecutivo:

- Revisando y culminando la elaboración de las matrices de delimitación de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, en base a la identificación de los servicios que deben prestarse a las personas por parte de cada nivel de gobierno. Particular énfasis requieren, aquellas materias -como la de ordenamiento territorial, saneamiento de límites y administración de los recursos naturales- que han de precisarse o que evidencian problemas de superposición o colisión de funciones, que estarían generando desacuerdos intergubernamentales y conflictos sociales.
- Modificando las LOF de los ministerios de competencias compartidas para que incorporen, mecanismos de coordinación de los tres niveles de gobierno para el cumplimiento de las funciones que les corresponden a cada cual. Adoptando cambios en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-LOGR, la Ley Orgánica de Municipalidades-LOM y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE, respecto al marco competencial de los tres niveles de gobierno.
- Iniciando la reorganización de los sectores del Poder Ejecutivo para que asuman sus nuevas funciones como órganos rectores de la gestión descentralizada. Se deben implementar reformas de la estructura y de la organización, así como de la cultura y modos de conducción en la gestión y coordinación con los gobiernos descentralizados.

Congreso de la República, PCM, ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales, y órgano conductor del proceso.

1.4 Articular los procesos de planificación de los tres niveles de gobierno:

- Reformando y fortaleciendo el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, incorporando a los gobiernos regionales y locales.
- Estableciendo instrumentos y metodologías para una planificación estratégica para la articulación de los planes. En ese sentido, el recientemente aprobado *Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021* debe ser debatido y revisado por parte de los gobiernos regionales y las municipalidades.

Congreso de la República, CEPLAN y órgano conductor del proceso.

1.5 Implementar el sistema de información del proceso de descentralización y la gestión descentralizada:

- Considerando las iniciativas que orientadas a tal fin, se vienen desarrollando por algunas entidades públicas y por los proyectos de cooperación internacional.
- Contemplando indicadores de desempeño de la gestión descentralizada que orienten las medidas a adoptarse para su permanente mejora.

Órgano conductor del proceso.

1.6 Fortalecer las JCI y las mancomunidades:

- Aprobando normas para el funcionamiento adecuado y eficiente de las mancomunidades municipales, las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y las otras formas de asociatividad en los temas del sistema de presupuesto público, del sistema nacional de inversión pública y los demás sistemas que están bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF. El objetivo es remover los actuales obstáculos para la concreción de sus iniciativas de realización de obras y prestación conjunta de servicios.
- Creando e implementando mecanismos de coordinación de las JCI y de las mancomunidades regionales con los gobiernos locales, y de las mancomunidades municipales con los gobiernos regionales.

Congreso de la República y órganos rectores de los sistemas administrativos.

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>2.1 Diseñar un esquema básico de gestión descentralizada:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incorporando en la LBD un esquema básico basado en resultados, que contenga normas generales y procedimientos comunes para el ejercicio de las competencias que comparten los tres niveles de gobierno, complementándose con las particularidades de cada Sector y las exigencias de la gestión territorial. 	<p>Congreso de la República, PCM y gobiernos regionales y locales.</p>
<p>2.2 Fortalecer las comisiones intergubernamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Concluyendo con la identificación de los componentes básicos de la gestión descentralizada de cada sector del gobierno nacional y elaborando sus lineamientos. ▪ Definiendo el concepto, alcance y funciones del rol rector de los sectores del Gobierno Nacional. La rectoría debería comprender la responsabilidad en el fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica a los otros niveles de gobierno, la provisión de recursos financieros, el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de las mencionadas políticas. 	<p>Ministerios, gobiernos regionales, municipalidades y órgano conductor del proceso.</p>
<p>2.3 Reformar los Sistemas Administrativos del Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adecuándolos a la lógica de la gestión descentralizada, es decir que sean funcionales a los tres niveles de gobierno. ▪ Incluyendo los procedimientos y las metas de resultados que permitan su aplicación operativa por cada uno de los niveles de gobierno, y que respondan a realidades diversas. ▪ Iniciando la flexibilización de sus normas para las municipalidades de menor tamaño, de acuerdo a la clasificación que emplea el MEF para el Programa de Modernización Municipal (PMM). 	<p>Congreso de la República, MEF, Contraloría y demás órganos rectores de los sistemas administrativos del Estado.</p>
<p>2.4 Adecuar la estructura y organización de los Gobiernos Regionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modificando la LOGR para que se organicen de acuerdo a sus necesidades y potencialidades y respondan mejor a las nuevas responsabilidades, la gestión de sus circunscripciones y la prestación de servicios. ▪ Sistematizando los procesos de reforma institucional llevados a cabo por los gobiernos regionales a fin de identificar lineamientos y criterios a seguir para mejorar la gestión de los gobiernos regionales. 	<p>Congreso de la República y órgano conductor del proceso de descentralización.</p>

2.5 Establecer una tipología de municipalidades:

- Concertando con las asociaciones de municipalidades.
- Reformando la LOM para que considere la heterogeneidad de municipalidades, en base a una tipología construida con criterios técnicos, tales como, su naturaleza urbana o rural, características institucionales, recursos financieros, densidad poblacional y otros.

Congreso de la República, gobiernos locales y órgano conductor del proceso.

3.

GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y CONFLICTOS SOCIALES

PROPUESTAS

RESPONSABLES

3.1 Formular una política pública de gestión de conflictos sociales:

- Diseñando un sistema nacional de gestión de conflictos sociales, cuyo marco normativo esté basado en principios, procedimientos e instrumentos que sean funcionales a los tres niveles de gobierno y que permitan la coordinación intergubernamental. Definiendo las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno.
- Dotando a los gobiernos descentralizados de herramientas metodológicas para el cumplimiento de dicha responsabilidad.
- Fortaleciendo las capacidades de los gobiernos regionales y las municipalidades para participar en la gestión de los conflictos sociales que se presenten en sus circunscripciones territoriales.

Congreso de la República, PCM y órgano conductor del proceso.

3.2 Sistematizar las iniciativas de los gobiernos regionales:

- Recogiendo las experiencias de gestión de los conflictos sociales en sus territorios.
- Definiendo lineamientos y criterios validados a seguir, para fortalecer la política de gestión descentralizada de conflictos sociales.

Congreso de la República, PCM y órgano conductor del proceso.

3.3 Aprobar el marco normativo de consulta previa:

- Garantizando los derechos de los pueblos indígenas u originarios contemplados en el Convenio N° 169 de la OIT.
- Incluyendo disposiciones que garanticen la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre las medidas legislativas, administrativas, planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, regional y local que afecten directamente sus derechos.

Congreso de la República y Poder Ejecutivo.

PROPUESTAS

RESPONSABLES

4.1 Aprobar e implementar una nueva política de descentralización fiscal:

- Asegurando que las transferencias de recursos se efectúen en función a responsabilidades de gasto y resultados de la gestión que realice cada nivel de gobierno, por lo que se debería:
 - Costear las funciones y servicios que corresponde implementar a cada nivel de gobierno.
 - Establecer criterios que den predictibilidad de los montos a transferirse a los gobiernos regionales y locales, incluyendo medidas compensatorias para zonas con menos recursos.
 - Garantizar mayor equidad en la distribución de los recursos del Estado; en particular, los que provienen de la explotación de los recursos naturales.
- Revisando la distribución de la asignación del canon y la eventual creación del impuesto a las sobreganancias mineras, como oportunidades para reducir las brechas en los ingresos que reciben los gobiernos descentralizados.
- Tomando en cuenta las recomendaciones contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal, elaborada por la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, y coordinando con los gobiernos regionales y locales.
- Fortaleciendo las capacidades de los gobiernos regionales y locales para la implementación progresiva del nuevo modelo y acompañamiento técnico por parte del MEF al personal responsable de dichos gobiernos.

Congreso de la República, MEF y órgano conductor del proceso.

4.2 Mejorar la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales:

En tanto se apruebe la nueva política de descentralización fiscal, la Ley de Presupuesto Público debería:

- Incluir una mejor distribución de los recursos destinados al gasto corriente y al gasto de inversión de los gobiernos regionales y locales, con el objetivo de hacerla más proporcional a sus responsabilidades y garantizar la gestión.
- Excluir del fondo de reserva de contingencia, recursos que sirven para atender los requerimientos de gasto corriente de los gobiernos regionales y locales, así como los destinados a los programas de incentivos.
- Fortalecer los programas de incentivos para mejorar la gestión descentralizada, dando paso a un esquema de transferencias de recursos condicionados a resultados.
- Reformar la programación presupuestal con un enfoque de gestión por resultados para atender los criterios sectoriales y de prestación de bienes y servicios en los territorios que gestionan los gobiernos regionales y locales.
- Reformar el actual esquema de presupuesto por resultados para reincorporar a los gobiernos regionales y las municipalidades en la formulación de programas estratégicos y determinación de metas.

Congreso de la República, MEF y órgano conductor del proceso.

5.

RECURSOS HUMANOS PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>5.1 Aprobar e implementar una nueva política de Recursos Humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Revisando y ajustando las políticas de recursos humanos que se han implementado (gerentes públicos, diagnósticos de conocimientos, etc.), adecuándolas a la lógica de un sistema que sea funcional a la gestión descentralizada. ■ Formulando de manera consensuada normas sobre: <ul style="list-style-type: none"> • Servicio civil, con las reglas de acceso, permanencia, evaluación e incentivos, desarrollo de capacidades y salida del mismo; • Remuneraciones del personal al servicio del Estado que establezca parámetros equitativos para la determinación de los salarios. • Infracciones y sanciones del personal al servicio del Estado. ■ Fortaleciendo a SERVIR como ente rector de esta política. 	<p>Congreso de la República, SERVIR, órgano conductor del proceso.</p>
<p>5.2 Mejorar los planes y programas de desarrollo de capacidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Fortaleciendo el desarrollo de capacidades que responda a las responsabilidades y necesidades de gestión de las entidades públicas, desde un enfoque de resultados. ■ Implementando los planes y programas de forma concertada con las autoridades, y con representantes de gremios de los servidores públicos y de la cooperación internacional que apoyan este tipo de iniciativas. 	<p>SERVIR, órgano conductor del proceso.</p>

6.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>6.1 Mejorar los mecanismos de participación ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Reformando el marco normativo de los mecanismos de participación para que responda a los distintos contextos sociales y niveles de gobierno en los que va a implementarse. ■ Evitando fórmulas cerradas que puedan limitar las iniciativas que puedan adoptar los gobiernos descentralizados para facilitar la participación de la ciudadanía. ■ Estableciendo incentivos para promover la participación en la gestión descentralizada de los diferentes grupos y entidades de la sociedad, sub representados de los espacios de concertación (por ejemplo: mujeres, comunidades campesinas y nativas; sector empresarial, universidades, etc.). ■ Incorporando un régimen de sanciones para las autoridades regionales y locales por las infracciones a las normas sobre participación y acuerdos concertados. ■ Flexibilizando las condiciones de acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los Consejos de Coordinación Regional y Local. 	<p>Congreso de la República, PCM y asociaciones de la sociedad civil.</p>

- Incorporando a la LOM y la LOGR, en el caso de las audiencias de rendición de cuentas, normas sobre el tipo de información a difundir, la oportunidad de las audiencias y las responsabilidades de las autoridades, y la obligación de los gobiernos locales de realizar, de manera obligatoria, dos audiencias de rendición de cuentas al año.
- Promoviendo el empleo del portal estándar de transparencia por parte de los gobiernos regionales y locales, y estableciendo incentivos a las autoridades por su óptimo cumplimiento.

7.

ALINEAMIENTO DE LA AGENDA POLÍTICA DE LAS PRIORIDADES NACIONALES CON LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN

PROPUESTAS

RESPONSABLES

7.1 Adoptar políticas y programas coherentes con la descentralización:

- Evitando la implementación de políticas, programas o creación de instituciones que dupliquen funciones de competencia de los gobiernos regionales y locales.
- Evaluando su impacto en el fortalecimiento de la política de descentralización.

PCM y Ministerios.

7.2 Promover el desarrollo económico sostenible:

- Incorporando en el modelo de crecimiento económico el enfoque de desarrollo sostenible que promueva la equidad y la inclusión social.
- Considerando las diversas potencialidades de los territorios, las dinámicas económicas de las ciudades y sus actores económicos.
- Teniendo en cuenta esta nueva política nacional como la base para el diseño de las políticas descentralizadas de desarrollo económico, que incluyan el fortalecimiento de los Centros de Innovación Tecnológica-CITES, los fondos concursables de investigación y desarrollo, las plataformas de servicios para las micro, pequeñas y medianas empresas con participación de gobiernos regionales.

Ministerios de sectores productivos, gobiernos regionales, gobiernos locales, CEPLAN y MEF.

CONSIDERACIONES ADICIONALES ANTE EL CAMBIO DE AUTORIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL

El inicio de una nueva gestión gubernamental constituye una oportunidad para fortalecer la descentralización como política de Estado, y la presente **Agenda Crítica** contiene propuestas orientadas a este propósito. Teniendo en cuenta las iniciativas planteadas por la nueva administración, se sugiere considerar que:

- La creación e implementación de nuevos programas o servicios de protección social debería inscribirse en la etapa actual del proceso de descentralización y las políticas y programas existentes. Por ejemplo, el diseño e implementación del Programa *Cuna Más* debe tener en cuenta el Programa Nacional *Wawa Wasí*, que viene siendo transferido a los gobiernos locales; así como, el Programa del Vaso de Leche que fue creado hace más de 20 años y que es gestionado directamente por las municipalidades. En esa medida, la creación de éste y otros programas anunciados en su respectivo plan de gobierno, constituye una oportunidad de alinear las políticas nacionales con las regionales y locales, y mejorar los servicios que se brindan a través de los mismos.
- La formulación de una nueva política de descentralización fiscal, que busque reducir la falta de previsibilidad e inequidad en la distribución de los recursos públicos, debería ser el marco en el cual se desarrolle la propuesta de creación del impuesto a las ganancias extraordinarias de las actividades mineras (*impuesto a las sobreganancias*) o cualquier otra medida similar.

Lima, julio de 2011.