

---

## 6 Descentralización



### Consenso del Acuerdo Nacional

#### Política 8

#### DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA EN RESPALDO DE UN DESARROLLO INTEGRADO Y SOSTENIBLE DEL PERÚ

#### **Acuerdo Principal:**

Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

### **Algunos compromisos para lograr tal acuerdo:**

El Estado deberá:

1. Apoyar el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales,
2. institucionalizar la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas,
3. establecer una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno,
4. favorecer la conformación de espacios regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica.

### **Algunas metas:**

1. En diciembre de 2006 todos los gobiernos regionales, provinciales y distritales contarán con planes de gestión, planes concertados de desarrollo local y presupuestos participativos,
2. el 2006 todos los gobiernos regionales y locales contarán con oficinas de promoción de inversiones,
3. el 2011 todos los gobiernos regionales habrán asumido el íntegro de las funciones previstas en sus leyes orgánicas,
4. el 2006 existirá una delimitación de funciones y competencias entre los diferentes niveles del Estado,
5. el 2006 se habrán resuelto todos los problemas de demarcación territorial.

## Los temas clave

Este Gobierno encaró un proceso de descentralización que estaba llamado a satisfacer un viejo anhelo. Tras poco más de tres años de vida, el proceso es susceptible de una primera evaluación. Como se verá a continuación, es un proceso complejo, que aún requiere definiciones y precisiones para que pueda alcanzar los objetivos que persigue.

### **1. Demarcación territorial**

Para que el proceso de descentralización pueda seguir llevándose a cabo, es necesario que se resuelva, en una dirección u otra, los distintos diferendos de delimitación territorial, que de acuerdo al Plan Anual de Demarcación Territorial 2005 se presentan en 92% de las provincias y 79,8% de los distritos. La ausencia de una correcta delimitación territorial dificulta el trabajo de cada unidad política y administrativa, favorece los conflictos y se traduce en una dificultad mayor en el objetivo de conseguir espacios que integren regiones.

### **2. Competencias y Transferencias**

Aún cuando la Ley de Bases de la Descentralización señala una serie de competencias exclusivas y/o compartidas para los distintos niveles de gobierno, en la práctica esta delimitación se ha mostrado poco definida sin que llegue a estar finamente trazada la línea que señala qué competencias corresponden a cada nivel de gobierno, lo que podría generar duplicidades pero sobre todo afectar el objetivo primordial de las transferencias, esto es: que el Estado brinde mejores servicios a la población. En la medida que estas competencias sean bien delimitadas las transferencias efectivas podrán realizarse con mayor eficiencia; a la fecha sólo el Sec-

tor Salud cuenta con una definición clara, elaborada concientemente.

### **3. Capacitación**

Para que estas transferencias de competencias sean efectivas y no afecten los servicios que la ciudadanía recibe existe la necesidad de invertir en desarrollo de capacidades de gestión a nivel local y regional para acelerar los procesos de acreditación y transferencia, y sobre todo para que los gobiernos locales y regionales puedan gestionar adecuadamente las nuevas competencias recibidas. Además se requiere información para medir los avances en cuanto al desarrollo de capacidades, principalmente en cuanto a desempeño de los gobiernos descentralizados.

### **4. Descentralización fiscal**

La Ley de Descentralización Fiscal pospone la verdadera descentralización fiscal –coparticipación de impuestos nacionales con gobiernos regionales- a la conformación de regiones, lo cual nos llevaría al 2011, fecha en que se instalarían los gobiernos regionales de las nuevas regiones. Es importante partir por definir cuál es la recaudación que se da en cada departamento y cuánto lo que necesitará cada gobierno regional para gestionar las competencias con las que cuenta y aquellas en proceso de transferencia.

### **5. Participación ciudadana**

El Acuerdo Nacional planteó que el proceso de descentralización debía ser uno donde primaran los espacios de participación ciudadana. Así, los Consejos de Coordinación sean Regionales o Locales debían convertirse en una instancia privilegiada para la elaboración de presupuestos participativos y planes de acción pero en la práctica no han tenido la importancia que se esperaba. Se han dado avances significativos

con el presupuesto participativo, pero queda por evaluar cómo deben ser los espacios de concertación con la ciudadanía, lo cual incluye revisar los porcentajes de representación establecidos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en estas instancias.

## 6. Conformación de regiones

Uno de los objetivos del proceso de regionalización era conformar regiones que se convirtieran en espacios que favorecieran el desarrollo. La derrota clara del primer intento de conformación de estas regiones en un referéndum obliga a pensar qué sucederá con esta prioridad del proceso. Es importante analizar las causas de la derrota, definir si el próximo referéndum será el 2009 como está establecido, evaluar la posibilidad de continuar con el esquema de conformar regiones a partir de departamentos o de favorecer primero el cambio de jurisdicción de provincias y distritos y plantear la agenda futura en el tema.

### Los conceptos clave:

**Competencias:** Conjunto de atribuciones propias, inherentes o asignadas a un nivel de gobierno provenientes de un mandato constitucional y/o legal.

**Proceso de conformación de regiones:** El primer paso para conformar una región es la presentación de un expediente técnico que sustente su viabilidad, luego viene la aprobación del mismo por CND-PCM y finalmente el desarrollo del referéndum en los departamentos involucrados en la propuesta de región.

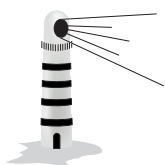
**Coparticipación de impuestos:** Asignación de lo recaudado en una región a su gobierno regional por los impuestos nacionales de IGV (sin IPM), ISC y Renta de personas naturales,

que reemplazará a las transferencias actuales del MEF. Sólo se aplica para regiones que se conformen. Más que recursos adicionales implica mayor autonomía.

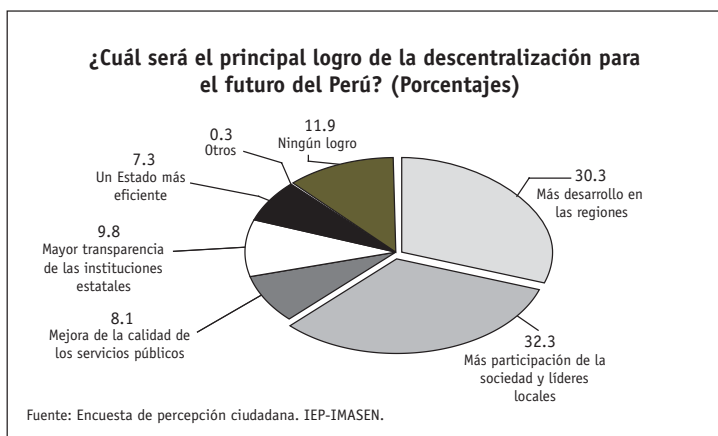
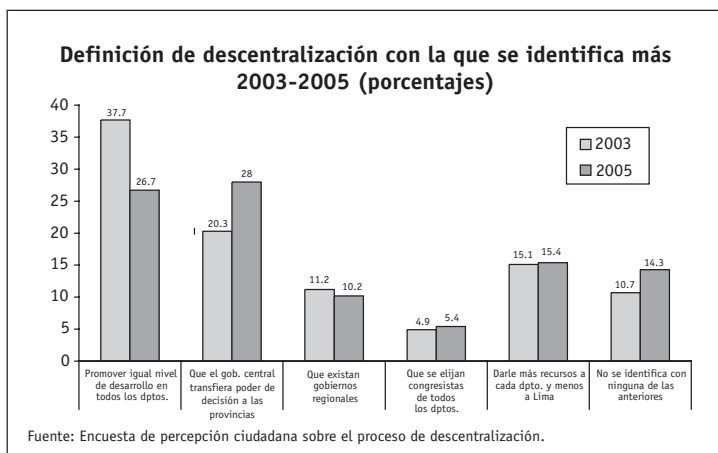
**Sistema de Información para la Gestión Pública Descentralizada:** Sistema de Información por implementar que permitiría monitorear la evolución de las capacidades de los gobiernos regionales y locales, así como su desempeño en la gestión de sus responsabilidades, a través de indicadores previamente definidos.

**Transferencia de funciones:** Es el proceso de entrega por parte del gobierno nacional y de recepción por parte del gobierno regional o local de las funciones que le han sido asignadas por sus respectivas leyes orgánicas junto con los recursos asociados para el desarrollo de las mismas. Estas transferencias están sujetas a la acreditación por parte del Consejo Nacional de Descentralización.

**Sistema de Acreditación:** Principios y procedimientos que orientan el proceso de transferencia y que tienen como objetivo determinar si un gobierno regional o local cuenta con las capacidades necesarias para que se le transfieran funciones sectoriales, programas o proyectos, conjuntamente con el personal, acervo documentario, recursos presupuestales y bienes muebles e inmuebles vinculados con ello.



## ¿En qué estamos?



Los cuadros anteriores muestran que la ciudadanía considera que la descentralización consiste principalmente en que el gobierno central transfiera poder de decisión a las provincias y espera que implicará mayor participación de la sociedad y líderes locales.

### Variación del Presupuesto de la República según niveles de gobierno

Presupuesto General Ámbito de Gobierno	2004		2005		2004-2005	
	% del total	S./	% del total	S./	Variación peso relativo	S./
Total	100.0	44,116.00	100	49,387.00		
Gobierno Central	77.0	33,969.32	77.5	38,289.00	0.5	4,319.68
Gobiernos Regionales	15.0	6,617.40	15.7	7,732.00	0,7	1,114.60
Gobiernos Locales	8.0	3,529.28	6.8	3,366.00	-1,2	163.28

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana

### Transferencia por sectores para el periodo 2005-2009

Sector	Funciones a transferir	Programadas 2005
1 Agricultura	13	6
2 Economía y Finanzas (Promoción de la inversión privada)	1	
3 Educación	21	
4 Energía y Minas	13	2
5 Mujer y Desarrollo Social	12	
6 PCM	18	
7 Producción	2	
8 Salud	16	13
9 Trabajo y Promoción del Empleo	18	
10 Transportes y Comunicaciones	13	7
11 Turismo	4	
12 Vivienda, Construcción y Saneamiento	8	
<b>TOTAL</b>	<b>139</b>	<b>28</b>

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana

Si bien el cuadro superior muestra el número de funciones a transferir, se hace necesario un análisis más fino para ver aquello que se está transfiriendo y en qué condiciones. El cuadro siguiente presenta la transferencia de programas y proyectos.

### TRANSFERENCIAS 2003 - 2004 DE PROGRAMAS Y PROYECTOS Y GOBIERNOS ACREDITADOS

Programa o Proyectos	Transferencias 2003		Transferencias 2004	
	Gobiernos descentralizados a los cuales correspondía transferencias	Certificados/ acreditados	Gobiernos descentralizados a los cuales correspondía transferencias	Certificados/ acreditados <sup>1</sup>
<b>NIVEL DE GOBIERNO REGIONAL</b>				
Proyectos Especiales de INADE a Gobiernos Regionales	9	8	7	7
Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Departamentales de PROVIAS RURAL (MTC)	12	12 <sup>2</sup>		
Proyectos de Electrificación Rural a cargo del Ministerio de Energía	17	17 <sup>3</sup>		
Proyecto PROALPACA			3	3
14 Proyectos ganaderos de la Dirección Nacional de Promoción Agraria			12	9
384 Equipos mecánicos del Ministerio de Transportes			24	24
Plan Copesco, del Mincetur			1	1
4 Embarcaderos lacustres y 5 fluviales, del MTC			2	2
<b>NIVEL DE GOBIERNO LOCAL</b>				
Programas de Complementación Alimentaria de PRONAA	194	67 certificadas/ 64 firmaron convenios de gestión	127	58
Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales de PROVIAS RURAL a Municipalidades Provinciales	22	22 <sup>4</sup>	38	36
Proyectos de Reconstrucción a nivel local de ORDESUR <sup>5</sup>	29	29		
Proyectos de Infraestructura Social de FONCODES a Municipalidades Distritales	498	241	257	165

<sup>1</sup> Cabe señalar que este dato consigna los gobiernos regionales y locales que cumplieron con entregar la información para transferencia, mas no necesariamente significa que se ha hecho una transferencia efectiva, que implique que los gobiernos descentralizados posean los bienes o ejecuten los programas y proyectos

<sup>2</sup> Este número comprende los cuatro gobiernos regionales que fueron certificados en el 2003 de acuerdo al Decreto Supremo N° 088-2003-PCM y 8 que fueron certificados en el mes de enero de 2004 conforme a lo señalado por PROVIAS RURAL del MTC.

<sup>3</sup> Es importante precisar que durante el año 2003 el Ministerio de Energía y Mina suscribió Acuerdos de Gestión con los Gobiernos Regionales, tanto con los 17 en los cuales se estaban ejecutando proyectos como con los 9 restantes. En el marco de estos Acuerdos, durante el 2004 el MINEM desarrolló actividades de capacitación y asistencia técnica.

<sup>4</sup> Este número comprende los 12 gobiernos locales que fueron certificados en el 2003 de acuerdo al Decreto Supremo N° 088-2003-PCM y 10 que fueron certificados en el mes de enero de 2004 conforme a lo señalado por el CND.

<sup>5</sup> ORDESUR fue desactivado mediante Decreto Supremo N° 019-2003-VIVIENDA, 9 de agosto de 2003.

### Resultados del Referéndum por departamento

Propuesta de Región	Departamento	% de votos por el NO	% de votos por el SI
Apurímac-Cusco	Apurímac	59.26	28.4
	Cusco	56.11	34.88
Tacna-Arequipa-Puno	Arequipa	43.42	50.05
	Puno	64.81	23.78
	Tacna	79.14	10.82
Ayacucho-Huancavelica-Ica	Ayacucho	65.5	22.39
	Huancavelica	73.47	16.51
	Ica	75.79	19.85
Nor Centro Oriente	Ancash	80.66	11.27
	Huánuco	76.17	14.87
	Junín	79.53	13.41
	Lima Provincias	72.16	20.71
	Pasco	80.43	12.75
Norte	Lambayeque	75.7	18.56
	Piura	72.64	19.26
	Tumbes	72.76	22.11
<b>TOTAL</b>		<b>69.03</b>	<b>22.93</b>

Fuente: Resultados dde Referendum 2005.