

MAYO 2013

## Carta del Presidente



La elección del nuevo Consejo Directivo de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) unas semanas atrás, representa un nuevo paso en el proceso de fortalecimiento institucional de ésta. La gestión 2012-2013 del Consejo Directivo que liderara el Presidente de San Martín, César Villanueva, dejó un posicionamiento claramente establecido. El Foro *Nuevo Pacto Descentralista a Diez Años de la Instalación de los Gobiernos Regionales* sirvió como espacio público para la presentación de la agenda descentralista de la Asamblea, la misma que establece las prioridades de los gobiernos regionales en materia de la conducción del proceso, gestión descentralizada,

descentralización fiscal, la necesaria reforma de los gobiernos regionales atendiendo las debilidades que presentan los recursos humanos en los tres niveles de gobierno, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeamiento, el ordenamiento territorial, la regionalización del país y la promoción de una propuesta de desarrollo económico productivo, además de la participación ciudadana y la transparencia.

El Foro sirvió también para afirmar el papel de la Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados que integramos con la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), la que difundió los comentarios conjuntos de las tres instituciones al Plan Nacional de Descentralización 2013-2016, que previamente se entregaron a la Presidencia del Consejo de Ministros.

El nuevo Consejo Directivo que tenemos el honor de presidir, tiene el mandato de profundizar el posicionamiento de la Asamblea continuando con los procesos que ya se encuentran en curso. La Comisión Multisectorial Temporal de Descentralización Fiscal está concluyendo la redacción de su informe final de propuestas en la materia, analizando su viabilidad y los pasos que se requieren para avanzar en la dirección planteada. La Asamblea está vigilante de los resultados de ese esfuerzo intergubernamental, como lo está

también de la marcha de las Comisiones Intergubernamentales de Educación y Salud, así como de la tarea de propuesta de reforma de ese sector, encargada al Consejo Nacional de Salud, con la participación de la ANGR.

De igual manera, desde el Acuerdo Nacional estamos buscando incidir en la definición de la política pública de ordenamiento territorial y nos hemos incorporado a la Comisión creada por ley para formular el reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, que debe ser el espacio llamado a definir concertadamente el futuro y la profundización de la descentralización. Con la Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados y con otros actores de la sociedad civil e incluso con poderes del Estado, estamos interesados en impulsar un debate que permita reformar la revocatoria, hoy día desnaturalizada como lo evidenció el reciente proceso vivido en Lima, a fin de que sea un mecanismo real de participación democrática cuyo objetivo no puede ser afectar la gobernabilidad y crear el caos político.

Como parte del fortalecimiento institucional que buscamos, nuestro mandato busca asegurar la participación de los Presidentes Regionales en aquellas Comisiones y Grupos de Trabajo con el Ejecutivo y con otros niveles de gobierno, priorizando aquellas que suponen una definición política. Como Asamblea queremos caminar a un funcionamiento articulado y cada vez más orgánico. Pero buscaremos también desarrollar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los distintos gobiernos regionales, incentivar la asistencia técnica y la cooperación más fluida entre nuestros socios, visibilizar nuestro aporte cotidiano al desarrollo y la inclusión social en el país.

Con esa perspectiva, una de nuestras primeras tareas ha sido la visita que le hicéramos al Presidente del Consejo de Ministros, para reiterarle al Ejecutivo nuestra opción y nuestro compromiso con el relanzamiento de la reforma descentralista que requiere de un nuevo acuerdo alrededor de una agenda y una hoja de ruta con compromisos claros, en el que todos los actores deben dar signos visibles de su voluntad política y de su disposición en la materia. En esa visita, le ratificamos al Premier nuestra decisión de hacer realidad el Estado unitario y descentralizado que queremos, nuestra voluntad de acercar el Estado y los servicios públicos a la gente, la urgencia de llevar adelante políticas públicas de desarrollo sostenible e inclusión social, fortaleciendo la gobernabilidad y la gobernanza del Perú.

Pero también expresamos nuestra demanda de señales claras del gobierno nacional en este proceso. Señales claras en un escenario contradictorio en el que los 10 compromisos con la descentralización anunciados por el Premier en su reciente presentación en el Congreso de la República, coexisten con diversas decisiones recentralizadoras que siguen repitiéndose y con disposiciones arbitrarias como la nonagésima octava complementaria de la Ley de Presupuesto Público 2013, que ya denunciáramos en el Boletín anterior. El reconocimiento legal como sujeto de derecho público de la ANGR, incomprensiblemente postergado por el Ejecutivo, podría ser un buen signo en este contexto. ■

*Javier Atkins*

## La ANGR y el derecho de revocatoria

*El reciente proceso de revocatoria en Lima, evidenció una vez más la desnaturalización a la que se ha llevado al mecanismo que ha devenido en un instrumento de revancha política e incluso en campo de resolución de conflictos entre caudillos y grupos mafiosos, afectando la gobernabilidad de distintas circunscripciones en el país. En ese contexto, la ANGR, conjuntamente con AMPE y REMURPE, organizamos el 4 de abril un desayuno de trabajo con la cooperación del Programa ProDescentralización y la Asociación Transparencia, para discutir las propuestas de los gobiernos regionales y locales para reformar la ley 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos. La posición inicial de la Asamblea se resume en el texto siguiente.*

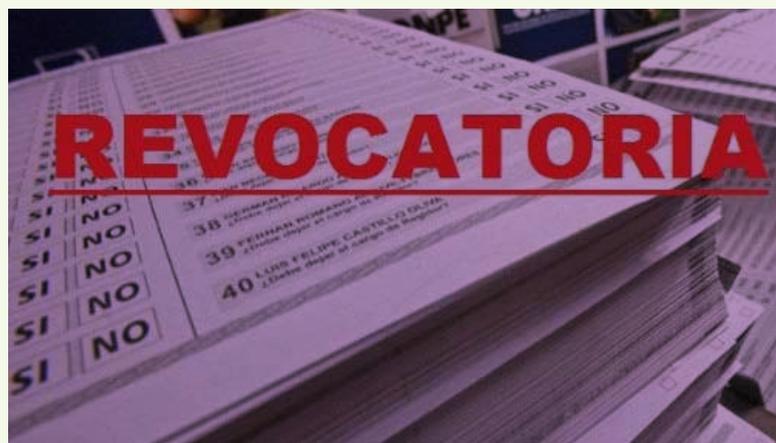
**E**n principio, la revocatoria es un derecho democrático y un mecanismo de participación ciudadana. Es la contraparte del derecho a elegir. Hay que ser claros en que se trata de un procedimiento de carácter político, tan político como el voto para elegir autoridades. Fundamentada en los principios de soberanía popular y representación, es el pueblo el que otorga y deja sin efecto un mandato mediante consulta popular. No creemos en consecuencia que haya que desaparecer la revocatoria, ni los demás derechos de participación que la Constitución y la ley 26300 consagran: referéndum, iniciativa legislativa, demanda de rendición de cuentas, remoción de funcionarios.

Desde 1997, año en que se llevó a cabo el primer proceso de revocatoria, se han realizado ocho consultas, todas ellas de autoridades locales. A partir del 2008 se observa el incremento de las autoridades revocadas, superándose el 40% de aquellas cuyo mandato fue materia de consulta. El 2012 se realizaron 222 procesos, efectivizándose la revocatoria de autoridades en 120 circunscripciones, en 84 de las cuales fue necesario realizar nuevas elecciones municipales porque se revocó a más de un tercio de sus autoridades.

No obstante tales indicios y las voces preocupadas de autoridades subnacionales y especialistas en materia electoral que alertaban desde años atrás por los problemas crecientes ligados al mecanismo –más de 200 alcaldes y más de 800 regidores revocados-, fue necesario que el proceso llegara a Lima para tomar conciencia de lo que venía ocurriendo. En sentido estricto, el

origen del problema radica en que este derecho está pensado para situaciones de democracia representativa con sistema de partidos políticos “realmente existentes”. En el Perú, y especialmente en el ámbito municipal, esto no ocurre. De allí que la revocatoria, antes que un mecanismo de participación democrático se convirtiera crecientemente, en un instrumento de venganza política e incluso en campo de resolución de conflictos entre caudillos y no pocos grupos de mafiosos. Esto es consecuencia de muchos factores, pero especialmente del impacto negativo de la década del 90 donde se atacó sistemáticamente a los partidos, ya sea a través de la ley, la corrupción o la violencia subversiva. En otras palabras, la revocatoria como derecho de participación de carácter político rige en un contexto en el que lo político como tal, ha perdido vigencia y no hay partidos que ordenen las demandas ciudadanas.

A ello, se suman las condiciones fáciles de acceso al ejercicio de este derecho: número de firmas;



adquisición de kits; recojo de firmas con controles laxos; posibilidad de rectificar situaciones que lindan el delito, como es el caso de firmas falsificadas que pueden ser subsanadas como si fueran errores involuntarios, etc. Esta facilidad hace que mucha gente se embarque en procesos de revocatoria e incluso, haya quienes lo “ejercen” como si se tratara de un oficio.

En este marco, desde tiempo atrás se habla de reformar o eliminar la revocatoria. No creemos que haya que desaparecerla, precisamente porque es un derecho democrático y un mecanismo de participación ciudadana, como afirmamos inicialmente. Precisamente por su carácter, donde el que otorga el voto lo deja sin efecto, no es preciso establecer causales. Aquellas previstas en la ley operan para situaciones objetivas: delito, condena, muerte, etc; así está establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el órgano detentador de esa atribución es el consejo regional o municipal. Ese procedimiento es de vacancia, no de revocatoria. Si un alcalde o regidor, presidente regional o consejero incurre en causal de vacancia, puede serlo.

Así las cosas, la revisión de la revocatoria debe hacerse en el marco de conjunto de los derechos de participación y control ciudadanos de la Constitución y la Ley 26300. Los derechos allí consagrados abren distintas opciones para resolver el desacuerdo entre las decisiones del gobernante y la voluntad popular. Cada uno de esos derechos tiene un rango de acuerdo a la situación que atiende. Así, el referéndum sirve para derogar una norma que afecta a la mayoría; la iniciativa legislativa, para proponerla cuando la autoridad no da respuesta normativa a un problema acuciante; la demanda de rendición de cuentas para exigirla ante la falta de transparencia y la presunción de corrupción. En esta lógica, es claro que en un proceso democrático, la revocatoria es la última opción a tomar frente a una autoridad política elegida que actúa en desacuerdo y en forma contraria al interés de la mayoría. El marco legal tiene por lo menos tres caminos susceptibles

de recorrer antes de la revocatoria: el referéndum, la iniciativa legislativa y la demanda de rendición de cuentas. A fin de cuentas, el uso de mecanismos correctivos de iniciativa ciudadana debería ser siempre anterior a la medida extrema, la revocatoria.

Creemos que cualquier reforma del régimen legal de la revocatoria debe partir de este enfoque y poner condiciones a su empleo que demuestren el ejercicio arbitrario y contrario a la voluntad popular de la autoridad tanto como el ejercicio responsable del derecho ciudadano por los promotores. Ello sería posible si la ley estableciera como requisito legal que antes de la revocatoria se ejerza por lo menos uno de los mecanismos y que éste no sea considerado por la autoridad. Es decir que frente a una ordenanza se inicie un proceso de referéndum y la autoridad no le de trámite; que frente a una iniciativa legislativa presentada con los requisitos de ley, la autoridad no le dé el trámite previsto y no la incluya en la agenda del consejo (regional o municipal) o que frente a la demanda de rendición de cuentas, la autoridad no de cuenta de la gestión de los recursos públicos. El ejercicio responsable de la revocatoria por los ciudadanos promotores se evidenciaría con el ejercicio frustrado de por lo menos un mecanismo de participación y control, mientras que el ejercicio arbitrario y contrario a la voluntad popular de la autoridad se manifestaría con la negativa a reconocer el ejercicio de tales derechos.

Este cambio, necesariamente debe ser acompañado por otros complementarios en relación al periodo en el que es posible ejercer el derecho de revocatoria que deben ser analizados con mayor detalle. De igual manera, debe considerarse de forma más severa el control del cumplimiento de los requisitos de firmas para evitar que su falsificación quede como un “error” a rectificar y no sea sancionado, además de eliminar incentivos perversos como el derecho a reembolso de los gastos realizados por los promotores de la iniciativa, de ser ésta exitosa y la posibilidad de convocar a elecciones complementarias cuando se haya revocado a más del 50% de las autoridades locales o regionales.. ■

## Los gobiernos regionales y la pequeña agricultura: Una mirada desde el presupuesto

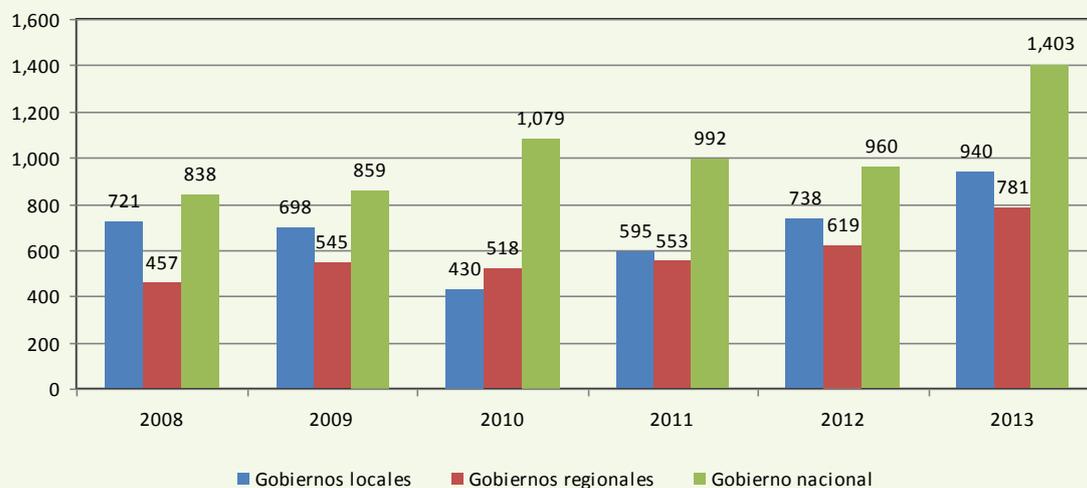
*Uno de los anuncios iniciales del gobierno actual, prometía el reencuentro histórico con el Perú Rural. Transcurridos más de 18 meses, y a pesar de que el Plan Estratégico del Ministerio de Agricultura 2012-2016 ratificó esa intención, no parecen haberse generado ni programas ni políticas que incluyan significativamente al pequeño agricultor. El 2013 declarado como el “Año de la inversión para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria” es una excelente oportunidad para mirar, en esta ocasión desde el presupuesto, cómo es la relación entre los gobiernos regionales y la pequeña agricultura.*

El artículo 88 de la Constitución, establece el apoyo preferente que el Estado debe prestar a la pequeña agricultura. Dicho apoyo debería reflejarse, además de en políticas y programas, en la relación que debe existir entre el presupuesto y, por lo menos, el aporte del agro al Producto Bruto Interno. Si nos guiamos por esta aproximación, parece claro que se está incumpliendo con el mandato constitucional. El 2012, el sector agropecuario representó el 7.2% del PBI y el sector agrícola representó el 4.4% de aquél. El PIA destinado a la pequeña agricultura, calculado por el presupuesto de la función agropecuaria sin incluir los grandes proyectos de inversión en la costa, alcanzó el 2013 los 3,124 millones de soles, que significaron poco más del 2.6% del PIA total.

El gráfico siguiente muestra la evolución del Presupuesto Institucional de Apertura destinado a la pequeña agricultura de acuerdo a los distintos niveles de gobierno entre el 2008 y el 2013. En el mismo, se observa que la participación de los gobiernos regionales se incrementa ligeramente, pasando del 22% del total del PIA, a cerca del 25% de éste.

Si hacemos el mismo análisis, contemplando el presupuesto per cápita con que cuenta la pequeña agricultura en el país, encontraremos que entre el 2006 y el 2011, éste aumentó en 16%, mientras que en ese mismo período el presupuesto per cápita nacional aumentó en 51%. Desde esta perspectiva, y en términos generales, es claro que nos encontramos aún lejos del esperado reencuentro con el Perú rural,

**PIA de pequeña agricultura por nivel de gobierno: 2008-2013**



Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2013



ratificado en el Plan Estratégico del Ministerio de Agricultura 2012-2016. Sin desconocer la importancia de las estrategias, programas y proyectos implementados en el marco de distintas políticas sociales desde el MIDIS y otros sectores, en materia de la pequeña agricultura, desde el Ministerio sigue primando la inercia institucional.

El naciente programa *Mi riego*, lanzado para este año con un presupuesto de 1,000 millones de soles, que será materia de análisis y comentario en próximos boletines, no resuelve las necesidades centrales de buena parte de la pequeña agricultura –se trata de proyectos en áreas de más de 500 hectáreas con calificación del SNIP- además de obviar las competencias de los gobiernos regionales en la materia y no contemplar adecuadamente la indispensable coordinación intergubernamental.

No obstante esa situación general, los distintos gobiernos regionales, a pesar de las limitaciones de los recursos con los que cuentan para esta función, buscaron asignarle más importancia a la pequeña agricultura, asignándole mayores recursos en su Presupuesto Institucional Modificado. De esta manera, los 619 millones previstos en el PIA, se incrementaron hasta 1,108.8 millones en el PIM del año 2012. Todos los gobiernos regionales,

sin excepción, incrementaron los montos absolutos de los recursos destinados a este fin.

Por esta vía, de 8 gobiernos regionales (Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Huanuco, Lima, Moquegua, Piura, San Martín y Tacna) que dedicaban más del 5% de su presupuesto total en su PIA a la pequeña agricultura el 2012, en el PIM fueron 11 los que estuvieron por encima de ese porcentaje (Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Lima, Madre de Dios, Loreto, Moquegua, Piura, Tacna y Tumbes), destacando claramente los casos de Moquegua (13.7%), Ayacucho (11.0%), Tacna (9.7%) y Piura (9.6%).

El cuadro que se incluye al final del texto muestra la participación de la pequeña agricultura en el presupuesto total y en el presupuesto de inversión de las distintas regiones del país. Como se observa en el mismo, 11 gobiernos regionales presupuestaron recursos de inversión tanto en el PIA como en el PIM que superaban el 10% de su inversión total. Entre un presupuesto y el otro, en el que en todos los casos se produjeron incrementos importantes en números absolutos, 11 gobiernos regionales incrementaron también el porcentaje de inversiones en pequeña agricultura sobre el porcentaje total entre un presupuesto y otro.

Adicionalmente, hay que considerar que distintos gobiernos regionales contribuyeron con recursos adicionales a la pequeña agricultura. Así, por ejemplo, el 2012 los gobiernos regionales de Apurímac, Cusco y Huancavelica aportaron cerca de 27 millones de soles como cofinanciamiento para proyectos que viene llevando adelante Procompite.

Finalmente se puede afirmar que el 70% de los recursos que las regiones destinan a la pequeña agricultura se concentra en pequeños canales y obras de irrigación, estando pendiente el desafío de responder a la diversificación de las inversiones, respondiendo a otras demandas como la innovación tecnológica y el acceso a mercados. ■

### Participación de la pequeña agricultura en el presupuesto total y en el de inversiones por regiones: 2012

Región	Presupuesto Total				Presupuesto Inversión			
	PIA		PIM		PIA		PIM	
	Total*	% PA	Total*	% PA	Total*	% PA	Total*	% PA
Amazonas	334.1	1.3	614.9	2.4	90.7	1.9	297.6	3.8
Ancash	768.0	2.3	1,625.5	6.2	142.4	9.0	729.9	11.2
Apurímac	419.5	6.7	720.8	6.7	83.5	27.6	281.1	14.7
Arequipa	967.7	7.1	1,311.2	4.9	355.6	17.8	530.0	10.9
Ayacucho	624.3	7.9	990.2	11.0	148.3	27.6	339.4	29.4
Cajamarca	839.5	2.0	1,346.0	2.4	129.7	7.1	447.6	5.5
Cusco	1,021.5	2.0	1,563.8	6.4	301.9	4.5	651.3	14.0
Huancavelica	458.1	5.7	794.0	5.2	127.1	15.5	298.5	10.6
Huánuco	499.3	2.4	870.1	2.9	140.7	5.3	380.1	5.6
Ica	524.4	3.5	763.3	3.5	118.5	12.8	228.4	8.8
Junín	735.1	2.4	1,045.2	1.4	74.2	9.2	286.9	2.4
La libertad	896.1	1.4	1,331.5	4.0	139.6	5.0	226.2	12.2
Lambayeque	520.6	1.6	852.6	1.4	61.2	2.7	282.6	1.1
Lima	663.0	7.4	978.5	5.3	117.9	30.9	310.2	12.7
Loreto	843.0	2.3	1,285.5	1.0	256.0	2.6	458.6	0.8
Madre de Dios	161.4	3.4	282.3	5.5	57.2	2.6	148.4	7.7
Moquegua	264.0	9.4	412.7	13.7	103.5	20.6	185.7	26.1
Pasco	245.5	2.2	502.7	3.6	73.5	2.4	237.7	5.4
Piura	933.2	11.1	1,351.1	9.6	210.0	39.4	441.1	24.5
PC del Callao	715.1	0.2	1,114.9	0.1	185.0	0.0	439.5	0.0
Puno	858.7	2.4	1,300.8	3.7	154.9	9.6	444.6	9.3
San Martín	587.5	6.1	873.2	3.2	180.2	17.4	378.0	5.8
Tacna	326.4	8.2	634.4	9.7	104.7	22.5	321.8	17.7
Tumbes	245.9	3.5	469.9	5.6	69.2	8.8	227.1	9.9
Ucayali	337.5	5.0	578.8	2.9	73.1	14.9	218.0	4.7
<b>Total</b>	<b>14,789.3</b>	<b>4.2</b>	<b>23,614</b>	<b>4.7</b>	<b>3,498.5</b>	<b>13.1</b>	<b>8,790.3</b>	<b>10.2</b>

\* En millones de soles

% PA: Porcentaje destinado a pequeña agricultura

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, 2013

# A propósito del plan nacional de descentralización 2013-2016: elementos para la agenda descentralista

*De cara al objetivo de la ANGR de contribuir a un nuevo pacto que permita relanzar una descentralización orientada a alcanzar fines específicos para el desarrollo y bienestar de las personas, así como la eficacia en el territorio, acercando el Estado a la población para poner en marcha políticas públicas de desarrollo sostenible y los servicios públicos al alcance de ciudadanos y ciudadanas, la Asamblea entiende que hay temas básicos que deben ser incorporados, que resultan indispensables en un Plan Nacional de Descentralización, como el que se está discutiendo, si se quiere que éste suponga el acuerdo de los tres niveles de gobierno y la sociedad civil.*

Necesitamos un esquema de gestión descentralizada, que debe contemplar: (i) las responsabilidades propias y compartidas de cada uno de los tres niveles de gobierno y la oportunidad de las intervenciones; (ii) la identificación y concertación de resultados claros para la gestión y prestación de servicios a las personas; (iii) el levantamiento ordenado de las restricciones, contenidas en normas nacionales y directivas sectoriales, que limitan la gestión de los programas y servicios; (iv) el contenido y alcance del concepto de rectoría nacional, que deberá incluir el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica, así como la provisión de recursos financieros y el monitoreo y evaluación del cumplimiento de las políticas; (v) un sistema de seguimiento y evaluación de dicha gestión. El diseño debe atender las particularidades sectoriales y las exigencias de la gestión territorial, debiendo incorporarse a la Ley de Bases de la Descentralización. **En el corto plazo:** (i) aprender y sacar lecciones de las experiencias en curso, especialmente la del sector educación y fortalecer las comisiones intergubernamentales, convirtiéndolas en espacios efectivos de concertación y toma de decisiones y concluir con la delimitación de competencias compartidas, culminando las matrices de los tres niveles de gobierno; (ii) adecuar la estructura y organización de los GR para permitirles que se organicen de acuerdo a sus necesidades y posibilidades para responder a sus nuevas responsabilidades y la prestación de servicios; (iii) clarificar los alcances de la articulación política y

la articulación operativa –para la gestión– de los tres niveles de gobierno y de los sectores para la prestación efectiva de los servicios a las personas.

Para asegurar la conducción del proceso es necesario fortalecer al órgano conductor de éste, asegurándole un carácter intergubernamental y operativo y la autonomía técnica, administrativa, financiera y política para el cumplimiento de sus funciones. **En el corto plazo:** (i) modificar el reglamento del CCI para que sea una efectiva instancia de articulación y fortalecer a las asociaciones de gobiernos subnacionales mediante su reconocimiento legal; (ii) fortalecer la Secretaría de Descentralización y hacer de la misma una instancia de coordinación ejecutiva con representantes de los tres niveles para implementar las políticas definidas por el CCI. En el mediano plazo, evaluar la pertinencia de contar con una instancia ejecutiva rectora de la descentralización y modernización del Estado a nivel ministerial (que incluya las actuales funciones de la Secretaría de Descentralización, la Secretaría de Gestión Pública, SERVIR y CEPLAN), de tal manera que pueda conducir la política de descentralización desde un nivel más alto de gestión pública.

Es necesario discutir y aprobar una política de descentralización fiscal que tome como puntos de partida: (i) las responsabilidades de gasto que tienen los gobiernos descentralizados para cumplir con las funciones transferidas; (ii) las propuestas presentadas el 2010 por la Comisión Multisectorial a la PCM; (iii) la propuesta de la ANGR de un



modelo de coparticipación tributaria; (iv) la transparencia y predictibilidad en la asignación de recursos transferidos; (v) la revisión de la distribución de la asignación del canon como oportunidad para reducir las brechas de ingresos entre los gobiernos descentralizados. **En el corto plazo:** (i) institucionalizar una instancia permanente de diálogo intergubernamental sobre programación presupuesto y descentralización fiscal (ii) que la Ley de Presupuesto Público 2014 contemple mejor distribución de recursos destinados a gasto corriente y gasto de inversión de acuerdo a nuestras responsabilidades y la provisión de servicios; (iii) costear las funciones y servicios actualmente a cargo de cada nivel de gobierno (lo que están haciendo); (iv) revisar la metodología actual del presupuesto porque excluye a los gobiernos descentralizados de la formulación de programas estratégicos y la definición de metas; (v) coordinación y reglas claras para la programación, ejecución presupuestal y distribución de recursos que den predictibilidad a la gestión de los gobiernos subnacionales.

Para facilitar las reformas institucionales en curso en los GR y alentar otras, se requieren distintas mejoras: (i) flexibilizar la estructura de las gerencias regionales que establece la LOGR; (ii) eliminar la

obligatoriedad de mantener las administraciones subregionales heredadas de la CTAR (LBD); (iii) permitir la recomposición de las UE presupuestales existentes en cada GR, en base a normas técnicas elaboradas por el MEF, para adecuarlas a los requerimientos de sus reformas organizativas; (iv) crear instancias institucionales obligatorias de articulación-coordinación regional/local bajo liderazgo de cada gobierno regional; (v) fortalecer la representatividad y las capacidades de los Consejos Regionales para cumplir su rol normativo, fiscalizador y de representación. **En el corto plazo:** (i) contar con un balance y lecciones aprendidas de los procesos de reforma organizativa de los gobiernos regionales que la han emprendido.

Para atender las debilidades que presentan los recursos humanos en los tres niveles de gobierno es necesaria una reestructuración general del sistema de carrera pública del Estado y no sólo la adopción de políticas puntuales. **En el corto plazo:** (i) aprobar normas pendientes como la Ley de Carrera Pública y la Ley que uniformice los sistemas de remuneración; (ii) fortalecer al ente rector de la política de recursos humanos y en el mediano plazo evaluar la pertinencia de subsumir sus funciones en una instancia ejecutiva rectora de la descentralización

y modernización del Estado a nivel ministerial; (iii) concluir con la construcción de un Sistema Nacional de Recursos Humanos.

Es urgente fortalecer el Sistema Nacional de Planeamiento y replantear el CEPLAN para hacerlo un órgano articulador de los tres niveles de gobierno, que brinde asistencia técnica a las distintas regiones empeñadas en crear sus Centros de Planeamiento Estratégico Regional. **En el corto plazo** se requiere de una versión revisada y discutida por todos los niveles de gobierno y los agentes sociales y económicos del Plan Estratégico Nacional. **En el mediano plazo**, evaluar la pertinencia de subsumir sus funciones en una instancia ejecutiva rectora de la descentralización y modernización del Estado a nivel ministerial.

En materia de regionalización, el GN debe impulsar un debate nacional que desde un enfoque territorial aborde distintos aspectos como el patrón de acumulación, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. La regionalización debe vincularse con la reforma integral del Estado, la equidad social, el diálogo intercultural y la eficacia de las políticas públicas. **En el corto plazo:** (i) CEPLAN y la SD deben avanzar en el diseño de un plan, donde las regiones no sean entendidas sólo como nueva demarcación político administrativa (sistema cuencas como base de corredores económicos, cadenas productivas, redes y alianzas estratégicas y clusters sostenibles); (ii) fortalecer las JCI desarrollando sus capacidades para diseñar e implementar proyectos y formular políticas interdepartamentales; (iii) aprobar el reglamento de la Ley de Mancomunidades Regionales, incomprensiblemente demorado.

Sobre el ordenamiento territorial, es necesario discutir y aprobar una ley que establezca un sistema nacional de ordenamiento territorial y las competencias de cada nivel de gobierno para realizar una gestión sostenible del territorio y al servicio de las personas. **En el corto plazo:** (i) consensuar en el Acuerdo Nacional la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial; (ii) avanzar en los procesos de ordenamiento territorial en las regiones que ya concluyeron y tienen aprobada su ZEE; (iii) desincentivar la creación de distritos y provincias y simultáneamente acelerar el proceso de

demarcación y ordenamiento territorial a través de un Plan de Desarrollo Territorial vinculado con los procesos e iniciativas de ordenamiento reales, a fin de tener un territorio más ordenado, menos atomizado y donde se puedan aprovechar eficientemente los recursos.

Precisamos revisar el modelo económico, de manera coordinada con los gobiernos descentralizados, para elaborar una propuesta de desarrollo económico productivo que: i) promueva la inclusión social y aproveche las potencialidades de cada región, genere eslabonamientos productivos y articule los territorios menos desarrollados a las ciudades intermedias; ii) defina la rectoría en materia de desarrollo económico para contar con lineamientos de política sobre los cuales los gobiernos subnacionales ejecutan sus acciones. **En el corto plazo:** (i) poner especial énfasis en la promoción del desarrollo rural y la pequeña agricultura. Para ello necesitamos definir claramente las competencias de los gobiernos regionales y locales y reforzar a las direcciones y gerencias agrarias, además de fortalecer el rol rector del gobierno nacional, que debe reflejarse en la definición concertada de los objetivos y estrategias nacionales, tanto como en la asignación de mayores recursos.

En relación a la participación ciudadana, es necesario revisar el marco normativo de los mecanismos de participación ciudadana para hacerlo más flexible y coherente con la heterogeneidad de gobiernos descentralizados y sus territorios, alinear los procesos de planeamiento y presupuesto y articular los niveles gubernamentales de planeamiento para desarrollar una gestión territorial.

Finalmente, sobre la transparencia se requiere incorporar normas que dispongan el tipo de información a presentar en la rendición de cuentas, la oportunidad para realizarlas y las responsabilidades de quienes no cumplan con ellas. **En el corto plazo:** (i) promover y hacer seguimiento del portal estándar y establecer incentivos y sanciones para los 3 niveles de gobierno; (ii).extender la política de gobierno abierto a todos los niveles de gestión gubernamental e impregnar a la administración pública de la necesidad de prácticas de transparencia como base para la gestión democrática descentralizada. ■

## Sobre las transferencias en el marco de la descentralización fiscal

*La Comisión Multisectorial Temporal en Materia de Descentralización Fiscal está próxima a terminar la tarea que le fuera encomendada por la Presidencia del Consejo de Ministros. En ese marco, desde los gobiernos subnacionales se ha coincidido en la necesidad de “ordenar” las transferencias existentes, articulándolas progresivamente para transitar en el mediano plazo a un sistema coordinado de financiamiento subnacional. La reflexión que sigue a continuación recoge muchos de los planteamientos que hiciera Raúl Molina en el Foro organizado por la Asamblea.*

De acuerdo a la información del SIAF, el año 2011 los gobiernos regionales tuvieron 7,945 millones de soles de ingresos totales; ese mismo año, sin embargo, gastaron 17,200 millones. Ambos datos, aparentemente contradictorios, son correctos y se entienden porque los recursos provenientes de la fuente de financiamiento recursos ordinarios, gastados por las regiones en el financiamiento de los servicios públicos de su responsabilidad (51% en educación, 21% en salud), son considerados como recursos del gobierno nacional ejecutados por los gobiernos regionales y no, como transferencia fiscal.

Más allá de la visión de los gobiernos regionales como “agencias ejecutoras”, que suponen estas cifras, es cierto que las funciones transferidas conservan una estructura de gasto fuertemente marcada por el rubro de personal, de cuando estaban a cargo del nivel nacional. La estructura de ingresos no financieros de las regiones es altamente dependiente de las transferencias nacionales (más del 95%); en ella, el peso de los recursos ordinarios destinados a financiar las funciones sectoriales transferidas y compensar a aquellas regiones que reciben menos canon y regalías para financiar sus gastos de inversión y mantenimiento de infraestructura pública, es muy alta (más del 70%).

Además del alto contenido inercial que tienen los recursos ordinarios –financian principalmente el gasto corriente asignado a las funciones transferidas-, su asignación no es predecible al depender de las decisiones que toma el gobierno nacional en los

objetivos presupuestales anuales. Como se puede ver en el cuadro siguiente, el año 2011, más del 85% de los recursos transferidos dependen de las decisiones que se toman en el presupuesto anual:

### Recursos transferidos a los gobiernos regionales, 2011

Fuentes/Tipos de recursos	S/. Millones	%
<b>Determinados por ley</b>	<u>2,436.3</u>	<u>14.2%</u>
Canon, regalías y FOCAM	2,255.2	13.2%
Renta de aduanas	181.1	1.1%
<b>Determinados en el presupuesto</b>	<u>14,701.5</u>	<u>85.8%</u>
Recursos Ordinarios	11,898.6	69.4%
Donaciones y Transferencias	1,276.4	7.4%
FONCOR	690.3	4.0%
Fideicomiso Regional	528.1	3.1%
FONIPREL	14.1	0.1%
Otras participaciones y saldos de transferencias	294.0	1.7%
<b>TOTAL</b>	<b>17,137.8</b>	<b>100.0%</b>

Elaboración: Raúl Molina, 2013



Así las cosas, para avanzar en materia de descentralización fiscal en el país, resulta indispensable reformar el sistema de transferencias fiscales. Hacerlo exige partir de la idea de “ordenar” las transferencias, articulándolas paulatinamente hasta construir un sistema coordinado de financiamiento subnacional. Esto supone articular la asignación de las fuentes de gasto corriente y gasto de capital regional y local; asociar gasto corriente y gasto de capital a sus destinos dominantes por nivel de gobierno subnacional; vincular esos destinos de gasto a productos institucionales por población objetivo atendida, aplicando criterios de costo-eficiencia; fijar progresivamente la participación en la asignación de recursos de los destinos prioritarios de gasto, según nivel de gobierno subnacional.

En esa lógica, un primer paso posible es la diferenciación de los instrumentos financieros en función de sus objetivos de financiamiento público, distinguiendo por lo menos 5 como lo sugiere Raúl Molina, tal como se observa en el cuadro que cierra este texto.

En lo que hace a la necesidad de diferenciar el gasto corriente y el gasto de inversión, en el caso del

primero se trata de asociar los recursos ordinarios a las necesidades relativas de las regiones por principales materias de gasto, incorporando progresivamente una orientación hacia los resultados. En relación al gasto de inversión, se trataría de nivelar la diferenciación que genera el canon con recursos ordinarios, recuperando el FONCOR con un concepto ampliado, además de reducir el diferencial a nivelar en años de ingresos extraordinarios mediante los fondos de estabilización.

Caminar en esta perspectiva que se está sosteniendo en la Comisión, exigirá de Planes de Desarrollo, Planes de Gobierno, Planes Estratégicos Institucionales y Planes Operativos Anuales crecientemente orientados a resultados, negociar recursos en base a ellos y no a acciones (por ejemplo, proyectos) o insumos (por ejemplo, personal), además de aprender a diseñar, planificar y costear lo que queremos lograr. El desafío, que es grande, exigirá entre otras cosas, articular entre gobiernos regionales, gobiernos locales y el sector privado descentralizado, alentando los avances indispensables en materia de descentralización fiscal. ■

Instrumentos	Transferencias vigentes	Características
Co-participación	Canon Regalías Renta de Aduanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Naturaleza similar a los impuestos. Recaudada por otro nivel de gobierno.</li> <li>➤ Distribución vertical en base a responsabilidades relativas de gasto de cada nivel de gobierno.</li> <li>➤ En los casos de variabilidad (canon), destinadas a inversión en potencial de desarrollo futuro</li> </ul>
Transferencias de nivelación	FONCOMUN FONCOR	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Financiamiento base de funciones permanentes.</li> <li>➤ No condicionadas por uso o semicondicionadas a usos mayores: inversión o materias genéricas de competencia</li> <li>➤ Rendición pública de resultados ex post</li> </ul>
Transferencias de políticas nacionales	Programas sociales (gasto corriente) Transferencia de partidas (inversión)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Combinan objetivos de nivelación e incentivo</li> <li>➤ Condicionadas en el acceso a compromiso de resultados ex post en las prioridades a las que se dirigen</li> </ul>
Programas o fondos de incentivos	PI-PMM: libre disponibilidad FONIPREL: inversión	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Condicionadas en el acceso: concursables (FONIPREL) o a resultados ex ante.</li> <li>➤ Son recursos complementarios</li> </ul>
Fondos de estabilización		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ahorro para períodos de menores ingresos</li> <li>➤ Reducen volumen de disparidades a nivelar en el presente</li> </ul>

## AGENDA ACTIVIDADES

21-22 marzo	XII Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CIGS) del sector Salud realizada en Trujillo.
4 abril	Desayuno de trabajo <i>Propuestas de los gobiernos regionales y locales para reformar la Ley N° 26300, Ley de derechos de participación y control ciudadanos</i> , convocado por la Plataforma de Gobiernos Descentralizados (ANGR-AMPE-REMURPE) con el auspicio de ProDescentralización y la Asociación Civil Transparencia. Tras una presentación del especialista Fernando Tuesta, los equipos técnicos presentaron sus propuestas sobre la materia. El desayuno forma parte del trabajo de la Plataforma para la reforma de la Ley.
10 abril	Reunión del Consejo Directivo ANGR con el Presidente del Consejo de Ministros para reiterar la disposición de la Asamblea para realizar un trabajo coordinado en el marco de la descentralización y para insistir en su pedido de reconocimiento formal como persona de derecho público.
10-17-24 abril	Reuniones regulares del Acuerdo Nacional para la definición de la política pública de ordenamiento territorial. La Asamblea participa a través de la Secretaría Ejecutiva y el equipo técnico de ordenamiento territorial.
11 abril	Sesión del Consejo Directivo ANGR que aprobó los criterios para la representación de la Asamblea en las distintas comisiones de trabajo que ésta integra con el Ejecutivo. El Consejo Directivo acordó también la posición de la Asamblea frente al mecanismo de la revocatoria, así como encargarle a la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva la renovación de los convenios de cooperación
11 abril	Reunión del Consejo Directivo de la Asamblea con la Secretaría de Descentralización de la PCM para coordinar la realización de un evento de presentación de proyectos de los gobiernos regionales en la lógica de atraer inversión privada.
18 abril	XIII Sesión de la Comisión Multisectorial Temporal en Materia de Descentralización Fiscal que definió la metodología de aprobación de su informe final y el cronograma de actividades en esa dirección.
19 abril	Instalación de la Comisión Sectorial de Naturaleza Temporal que tendrá por objeto de elaborar y presentar un proyecto de Reglamento de Funcionamiento del CCI
24 abril	Suscripción del convenio marco de cooperación y asistencia técnica entre la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), firmado por el Presidente de la Asamblea, señor Javier Atkins y el Director del Programa, señor Hartmut Paulsen.
25 Abril	Sesión del Consejo Directivo ANGR que aprobó la designación de los representantes de la ANGR en las distintas comisiones de trabajo que ésta integra con el Ejecutivo.
7 mayo	Reunión de la Comisión de Coordinación Intergubernamental del sector Educación
17 mayo	“Seminario – Taller Nacional de Aprendizaje de Inversión Multisectorial Intergubernamental para el Desarrollo Territorial”, organizado por el MEF, GIZ y ProDescentralización con la participación de los gobiernos regionales de Arequipa, Cusco, Ica, Moquegua, Piura y San Martín