

**PROPUESTA AL FORO DEL ACUERDO NACIONAL**

Contenido

I. INTRODUCCIÓN

II. RECOMENDACIONES DE CORTO PLAZO

1. REGIONALIZACIÓN

1.1. Promover la integración de los departamentos para la conformación de regiones y la constitución de mancomunidades municipales.

2. TRANSFERENCIAS

2.1. Cumplir con la transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales de los programas sociales (FONCODES y PRONAA), proyectos especiales, activos, empresas y proyectos

2.2. Impulsar la transferencia de funciones sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales

3. DIMENSION ECONÓMICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA FISCAL

3.1. La política fiscal en el ámbito de las regiones debe dirigirse a lograr una mayor recaudación de impuestos y a promover la inversión descentralizada, fortaleciendo y practicando el principio de subsidiaridad en el marco del estado unitario.

3.2. Avanzar en el incremento de los recursos de los Gobiernos Regionales y Locales, asegurando la calidad de la inversión.

3.3. El proceso de descentralización económica debe amalgamar un conjunto de esfuerzos tanto del sector privado como público, así como iniciativas desde las regiones y del gobierno central.

4. PARTICIPACIÓN, CONCERTACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

4.1. Mejorar la participación ciudadana en el marco de la descentralización

4.2. Construir capacidades para la participación ciudadana

4.3. Articular los diversos mecanismos de concertación, participación y vigilancia ciudadana

4.4. Mejorar la formulación concertada de planes y presupuestos regionales y locales

5. MEJORAR LA CONDUCCION ESTRATEGICA DEL PROCESO

## PROPUESTA AL FORO DEL ACUERDO NACIONAL

La descentralización abre inmensas posibilidades al desarrollo integral y democrático. Es el resultado de un inmenso consenso nacional. También conlleva riesgos de atomización, de reproducción de centralismo y exclusiones en otras escalas. Es un proceso que hace evidente los nuevos retos y las dificultades. Para encararlo se requiere un nuevo compromiso y esfuerzo concertador por parte de las fuerzas políticas y actores sociales vinculados al proceso de descentralización.

Los miembros del Acuerdo Nacional reiteramos las orientaciones planteadas en la política de Estado número ocho, entendiendo que la descentralización es una política indispensable para el desarrollo de las regiones, la integración solidaria de nuestro país y de su identidad nacional, que contribuirá a establecer relaciones más justas entre los peruanos, afirmando el carácter unitario de la nación.

### I. INTRODUCCIÓN

La Política de Estado del Acuerdo Nacional No. Ocho Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú" afirma:

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 que la toma de decisiones políticas y económicas se realice descentralizadamente, y en consecuencia, lograr una provisión de los bienes y servicios públicos más eficiente y menos centralizados. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementareidad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

Con ese objetivo, el Estado: (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales; (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y la transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales; (d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales; (f) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario; (g) incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local; (h) favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica; (i) favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos; (j) fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y (k) fomentará mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región.

Las recomendaciones que se plantean en este documento se relacionan, sobre todo, con las políticas específicas destinadas a favorecer la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración neoeconómica y el asociacionismo intermunicipal e interregional (políticas h,i); a promover el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales, junto con una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, (políticas a,d); a establecer una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario, así como

plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales (políticas f,e); y contribuir a la institucionalización de la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas (política b).

## II. RECOMENDACIONES DE CORTO PLAZO DEL GRUPO PERMANENTE SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

### 1. AVANZAR EN EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN

#### Recomendaciones:

1. Impulsar la conformación de regiones sobre la base de la integración de dos o más de los actuales departamentos como estrategia para avanzar en la regionalización, entendiendo que se trata de un proceso abierto, sin plazo preestablecido de culminación.
2. Apoyar la maduración del proceso desde diversos frentes a través de la inversión descentralizada (especialmente en carreteras y puertos), la promoción de corredores económicos, el reconocimiento del papel que puede jugar la región en el escenario mundial, la construcción de acuerdos que favorezcan la gobernabilidad de la región y una práctica orientada a forjar una identidad cultural.
3. Promover la participación masiva de la población en los lugares en donde se ha convocado el referéndum. Contribuir a generar una decisión informada por parte de la ciudadanía, mediante la difusión de las normas, de los incentivos, de los modelos y propuestas existentes y de la información básica desagregada –que en algunos casos será necesario construir- que permita el análisis desde las localidades.
4. Continuar trabajando en la perspectiva de la conformación de regiones a través de las Juntas de Coordinación Interregional, donde no sea así.
5. Asegurar una representación proporcional de la población de los departamentos en las futuras regiones, lo que hace necesario modificar el artículo 191 de la Constitución que establece que habrá tantos consejeros como número de provincias.
6. Articular la descentralización fiscal y la transferencia de competencias en torno al proceso de conformación de regiones.
7. Propiciar la conformación de mancomunidades y otras formas de asociacionismo municipal como parte del proceso de conformación de espacios para el desarrollo sostenible. Los beneficios que traerá consigo esta asociación de municipalidades los constituyen el hecho de poder desarrollar proyectos de inversión que favorezcan a mayor cantidad de población, el aprovechamiento de las economías a escala promovidas por la unión, el impulso al desarrollo de actividades complementarias de la mancomunidad en producción o comercialización de bienes, en suma, promueve el desarrollo económico del nuevo espacio geográfico. Articular la descentralización fiscal y la transferencia de competencias en torno al proceso de conformación de regiones.

## **2. CONTINUAR CON EL PROCESO DE TRANSFERENCIAS**

### **2.1. Cumplir con la transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales de los programas sociales (FONCODES y PRONAA), proyectos especiales, activos, empresas y proyectos**

#### **Recomendaciones:**

1. Impulsar el proceso de transferencias de los programas sociales, en el marco de la Ley y en consenso entre los principales actores, Gobierno Nacional, Gobiernos Descentralizados y Sociedad Civil, tomando como base el Plan Quinquenal de Transferencias aprobado por el Consejo Nacional de Descentralización. Comprometer a los municipios con los programas de transferencias y promover la participación de la población en los planes anuales de transferencias.
2. Proponer que se precisen las normas y procedimientos de los sistemas de monitoreo como mecanismo seguimiento de las transferencias en el marco de la Ley del Sistema de Acreditación.
3. En el marco del plan de transferencias 2005 – 2009, incluir en el cronograma de la descentralización a los Programas Sociales de otros sectores, como PRONAMACHS e INFES y articular los programas alimentarios a los procesos productivos locales y regionales.
4. Debatar y aprobar el cronograma de transferencia de los Proyectos Especiales de INADE.
5. Debatar y aprobar una propuesta de jerarquización de los activos, proyectos y empresas de dimensión regional en manos del Gobierno Central y, sobre esa base, un plan de mediano plazo.
6. Llevar a cabo la transferencia considerando que ésta debe tener presente en primer lugar a los usuarios de los servicios. Contribuir a garantizar la prestación de servicios y atención a los derechos de la población a través del monitoreo, de la capacitación del personal encargado y del desarrollo de las capacidades de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales.

### **2.2. Impulsar la transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales de funciones sectoriales**

#### **Recomendaciones:**

1. Facilitar el seguimiento por parte de la ciudadanía de los avances en la transferencia de competencias y funciones en materia de salud y educación, relacionando ambos procesos con el logro de los objetivos de la Declaración de la Infancia.
2. Definir una matriz de competencias y funciones del Estado que sirva de base para concordar entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales cuáles de éstas son exclusivas o compartidas y bajo qué condiciones se producen las transferencias. El ejemplo en esta materia es la experiencia realizada en el sector salud.
3. Establecer los criterios e instrumentos para evaluar el impacto y resultados de la gestión de las funciones transferidas y definir sus consecuencias en los cronogramas de transferencia de acuerdo a Ley.
4. Concordar una Ley Marco de Funciones y Competencias del Estado, para superar la duplicidad y posibles conflictos entre los diversos niveles del sistema gubernamental y

promulgar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en el marco de la modernización de la gestión del Estado y de su necesaria articulación con la descentralización en curso.

5. Cuantificar los recursos que corresponden a las competencias y funciones asignadas a los Gobiernos Regionales y Locales, para su publicación en los próximos Planes Anuales y Quinquenales de Transferencias de Competencias Sectoriales (tal como lo señala el numeral 5.6 del Artículo 5° del Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal (D.S. N° 114-2005-EF). Asimismo, se debe revisar los planes ya promulgados, del año 2003, 2004 y 2005 y quinquenal (2005-2009), para que incorporen estos cambios y otros que se estimen convenientes.

### 3. SOBRE LA DIMENSION FISCAL Y ECONÓMICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

- 3.1. La política fiscal en el ámbito de las regiones debe dirigirse a lograr una mayor recaudación de impuestos nacionales co-participables<sup>1</sup>, que constituya un esfuerzo fiscal por parte de las regiones, y promover la inversión descentralizada, fortaleciendo y practicando el principio de subsidiaridad en el marco del estado unitario, aplicando criterios comunes debe diseñarse con conocimiento del aporte tributario efectivo de cada región y con una perspectiva que combine el fortalecimiento de las regiones con la afirmación del Estado Unitario.

No se trata de incentivar que cada región o departamento reclame un monto proporcional de su aporte al presupuesto público, lo que perjudicaría a las regiones o departamentos más pobres; por otro lado, el marco legal tampoco lo permitiría. Lo que se asignará a las regiones es un porcentaje de la recaudación efectiva en cada una de ellas, como señala la Ley de Descentralización Fiscal y su reglamento. Nuestra afirmación como Estado Unitario implica impulsar un pacto redistributivo con criterios comunes de subsidiaridad, solidaridad y responsabilidad.

#### Recomendaciones:

1. Territorializar la programación presupuestaria, en correspondencia con la Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley N° 28056) y sincerar la programación del gasto público en cuanto a asignación de recursos a regiones y localidades.
2. Aplicar una metodología que permita establecer la tributación efectiva de las regiones para efectos de la aplicación de la Ley de descentralización fiscal. Que la SUNAT informe los resultados del estudio piloto realizado a solicitud del Foro del Acuerdo Nacional para que la información de los principales contribuyentes se procese de acuerdo al departamento sede de la unidad productiva, y extienda este estudio a todos los departamentos, concluyéndolo e informando de sus resultados en este año.
3. Realizar un censo económico para el sinceramiento de la medición del PBI regional y de la recaudación tributaria para establecer criterios más equitativos en la asignación de recursos a cada región (Compromiso Político, Social y Económico, punto 96). Deben crearse las bases técnicas (base de datos y otras) para que las regiones que se conformen mediante la integración de departamentos puedan contar con los recursos recaudados a los que se refiere la Ley de Descentralización Fiscal.

---

<sup>1</sup> La Ley de Descentralización Fiscal contempla la asignación del 50% de la recaudación efectiva de impuestos nacionales internos (IGV sin IPM, ISC e IR para personas naturales) a las regiones que se conformen.

4. Recomendar la celebración de acuerdos entre la SUNAT y los Gobiernos Regionales y Locales con el propósito de ampliar la base de contribuyentes y mejorar la recaudación fiscal, creando las condiciones para la participación de las Regiones y Municipalidades en la distribución del incremento de recaudación en sus propios ámbitos.
5. Promover que el Congreso de la República atienda de inmediato las solicitudes de los Gobiernos Regionales de eliminación de exoneraciones tributarias. (Compromiso Político, Social y Económico de corto plazo, punto 9).
6. Recomendar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo la elaboración de un marco legal nacional, con criterios generales, dentro del cual los Gobiernos Regionales ejerzan sus potestades tributarias sobre tasas y contribuciones y mejorar el de los Gobiernos Locales de conformidad con la Constitución.

### **3.2. Avanzar en el incremento de los recursos de los Gobiernos Regionales y Locales, asegurando la calidad de la inversión.**

#### **Recomendaciones**

1. Dar inicio al funcionamiento del FIDE en el 2005, siendo así que, después de mucho tiempo, en marzo se le han asignado seis millones de dólares, los que deben ser administrados por el CND.
2. Promover el diálogo en torno a los nuevos criterios establecidos para la distribución del FONCOMUN (D.L. 952) y sistematizar las propuestas correspondientes.
3. Mejorar los mecanismos que permitan optimizar la calidad del gasto en las Regiones y los Gobiernos Locales. En primer lugar asegurar la coherencia entre los planes de desarrollo concertados y el gasto público. Invertir para el desarrollo de las capacidades de elaboración de proyectos. Implementar el sistema descentralizado de inversión pública y el sistema integrado de administración financiera (SIAF) en todos los niveles del Gobierno, dando prioridad en una primera etapa a los Gobiernos Regionales y Provinciales y el trabajo asociado entre municipios.

### **3.3. Amalgamar esfuerzos del sector privado con el sector público y las iniciativas de las regiones y del gobierno central para promover la descentralización económica**

En ese sentido, recomendamos:

1. La aprobación del Plan Nacional de Inversión Descentralizada, sobre la base del Plan 2004 – 2013 elaborado por el CND y tomando en cuenta las propuestas de las regiones, la zonificación ecológica y el mapa de oportunidades.
2. Promover la más amplia coordinación en materia de promoción de la competitividad regional, en particular entre el Consejo Nacional de Descentralización, el Consejo Nacional de Competitividad, los Ministerios productivos, el MEF y los Gobiernos Regionales, con la finalidad de encarar los problemas más álgidos para la competitividad de las regiones y contribuir al desarrollo de sus principales potencialidades.
3. Desarrollar las propuestas para promover los sectores agrícola agroindustrial, forestal - maderables, pesca y acuicultura, textil y confecciones, joyería y orfebrería, artesanía, y otras de alcance multisectorial dirigidas a la facilitación del comercio, como la mejora de los puertos, que forman parte de la agenda de competitividad regional a compartir entre el

#### **4. SOBRE LA PARTICIPACIÓN, CONCERTACIÓN Y CONTROL CIUDADANO**

Nuestras iniciativas consideran que es de fundamental importancia un adecuado equilibrio entre representación, participación y mecanismos de consulta directa para la generación de condiciones favorables a la gobernabilidad democrática, el reforzamiento de las instituciones y de la autoridad democrática, así como para orientar las demandas y las propuestas de la sociedad por los canales institucionales y democráticos.

Nuestros planteamientos buscan que los diversos mecanismos de consulta y concertación sean coherentes entre sí, que posibiliten un efectivo acceso de la sociedad a la gestión pública regional y local, que no se superpongan a las competencias de la autoridad local y regional ni actúen en forma paralela, y que contribuyan al fortalecimiento de la representatividad de las organizaciones sociales.

Nuestras propuestas pretenden aportar a la definición de lineamientos políticos y normativos, así como a la generación de diversas formas de asistencia técnica para promover un sistema descentralizado de concertación que permita una relación de colaboración entre instituciones y actores sociales y políticos, de tal manera de contribuir al fortalecimiento del régimen democrático y a hacer sostenible la descentralización. Por ello proponemos:

##### **4.1. Mejorar la participación ciudadana en el marco de la descentralización**

Sobre la base de los problemas encontrados en la implementación de la participación ciudadana a través de los Consejos Consultivos Regionales (CCR) y los Consejos Consultivos Locales (CCL) y asumiendo que se trata de un proceso de construcción de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, que se proyecta en el mediano y largo plazo.

##### **Recomendaciones:**

1. Las instancias de concertación deben reunirse de forma más continua y estructurada a fin de abordar los diversos aspectos de la gestión pública y cumplir con las funciones definidas en el marco normativo, generando un diálogo más fructífero entre el Estado y la sociedad en el nivel regional y local. Dos reuniones en el año, tal como ha definido la ley, son insuficientes para que los CCR y los CCL tengan un buen funcionamiento.
2. Trabajar en los reglamentos respectivos la definición precisa de los roles que deben cumplir los CCR y los CCL en cada una de las ocho fases que tiene el proceso de formulación participativa de los presupuestos regionales y locales.
3. Que el Consejo Nacional de Descentralización, con el apoyo de los partidos y la sociedad civil, en el marco de sus funciones y competencias, implemente un programa orientado a la constitución y el funcionamiento de las instancias regionales y locales de concertación, participación y vigilancia definidas en el marco normativo. Para ello es fundamental mejorar la coordinación entre los tres niveles de gobierno en la toma de decisiones vinculadas a la concertación y la participación ciudadana.
4. Que se definan mecanismos legales efectivos para demandar el cumplimiento de las normas referidas a la participación, la concertación y la vigilancia ciudadana, a fin de contribuir a revertir el significativo retraso en la conformación de las instancias de concertación local, así como para dar mayor consistencia y presencia a las instancias existentes.

5. Que se aplique adecuadamente la norma que establece los requisitos para el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de conformación de los CCR y CCL, de modo que su antigüedad sea documentada en base a su funcionamiento efectivo. Asimismo debe ampliarse el porcentaje de su participación en estos espacios, pues así reflejarán mejor las experiencias acumuladas en los procesos de concertación y participación construidos en el país en las últimas décadas.
6. Que, en diálogo con las instancias locales y la sociedad civil, el CND elabore una tipología de municipalidades distritales y provinciales, en función de la cual se perfeccionen los mecanismos de transferencia y de concertación, de tal manera que se adecuen a la gran diversidad que caracteriza a estos espacios. Consideramos que se trata de una medida necesaria para lograr una mejor representación de la sociedad civil, así como un funcionamiento más eficiente y democrático de las instancias de concertación.
7. Que se gestionen los recursos necesarios para facilitar una adecuada presencia de la sociedad civil en los procesos de concertación, coordinando estrategias entre el Estado y la cooperación internacional. Esto debe hacerse sin afectar los limitados recursos de las municipalidades y gobiernos regionales, y tomando en cuenta criterios tales como la situación de pobreza de los distritos, provincias o regiones.
8. Que se establezcan criterios orientadores de carácter nacional para promover la más amplia convocatoria, la consolidación de la elección democrática y autónoma de los delegados de la sociedad civil, el funcionamiento regular de las instancias de concertación, así como la disponibilidad de información y de los recursos necesarios para su procesamiento y análisis. Que se establezcan mecanismos que permitan verificar que los representantes de la sociedad civil sean portadores de las posiciones previamente acordadas en sus instituciones o instancias.
9. Que el Consejo Nacional de Descentralización constituya un espacio de diálogo, información y debate con la sociedad civil. Se debe priorizar la representación de los diversos sectores empresariales, de las organizaciones gremiales, de la universidad peruana, de los colegios profesionales, así como de las redes institucionales con presencia y alcance nacional.

#### **4.2. Construir capacidades para la participación ciudadana**

Tomando en cuenta la importancia de la participación para el fortalecimiento de la democracia representativa y la persistencia de una actitud cerrada a la sociedad de parte de las autoridades y funcionarios, así como de una cultura basada en la confrontación y el clientelismo de parte de amplios sectores sociales organizados, consideramos necesario incluir el tema de la participación en las estrategias de capacitación y difusión.

##### **Recomendaciones:**

1. Que se establezca una red descentralizada de colaboración entre las instituciones nacionales, regionales y locales del Estado y la sociedad civil.
2. Que se articulen los programas de formación vinculados a la descentralización que se vienen implementando desde diversos sectores del gobierno, priorizando los recursos necesarios para ello.
3. Que en las diversas iniciativas de formación de autoridades, funcionarios y miembros de la sociedad civil, en particular en el plan marco de capacitación que implementa el CND, se promueva la creación de conocimientos, habilidades y actitudes para la facilitación de procesos de participación y concertación. Apoyar y fortalecer la participación de la población

rural campesina e indígena, implementando capacitación en quechua y aymara en la sierra rural y en lenguas nativas de la selva.

4. Que las iniciativas de formación del Estado y la sociedad civil amplíen la presencia de dirigentes sociales e institucionales. Se debe dar prioridad en la capacitación a las organizaciones sociales de base con criterios de inclusión y desarrollar mecanismos que faciliten e incentiven una presencia equitativa de la mujer, de los pueblos indígenas, de los jóvenes y de las personas con discapacidad.
5. Que se establezca una línea de trabajo sostenida que permita identificar, sistematizar y difundir, desde el Estado y la sociedad civil, las experiencias exitosas de concertación y participación ciudadana, para una mayor comprensión de estos mecanismos y una mejor valoración de sus beneficios en la resolución de temas críticos para el desarrollo local y regional.
6. Que se implemente una estrategia y un plan sostenido de difusión, orientado a dar a conocer, sensibilizar y motivar a la población sobre la importancia, el contenido y el sentido de la participación y de los procesos de concertación. Para ello es necesario que el CND promueva un compromiso activo de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación, de las universidades y de los diversos niveles de gobierno en este terreno.

#### **4.3. Articular los diversos mecanismos de concertación, participación y vigilancia ciudadana**

La legislación sobre participación ciudadana aprobada hace una década no ha permitido una adecuada utilización de los diversos mecanismos existentes. Por otro lado, la reforma descentralista plantea nuevas condiciones para la participación y el control ciudadano que implican cambios en la normatividad.

##### **Recomendaciones:**

1. Que la formulación y aprobación de una ley de concertación y participación ciudadana permita el pleno ejercicio de los derechos de participación y control ciudadano en todos los niveles de gobierno, fortaleciendo una relación complementaria y sistémica entre la democracia representativa y la concertación y la participación, así como en relación con los mecanismos de consulta directa a la población. El debate de una nueva ley de participación debe hacerse con la mayor intervención de las autoridades regionales y municipales, así como de los diversos sectores representativos de la sociedad civil y de los partidos políticos.
2. Que los gobiernos municipales y regionales, conjuntamente con las organizaciones e instituciones de la sociedad, se comprometan a generar sistemas locales y regionales que vinculen las distintas iniciativas y mecanismos de concertación existentes.
3. Que el Estado, la sociedad civil y los partidos asumamos el compromiso de promover mecanismos de vigilancia ciudadana, precisando los instrumentos que garanticen su ejercicio efectivo. Para ello es necesario: i) desarrollar una cultura de la vigilancia en la sociedad y el Estado; ii) garantizar la publicación de informes de gestión de todos los niveles de gobierno, en los que se precise la situación de la ejecución financiera y su vinculación con los planes concertados de desarrollo; iii) difundir los mecanismos institucionales a través de los cuales son exigibles legalmente los derechos a la información y la vigilancia definidos en las leyes respectivas; iv) aprobar una reglamentación precisa para las audiencias públicas de rendición de cuentas a fin de garantizar la participación de la sociedad civil y la presentación de información oportuna y adecuada.
4. Que el proceso de transferencia de los programas sociales fortalezca la participación ciudadana en la gestión de los mismos, así como su adecuado control para garantizar su

impacto y neutralidad política. Debe promoverse un amplio debate para incorporar, a la brevedad posible, en la ley orgánica de municipalidades el reconocimiento a los comités de gestión en el ámbito distrital y provincial, en concordancia con la ley 25307.

#### **4.4. Mejorar la formulación concertada de planes y presupuestos regionales y locales**

El marco normativo de la descentralización ha establecido que los planes de desarrollo territorial y la programación presupuestal se elaboran de manera concertada y participativa. La responsabilidad de su implementación ha recaído en el Ministerio de Economía y Finanzas y en las autoridades regionales y locales. Estamos en el segundo año de esta experiencia de participación, por lo que es necesario poner en marcha algunas modificaciones en el diseño y la ejecución del proceso para mejorar la calidad de los resultados y de la participación.

##### **Recomendaciones:**

1. Que en los instrumentos normativos de este proceso se dé mayor importancia a la revisión y elaboración de los planes de desarrollo a fin de que éstos se conviertan en una herramienta efectiva para la gestión estratégica del territorio y en el marco ordenador para el desempeño de los gobiernos regionales y locales. Se requiere de un sistema nacional de planificación concertada que permita una adecuada relación entre los planes y las estrategias de desarrollo distrital, provincial, regional y nacional. Es igualmente importante la definición de los resultados y las metas esperadas en planes operativos anuales, que incluyan la identificación de prioridades que orienten los recursos de inversión y el gasto.
2. Que se establezcan criterios claros que permitan ordenar, de la manera más objetiva posible, los proyectos de inversión que corresponden en forma prioritaria a cada nivel de gobierno, reduciendo así el riesgo de la atomización de los recursos de inversión.
3. Que los montos y partidas disponibles para ser transferidas a los gobiernos regionales y municipales se definan con la mayor transparencia posible, en base a indicadores técnicamente sustentados y que se fije como plazo exigible legalmente para su presentación el mes de abril, de tal manera que el proceso de formulación participativa tenga referentes claros en términos de la disponibilidad de recursos.
4. Que las instancias del gobierno central participen obligatoriamente en los procesos de planificación regional y local. Igualmente, los consejeros regionales, los regidores y los sectores productivos, de tal manera que, al ser parte del proceso, se comprometan con sus resultados y conclusiones.
5. Que se dé estricto cumplimiento a la recomendación incluida en el reglamento para la formulación participativa de los presupuestos, en el sentido que se incorpore a representantes de la sociedad civil en los equipos técnicos, a fin de garantizar un trabajo concertado con los funcionarios respectivos.
6. Que se garantice la información oportuna a la población sobre los plazos y cronogramas de los procesos y que se dé un plazo prudencial para la inscripción de las organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil, flexibilizando las exigencias para el registro de los agentes participantes.
7. Que las instancias regionales y locales cuenten con planes de difusión de los avances, características y resultados del proceso del presupuesto participativo, así como la generación de mecanismos de seguimiento y reajuste.

## 5. MEJORAR LA CONDUCCION ESTRATEGICA DEL PROCESO

En ese sentido, se recomienda:

1. Para garantizar el éxito de la descentralización necesitamos una visión compartida de futuro en el marco de las Políticas del Acuerdo Nacional (equidad, competitividad y democracia), que genere mejores condiciones para la integración de las regiones en el mundo globalizado afirmando el carácter unitario de la Nación.
2. La descentralización necesita apoyarse en cambios institucionales, que trasciendan este proceso como:
  - a) El establecimiento de un sistema nacional de planificación, dotando al Centro de Planeamiento Estratégico de los recursos necesarios para su funcionamiento.
  - b) La Reforma del Estado, que incluya la de la carrera pública y la de los sistemas administrativos, técnicos nacionales y regionales.
  - c) La formulación del Marco Macroeconómico Multianual de tres años y de un marco Macroeconómico Multianual de mediano y largo plazo<sup>2</sup> en concordancia con las políticas y las metas prioritarias del Acuerdo Nacional.
3. Promover la información ciudadana, el debate plural y la construcción de una opinión pública que afirme la presencia de esta reforma como cuestión prioritaria en la agenda pública, política y social, a nivel nacional, regional y local mediante políticas públicas en materia de comunicación; sí mismo, incorporar el tema de la descentralización en la currícula escolar, técnica y superior.

Participaron en la elaboración de este documento, en el marco del Grupo Permanente de Descentralización, las siguientes organizaciones:

Acción Popular, Partido Aprista Peruano, Somos Perú, Unión por el Perú

Central General de Trabajadores del Perú, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, Coordinadora de Frentes Regionales, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Sociedad Nacional de Industrias.

Consejo Nacional de Descentralización, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Salud, Pro Inversión, Municipalidad de Ate, Red de Municipios Rurales del Perú – REMURPE, Comisión para la organización del CEPLAN.

Comisión de Descentralización del Congreso de la República.

Calandria, Propuesta Ciudadana, Conferencia Nacional de Desarrollo Social (CONADES), Red Perú, CMP Flora Tristán, Perú Cámaras, Cámara Nacional de Turismo, Cámara de Comercio, Turismo e Industria de Loreto.

---

<sup>2</sup> Al ser presentado este documento en el Foro del Acuerdo Nacional (sesión del 26 de setiembre del 2005) hubo una observación respecto al riesgo que podría representar un Marco Macroeconómico Multianual de cinco o más años, tomando en cuenta que, con frecuencia, la referencia al MMM es usada como criterio de autoridad para evitar la discusión sobre alternativas en las políticas de asignación de recursos. En el Grupo de Descentralización, esta recomendación ha sido planteada con el propósito de tener un horizonte más claro para la inversión. El Marco Macroeconómico, por otro lado, es objeto de revisiones y ajustes, como puede verse en [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)