
EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Informe de hallazgos

Elena Conterno



PRO-DESCENTRALIZACIÓN (PRODES) busca contribuir a la toma de decisiones de los actores del nivel nacional a cargo de la conducción, diseño e implementación del proceso de descentralización, para lo cual ha realizado una evaluación para identificar las tendencias positivas y negativas del proceso peruano a nivel regional y local.

La evaluación realizada se centró en los temas de participación ciudadana y de transferencia de competencias, programas y proyectos, y contempló la realización de 371 entrevistas en los departamentos de Lambayeque, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Pasco, Junín, Ucayali y San Martín.

RESUMEN EJECUTIVO

Los principales hallazgos de la evaluación se presentan a continuación, divididos en hallazgos sobre el proceso general de descentralización, hallazgos en relación con la participación ciudadana y hallazgos en relación con la transferencia de competencias, programas y proyectos.

ELENA CONTERNO

PROCESO GENERAL DE DESCENTRALIZACIÓN

1. La marcha del proceso de descentralización estaría siendo afectada por la debilidad de sus tres actores principales: Gobierno nacional, gobiernos regionales y locales y sociedad civil.
2. La ciudadanía tendría expectativas materiales sobre la descentralización, a la vez que poca información y dudas sobre el proceso.
3. La población percibiría que los gobiernos regionales y locales tienen pocos recursos.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4. Existiría un creciente interés por la concertación, pero persistirían iniciativas confrontacionales y demandas particulares.
5. Se percibiría que las organizaciones de la sociedad civil presentan debilidades.
6. Habría poco desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas.
7. Las autoridades estarían reticentes a compartir poder, limitándose a realizar lo mínimo posible para cumplir con la normatividad vigente.
8. Los Consejos de Coordinación no se estarían constituyendo en espacios adecuados de participación ciudadana.
9. Existiría poca información sobre los mecanismos de participación que la normatividad establece.

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS

10. La población no vería la relación entre transferencias y descentralización.
11. Los representantes de los gobiernos regionales y locales percibirían poca transparencia en el proceso de transferencia de competencias.
12. Existiría poca claridad sobre el arreglo institucional del proceso de verificación.

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

13. Los gobiernos locales considerarían que las transferencias son limitadas, en la medida en que casi no tendrán decisión en los programas transferidos.
14. Los gobiernos regionales estarían asumiendo *de facto* las competencias vinculadas a salud y educación.

INTRODUCCIÓN

Pro-Descentralización (PRODES) es un programa de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) para apoyar al Gobierno del Perú y a los gobiernos regionales y locales de áreas seleccionadas en sus esfuerzos por promover el proceso de descentralización. Para la ejecución de este programa, USAID ha contratado a la empresa Associates in Rural Development (ARD).

Como parte de su tarea, PRODES busca contribuir a la toma de decisiones de los actores del ámbito nacional a cargo de la conducción, diseño e implementación del proceso de descentralización. Para ello, busca retroalimentar el proceso con información sobre qué está pasando regional y localmente con la descentralización, según la percepción de los principales actores del interior del país.

Para recoger información sobre cómo se están percibiendo los procesos de descentralización en zonas fuera de la capital, la empresa ARD ha realizado anteriormente, en Filipinas y Bangladesh, evaluaciones rápidas de campo, las que han probado ser efectivas para retroalimentar el proceso.

Tomando en cuenta la experiencia antes mencionada de ARD, PRODES ha realizado una evaluación para identificar las tendencias positivas y negativas del proceso peruano regional y localmente. La evaluación realizada pretende recoger las percepciones de los actores del ámbito regional y local sobre la situación del proceso, en especial en los temas de transferencia de competencias y participación ciudadana.

Cabe señalar que la metodología utilizada ha probado ser efectiva en identificar las principales tendencias de procesos de descentralización y en proveer una diversidad de respuestas que no se puede obtener con otras formas de recolección de información. Así, la evaluación realizada, más que ser una evaluación de confiabilidad

ELENA CONTERNO

estadística, busca identificar los aspectos de mayor relevancia del proceso, los cuales se ponen en conocimiento de las autoridades nacionales para que éstas los puedan analizar con mayor detalle.

Para ello, a fines del 2003 se realizaron un total de 371 entrevistas en los departamentos de Lambayeque, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Pasco, Junín, Ucayali y San Martín. Se entrevistó a representantes de gobiernos regionales y locales, oficinas desconcentradas del Gobierno nacional, ONG, centros de investigación, organizaciones sociales, sector privado (gremios y empresas) y medios de comunicación.

El presente documento resume los principales resultados de la evaluación realizada. Presenta en la sección I los hallazgos encontrados, tanto del proceso general de descentralización como aquellos de los temas de participación ciudadana y transferencia de programas y proyectos, en tanto que en la sección II presenta un conjunto de recomendaciones. Adicionalmente, en el anexo 1 se presenta la metodología utilizada y la muestra evaluada, en el anexo 2 el instrumento de evaluación utilizado y en el anexo 3 un resumen de las disposiciones normativas de los temas de participación ciudadana y transferencia de programas y proyectos.

HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

1. Sobre el proceso general de descentralización

Si bien la evaluación se enfocó en los aspectos de participación ciudadana y transferencia de competencias, tres aspectos fueron resaltados por los entrevistados en relación con la marcha general del proceso de descentralización.

- a) La marcha del proceso se ve afectada por la debilidad de sus tres actores principales: gobierno nacional, gobiernos regionales y locales y sociedad civil.

Los entrevistados resaltaron que el proceso de descentralización tiene varios actores importantes, los cuales presentan debilidades que limitan la buena marcha del proceso.

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En relación con el Gobierno nacional, plantearon que sus distintas entidades están actuando de manera desarticulada, que existen controversias entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Consejo Nacional de Descentralización (CND), y que esta última institución no estaría cumpliendo adecuadamente su rol de conductora del proceso.

Plantearon además que no existe entre los distintos actores nacionales una visión común sobre cómo abordar el proceso de descentralización, lo cual implicaría que los esfuerzos que despliegan apuntan a distintas direcciones, restándole fuerza al proceso. Al respecto, el Poder Ejecutivo estaría centrado en la transferencia de competencias con un sesgo sectorial, en tanto que el Congreso estaría ocupado en emitir todo un conjunto de normas, sin tomar en cuenta las capacidades reales de las instituciones para cumplirlas.

Respecto de los gobiernos regionales y locales, señalaron que ambos tipos de gobierno presentan debilidades institucionales para gestionar no sólo competencias adicionales que les transfieran sino incluso aquellas que ya están en su dominio y que muchas de sus autoridades hacen un uso inadecuado del poder, ejerciéndolo de manera autoritaria y poco transparente.

Las debilidades de la sociedad civil también fueron mencionadas. Los entrevistados mencionaron el personalismo de sus dirigentes y la falta de renovación de los mismos, la limitada rendición de cuentas a las bases de las organizaciones y su poca capacidad para participar propositivamente en la gestión pública¹.

Aunque en menor grado, un cuarto actor también fue mencionado: los partidos políticos. Los entrevistados señalaron que éstos presentan serias debilidades en términos de la participación de sus representantes en instancias como los consejos regionales y los concejos municipales, los cuales deberían ser un contrapeso al “ejecutivo” de los gobiernos regionales y locales. Señalaron además que existe poca democracia en los partidos y que la actuación de sus dirigentes como autoridades electas estaría guiada más por inte-

¹ El tema de las debilidades de la sociedad civil se aborda con mayor profundidad en la sección referida a la participación ciudadana.

ELENA CONTERNO

reses político-partidarios que por los intereses de la población de su jurisdicción.

Los entrevistados resaltaron la importancia de abordar el fortalecimiento de los distintos actores mencionados, en especial dado el carácter democratizador del proceso de descentralización en curso. Al respecto, señalaron que el proceso en curso no sólo debería buscar acercar la toma de decisiones a los gobiernos regionales y locales sino también a los ciudadanos.

b) Expectativas materiales de la ciudadanía frente a la descentralización, a la vez que poca información y dudas sobre el proceso

Otro aspecto destacado en la evaluación tiene que ver con las expectativas materiales que tiene la población sobre la descentralización. Al respecto, la población espera que la descentralización mejore sus condiciones de vida, disminuya la pobreza, brinde mayores oportunidades para los habitantes del interior del país y, en especial, ayude a resolver el problema de falta de empleo. En las zonas pobres esperan principalmente “obras”, no necesariamente vinculadas al desarrollo y a mayores oportunidades.

Estas expectativas no sólo han sido recogidas en las entrevistas realizadas en el marco de la presente evaluación, sino también en la encuesta aplicada por IMASEN en noviembre pasado por encargo de PRODES, en la que las personas encuestadas señalaron que el logro principal que esperan de la descentralización es más desarrollo en las regiones (32%)².

Una razón posible para la relación que establecen los ciudadanos entre descentralización y desarrollo material sería el énfasis

² Durante el mes de noviembre del 2003, y por encargo de PRODES, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) realizó una encuesta sobre las percepciones de la ciudadanía acerca del proceso de descentralización. Esta encuesta fue aplicada entre el 7 y el 14 de noviembre a un total de 2,806 personas de 18 a 65 años en las siete regiones de intervención de PRODES: Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali. El trabajo de campo estuvo a cargo de IMASEN S.A. bajo la supervisión del IEP. La sistematización de los resultados y la elaboración del informe técnico estuvieron a cargo de Carolina Trivelli y Patricia Zárate.

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

que viene dando el proceso en marcha a los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos.

Frente a las expectativas, los ciudadanos consideran no estar adecuadamente informados sobre el proceso en curso y tienen dudas y desconfianza sobre las posibilidades reales de que esta vez se logren avances en la descentralización del país. La mayor desinformación y dudas se presentan en las áreas rurales.

c) Falta de recursos de los gobiernos regionales y locales

En estrecha relación con el punto anterior, los entrevistados resaltan la falta de recursos de sus gobiernos regionales y locales. Cabe mencionar que no se trata de mayores recursos para gestionar las nuevas competencias que les han transferido, sino principalmente de recursos para ejecutar proyectos de inversión.

Algunos señalaron que incluso los CTAR tenían más recursos que los gobiernos regionales actuales.

2. En relación con la participación ciudadana

El proceso de descentralización emprendido por el país en fecha reciente tiene como elemento importante de su diseño la promoción de la participación ciudadana. Esta participación se ve reflejada principalmente en la obligatoriedad de los gobiernos regionales y locales de elaborar planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos, así como de constituir los Consejos de Coordinación Regionales y Locales, como instancias de consulta donde participan miembros de la sociedad civil.

A continuación se presentan las principales tendencias de la participación ciudadana encontradas en la evaluación realizada.

a) Creciente interés por la concertación, pero persistencia de iniciativas confrontacionales y demandas particulares

El proceso en marcha de descentralización y el énfasis que se ha venido dando como parte del mismo a la participación ciudadana estarían generando que la población se sensibilice sobre la impor-

ELENA CONTERNO

tancia de su involucramiento en la toma de decisiones de la gestión pública. Sin embargo, en ciertas zonas del área rural la participación se seguiría entendiendo como el aporte en mano de obra a actividades específicas del gobierno local, regional o nacional.

El creciente interés en la participación se estaría canalizando sobre todo en los procesos de formulación de planes de desarrollo y presupuestos participativos, y mayormente a través de dirigentes de las organizaciones existentes en sus localidades, que serían principalmente de representación gremial antes que ciudadana.

Ciertos grupos estarían prefiriendo no participar en los procesos antes señalados, optando por estrategias distintas a la concertación. Unos optarían por la confrontación o la presión en las calles, en tanto que otros –especialmente del área rural– optarían por las demandas directas a las autoridades y la presentación de memoriales.

b) Debilidad de las organizaciones de la sociedad civil

Como ya fue señalado, los entrevistados consideran que las organizaciones de la sociedad civil son actores débiles, con problemas de poca rotación de dirigentes, representación de posturas individuales más que institucionales, limitada rendición de cuentas y limitada capacidad de propuesta.

El énfasis en la participación ciudadana del proceso de descentralización en curso estaría planteando en algunas regiones nuevos retos a las organizaciones, en la medida en que sus miembros estarían demandando más de sus representantes, buscando una mayor institucionalización y credibilidad de sus organizaciones y, por tanto, una mejor representación de sus intereses.

c) Poco desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas

De acuerdo a los entrevistados, la participación ciudadana no se estaría reflejando en procesos de rendición de cuentas de las autoridades respecto de su gestión. Así, habría poca información disponible para los ciudadanos y las asambleas de rendición de cuentas; cuando éstas se han dado, habrían sido poco efectivas.

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En relación con la provisión de información, los gobiernos regionales realizarían una mayor difusión que los gobiernos locales, principalmente a través de sus páginas web. Sin embargo, tanto en los gobiernos regionales como en los locales la difusión de información aún sería deficiente en términos de tipo de información que se pone al alcance del público y de la facilidad de entenderla.

Respecto de las asambleas de rendición de cuentas de los gobiernos regionales, no estaría claro ni para las autoridades ni para la población el objetivo y diseño que éstas deberían tener. Así, algunas han consistido en reuniones en las cuales la población ha presentado innumerables pedidos a las autoridades; en otras, el aspecto principal ha sido un extenso discurso del presidente regional en el que presenta información sobre las actividades realizadas.

En el caso de los gobiernos locales, la no inclusión de la obligatoriedad de realizar audiencias de rendición de cuentas en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades estaría limitando su realización. Cabe señalar, sin embargo, que la Constitución (Art. 199) establece que los gobiernos regionales y locales rinden cuentas de la ejecución de su presupuesto anualmente, bajo responsabilidad.

d) Reticencia de las autoridades a compartir poder, limitándose a realizar lo mínimo posible para cumplir con la normatividad vigente

Los entrevistados son de la opinión de que los procesos participativos y de rendición de cuentas organizados por los gobiernos regionales y locales están guiados sólo por la intención de cumplir con lo que la normatividad establece, antes que por el interés de democratizar la toma de decisiones en su gestión.

En muchos casos sólo se estaría cumpliendo con el “formalismo” de la participación, con la limitación de que este formalismo no garantiza una verdadera participación ciudadana en la toma de decisiones. Lo señalado se explicaría en gran parte por la presencia de “viejos actores” acostumbrados al ejercicio autoritario del poder que no acogen el espíritu democrático del nuevo marco normativo, y de consejos regionales y concejos municipales que no estarían

ELENA CONTERNO

siendo un control o contrapeso adecuado en la toma de decisiones de los presidentes regionales y alcaldes.

En otros casos, la percepción de los entrevistados estaría basada en la tendencia de desconfiar de las autoridades, a pesar de las buenas intenciones que éstas podrían tener. Al respecto, cabe mencionar la existencia de diversos casos en que la participación ciudadana se viene promoviendo ampliamente, con autoridades realizando mucho más de lo que la normatividad establece. En estos casos el nuevo marco normativo estaría permitiendo consolidar y potenciar iniciativas que ya estaban en marcha para democratizar la toma de decisiones a nivel local

- e) Los consejos de coordinación no se están constituyendo en espacios adecuados de participación ciudadana

De conformidad con la normatividad vigente, los consejos de coordinación regionales y locales son órganos consultivos y de coordinación. Sin embargo, problemas en el diseño de estos consejos, así como en la implementación de los mismos, los estarían haciendo inoperantes.

En lo que respecta al diseño, los entrevistados manifestaron su disconformidad con la participación minoritaria de la sociedad civil, con que sus reuniones sean sólo dos veces al año y con las exigencias formales actuales para la participación de las organizaciones.

El proceso llevado a cabo en la conformación de los consejos habría presentado también problemas. Muchas organizaciones no se habrían podido inscribir por las exigencias para hacerlo, por haber carecido de información oportuna sobre el proceso de inscripción o por haberles faltado los medios para acudir al gobierno regional o local a inscribirse.

Por ejemplo, los entrevistados señalan que en algunas provincias no se inscribió ninguna organización en el tiempo previsto, habiéndose tenido que flexibilizar las exigencias y convocar a un nuevo proceso. En otros casos, muchas organizaciones de prestigio de la sociedad civil habrían preferido no participar en los consejos.

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Los procesos de elección, con reglamentos aprobados escasos días antes y la ausencia de representantes de instituciones garantes durante la realización de los mismos, habrían sido poco transparentes, notándose en general poco interés de las autoridades de gobiernos regionales y locales por la constitución y funcionamiento de estos consejos.

Así, lo que se tiene por lo general son consejos con miembros de la sociedad civil de poca representatividad, de sesgo urbano y profesional, que son convocados por las autoridades sólo para cumplir las normas y no con la voluntad de incorporarlos en la dinámica regional o local de gestión del desarrollo. En las condiciones actuales, ni las organizaciones de la sociedad civil mostrarían mayor interés en el funcionamiento de estas instancias.

f) Poca información sobre mecanismos de participación

En términos generales, la población está poco informada sobre las disposiciones recientes sobre la participación ciudadana, lo cual estaría limitando el adecuado funcionamiento de los diversos mecanismos de participación que la normatividad establece.

La desinformación también estaría presente en los miembros de los consejos de coordinación y de los consejos regionales y concejos municipales, quienes no tendrían claro el rol que deben cumplir y cómo deben cumplirlo.

3. En relación con la transferencia de programas y proyectos

A continuación se presentan las principales tendencias de la transferencia de programas y proyectos del 2003, tanto a gobiernos regionales como a gobiernos locales, encontradas en la evaluación realizada.

a) La población no relaciona las transferencias con la descentralización

De conformidad con los resultados de las entrevistas, la población no relacionaría de manera directa la transferencia de competencias

ELENA CONTERNO

con el proceso de descentralización. Por tanto, no tendría mayores expectativas respecto de qué pasará con los programas y competencias transferidos a sus gobiernos regionales y locales. Lo que la población percibe es que tenía el programa y lo sigue teniendo.

En lo señalado en el párrafo anterior incidiría el hecho de que los gobiernos regionales y locales recién estarían asumiendo de manera efectiva la gestión de lo transferido y que en el proceso para determinar quiénes recibirían los programas la sociedad civil no tuvo participación alguna.

b) Representantes de gobiernos regionales y locales perciben poca transparencia en el proceso de transferencia de competencias

La poca información sobre el proceso, los cambios en los cronogramas y en los programas que estarían incluidos en la transferencia y la no inclusión de recursos para gastos administrativos en las transferencias del Pronaa habrían incidido en que los representantes de los gobiernos regionales y locales perciban poca transparencia en el proceso de transferencias, considerando incluso algunos que no existe una voluntad política real para continuar con el proceso.

Los representantes de los gobiernos regionales y locales consideran que no está claro cómo se decidió a quiénes corresponderían las transferencias, ni tampoco las razones por las cuales ciertos gobiernos que cumplieron con presentar sus expedientes no habrían sido aprobados para recibirlas. Habría además inseguridad sobre qué en específico se les está transfiriendo –en términos de responsabilidades y recursos– y cuándo realmente tendrían a su cargo la gestión de los programas.

Cabe señalar además que algunos perciben el proceso de transferencia de competencias como impuesto, al no haber existido oportunidad para que los representantes de los gobiernos regionales y locales opinen sobre las competencias a transferir y sobre el proceso para hacerlo.

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

c) Poca claridad sobre arreglo institucional del proceso de verificación

No habría habido claridad respecto de a quién se debían presentar los expedientes y quién determinaba si las transferencias procedían o no. Ante averiguaciones sobre el proceso y la situación de los expedientes, los representantes de los gobiernos regionales y locales habrían recibido respuestas contradictorias del CND y las entidades que estaban transfiriendo programas.

d) Gobiernos locales consideran que las transferencias son limitadas, en la medida en que casi no tendrán decisión en los programas transferidos

Los representantes de los gobiernos locales consideran que las transferencias son limitadas, pues se les estaría dando principalmente el rol de “ventanillas” de los programas transferidos y no autoridad para realizar ajustes en el diseño u orientación de los mismos.

Los gobiernos locales no sólo estarían pidiendo autoridad para adecuar los programas a su realidad, sino también capacitación e información a detalle sobre cómo han venido estos programas funcionando.

e) Gobiernos regionales estarían asumiendo de facto las competencias vinculadas a salud y educación

En la medida en que los directores regionales han sido seleccionados en concursos conducidos por los gobiernos regionales y que el presupuesto de funcionamiento de las direcciones regionales está ya incluido en el presupuesto de los gobiernos regionales, existiría ya una dependencia de estas direcciones a los gobiernos regionales, a pesar de que en sentido estricto la transferencia de éstas aún no ha sido realizada.

Esta dependencia y vinculación sería mayor en el caso de las direcciones de salud y educación, principalmente por el elevado número de contratos de personal que administran, lo cual las hace especialmente atractivas. Así, se estaría dando una pugna actual-

ELENA CONTERNO

mente entre los gobiernos regionales y el Gobierno nacional por la conducción de estos sectores, lo cual ya ha dado lugar a enfrentamientos abiertos como en Loreto, donde el presidente regional manifestó que no respetará los resultados del concurso de maestros llevado a cabo por el Ministerio de Educación.

II. RECOMENDACIONES

En los párrafos siguientes se presenta una serie de recomendaciones de PRODES en relación con el proceso general de descentralización, la participación ciudadana y la transferencia de competencias, programas y proyectos, que buscan responder a los hallazgos de la evaluación realizada.

1. Recomendaciones en relación con el proceso general

- a) Construir una visión común sobre cómo abordar el proceso de descentralización y establecer mecanismos de articulación entre las entidades del Gobierno nacional, a fin de asegurar que los esfuerzos que se despliegan tengan un mayor impacto.
- b) Fortalecer los gobiernos regionales y locales no sólo en la gestión de las competencias adicionales que les están siendo transferidas, sino también para la gestión de aquellas que ya están en su dominio.
- c) Promover y capacitar a las autoridades en el ejercicio responsable del poder que les ha sido asignado, que incluya la aplicación de principios de participación, transparencia y rendición de cuentas.
- d) Establecer como línea permanente de trabajo la información a los ciudadanos sobre el desarrollo del proceso de descentralización, y en especial sobre lo que se puede y no se puede esperar del mismo en el corto y mediano plazo.

2. Recomendaciones en relación con la participación ciudadana

- a) Promover la concertación como mecanismo privilegiado de participación en la gestión pública, lo cual requerirá el acer-

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

camiento de las autoridades de los gobiernos regionales y locales a los grupos que siguen optando por la confrontación y a los de zonas rurales que sólo participan con memoriales. Será importante que, producto de ello, se logre incluir a estos grupos en los procesos de concertación, en especial en la formulación de los planes de desarrollo y los presupuestos participativos.

- b) Diseñar mecanismos para medir la calidad de la participación ciudadana en los distintos gobiernos regionales y locales, a fin de utilizar los resultados para incentivar a los gobiernos de menor desempeño a adoptar mejores prácticas.
- c) Promover los procesos de rendición de cuentas, brindando orientaciones sobre el tipo de información a difundir y formatos para hacerlo, así como sobre los detalles para organizar asambleas efectivas.
- d) Sensibilizar a las autoridades sobre la importancia de la participación ciudadana, así como orientar a los consejos regionales y concejos municipales para que se constituyan en un real contrapeso al ejercicio de autoridad del presidente regional o alcalde, según corresponda.
- e) Rediseñar los consejos de coordinación, de tal manera que, manteniendo su carácter consultivo, permitan y favorezcan una participación amplia de la sociedad civil, lo cual pasa por ampliar el número de representantes de la sociedad civil y por flexibilizar los requisitos para la participación de las organizaciones. Algunos sugieren además la conveniencia de que la elección de los representantes se realice por ámbitos territoriales y aumentar la periodicidad de las reuniones del consejo.
- f) Apoyar el fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil, lo cual incluye la creación en ellas de la capacidad de actuar propositivamente, así como la instauración de procesos democráticos de toma de decisiones y rendición de cuentas.
- g) Difundir información sobre los mecanismos de participación ciudadana que la normatividad establece y orientar a los

ELENA CONTERNO

miembros de los consejos de coordinación respecto de su rol y funciones.

- h) Modificar la Ley Orgánica de Municipalidades para establecer la obligatoriedad de la realización de asambleas o audiencias de rendición de cuentas.

3. Recomendaciones en relación a la transferencia de competencias, programas y proyectos

- a) Garantizar que los gobiernos regionales y locales tengan injerencia en las competencias transferidas, con el fin de que se materialicen los beneficios de acercar la toma de decisiones a la provisión del servicio.
- b) Implementar una campaña de comunicaciones para que la población entienda las razones de la transferencia de competencias a sus gobiernos regionales y locales, a fin de que exija una mejor gestión de los programas a sus autoridades.
- c) Definir el proceso de las futuras transferencias con la participación de la sociedad civil y los gobiernos regionales y locales, e incluir a la sociedad civil regional y local en la decisión de transferir o no competencias adicionales a sus gobiernos regionales y locales.
- d) Definir con mayor precisión el proceso a seguir para las próximas transferencias y, en la medida de lo posible, no modificarlo en el transcurso de su ejecución y difundirlo ampliamente a los gobiernos regionales y locales.
- e) Establecer canales claros de comunicación entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales para los procesos de transferencia, garantizando que los gobiernos regionales y locales puedan obtener información sobre la situación de sus expedientes.
- f) Asegurar que la transferencia de competencias esté acompañada por los recursos para gastos administrativos.
- g) Brindar información a los gobiernos regionales y locales sobre cómo se venían gestionando los programas, así como

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

orientaciones respecto de cómo podrían ellos gestionarlos una vez que éstos estén a su cargo³.

- h) Precisar cómo deben ser gestionadas las competencias sectoriales hasta que éstas sean transferidas del todo, a fin de evitar los conflictos que se vienen dando entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales.
- i) Aplicar experiencias-piloto de transferencia de competencias a gobiernos regionales y locales, a fin de obtener lecciones que permitan una mejor transferencia de competencias y gestión de lo transferido cuando el proceso se realice a escala nacional.

ANEXO 1

Metodología utilizada para la evaluación de campo

Según se mencionó en la introducción, la evaluación realizada buscó recoger la percepción de los *principales actores del interior del país* sobre el proceso de descentralización.

Tomando en cuenta las lecciones aprendidas por ARD en evaluaciones similares en Filipinas y Bangladesh, se buscó focalizar la evaluación a realizar en determinados aspectos del proceso, y se buscó también que la aplicación del instrumento de evaluación fuese flexible –a fin de recoger en mayor profundidad los aspectos que los entrevistados percibiesen como más relevantes– y que los investigadores estuviesen familiarizados con el proceso de descentralización y la zona a evaluar.

Así, tomando en cuenta que el marco normativo de la descentralización establecía para el 2003 distintas disposiciones en

³ En relación a este tema, el consultor Donald Moynihan recomienda que los sectores preparen guías que detallen cómo se venían ejecutando las funciones, las cuales servirían como referencia de los gobiernos subnacionales y podrían ser usadas como manuales de capacitación. Estas guías tendrían que ser consideradas como orientadoras y no como reglas rígidas a ser aplicadas, toda vez que uno de los grandes beneficios de la descentralización es permitir que los gobiernos experimenten nuevas formas de provisión para lograr una mejora en los servicios (“Creación de un sistema de acreditación basado en capacidades y desempeño”, mayo 2003).

ELENA CONTERNO

relación con la *transferencia de competencias y la participación ciudadana*, se seleccionaron estos dos aspectos como temas de evaluación.

Se reclutó un equipo de nueve consultores, uno por departamento, con quienes se realizó un *taller de inducción*. En el taller, los consultores recibieron documentos exploratorios sobre los dos temas principales a evaluar, participaron en dinámicas de discusión sobre los mismos y recibieron orientaciones sobre el trabajo a realizar.

Al final del taller, los consultores recibieron el instrumento de evaluación (ver anexo 2), el cual debía ser utilizado como referencia en la realización de las entrevistas, a fin de permitir que éstas evolucionaran según la importancia que los entrevistados dieran a las cuestiones específicas de los temas evaluados.

Cada consultor realizó un aproximado de 40 entrevistas en el departamento a su cargo, desarrollándose en total 371 entrevistas, según el detalle del Cuadro 1 que figura a continuación.

Las entrevistas fueron realizadas a escala regional, provincial y distrital. La selección de qué provincias (2) y distritos (3) evaluar

Cuadro 1

	Nivel regional	Nivel provincial	Nivel distrital	Total muestra
Gobierno subnacional (del Ejecutivo y consejeros/regidores)	36	52	61	149
Oficinas desconcentradas del Gobierno nacional	17	3	3	23
ONG y académicos	33	11		44
Organizaciones sociales	16	31	46	93
Medios de comunicación	19	2		21
Sector privado (empresas y gremios)	26	11	4	41
Total muestra	147	110	114	371

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

en cada región se realizó en función de distintos criterios: población, gobiernos locales receptores o no de transferencias, ruralidad y vinculación política. En el Cuadro 2 que figura a continuación se presenta el detalle de las provincias y distritos evaluados.

Cuadro 2

Región	Provincias	Distritos
Arequipa	Caylloma / Islay	Uraca / Chuquibamba / Hunter
Ayacucho	Huanta / Cangallo	Santillana / Iguain / Saurama
Cusco	Cusco / La Convención	San Jerónimo / Pilpinto
Huánuco	Huamalies / Leoncio Prado	Santa María del Valle / Padre Felipe Luyando / San Rafael
Junín	Chupaca / Chanchamayo	Tres de Diciembre / Chongos Bajo / Pichanaki
Lambayeque	Chiclayo / Lambayeque	Mórrope / Jayanca / José Leonardo Ortiz
Pasco	Daniel Carrión / Oxapampa	Tinyahuarco / Chacayan / Chontabamba
San Martín	San Martín / Tocache	San José de Sisa / Nuevo Cajamarca / Nuevo Progreso
Ucayali	Coronel Portillo / Padre Abad	Yarinacocha, Nueva Requena, Curimaná

Finalmente, los consultores elaboraron un *informe de sistematización* de los resultados obtenidos en las entrevistas realizadas y participaron en un *taller de hallazgos* para discutir los aspectos más saltantes de la evaluación.

El Equipo que participó en la evaluación realizada fue el siguiente:

ELENA CONTERNO

- Consultor Arequipa: Carlos Leyton
- Consultor Ayacucho: Ludwig Huber
- Consultor Cusco: Alberto Delgado
- Consultor Huánuco: Andrés Avelino
- Consultor Junín: Sein Rivera
- Consultor Lambayeque: Francisco Vizconde
- Consultor Pasco: Andrés Quispe
- Consultor Ucayali: Gastón Maguiña
- Consultor San Martín: Flavio Vera
- Facilitación del taller de hallazgos: Zorobabel Cancino
- Elaboración documento exploratorio sobre transferencias: Sandra Doig
- Coordinación: Elena Conterno

ANEXO 2

Instrumento - evaluación del proceso de descentralización

A continuación se presenta el instrumento de la evaluación, el cual fue utilizado como documento de orientación por los consultores, adaptándose así a cada entrevistado y a los temas que cada uno de éstos quiso resaltar.

Presentación

Presentación del entrevistador

Pro-Descentralización es un programa de cuatro años de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) que busca contribuir con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y mejorando la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la toma de decisiones.

En el marco de ello, actualmente viene realizando una evaluación de cómo se está dando el proceso de descentralización en los ámbitos regional y local, *a fin de mejorar las decisiones que se toman en el nivel central en relación con este proceso.*

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Para esta evaluación estamos realizando entrevistas a personas vinculadas desde el Estado, la sociedad civil o el sector privado a la descentralización, entre las cuales usted ha sido seleccionado/a.

Pregunta de entrada

(A ser determinada por el entrevistador. El objetivo de esta pregunta debe ser iniciar el diálogo, para luego ir formulando preguntas específicas relacionadas con los temas que se señalan a continuación).

1. Participación Ciudadana

¿Qué cambios ha traído la descentralización en relación con la participación?

¿Cómo se viene dando la participación ciudadana en su región, provincia y distrito? ¿Quiénes participan? ¿Participan las organizaciones? ¿Participa la población? ¿Cómo y por qué participan?

1.1 Consejos de coordinación

- Todos (conocimiento):
 - a. Conocimiento de los consejos de coordinación: funciones, cómo fue el proceso de instalación
- Gobiernos subnacionales / ONG-académicos / organizaciones sociales / sector privado (percepción sobre situación y sobre aspectos que deben cambiar)
 - a. Registro de organizaciones: requisitos, accesibilidad
 - b. Elección de representantes de la sociedad civil: participación de organismo electoral, existencia de comité electoral
 - c. Representatividad de los representantes de la sociedad civil respecto de las características del ámbito territorial
 - d. Forma de funcionamiento: reuniones, asistencia, entre otros

ELENA CONTERNO

- e. ¿Cómo se da la participación de los representantes de la sociedad civil en los consejos de coordinación? ¿El porcentaje de su participación es adecuado? ¿Tienen peso sus opiniones?
 - f. ¿Cómo han quedado las mesas de concertación? ¿Cómo los otros espacios de concertación que existían? ¿Se contraponen con el funcionamiento de los consejos de coordinación?
 - g. Rendición de cuentas de representantes de la sociedad civil a sus organizaciones
 - h. Organizaciones importantes que no se han incorporado, ¿por qué?
 - i. Espacios intermedios de coordinación: ¿existen? ¿Cuáles son? ¿Cómo se relacionan con los gobiernos regionales y locales?
- Gobiernos subnacionales / ONG-académicos (conocimiento)
 - a. Reglamento de funcionamiento del Consejo de Coordinación
 - b. ¿Cómo se ha entendido lo de que las organizaciones no pueden acreditarse simultáneamente a nivel provincial y regional o a nivel distrital y provincial?

1.2 Juntas vecinales y participación vecinal

- Todos (conocimiento):
 - a. Existencia de juntas vecinales u otras formas de organización vecinal / rural en su distrito
 - b. Existencia de comunidades nativas y campesinas en su distrito
 - c. Relación de las organizaciones anteriores con los gobiernos regionales o locales
- Gobiernos subnacionales / ONG-académicos / organizaciones sociales (percepción sobre situación y sobre aspectos que deben cambiar)
 - a. Rol principal que cumplen las juntas vecinales, las

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

comunidades campesinas y nativas u otras formas de organización

- b. Duplicidad de funciones, vinculación con los consejos de coordinación
- c. De existir, ¿quién debe presidir la junta vecinal? ¿Por qué?
- d. Opinión respecto de que la LOM no contempla la existencia de juntas provinciales

1.3 Planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos

- Todos (conocimiento, interés, percepción)
 - a. ¿Cuenta el gobierno subnacional con plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo?
 - b. ¿Cómo fue el proceso de su elaboración?
 - c. ¿Participó / participaría en su elaboración?
 - d. ¿Se tomaron acuerdos? ¿Éstos se respetan?
 - e. Aspectos positivos y negativos de estos procesos, cosas por cambiar

1.4 Acceso a la información pública y rendición de cuentas

- Todos (conocimiento, interés, percepción)
 - a. ¿El gobierno subnacional informa sobre sus acciones? ¿Qué información debería poner a disposición del público? ¿Usted revisaría esta información?
 - b. ¿El gobierno subnacional ha realizado alguna actividad de rendición de cuentas? en el caso de los gobiernos regionales, ¿han realizado audiencias públicas? ¿Cómo fueron estos procesos (convocatoria, asistencia, información brindada)?
 - c. ¿Cómo deberían ser las rendiciones de cuentas?
- Gobierno subnacional (información)
 - a. ¿Cuántos pedidos de información ha recibido el gobierno subnacional? ¿Los han atendido todos? ¿Sobre qué temas han sido los pedidos?

ELENA CONTERNO

1.5 Participación en la definición del proceso de descentralización

- Todos (percepción)
 - a. ¿Usted y otros representantes de la región han participado en actividades para discutir las propuestas del Gobierno nacional en relación con la descentralización?
 - b. ¿Qué debería hacer el Gobierno nacional para conocer mejor qué piensan los gobiernos regionales y locales y la sociedad civil sobre cómo se debe diseñar el proceso de descentralización? ¿Qué mecanismos efectivos se podrían utilizar? ¿Cómo podrían participar las redes de ONG?

1.6 Apreciación general sobre participación ciudadana

- Todos (percepción)
 - a. ¿Considera que en el último año la participación ciudadana ha aumentado o ha disminuido?
 - b. ¿La sociedad civil está interesada en participar? ¿Quiénes en la sociedad civil?
 - c. ¿Cómo funcionan las organizaciones de la sociedad civil? ¿Representan adecuadamente a sus representados? ¿Aspectos por mejorar?
 - d. ¿Actitud de las autoridades respecto a la participación? ¿Aspectos por mejorar?
 - e. ¿Cuáles han sido las principales demandas ciudadanas que han debido enfrentar los gobiernos regionales y locales?
 - f. A manera de resumen, ¿cuáles considera usted que son las principales limitaciones para la participación ciudadana y qué recomendaciones formularía?

2. Transferencias de competencias a los gobiernos subnacionales

2.1 Proceso de transferencia 2003

- Todos (conocimiento, percepción)
 - ¿Qué prioridad le da al tema de transferencias de programas, proyectos y competencias a los gobiernos regionales y locales dentro del proceso de descentralización?
 - ¿Cómo considera que se ha desarrollado el proceso de

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

- transferencia de programas y proyectos como Foncodes, Pronaa, Provias Rural, Ordesur e Inade en el presente año?
- ¿A su gobierno regional / local le van a transferir algún programa o proyecto este año? Si les correspondía y no recibirán, ¿sabe por qué?
 - ¿Cree que es adecuado que a su gobierno regional / local le transfieran los programas y proyectos sociales y de infraestructura?
 - ¿Qué sabe de las transferencias de electrificación rural a gobiernos regionales y de Pronamachcs a los gobiernos locales que también estaban programadas para este año?
 - ¿Considera que en el futuro deberían realizarse ajustes en el proceso de transferencias?
- Estado y ONG-académicos
 - ¿Qué opina de los mecanismos de verificación que se establecieron para las transferencias? ¿Considera que los mecanismos establecidos eran adecuados?
 - ¿Qué dificultades se encontraron para cumplir con los mecanismos de verificación?
 - ¿Considera que fueron adecuadas las fechas que se establecieron para que los gobiernos regionales / locales presentaran sus expedientes?
 - ¿Cómo han cumplido con sus funciones los principales actores involucrados?
 - ¿Quién en específico evaluó el cumplimiento de los mecanismos de verificación, el CND o los programas?
 - ¿Qué apoyo / orientación recibieron los gobiernos regionales y locales para cumplir con los mecanismos de verificación? ¿Se debió hacer más?

2.2 Gestión de los programas y proyectos transferidos

(Sólo en zonas en que los gobiernos regionales / locales recibirán transferencias)

- Todos (percepción)
 - ¿Considera que los programas que transferirá el Gobier-

ELENA CONTERNO

- no nacional van a ser mejor gerenciados por el gobierno regional / local?
- ¿Qué va a pasar si el gobierno regional o local no administra bien el programa?
 - Estado y ONG-académicos
 - ¿Qué en específico se transferirá a los gobiernos regionales y locales y cuándo?
 - En el caso de PRONAA, en que no se transferirán recursos para administración ni recursos humanos (personal) o materiales (almacenes), ¿cómo hará el gobierno local para gestionar el programa?
 - ¿Cómo se ejecutarán los programas transferidos de Foncodes y Pronaa a partir del 2004? ¿Cuál será el nuevo ciclo de proyectos y el rol de las diferentes entidades involucradas (por ejemplo, oficinas zonales, municipalidades)? ¿Quién determina la nueva forma de gestión?
 - ¿Qué impresión tienen los beneficiarios de estos programas sobre su transferencia a los gobiernos locales o regionales? (por ejemplo, los comedores en el caso de Pronaa)
 - ¿Participaron antes de la transferencia en alguna actividad de los programas para ir familiarizándose con su gestión?
 - ¿Se han firmado o firmarán convenios con las instituciones que entregan los programas? ¿Qué opinión tiene de estos convenios?
 - ¿Qué capacitación han recibido o recibirán los gobiernos locales y regionales en relación con las transferencias realizadas? ¿Requerirán otro tipo de apoyo?
 - ¿Cómo se enteró de que su gobierno regional / local recibiría las transferencias?
 - ¿Qué pasará con los gobiernos subnacionales acreditados cuándo esté operativo el citado Sistema?
 - ¿Qué cambios le gustaría hacer en la gestión de los programas que recibirá?
 - Gobiernos subnacionales
 - ¿Tuvo muchas dificultades para armar el expediente?

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

- ¿Qué interés considera que la autoridad de su gobierno regional / local le dio al recibir las transferencias? (en especial, opinión de quien participó en comisiones de transferencia)
- ¿A cuántas entidades tuvo que mandar sus expedientes?

2.3 Futuras transferencias de programas y proyectos sociales y de infraestructura

(Para Estado, pero en el caso de gobiernos regionales / locales sólo para aquellos que no recibirán transferencias y les correspondía)

- Gobiernos subnacionales
 - ¿Por qué no recibirán las transferencias que les correspondían? ¿Qué problemas encontraron?
 - Si no han presentado expediente, ¿podrán hacerlo luego?
 - Si sí presentaron expediente, ¿ahora qué pasa con éste?
- Oficinas desconcentradas de Pronaa, Foncodes, Provías o Inade
 - ¿Cuáles han sido los principales problemas para que los gobiernos regionales / locales cumplan con los mecanismos de verificación?
 - ¿Cómo quedan los expedientes que han sido presentados dentro de los plazos previstos para las transferencias 2003? ¿Cómo los que han sido observados?
- Gobiernos regionales / locales y oficinas desconcentradas de Pronaa, Foncodes, Provías o Inade
 - ¿Los gobiernos locales y regionales que no cumplieron con presentar los expedientes dentro de los plazos podrán hacerlo posteriormente? ¿Seguirán siendo aplicables los mismos mecanismos de verificación? ¿Éstos servirán para futuras transferencias?
 - ¿Se continuará con el proceso de transferencias o se deberá esperar a que el Congreso apruebe el Sistema de

ELENA CONTERNO

Acreditación o la Ley de Transferencias Programáticas?

- En las normas de las transferencias se menciona que las entidades del Gobierno nacional deben formular criterios de gestión. ¿Sabe para qué serán utilizados éstos y si ya se definieron?

2.4 Transferencias de funciones sectoriales

- Todos
 - ¿Cuándo se transferirán a los gobiernos regionales las funciones de los sectores como Agricultura, Educación, Minería, entre otros?
 - ¿Qué cambios se han dado en las direcciones regionales a raíz de pasar de los CTAR a los gobiernos regionales?
 - ¿Cómo han sido las elecciones de los directores regionales? ¿Cómo evaluaría usted este proceso?
- Gobiernos regionales
 - ¿Considera que el gobierno regional ya tiene algunas competencias sectoriales a su cargo o recién a partir del 2004 en que se las transferirán tendrá estas competencias?

2.5 Apreciación general de las transferencias

- Todos
 - ¿Considera que el proceso de transferencias está marchando a un ritmo adecuado? ¿Debe acelerarse o ser más pausado?
 - ¿Tiene información sobre cómo será el sistema de acreditación que está diseñando el CND? ¿Cómo considera usted que se debe determinar si un gobierno regional / local debe recibir mayores competencias?
 - ¿Qué tipos de competencias o proyectos y programas deberían ser transferidos antes a su gobierno regional / local?
 - ¿Cree que hay voluntad de los congresistas, de los ministros, de los funcionarios de transferir pronto las competencias a los gobiernos regionales y locales?

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

- A manera de resumen, ¿cuáles considera usted que son las principales limitaciones de este proceso y qué recomendaciones formularía?

Pregunta de cierre

- ¿Cuál es su opinión general sobre el proceso de descentralización?
- ¿Hay algo más que quisiera añadir?

Muchas gracias.

Averiguaciones del entrevistador

Consejos de coordinación

- Fecha de instalación
- Número total de participantes y número de la sociedad civil
- Participación de mujeres y de organizaciones/comunidades campesinas o nativas en los consejos
- Reglamento sobre su funcionamiento: ¿sí, no?

Planes de desarrollo concertados y presupuesto participativo

- ¿Cuenta el gobierno subnacional con plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo?
- Fecha de elaboración
- Participación de los consejos de coordinación o las mesas de concertación
- Porcentaje del presupuesto que es determinado participativamente
- Intereses que se reflejan en presupuesto participativo (tipos de proyectos)

Organizaciones

- Organizaciones existentes en cada ámbito evaluado: clubes de madres, comunidades campesinas y nativas, entre otras.

ELENA CONTERNO

Acceso a la información pública y rendición de cuentas

- ¿Tiene portal de internet el gobierno subnacional?; si sí, ¿qué información figura en el mismo?
- Tipo de información que difunde: financiera, proyectos, políticas y normas, adquisiciones y contrataciones.
- ¿Está la información del gobierno subnacional disponible en otro medio?
- Realización de actividades de rendición de cuentas.

Proceso de transferencia 2003

- En el caso de gobiernos subnacionales a los cuales les correspondían transferencias, pero no las recibieron, averigüen las razones de ello.

De CTAR a gobiernos regionales

- Proyectos y actividades que realizan los gobiernos regionales.
- Organización de los gobiernos regionales en el territorio: existencia de subgerencias, territorio que abarcan las mismas, funciones que tienen, relaciones con gobiernos locales.
- Tareas que desempeñan los consejeros regionales: tipo de iniciativas y propuestas presentadas en el Consejo Regional, relación con sus provincias y los gobiernos locales de las mismas.

ANEXO 3

Disposiciones normativas

En el presente anexo se incluye un resumen de las principales disposiciones normativas sobre la participación ciudadana en el contexto del proceso de descentralización actual y sobre la transferencia de competencias, programas y proyectos.

Disposiciones normativas en el tema de la participación ciudadana

Las más importantes disposiciones normativas en el tema de participación ciudadana se refieren principalmente a los consejos de

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

coordinación, las juntas vecinales y la participación vecinal, los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos y el acceso a la información pública y la rendición de cuentas. En los párrafos siguientes se presentan las disposiciones normativas de cada uno de estos temas.

Consejos de coordinación

En el nuevo capítulo de descentralización de la Constitución se establece, como parte de la estructura de los gobiernos regionales, la existencia del Consejo de Coordinación Regional, como órgano consultivo y de coordinación (Art. 191). En la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (modificatoria) se reguló posteriormente la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en esta instancia. Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades establece la existencia de los Consejos de Coordinación Local Provinciales y Distritales (Art. 7) y regula la participación de sus distintos miembros.

En el Cuadro 3 se presenta lo que establece la normatividad vigente en relación con los Consejos de Coordinación Regionales (CCR) y Locales Provinciales (CCLP).

Cuadro 3

Aspecto	CC Regional	CC Local Provincial
Quién los Preside	Presidente regional	Alcalde
Miembros	Alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil	Regidores, alcaldes distritales y representantes de la sociedad civil
Proporción de miembros de la sociedad civil	40%	40% del número que resulte de sumar los miembros del Concejo Municipal y los alcaldes distritales de las provincias

ELENA CONTERNO

Aspecto	CC Regional	CC Local Provincial
Elección de representantes de la sociedad civil	Por dos años, por las organizaciones registradas en los GR, en elecciones supervisadas por el organismo electoral, en que participan las organizaciones de nivel regional y provincial. Al menos la tercera parte deberá corresponder a instituciones de empresarios y productores.	Por dos años, por los delegados de las organizaciones de nivel provincial registradas en la municipalidad provincial, en elecciones supervisadas por el organismo electoral correspondiente
Registro de organizaciones en el gobierno regional o local	Deben acreditar personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional Una misma organización no podrá acreditarse simultáneamente a nivel regional y provincial	Deben acreditar personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional. Una misma organización o componente de ella no puede acreditarse simultáneamente a nivel provincial y distrital
Organizaciones que pueden participar	Organizaciones de productores, gremios empresariales, laborales, profesionales, agrarios y vecinales; universidades, iglesias, comunidades campesinas y nativas, mesas de concertación y organizaciones de mujeres y jóvenes, entre otras.	Organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial.
Sesiones en el año	Dos, puede ser convocado en forma extraordinaria cuando lo requiera el gobierno regional.	Dos, puede ser convocado en forma extraordinaria por el alcalde.

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Aspecto	CC Regional	CC Local Provincial
Otros	Los representantes ante el CCR no perciben dietas, viáticos ni cualquier otro tipo de asignación del GR. Como secretaría técnica del CCR actúa la Gerencia de Planeamiento.	El Consejo de Coordinación se rige por reglamento aprobado por ordenanza provincial.

El Consejo de Coordinación Local Distrital tiene características similares a las del CCLP, con la precisión de que son miembros los alcaldes de los centros poblados.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) establecen para los consejos de coordinación la tarea de coordinar y concertar los planes de desarrollo y los presupuestos participativos, entre otras tareas de concertación. En relación a los consejos de coordinación locales se establece que la ausencia de acuerdos por consenso no impide que los consejos provinciales o distritales decidan lo pertinente.

Juntas vecinales y participación vecinal

La LOM establece que la junta de delegados vecinales comunales es un órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito dentro de la provincia y que está organizada, principalmente, como junta vecinal. La LOM no contempla la existencia de juntas vecinales provinciales.

Señala que las juntas están integradas por las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, las comunidades nativas, entre otras, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, y por los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la jurisdicción que promueven el desarrollo local y la participación vecinal.

ELENA CONTERNO

La Junta de Delegados Vecinales Comunales tiene entre sus funciones las siguientes:

- Concertar y proponer las prioridades de gasto de inversión dentro del distrito y los centros poblados.
- Proponer las políticas de salubridad.
- Apoyar la seguridad ciudadana por ejecutarse en el distrito.
- Apoyar el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de obras municipales.
- Organizar los torneos y competencias vecinales y escolares del distrito en el ámbito deportivo y en el cultural.
- Fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal.

La LOM establece además que el primer regidor de la municipalidad distrital convoca y preside la Junta de Delegados Vecinales Comunales y que ésta se reunirá, de forma ordinaria, cuatro veces al año, pudiendo ser convocada para sesiones extraordinarias.

Planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos

La Ley de Reforma del Capítulo de Descentralización de la Constitución establece que los gobiernos regionales y locales formulan planes de desarrollo concertados con las municipalidades y la sociedad civil. Señala además que los gobiernos regionales y locales formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuentas de su ejecución (Art. 199).

La obligatoriedad de que los gobiernos regionales y locales formulen planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos fue luego destacada por la Ley de Bases de la Descentralización, al señalar que éstos expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional (Art. 18.2).

Los planes de desarrollo y los presupuestos participativos son aprobados por los consejos regionales y los concejos municipales. Se establece además que los planes y presupuestos participativos “tienen carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales”.

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Acceso a la información pública y rendición de cuentas

La Ley de Bases establece que los gobiernos regionales y locales deben garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, así como la conformación y funcionamiento de mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas (Art.17.2).

La LOGR señala que la gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales (Art. 8.1). Establece que los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados del gobierno regional serán difundidos a la población (Art. 8.2) y señala que los gobiernos regionales incorporarán a su programa de acción mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión, siendo la audiencia pública una de ellas (Art. 18.3). Señala adicionalmente que los gobiernos regionales realizarán como mínimo dos audiencias públicas regionales al año, una en la capital de la región y otra en una provincia, en las que darán cuenta de los logros y avances alcanzados durante el periodo (Art. 24).

En cuanto a la información, la LOGR establece que las normas regionales de alcance general, los acuerdos del Consejo Regional y los decretos regionales deben ser difundidos en su portal electrónico (Art. 42).

Por su parte, de acuerdo a la LOM, los vecinos tienen derecho a ser informados respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que consideren necesaria, la cual debe ser proporcionada por los gobiernos locales (Art. 118). Establece además que, siempre y cuando existan posibilidades técnicas en el lugar, los gobiernos locales deben contar con portales de transparencia en internet. En los lugares donde no se cuente con presupuesto para implementar el portal de transparencia, se publicará la información que corresponde en otro medio de comunicación social (Art. 148). Cabe mencionar que la LOM no establece la obligatoriedad de realizar audiencias públicas o similares para la rendición de cuentas.

ELENA CONTERNO

Por su parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que las entidades de la administración pública establecerán progresivamente la difusión a través de internet de los datos generales de la entidad y las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. Los gobiernos regionales deben cumplir con ello en enero del 2004 y los gobiernos locales en agosto del 2005, siempre y cuando existan posibilidades técnicas en el lugar.

Disposiciones normativas en el tema de transferencias⁴

La normatividad vigente establece aspectos generales sobre el proceso de transferencias, sobre las transferencias del 2003 y sobre las transferencias del 2004. En la presente sección se resumen los aspectos generales y los vinculados a las transferencias del 2003, que fueron los que sirvieron de marco para la evaluación realizada.

Aspectos generales

La Ley de Bases de la Descentralización establece las principales disposiciones sobre el procedimiento de transferencia de competencias, programas y proyectos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.

Al respecto, establece los criterios generales para la asignación y transferencia de competencias, entre los cuales destacan los siguientes:

- a. *Subsidiaridad*: busca evitar la duplicidad y superposición, partiendo de la premisa de que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer una competencia o función, es decir, una entidad del Gobierno nacional no debe asumir funciones que pueden ser mejor ejercidas por un gobierno regional, y así sucesivamente.
- b. *Selectividad y proporcionalidad*: las transferencias deben ser

⁴ La presente sección se basa en el *Documento exploratorio sobre transferencia de competencias, programas y proyectos*, elaborado por Sandra Doig.

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

graduales y progresivas y tomar en cuenta la capacidad de gestión y criterios técnicos y objetivos.

- c. *Provisión*: busca asegurar la continuidad y eficiencia y para ello dispone que toda transferencia debe incorporar los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados.
- d. *Concurrencia*: para el caso de las competencias compartidas, cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo con sus atribuciones y respetando el campo de atribuciones del otro.

Establece además que el CND es el responsable directo de las acciones y transferencias de cada una de las etapas del proceso de descentralización, en coordinación con los sectores, y que las transferencias deben comprender el personal, acervo documentario y recursos presupuestales que se encuentren directamente vinculados con lo transferido.

En relación con el orden de las transferencias, establece que primero se realiza la transferencia de programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, luego la de las competencias sectoriales, salvo educación y salud, que quedan para la etapa final.

Por su parte, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que los sectores propondrán al CND planes anuales de transferencia (antes de fines de febrero) y que el CND elaborará un plan anual de transferencias sectoriales sobre la base de los mismos (antes de fines de marzo), el cual deberá ser aprobado por decreto supremo. Establece además que el sistema de acreditación de los gobiernos regionales será regulado por ley, con votación calificada del Congreso, a propuesta del CND.

Transferencias del 2003

El 2 de abril del 2003 se aprobó el cronograma de transferencias para el año 2003 (DS N° 036-2003-PCM). De acuerdo a éste, serían transferidos:

ELENA CONTERNO

- A los gobiernos regionales, los proyectos especiales de INADE, el Programa de Provías Rural, a cargo del Ministerio de Transportes, y los proyectos de electrificación rural a cargo del Ministerio de Energía y Minas.
- A los gobiernos locales, los proyectos de Foncodes, los programas de complementación alimentaria de Pronaa, los proyectos de Pronamachcs, el Programa de Mantenimiento de Caminos Vecinales de Provías Rural y los proyectos de reconstrucción de Ordesur.

A fines del mes de mayo se aprobaron, mediante resolución presidencial del CND, las directivas que establecieron el procedimiento para la ejecución de las transferencias (RP N° 070-CND-P-2003) y los mecanismos de verificación para la ejecución de las mismas (RP N° 071-CND-P-2003).

El procedimiento establecido contempló las siguientes fases:

a. *Fase preparatoria*

- El Gobierno nacional crea comisiones de entrega encargadas de la transferencia de los fondos, proyectos y programas, del ordenamiento administrativo, técnico, legal y del saneamiento respectivo.
- En cada gobierno regional y local se conforma una comisión de recepción encargada de organizar expedientes que cumplan con los mecanismos de verificación y envía éstos a los titulares de pliego de las entidades a transferir programas del Gobierno nacional y una copia al CND.

b. *Fase de consolidación*

Las comisiones de entrega y de recepción se integran en una sola comisión y se encargan de elaborar actas sustentatorias para ser suscritas por los miembros de las comisiones, las cuales forman parte de los informes finales. Además se firman convenios de capacitación y asistencia técnica.

c. *Fase de entrega y recepción*

El proceso de transferencia concluye con la suscripción de

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

actas de entrega y recepción por parte de los titulares de pliego y los presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes, según corresponda.

Las actas y los informes respectivos debían ser remitidos al CND, y sería esta institución la encargada de absolver consultas sobre el proceso de transferencia.

Por su parte, los mecanismos de verificación establecidos fueron los siguientes:

a. *Gobiernos regionales*

- Tener aprobados el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, el Cuadro para Asignación de Personal y el Presupuesto Analítico de Personal.
- Tener instalado y en ejecución el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- Tener constituido el Consejo de Coordinación Regional.
- Tener aprobado el Plan de Desarrollo Regional Concertado.
- Tener aprobado el Presupuesto Regional Participativo.

b. *Municipalidades provinciales*

- Tener aprobado el Reglamento de Organización y Funciones.
- Tener en el organigrama por lo menos una unidad de gestión de proyectos.
- Tener en el organigrama por lo menos una unidad de gestión de servicios sociales.
- Contar con un ingeniero y/o arquitecto colegiado, cuando se trate de proyectos de ejecución de obras.
- Tener aprobado el Plan de Desarrollo Provincial Concertado.
- Tener aprobado un programa de inversiones.
- Tener aprobado un plan operativo de servicios sociales.

ELENA CONTERNO

c. *Municipalidades distritales*

- Tener en su organigrama un área funcional responsable técnica y operativamente de la ejecución de los proyectos transferidos.
- Contar con un ingeniero y/o arquitecto colegiado, cuando se trate de proyectos de ejecución de obras.
- Contar con al menos un trabajador asignado a la responsabilidad operativa del Plan Operativo de Servicios Sociales.
- Tener aprobado el Plan de Desarrollo Distrital Concertado.
- Tener aprobado un programa de inversiones.
- Tener aprobado el Plan Operativo de Servicios Sociales.

En agosto se modificaron los plazos establecidos, se dispuso que la entrega de los proyectos de Inade se establecería en coordinación entre los gobiernos regionales y el Gobierno nacional, se aprobó un instructivo sobre cómo formular los expedientes y se flexibilizaron algunos mecanismos de verificación.

Finalmente, a fines de octubre, se determinó, mediante decreto supremo, a qué gobiernos regionales y locales corresponderían transferencias por haber cumplido con los mecanismos antes señalados. Se estableció además que los gobiernos locales que cumplieron con presentar sus expedientes en el plazo previsto a las entidades del Gobierno nacional que realizarían las transferencias, pero no al CND, serían consideradas luego de culminado el proceso de verificación. No obstante, recién en mayo del 2004 se hace referencia a estos casos en el Plan de Transferencias 2004, sin precisar cuándo se hará efectiva la transferencia.

La norma que definió las transferencias del 2003 también estableció que diversos ministerios suscribirían convenios de gestión con los gobiernos regionales y locales acreditados, en los cuales se establecerían los mecanismos y modalidades de ejecución, las obligaciones de los pliegos del Gobierno nacional, entre otros. Las transferencias presupuestarias se realizarían luego de firmados dichos convenios. La norma no contempló nada en relación al

EVALUACIÓN RÁPIDA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Pronamachcs, que originalmente había estado incluido entre los programas a transferir.

En adición a las normas señaladas, el MIMDES y el Ministerio de Vivienda aprobaron diversas disposiciones regulando de manera complementaria la transferencia de programas y proyectos de sus sectores.