





# APUNTES PARA APOYAR LA DISCUSIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

*Elaborado por: Mayen Ugarte*  
*con la colaboración de Cinthya Arguedas y Carla Fosca*

**FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER**

**INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO**

**APUNTES PARA APOYAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

Mayen Ugarte Vásquez Solís,  
con la colaboración de  
Carla Fosca Bákula y Cinthya Arguedas Guorzong.

Derechos reservados ©

**Fundación Konrad Adenauer**

Calle Arica 794, Lima 18  
Teléfono: (511) 4458087  
konrad@kas.org.pe  
www.kas.org.pe

**Instituto Peruano de Economía Social de Mercado**

Avenida Javier Prado Oeste 1475, Lima 27  
Teléfono: (511) 2213969 / 4214370  
informes@ipesm.org  
www.ipesm.org

Primera Edición (1,000 ejemplares)  
Diagramación: Michael Bendezú Redkobodiy  
impresión: XXXXXXXX

Lima, diciembre 2005

ISBN:  
Depósito Legal:



La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política alemana independiente, sin fines de lucro e identificada conceptual y políticamente con el pensamiento Demócrata Cristiano de Alemania. La KAS está presente en más de 120 países, promoviendo la democracia y el desarrollo, proporcionando ayuda para la autoayuda, combatiendo las causas de la pobreza y transmitiendo las ideas de una economía social de mercado. A través de esta acción, espera contribuir a fortalecer los valores básicos de libertad, solidaridad y justicia.



El Instituto Peruano de Economía Social de Mercado es una asociación civil sin fines de lucro, fundada en agosto del 2001, con el propósito de contribuir al fortalecimiento y consolidación de la democracia y al desarrollo de la economía social de mercado en el Perú. El IPESM actúa en el terreno común de los partidos políticos, los agentes económicos y la investigación académica, creando puntos de encuentro y espacios de diálogo comunes a todos los actores de la sociedad. Desde su fundación, el IPESM desarrolla un trabajo descentralizado, realizando actividades de formación y capacitación en todo el país, particularmente comprometiéndose sus esfuerzos con la juventud del Perú.



# Contenido

<b>Presentación .....</b>	<b>9</b>
<b>Prólogo .....</b>	<b>11</b>
<b>Siglas utilizadas .....</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo I. El marco teórico para el análisis del proceso de Descentralización.....</b>	<b>23</b>
<b>I.1 Formas de dispersión del poder .....</b>	<b>23</b>
<b>I.2 Objetivos y beneficios potenciales de la descentralización.....</b>	<b>24</b>
<b>I.3 Dimensiones de la descentralización .....</b>	<b>25</b>
<b>I.4 Criterios para descentralizar.....</b>	<b>26</b>
<b>I.5 Aspectos a considerar .....</b>	<b>27</b>
I.5.1 Descentralización administrativa .....	27
I.5.2 Descentralización fiscal .....	28
<b>Capítulo II. Marco de Referencia para el Análisis. ....</b>	<b>35</b>
<b>II.1 Algunos determinantes del diseño institucional de la descentralización en el Perú .....</b>	<b>36</b>
<b>II.2 Los casos de Chile, Colombia y Bolivia. ....</b>	<b>38</b>
II.2.1 Chile.....☒	39
II.2.2 Colombia.....☒	40
II.2.3 Bolivia .....	42
<b>II.3 Las lecciones aprendidas y el marco normativo peruano .....</b>	<b>44</b>
<b>II.4 La arquitectura detrás de las normas en el caso peruano .....</b>	<b>46</b>

<b>II.5 La institucionalidad: El CND y la organización de los Gobiernos Descentralizados.....</b>	<b>50</b>
---	-----------

## **Capítulo III. Los avances y los problemas del proceso de Descentralización en el Perú ..... 53**

### **III.1 Los recursos necesarios para asegurar la implementación..... 54**

III.1.1 La relación entre productos, recursos y organización .....54

III.1.2 La organización del financiamiento .....57

III.1.3 Recursos políticos.....62

III.1.4 Participación ciudadana y control social.....63

### **III.2 ¿La gradualidad del proceso de descentralización? Entre lo deseable y la agenda política.....65**

III.2.1 El proceso de transferencia.....65

III.2.2 La acreditación ¿hace las preguntas importantes? .....67

III.2.3 Después de las transferencias.....71

### **III.3 Conformación de regiones (o macroregiones) .....73**

## **Capítulo IV. El nuevo papel del nivel nacional en la descentralización administrativa ..... 75**

### **IV.1 Las reformas institucionales sectoriales .....75**

### **IV.2 Las reglas generales de juego: los sistemas administrativos.....77**

IV.2.1 La planeación, el presupuesto y los resultados.....81

IV.2.2 La cantidad y la calidad del empleo en el sector público. ....86

IV.2.3 La ejecución del gasto público: el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema de Adquisiciones y contrataciones del Estado .....92

## **Capítulo V. Conclusiones y estrategias ..... 99**

### **IV.1 Las reformas institucionales sectoriales ..... 99**

<b>V.1 Conclusiones.....</b>	<b>100</b>
V.1.1 El proceso de descentralización.....	100
V.1.2 El nivel nacional.....	103
<b>V.2 Estrategias.....</b>	<b>105</b>
V.2.1 Para fortalecer el proceso de descentralización .....	105
V.2.2 Las reglas para el financiamiento de competencias: una sola “pelea” política .....	108
V.2.3 Para adecuar el nivel nacional y facilitar la gestión.....	108
V.2.4 El efecto demostrativo de los programas piloto .....	115
<b>Bibliografía .....</b>	<b>117</b>
<b>Anexos. ....</b>	<b>123</b>
<b>1. Etapas de la descentralización .....</b>	<b>123</b>
Etapa preparatoria.....☒	123
Primera Etapa: Instalación y Organización de Gobiernos Regionales y Locales....	124
Tercera Etapa: Transferencia y recepción de competencias sectoriales.....	126
Cuarta Etapa: Transferencia y recepción de competencias en Salud y Educación	128
<b>2. Relación de normas del proceso de descentralización .....</b>	<b>129</b>



# Presentación

Ya desde hace unos años, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y el Instituto Peruano de Economía Social de Mercado (IPESM) venimos realizando proyectos conjuntos, en el marco de los objetivos de ambas instituciones de promover el fortalecimiento y la consolidación de la democracia en el Perú, así como el desarrollo económico y social. Entre los muchos proyectos ejecutados y en ejecución se encuentran los referidos a la realización de investigaciones enfocadas a la construcción de una sociedad más justa, libre y solidaria, lo que implica la necesidad de trabajar por un Estado más eficiente que satisfaga las expectativas de sus ciudadanos y que cumpla con las responsabilidades reguladoras y redistributivas que le competen.

De esta forma y dentro estos objetivos, la KAS y el IPESM decidieron realizar una investigación sobre el proceso de descentralización, a fin de elaborar un diagnóstico del proceso a la fecha y proponer medidas políticas de diversa índole para enriquecer el debate nacional respecto a este importante tema.

Es así que para realizar esta investigación se invitó una persona que ha estudiado profundamente este tema, como lo es la Doctora Mayen Ugarte, quien lleva varios años estudiando los procesos de descentralización en el marco de la reforma del Estado y que ha volcado su experiencia en el desarrollo del presente estudio.

Los intentos por descentralizar el Perú se han venido dando desde el siglo XIX, mas las circunstancias nos hacen suponer que es recién en el presente proceso que la misma se está dando de manera seria. Prueba de ello es que muchas ciudades del interior están creciendo en porcentajes mas altos que Lima, situación impensable hace solo algunos años, habiendo incluso ciudades – como Cajamarca – que tienen un ingreso promedio por familia mayor al de la capital. En tal sentido, sería mezquino no reconocer que el proceso de descentralización está avanzando, pero el mismo requiere de una serie de ajustes para lograr su consolidación.

Ahora bien. Esta situación nos plantea una serie de interrogantes como por ejemplo ¿Ha sido este proceso bien llevado hasta la fecha? ¿Hasta donde pueden llegar los niveles de autonomía de las regiones? ¿Cuál es el rol que debe cumplir la ciudadanía para consolidar este proceso? ¿Cuál es el rol que el Gobierno Central debe tener en este proceso? ¿Es efectivamente el promover la creación de macrorregiones una forma de potenciar las posibilidades de desarrollo de estas regiones? El presente trabajo no solo se limita a tratar estas interrogantes, sino que también las responde proponiendo interesantes alternativas de solución.

Esta publicación es resultado de la investigación realizada por Mayen Ugarte y su equipo de trabajo. A ellos nuestro más profundo agradecimiento, al igual que a los dirigentes y técnicos de los partidos políticos que integran Unidad Nacional por el interés mostrado en la realización de esta publicación.

La Fundación Konrad Adenauer y el Instituto Peruano de Economía Social de Mercado presentan de manera conjunta este volumen, seguros que el diagnóstico y las propuestas en él contenidas, constituyen un valioso aporte para la reflexión y el debate sobre el proceso de descentralización en el Perú.



**MARKUS ROSENBERGER**

Representante En El Perú  
Fundación Konrad Adenauer

# Prólogo

La extensión del concepto de Reforma del Estado es por demás conocida, puesto que incluye gran cantidad de temas que referidos a políticas de carácter económico, social, electoral, de la administración pública, de la naturaleza del Estado, entre otros. Uno de estos aspectos, en el caso específico del Perú, se refiere al proceso de descentralización, proceso que se encuentra en su etapa inicial en nuestro país (luego de muchos intentos a lo largo de la historia que no dieron los resultados esperados) y que pretende acabar con el asfixiante centralismo limeño en nuestra nación.

De esta forma, El Instituto Peruano de Economía Social de Mercado – IPESM, con la finalidad de aportar este importante proceso dentro de nuestro país, invita a Mayen Ugarte para investigar este tema. Ella es una abogada especializada en temas de Gestión y Administración Pública que nos presenta una recopilación ordenada sobre el desarrollo del proceso de descentralización en el Perú y los retos pendientes al respecto. Para ello, Ugarte se ha valido de una serie de fuentes y datos, los cuales han servido para comparar en este aspecto nuestra realidad con la de otros países latinoamericanos que anteriormente también optaron por desarrollar un proceso de descentralización con diversos resultados.

La consolidación del proceso de descentralización es una herramienta imprescindible para el progreso de nuestra nación, dado que ella nos permitirá lograr un desarrollo armónico de todas las regiones de nuestra patria, lo que redundará en una efectiva estrategia para luchar contra la pobreza y que incidirá en una mejora de la calidad de vida de los peruanos en general, el cual debe ser el objetivo principal del próximo gobierno. Para lograr ello, es imprescindible – entre otros puntos – consolidar el actual proceso de descentralización y realizar los ajustes necesarios en los puntos donde existen limitaciones y deficiencias. Éste es un desafío que cualquier gobierno que se preste de ser reformista se debe plantear y que debe ser considerado como prioritario en la agenda de gobierno. Esto concuerda con los principios del humanismo cristiano – que nosotros suscribimos y defendemos – que nos antepone a la persona humana como fin supremo de la sociedad a la cual el Estado debe proteger y vigilar por que se le brinden condiciones óptimas y favorables para su desarrollo e incidan en un mejoramiento sustancial de sus condiciones de vida. El proceso de descentralización al tener como uno de sus objetivos consolidar el desarrollo regional va en ese camino.

Ya desde el siglo XIX se han dado en el Perú intentos por descentralizar el Estado. Muy conocido es el intento realizado por el General Andrés Avelino Cáceres durante su primer mandato, el cual lamentablemente no llegó a

perdurar en el tiempo. Posteriormente a finales del siglo XX se dieron nuevos intentos por descentralizar el país, sin buenos resultados. De esta forma, el Perú vivió a lo largo del siglo XX un proceso de concentración y centralización en Lima de la población, la producción, los depósitos bancarios, la inversión y el gasto público, etc.

Esta situación ha generado postración, pobreza, insatisfacción e incluso violencia en el interior del país, debido a la frustración de los habitantes del interior del Perú de no tener las mismas oportunidades que los habitantes de la capital, lo que motivó en los últimos cincuenta años un masivo proceso migratorio de todos los rincones del Perú a la capital.

Ahora bien. Las consecuencias del excesivo centralismo peruano no solo se han dado en el interior. Lima también las ha sufrido, dado que al no ser una ciudad que se encontrase preparada para recibir una cantidad tan grande de personas y de proveerle a estas de servicios básicos (agua, desagüe, luz, teléfono, esparcimiento, etc) generó que los mismos colapsaran y que la calidad de vida de los limeños se vea afectada negativamente por esta situación.

No podemos negar los esfuerzos actuales que se están realizando por consolidar el proceso de descentralización, no obstante la negativa de todas las regiones del interior consultadas mediante el referéndum de octubre último de fusionarse en macrorregiones – a excepción de Arequipa – y la poca capacidad de gestión demostrada por muchas regiones a lo largo del presente proceso. Pero el impulso debe ser mas firme y enfocado a generar bienestar en la población, lo cual involucra no solo al Consejo Nacional de Descentralización, sino también – como es evidente – a los gobiernos locales y regionales, dejando completamente de lado intereses sectarios y personales.

Queremos dejar en claro entonces que el problema del centralismo requiere de una solución que no únicamente implique la desconcentración de la administración pública. Es necesario dotar a las regiones y a los gobiernos locales de capacidades y herramientas de gestión lo suficientemente óptimas que garanticen el desarrollo de la comunidad que dirigen y que este desarrollo sea percibido por la población que la conforma. En otras palabras, **ES NECESARIO INCIDIR EN EL DESARROLLO, REALIZACIÓN Y BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA, LO QUE CONCUERDA PLENAMENTE CON LOS PRINCIPIOS QUE DEFENDEMOS COMO HUMANISTAS CRISTIANOS QUE SOMOS.**

El presente documento elaborado por Mayen Ugarte es un estudio y propuesta que va en esa dirección. Notará el lector que las soluciones propuestas para enfrentar estos desafíos se encuentran enfocadas a promover el desarrollo de las regiones, brindarles las herramientas necesarias para una óptima

administración de la cosa pública y en resumen, promover y aprovechar las potencialidades de cada región, para que éstas sean las principales impulsoras de su desarrollo.

El Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer existe para contribuir con la difusión de las ideas del humanismo cristiano y de la economía social de mercado. En ellas vemos la convocatoria a un vasto sector de nuestra sociedad y desde luego, la mejor propuesta para el Perú del siglo XXI. Pensamos que el trabajo de Mayen Ugarte es un magnífico aporte para las decisiones políticas que en el futuro deban adoptarse.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Josef Zielinski Flores', written in a cursive style.

**JOSEF ZIELINSKI FLORES**  
Director Ejecutivo  
Instituto Peruano de Economía  
Social De Mercado



## Siglas utilizadas

<b>CAD:</b>	Ciudadanos al Día
<b>CCL:</b>	Consejos de Coordinación Local
<b>CCR:</b>	Consejos de Coordinación Regional
<b>CEPLAN:</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>CND:</b>	Consejo Nacional de Descentralización
<b>CONSUCODE:</b>	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
<b>CTAR:</b>	Consejo Transitorio de Administración Regional
<b>FIDE:</b>	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
<b>FONAFE:</b>	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
<b>FONCODES:</b>	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
<b>FONCOR:</b>	Fondo de Compensación Regional
<b>IDEA:</b>	Institute for Democracy and Electoral Assistance
<b>INADE:</b>	Instituto Nacional de Desarrollo
<b>LOGR:</b>	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
<b>LOM:</b>	Ley Orgánica de Municipalidades
<b>MEF:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MIMDES:</b>	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
<b>MINAG :</b>	Ministerio de Agricultura
<b>MTC:</b>	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
<b>OECD:</b>	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
<b>ORDESUR:</b>	Organismo para la Reconstrucción y Desarrollo del Sur
<b>PCM:</b>	Presidencia del consejo de Ministros
<b>PESEM:</b>	Programas Estratégicos Sectoriales Multianuales
<b>PRONAA:</b>	Programa nacional de Asistencia Alimentaria
<b>PRODES:</b>	Programa Pro Descentralización
<b>SEACE:</b>	Sistema Electrónico de Adquisiciones del Estado
<b>SIAF:</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera
<b>SNIP:</b>	Sistema Nacional de Inversión Pública
<b>SNP:</b>	Servicios No Personales



## Introducción

El contexto de la descentralización en el Perú es complejo. Por un lado las voces de los nuevos actores aportan al debate intereses diversos. En el proceso de moldear el nuevo mapa de competencias podremos asistir al concurso por recursos entre objetivos nacionales y regionales. También existen problemas vinculados a la falta de consenso político, social y burocrático sobre los objetivos de la descentralización. Desde el espectro político, ésta ha sido tratada más como una forma de obtener apoyo político, que una nueva forma de distribución del poder. Desde la sociedad representa expectativas por más recursos, más empleo y más riqueza en cada circunscripción territorial. Desde lo burocrático, es decir, desde el aparato administrativo del estado se puede asistir a posiciones que van desde entre descentralizar rápidamente y evitar la presión política, o no entregar nada hasta que exista “capacidad regional y local”. La viabilidad del proceso descentralizado se definirá entonces, tanto en la arena política (y la social que la moldea) como en la burocrática.

Cabe anotar que en caso peruano hay un sesgo a la regionalización. Las regiones, que deberían ser una suerte de bisagra entre lo local y lo nacional, están tomando peso propio, incluso por encima de los otros dos niveles de gobierno, al menos desde el ámbito político.

Cierto es que la descentralización es multidimensional. En ese sentido comprende cambios en las estructuras económicas como la formación de mercados a escala regional, social como el surgimiento y organización de intereses de ámbito regional o local, e institucional, referido a como se organiza el poder público y las funciones que éste desempeña (Dammert 2003), entre otros. Es en este último en particular, en que se enfoca este texto.

Las hipótesis de trabajo para utilizadas para este texto, que se describen a continuación, parten de las siguientes definiciones:

- **Descentralización Política:** comprende la elección democrática de los representantes así como el conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones públicas de carácter político sean tomadas por la institucionalidad descentralizada.

- **Descentralización Administrativa:** referida al conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones administrativas sean tomadas por la institucionalidad descentralizada, incluyendo el aspecto formal de traspaso de competencias y funciones desde el nivel central al nivel regional o municipal.
- **Descentralización Fiscal:** como conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones de ingresos y gastos fiscales sean tomadas en el nivel regional o municipal, incluyendo el traspaso de recursos intergubernamentales.

En lo político los “avances en descentralización” sólo han servido para posponer el conflicto. Se ha priorizado la elección de representantes sin una previa definición de funciones políticas, administrativas y fiscales, lo cual ha dado lugar a vacíos, rechazos, inconformidad, expectativas no cumplidas, etc.

- Factores como el alto costo político que tendría el hacer explícitos los costos y límites del proceso de descentralización administrativa (el mercado no se descentraliza por decretos) y la resistencia centralista, profundamente arraigada en el sistema económico y el intelectual de los grupos que influyen en la definición de las políticas públicas, no han permitido que se dé una discusión amplia y profunda sobre el modelo de descentralización.
- El consenso sobre modelo económico sólo se da entre los grupos que influyen en la definición de políticas públicas, por ende, los conflictos sociales derivados de esta falta de consenso se agravarán en la medida en que los grupos de interés de la periferia se empoderen y podríamos asistir a un crecimiento del estado de bienestar en el nivel regional versus el Estado promotor en el nivel central. ¿Cómo se revierte esa tendencia?

En lo administrativo, y partiendo del principio de “más poder de decisión equivale a más descentralización”, se puede decir que la forma como se está dando la transferencia de funciones y proyectos lleva a la atomización de las decisiones de inversión, antes que a devolver la capacidad de decidir sobre el desarrollo local. Cada sector nacional “entrega” de forma aislada parte de sus decisiones de corto plazo. Al no transferir responsabilidad global por un servicio (educación, salud, promoción de inversiones, etc.) el que recibe no tiene poder para modificar lo existente. Esto podría suceder porque el que transfiere no ha “imaginado” un modelo diferente de prestación de servicios.

En el nivel regional, se está tomando como modelo la organización del nivel nacional (reproducen problemas), por ende, existe el riesgo de reproducir el modelo nacional de participación por el que “participan los elegidos”. En el nivel local, el presupuesto participativo introduce un elemento que amplía la participación en la toma de decisiones, pero la asimetría de información entre la sociedad civil y el estado sobre las formas en que este opera puede exacerbar los conflictos con las autoridades.

Por otro lado, si se reproduce sin cuestionamientos el modelo de provisión de servicios actual, sin tomar en cuenta las dinámicas regionales y locales, se dejará “fuera de juego” factores críticos como cultura, características geográficas, etc.

Asimismo si la decisión de transferir una determinada función está basada en “dividir los problemas” y no en mejorar los servicios, es fácil entender porque no se discuten las nuevas formas de proveer servicios, existe resistencia a entregar lo que genera recursos y réditos políticos. Parte de la misma sociedad civil y el empresariado que ha establecido relaciones clientelistas con el estado, puede tornarse renuente a promover la transferencias, en la medida que la descentralización también significa un cambio en las formas de relación con el poder del estado.

Simultáneamente existe el riesgo que, una vez transferidos los servicios y empoderados los gobiernos regionales y locales, se divorcien de las prioridades nacionales, afectando factores críticos de desarrollo social y económico, si no se establecen con claridad los mecanismos de coordinación intergubernamental.

De allí la importancia de definir el tipo de transferencia de recursos que se asociará a cada competencia, ya que en un esquema de autonomías como el de la descentralización peruana existe un riesgo importante de no lograr metas nacionales, pues las políticas generales de largo plazo competirán por el financiamiento, desde el punto de vista político, con las necesidades regionales y locales de corto plazo o con reducidas externalidades.

Por otro lado, los Gobiernos Regionales y locales enfrentarán, como toda entidad pública, fallas de gobierno para responder a la demanda de bienes y servicios públicos del ciudadano: dificultad para medir el valor creado, gran interdependencia entre los productos o resultados de las actividades de las diferentes entidades, relaciones causales difusas entre productos y resultados y consecuentemente dificultad para asignar responsabilidades, así como un incremento de la necesidad de coordinación entre niveles de gobierno. En esta medida, también será una condición importante para el éxito o fracaso de su actuación como autoridades, la capacidad que desarrollen para la

gestión o de entrega de bienes y servicios a la sociedad. Así será importante la existencia de una visión de mediano y largo plazo que permita encaminar las acciones del estado en su conjunto, así como los instrumentos para poder gerenciar las competencias entregadas.

A medida que avance el proceso de descentralización, el Estado Peruano como lo conocemos hoy, irá cediendo parte del control sobre el proceso de toma de decisiones y ejecución de políticas a otros actores también estatales, pero con intereses distintos. Hoy tenemos un estado unitario, es decir un estado que tiene una administración nacional con objetivos de ámbito nacional indispensables para el desarrollo de todos, pero que a partir de la descentralización va a perder parte de la capacidad de ejecutarlos y tendrá que recurrir a otras autoridades, tan autónomas, tan independientes y tan políticamente respaldadas (legitimidad) como ella misma para cumplirlos.

La dimensión fiscal es aún más compleja y pareciera que la descentralización fiscal no es consistente con la administrativa (competencias y funciones) ni con la política (autonomía y accountability). No están definidas las competencias locales/regionales para toma de decisiones sobre el gasto cuando reciban las funciones. Desde el nivel nacional se ha mostrado fuerte reticencia a confiar en las decisiones de los otros niveles de gobierno. Tampoco ayuda a crear confianza que la demanda de éstos se concentre en recursos y no en tener mayores responsabilidades y como consecuencia de éstas, mayores recursos.

La descentralización no va a ser, aunque es el ideal planteado en las normas, un juego de suma cero. Es difícil, al menos en el corto plazo, que en la práctica la descentralización de alguna función hacia el nivel subnacional suponga la desaparición total de esa función en el nivel central. El traslado de funciones y los recursos involucrados, tanto humanos como materiales, no es automático y genera, en muchas ocasiones, ciertas duplicaciones e ineficiencias. El cálculo de las mismas es vital para ponderar el efecto fiscal agregado de la descentralización.

Hasta ahora, la transferencia de recursos apunta a mantener el status quo. Se transfiere lo que existe, en las condiciones en que está. Es decir que los pobres siguen siendo pobres y los ricos, ricos: no hay esquemas de reordenamiento del gasto del estado que aseguren que se lograrán objetivos de compensación y equidad. Los recursos de inversión responden a la ubicación geográfica de lo que ya existe y no a las necesidades reales de inversión para promover desarrollo

La transferencia de recursos no responde a un marco general predecible para todos (el que entrega y el que recibe) que por un lado compense las diferencias y por otro promueva eficiencia. Se está dejando a cada sector del

estado nacional la definición de su esquema de transferencia de recursos. El costo político de negociar esquemas de distribución y concurso por recursos no puede ser asumido por cada sector que transfiere, pues no existe ni existirá en el corto plazo el capital político para hacerlo.

La descentralización implica un nuevo arreglo institucional, político y económico al interior del sector público, dirigido a mejorar la prestación de servicios efectivamente demandados por la población y a incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. En este sentido, la mejor prestación y la inclusión deben ser las variables clave para evaluar el proceso de descentralización y conforme éste avance, habrá que estar atentos a los progresos en ambos frentes y si éstos no se producen, tocará preguntarse si se trata de un problema de diseño o implementación, o si la descentralización era el mejor instrumento para alcanzar esos objetivos.

La hipótesis principal de este trabajo es que no existe coordinación entre la descentralización política, administrativa y fiscal y el proceso efectivo de descentralización se va definiendo sobre la marcha sin incorporar en cada paso todas las dimensiones.

Con miras a contribuir con la discusión a continuación se realiza una descripción del proceso de descentralización en el Perú, de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes, las cuales llevan implícito un modelo que este texto intenta hacer explícito. En segundo lugar se discuten las carencias de dicho modelo y del avance en el proceso de implementación hasta la fecha, para luego abordar someramente algunos de los problemas de orden administrativo o nudos críticos de la gestión del estado que también afectarán a los gobiernos descentralizados en su capacidad para entregar bienes a los ciudadanos de sus circunscripciones. Finalmente se ensayan un conjunto de lineamientos para apoyar el proceso de descentralización desde una perspectiva de administrador público u operador del proceso de descentralización.

En este esfuerzo tengo que agradecer a Cinthya Arguedas y Carla Fosca que dedicaron muchas horas a investigar, discutir y escribir conmigo estas ideas, así como a Carlos Oliva quien revisó y comentó cada versión del documento y al equipo de Governa que nos apoyó en el proceso de elaboración. Mención aparte merece la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung y todo el equipo del Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, quienes confiaron en nosotros para esta tarea.



# Capítulo I.

## El marco teórico para el análisis del proceso de Descentralización

### **I.1 Formas de dispersión del poder**

La descentralización es una de las varias formas de dispersar el poder del Estado entre sus diferentes niveles. Implica la realización de elecciones de autoridades descentralizadas y la transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos con carácter definitivo. La descentralización traslada también la rendición de cuentas y la responsabilidad por las debilidades en la gestión al nivel de gobierno competente, lo que no ocurre con la desconcentración, en el que el responsable sigue siendo el nivel nacional. En tanto la descentralización conlleva la devolución del poder de decisión hacia autoridades más cercanas al ciudadano (y por ende controlables por éste), es considerada la forma más completa de dispersar el poder.

Por otra parte, la desconcentración es el proceso mediante el cual el Gobierno Nacional incrementa la autonomía de sus agencias subnacionales, mediante la delegación del ejercicio de competencias desde un organismo público con competencias nacionales hacia otro, también dependiente del Gobierno Nacional pero competente en un ámbito territorial regional, departamental o local. Este sistema ha sido bastante usado en América Latina, usualmente como precursor de la transformación de los Gobiernos Regionales a entidades políticamente independientes. En el caso peruano los Consejo Transitorios de Administración Regional (CTAR) adoptaron este esquema.

Las anteriores se diferencian de la “privatización” que consiste en trasladar responsabilidades tradicionalmente asumidas por entidades públicas al sector privado, ya sea a través de la venta de activos, el otorgamiento de concesiones, los contratos de gerencia o alianzas público-privadas; introduciendo el incentivo económico para influir en el comportamiento de los agentes.

Las tres alternativas tienen implicancias políticas, fiscales y administrativas distintas. La descentralización, si bien es considerada como la más integral – por transferir los mayores grados de decisión a los gobiernos subnacionales–,

también es la que requiere de mayores capacidades en los gobiernos receptores de competencias, en la medida que es un traspaso definitivo de funciones hacia entidades que deberán tornarse autónomas.

Cabe resaltar entonces, que la descentralización es una entre muchas opciones de distribución del poder, pero no es un fin en sí misma, sino se utiliza para como mecanismo para el logro de determinados objetivos.

## **I.2 Objetivos y beneficios potenciales de la descentralización**

La descentralización del Estado incorpora una serie de beneficios potenciales en términos políticos, económicos, administrativos y sociales. En materia política, amplía los espacios de participación ciudadana y acerca el gobernante al ciudadano, reduciendo los costos de transacción de este último y ampliando los mecanismos de control sobre las autoridades elegidas. Asimismo, genera incentivos para incluir las preferencias y demandas ciudadanas en las decisiones políticas y puede contribuir a la institucionalización de las entidades del Estado, a través del fortalecimiento de los gobiernos descentralizados.

En materia económica, la descentralización debería permitir la distribución equitativa de los recursos del Estado, favoreciendo el desarrollo de infraestructura económica y social necesaria para promover la inversión y facilitar la cobertura de servicios sociales básicos a toda la población. En suma, la descentralización puede aportar mecanismos para contrarrestar desbalances verticales (entre una región y otra, entre una localidad y otra) y horizontales (entre los diferentes niveles de gobierno).

Desde el punto de vista administrativo, el proceso de descentralización es una gran oportunidad para modernizar el Estado y hacerlo más eficiente, así como para replantear nuevos esquemas de prestación de servicios. La necesaria asignación de competencias es también una oportunidad para corregir duplicidad entre entidades públicas y mejorar los sistemas de responsabilidad. Socialmente, el acercar el Estado a la totalidad de la población abre la posibilidad para mejorar las condiciones de vida de la población con miras a la superación de la pobreza y de los problemas de exclusión.

Se debe resaltar nuevamente que si bien se ha optado por migrar la distribución del poder del Estado a un esquema de descentralización, lograr un Estado descentralizado no tendrá un valor en sí mismo si es que esa nueva estructura no contribuye al desarrollo del país y al desarrollo humano. La descentralización por sí sola no es sinónimo de desarrollo, sino que requiere ser acompañada de una serie de medidas económicas, sociales, culturales, etc. Entonces, para que compense el esfuerzo y los recursos que demandará, debe

convertirse en una estrategia de crecimiento, que repercuta decisivamente en la eficiencia con que el Estado está presente en su territorio, asigna sus recursos y alcanza el desarrollo económico equilibrado de sus provincias y distritos.

<b>Hitos en la historia de la Descentralización Política del Estado Peruano</b>
La debilidad de la descentralización del Estado en el Perú desde la República, estuvo ligada a la inexistencia de una instancia de gobierno en el nivel intermedio, papel que fue desempeñado por entidades departamentales desconcentradas del Poder Ejecutivo nacional. Los Gobiernos Locales, por el contrario, existían ya en los inicios de la República, pero su grado de autonomía ha estado sujeto a reiteradas variaciones desde entonces.
Durante la vigencia de la constitución de 1979, se reinstauraron las autonomías locales (se reintrodujeron las elecciones municipales después de 43 años) y se introdujeron las regiones en el nivel intermedio (1980-1992). El último proceso no logró consolidarse por diversas razones: (a) las regiones fueron creadas verticalmente desde el Estado, (b) la mayoría de los miembros de los órganos regionales no fueron elegidos de manera directa, (c) se instauró como forma de gobierno las asambleas, que no tuvieron competencia regional propia sino delegada, (d) el proceso de transferencia fue muy rápido y (e) se reconoció a las regiones una mínima autonomía financiera.
A partir del año 1992, se fue organizando un régimen de Estado caracterizado por el autoritarismo y la alta concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo, se suprimió las regiones y se crearon los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). El Congreso adquirió forma unicameral, y se redujo de 180 (bicameral) a 120 representantes, cuya elección se propugnó, transitoriamente, por distrito único nacional. No obstante, la elección por distrito múltiple no llegó a darse sino hasta la crisis final del régimen, en el año 2000.
A partir del 2000, dos aspectos institucionales (los partidos políticos y la circunscripción electoral congresal de los territorios), lograron modificar la forma de elegir la representación. El Congreso, frente a la firmeza de la opinión pública, aceptó una forma de elección por departamentos, en el marco del sistema de cámara única. De esta forma, el Congreso se compuso sobre la base de una representación departamental, existiendo, sin embargo, un sesgo hacia el voto por representantes urbanos.
Finalmente en el año 2002 se proclamaron presidentes regionales, elegidos mediante voto directo y se dio inicio al proceso de descentralización administrativa y económica.

### I.3 Dimensiones de la descentralización

Aunque diferentes estudios proponen clasificaciones diversas de las dimensiones de la descentralización, una que puede ser útil para los fines de este documento se clasifica la descentralización en política, administrativa y fiscal <sup>1</sup>. Cada una de estas dimensiones se torna relevante en tanto involucra el desarrollo de instrumentos que facilitan el proceso y permiten evaluar su avance.

<sup>1</sup> La clasificación usada por el Banco Mundial identifica los tipos de descentralización como sigue: i) política, cuando se hacen elecciones subnacionales que buscan entregar mayor poder al ciudadano y/o a sus autoridades representativas, ii) administrativa, cuando lo que hay es una redistribución de autoridad, responsabilidad y financiamiento para proveer servicios públicos entre diferentes niveles de gobierno, iii) fiscal cuando la autoridad local tiene capacidad de decidir sobre los recursos necesarios para las competencias transferidas, y iv) de mercados cuando se introduce al sector privado en mercados tradicionalmente provistos por el Estado (privatizaciones, concesiones). Shahid Javed Burki Guillermo E. Perry y William R. Dillinger. *Más allá del Centro: La Descentralización del Estado*. Banco Mundial

**Descentralización Política:** comprende la elección democrática de los representantes así como el conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones públicas de carácter político sean tomadas por la institucionalidad descentralizada.

**Descentralización Administrativa:** Conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones administrativas sean tomadas por la institucionalidad descentralizada, incluyendo el aspecto formal de traspaso de competencias y funciones desde el nivel nacional al nivel regional o municipal.

**Descentralización Fiscal:** Conjunto de condiciones necesarias para que las decisiones fiscales sean tomadas en el nivel regional o municipal, considerando el traspaso de recursos (ingreso y gastos) realizados.

Lo anterior implica que para que el proceso sea integral, es importante avanzar coordinadamente en los tres ámbitos, asegurando un conjunto de condiciones que van desde calidad de los recursos humanos, reglas fiscales, información para el control social, participación ciudadana y reglas de juego legales e institucionales que apoyen los objetivos políticos de las autoridades –que finalmente, es para cumplir éstos que fueron electas-<sup>2</sup>.

La descentralización no es un proceso fácil y está cargado de expectativas, beneficios potenciales y también una larga lista de factores que podrían poner en riesgo el éxito del proceso. La experiencia internacional en procesos de esta naturaleza que se encuentran en etapas más avanzadas muestra que dada la inexperiencia y poca capacidad de gestión de los gobiernos locales, ha demostrado algunas ineficiencias y puesto en la mira algunos riesgos.

## I.4 Criterios para descentralizar

Los criterios que definen el marco sobre el cual opera la distribución intergubernamental de competencias y funciones, incluyen: (i) la subsidiariedad, que implica que el nivel de gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia; (ii) la selectividad y proporcionalidad, que toma en cuenta la capacidad efectiva de gestión del organismo receptor de la transferencia; (iii) la provisión, que busca garantizar que la transferencia de competencias esté acompañada de los recursos respectivos; (iv) la concurrencia, a efecto que cuando la competencia

<sup>2</sup> Guillermo Perry identifica un conjunto de factores que han contribuido al éxito de las experiencias de descentralización. Estos son: i) ligar autoridad y capacidad fiscal con financiamiento, es decir que los recursos asignados a cada nivel de gobierno deben estar asociados a las competencias de las que se les hace responsables; ii) información suficiente, pues sólo podrá existir un control social de calidad en la medida que el controlador tenga información sobre lo que debe y puede esperar de sus autoridades; iii) participación en las decisiones, como una forma de asegurar que se están recogiendo las preferencias sociales, un marco institucional, legal y fiscal diseñado para soportar los objetivos políticos de la autoridad ya que es con base a éstos que se eligieron. Tomado de la presentación que Perry realizó en el seminario Reforma del Estado y Descentralización en el Perú: Tarea Impostergable (julio 2001)

corresponda a más de un nivel de gobierno se respete el campo de atribuciones propio de los demás; y, (v) otros criterios complementarios como las externalidades para que, en caso los beneficios resultantes del ejercicio de la competencia trasciendan el ámbito en el que ésta se ejerce, la asignación corresponda al nivel inmediatamente superior, así como las economías de escala, a efecto que cuando el costo de producir u otorgar un bien o servicio sea menor, si se concentra en un nivel superior, se asigne la responsabilidad al nivel que implique un menor costo para la sociedad.(Arguedas, 2004).

Este conjunto de principios o criterios que definen la base del proceso de descentralización, están orientados a mejorar la eficiencia, calidad y responsabilidad del sector público. Se parte que con la descentralización, se podría llegar a una mayor eficiencia de las políticas públicas, al mejorar las capacidades de los distintos niveles de gobierno para identificar y priorizar las necesidades de la ciudadanía.

## **I.5 Aspectos a considerar**

### **I.5.1 Descentralización administrativa**

El primer paso en todo proceso de descentralización debe estar en la delimitación del papel y las competencias de cada nivel de gobierno. Si no existe claridad con respecto a quien le corresponde hacer qué, nos encontraremos con instituciones y organismos que realizan las mismas funciones o bien la no ejecución de la función, ante la indefinición de responsabilidades, produciendo ineficiencias y un claro desperdicio de recursos públicos.

Las medidas previstas para la transferencia deben responder por lo tanto, a sustentos técnicos que consideren la viabilidad y razonabilidad de transferir determinada competencia. Es decir, que el qué transferir debe considerar distinciones por ejemplo en el nivel municipal, del tamaño del municipio, la población atendida, si es rural o urbana, la dispersión geográfica, etc. Resulta discutible por ejemplo, la idoneidad de transferir empresas de agua potable y alcantarillado a municipios con mercados insuficientes para garantizar los costos de inversión y provisión del servicio, y cuando este es el caso se requiere buscar otros mecanismos como la asociatividad para asegurar que la escala de provisión será económicamente suficiente.

Establecida las competencias se debe definir cómo se van a transferir. Para ello, se requiere la identificación de las necesidades de recursos indispensables para el cumplimiento de la función, debiendo estar la acreditación de capacidades directamente relacionada. La acreditación debe ser más que un simple chequeo de requisitos y debe estar enfocada a una verificación real de capacidades, para determinar que efectivamente que quien recibe la función

podrá producir el bien y/o servicio de manera eficiente. De igual forma, se debe considerar que las capacidades a desarrollar no sólo están en quien recibe sino también en quien entrega, al deber planificar y apoyar la entrega de competencias, ir desarrollando mecanismos para hacerle seguimiento y readecuando su organización al papel que le corresponde cumplir en el Estado.

Entre las dificultades que también es necesario considerar al definir el mapa de competencias, está la necesidad de garantizar que las políticas sectoriales continuarán siendo aplicadas, incluso si las estructuras de los gobiernos regionales o locales se modifican con posterioridad a su transferencia. Para ello es necesario afinar los mecanismos de coordinación intersectoriales como intergubernamentales.

### 1.5.2 Descentralización fiscal

De igual forma se requiere una definición de las relaciones fiscales intergubernamentales, incluyendo la organización de las finanzas públicas a través de: (i) impuestos descentralizados; (ii) transferencias; (iii) mecanismos o fondos de cofinanciación; (iv) regalías, y (v) endeudamiento subnacional. Todos estos factores representan los ingresos de los gobiernos descentralizados y deben ser consistentes con el gasto correspondiente asignado en el modelo de descentralización a cada nivel de gobierno: es decir, la disponibilidad de recursos debe estar necesariamente asociada a la obligatoriedad de desempeñar una determinada función o prestar un determinado servicio.

<b>Experiencia de la Descentralización Fiscal</b>	
Brasil	Experimentó un crecimiento desmedido del gasto descentralizado que originó, a mediados de la década pasada, la cesación de pagos de la deuda de algunos Estados. Recientemente, Brasil ha adoptado como correctivo una ley de responsabilidad fiscal que incluye restricciones de gasto y endeudamiento estadual.
Venezuela	Una característica peculiar es que el proceso se basa en un sistema rentista. Ya que la mayoría de recursos públicos provienen del petróleo, los Gobiernos Descentralizados dependen mayormente de las transferencias desde el Gobierno Nacional. A pesar de ser un país federal, paradójicamente no se observa esfuerzos dirigidos a alcanzar una mayor autonomía presupuestaria de los distintos Estados.
Argentina	Se caracteriza por el poder de sus provincias, las cuales surgieron primero que la Nación. Sin embargo, el sistema de relaciones intergubernamentales en este país federal está regido por un complejo y nada predecible sistema de transferencias, objeto de excesiva influencia política.
Colombia	La descentralización se profundiza con la nueva Constitución de 1991, a partir de la cual se estableció competencias para los municipios y departamentos, acompañadas de ingentes recursos. Sin embargo, el gasto del Gobierno Nacional no disminuyó con las transferencias de competencias y los Gobiernos Descentralizados incrementaron su gasto y deuda, lo que condujo a una crisis fiscal desde 1998
Chile	El proceso chileno se inició hace un par de décadas de forma gradual, pasando primero por un período de desconcentración durante el cual el Gobierno Nacional mantenía la competencia de muchas de las funciones públicas, si bien las ejecutaba a nivel subnacional. Ello permitió incrementar la capacidad de gestión subnacional antes del traslado definitivo de competencias.
Bolivia	La descentralización fue pieza importante dentro del marco de reformas estructurales implantadas desde 1985. Posteriormente, se profundizó el proceso con un esquema interesante de participación popular (Ley de 1994) y una descentralización administrativa (Ley de 1996). La reforma aumentó la participación municipal sobre los ingresos nacionales del Gobierno Nacional del 10% al 20%, facilitó la generación de ingresos locales propios e incrementó las responsabilidades municipales en sectores clave.
Ecuador	El proceso se profundiza desde fines de la década pasada, cuando se establece que el 15% de los ingresos corrientes fueran transferidos a los Gobiernos Descentralizados. Ecuador experimentó un incremento del gasto público debido a que la transferencia de recursos no guardó consistencia con el traspaso de responsabilidades.

En este sentido, la descentralización fiscal tiene que ser consistente con los otros dos elementos del proceso: la descentralización administrativa (competencias, funciones) y la descentralización política (autonomía, “accountability”). En particular, es vital la coordinación con la parte administrativa, puesto que no se puede definir los recursos con los que

contarán los gobiernos descentralizados si no se tiene claro cómo se usarán los mismos. Lo anterior se puede expresar en los términos de González de Olarte (2004), quien señala que la “economía fiscal es el puente incuestionable entre la política y la economía”.

Si bien esta consistencia disminuirá el riesgo de duplicar el gasto fiscal, la experiencia internacional revela que la descentralización no es un “juego de suma cero”. En otras palabras es difícil, al menos en el corto plazo, que en la práctica la descentralización de alguna competencia hacia el nivel subnacional suponga la desaparición total de esa competencia en el nivel nacional. El traslado de competencias y los recursos involucrados, tanto humanos como materiales, no es automático y genera, en muchas ocasiones, duplicaciones e ineficiencias. El cálculo de las mismas es vital para ponderar el efecto fiscal agregado de la descentralización.

En el tema de los impuestos descentralizados, las decisiones tienen que ver principalmente con la capacidad de definir, recaudar, administrar o fiscalizar ciertos tributos en el nivel local o regional. Para ello, hay que contrapesar los beneficios de escala de recaudar impuestos de manera centralizada versus una mayor autonomía subnacional en el manejo de sus finanzas. Por ejemplo, la mayoría de países unitarios (e incluso en algunos federales) mantiene una recaudación centralizada del impuesto a las ventas o al valor agregado para evitar guerras fiscales internas y maximizar las economías de escala de la recaudación, definiendo el Gobierno Nacional la política al respecto, e implantando después un mecanismo de reparto<sup>3</sup>. La experiencia latinoamericana revela que la transferencia inmediata de estas funciones no es recomendable si es que los gobiernos descentralizados no tienen una mayor experiencia recaudatoria exitosa, siendo preferible un proceso gradual.

En cuanto a las transferencias, el debate surge principalmente entre el objetivo de las mismas. Por un lado, se busca reducir el desbalance vertical, es decir, la diferencia entre los recursos del Gobierno Nacional y los de los gobiernos descentralizados. Por otra parte, también se busca reducir el desequilibrio horizontal, es decir, las diferencias entre los distintos gobiernos descentralizados. En la mayoría de casos, estos objetivos de eficiencia y equidad no son compatibles dentro de una misma fórmula de transferencias. A ello hay que incorporar la economía política de las decisiones de transferencias, donde el Congreso juega un papel importante. La experiencia internacional permite recomendar que, para determinar los montos a transferirse, debe empezarse con el valor histórico y crear una fórmula que destine recursos en

---

<sup>3</sup> De hecho existen tributos que son típicamente locales como el vehicular o el predial que suponen una relativamente fácil asociación entre lo que se grava y el ámbito territorial.

función del PBI del año anterior (no en función de los ingresos públicos) y a los criterios de equidad y eficiencia. Paralelamente, también debe definirse el uso de los recursos transferidos (earmarking) para que guarden correlación con las funciones o competencias descentralizadas.

Una clara determinación del carácter de las transferencias, pre-existente a la entrega de funciones, reduce el nivel de conflicto producto de la indefinición del destino y forma de gasto de los recursos. El tipo apropiado transferencia de recursos que corresponde a cada tipo de función que será transferida, se debe definir de acuerdo con la naturaleza de éstas (o del bien o servicio a entregar), estableciendo si son condicionadas, no condicionadas, compensatorias o concursables<sup>4</sup>.

Las transferencias condicionadas deben servir para asegurar que bienes públicos o bienes privados socialmente preferentes sean efectivamente prestados –es decir que no se pueden dedicar a otro fin-. Los recursos no condicionados dan plena libertad a los Gobiernos Regionales o Locales para decidir en qué gastar, y por lo general se usan en funciones exclusivas del gobierno, tal y como el planeamiento de su desarrollo o bien tareas de soporte administrativo.

Las transferencias de tipo compensatorio cumplen un papel redistributivo para equiparar realidades económicas disímiles al interior del conjunto de gobiernos regionales o locales. Como su nombre lo indica compensan desigualdades. Por último los recursos concursables buscan fomentar cierto tipo de inversiones o gastos para inducir el cumplimiento de políticas públicas, y alcanzar resultados deseables en lo nacional. De igual forma sirven para otorgar incentivos a los gobiernos locales o regionales que alcancen ciertos niveles de eficiencia en su gestión.

La importancia de una adecuada definición está en la separación de los límites a las autonomías, de manera que el financiamiento de las necesidades y prioridades regionales y locales de corto plazo, no entren en conflicto con las políticas generales de largo plazo.

Además, se debe definir modelos generales de transferencias con lineamientos específicos de manera que no se deba negociar sector por sector generando de esta manera un costo político. El modelo debe considerar, por ejemplo, índice

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, la prestación de servicios de salud o educación puede ser financiada mediante transferencias condicionadas y de carácter compensatorio en zonas con mayor pobreza, mientras que el financiamiento de nuevas obras de infraestructura en general (incluida la de salud y educación) podría ser materia de transferencias concursables, lo que no sería aplicable al mantenimiento dado que este requiere un financiamiento regular.

de distribución que considere el nivel de pobreza, nivel de infraestructura al momento de estimar los montos de transferencias a cada región, para cada uno de los sectores.

Los fondos de cofinanciación se crean con el fin de “apalancar” las inversiones subnacionales en temas de interés nacional, deben tener reglas claras de acceso (generalmente por alguna forma de concurso) y rendición de cuentas (accountability) y deberían tratar de corregir las distintas capacidades subnacionales para preparar proyectos y acceder a dichos fondos. Las reglas del fondo deben promover la competencia entre los gobiernos descentralizados para promover la elaboración de proyectos desde “más abajo”, de tal manera que se satisfagan las necesidades locales y regionales.

Las regalías o cánones deben definirse en función de los objetivos nacionales, llegando a un acuerdo sobre los porcentajes que corresponde al gobierno subnacional poseedor del bien no renovable, al Gobierno Nacional y al resto de gobiernos. Por lo general, cada bien no renovable cuenta con sus propios porcentajes de reparto. En ocasiones se crea paralelamente un Fondo Nacional de Regalías de libre acceso para financiar inversiones relacionadas con el sostenimiento ambiental y la explotación de los recursos no renovables.

Los desbalances también se cubren mediante el endeudamiento de los Gobiernos Descentralizados. Los gobiernos de orden nacional, al respecto, pueden o no imponer ciertos controles para evitar que se genere un sobreendeudamiento de las instancias subnacionales del gobierno. En otros casos, los gobiernos nacionales no imponen ningún control y se deja que el mercado sea el que imponga los topes de endeudamiento, tal como se observó en Brasil hasta hace algunos años y que ocasionó un serio problema de insostenibilidad de las finanzas estatales, o en el caso de Colombia que ha tenido que implantar esquemas de “salvataje” territorial, pues aunque los límites legales existían, no eran verificados.

En lo que respecta a los controles, éstos pueden estar basados en algún tipo de regla, usualmente la “regla de oro” (Estados Unidos, Alemania, entre otros); que dispone no pasar competencias sin recursos, o pueden ser límites estrictos fijados de manera centralizada (es el caso más usual en regímenes unitarios tales Inglaterra, Francia, entre otros).

Como recomendación, se debe buscar que el marco legal minimice los incentivos que generan después los “bail-out” del Gobierno Nacional, es decir, situaciones en las que el Gobierno Nacional tiene que asumir responsabilidades por los gobiernos Descentralizados. La experiencia revela la conveniencia de contar con leyes de transparencia y prudencia fiscal que

alcancen el nivel subnacional (demanda), así como reglas que afecten la capacidad de préstamos del sistema financiero (oferta).

Por último, existen dos temas transversales sobre los cuales debe descansar un marco apropiado de la descentralización. El primero se refiere al desarrollo de la capacidad institucional subnacional, que inicialmente debe contar con el apoyo del Gobierno Nacional en temas como por ejemplo la administración financiera y el manejo administrativo.

El segundo tiene que ver con la necesidad de desarrollar un sistema de información descentralizado, que permita hacer un seguimiento constante del proceso basado en cifras actualizadas y fidedignas. Las provincias podrían recabar la información de sus distritos, y las regiones de sus respectivas provincias, lo que puede funcionar de forma paralela al SIAF-municipal.

Cabe señalar que muchos proyectos descentralizadores pecan al focalizarse únicamente en la definición del marco normativo y no toman en cuenta las limitaciones que surgirán en la implementación. Por ejemplo, la existencia de datos socio-económicos fidedignos, completos, precisos y actualizados resulta clave para implementar los mecanismos de transferencias de recursos (reparto y seguimiento) y para ejercer un adecuado control sobre el endeudamiento subnacional.

Por lo tanto, a nivel de gestión del Estado, se podrían alcanzar mejoras en las estructuras organizativas y en la calidad de la información, factores que influyen en la eficiencia de la asignación de recursos. El proceso supone entonces, un cambio en la asignación de recursos y responsabilidades en la administración pública, que respete la diversidad de capacidades y donde la lectura de las intervenciones del sector público, sea de índole territorial y ya no con una lógica sectorial. Es decir, implica una nueva forma de atender las necesidades de la población para no caer en una mera reproducción de la estructura organizativa que caracteriza al nivel nacional.



## Capítulo II.

# Marco de Referencia para el Análisis.

El Perú se ha caracterizado por ser un país fuertemente centralista, que convive al mismo tiempo con un gran nivel de atomización en los gobiernos locales. Esta atomización también se aprecia en la conversión de 25 departamentos en regiones, que desde la perspectiva de la gestión pública, son desiguales (en población, recursos, etc.) y con capacidades de gestión limitada.

El centralismo se ha evidenciado en un patrón de concentración de la población (9 ciudades concentran cerca del 40% de la población del país), de la producción (5 departamentos concentran 2/3 partes del PIB nacional) y del poder político (10 provincias concentran el 53% de los electores) en unas pocas ciudades o departamentos del país <sup>5</sup>. Desde hace seis décadas, el Perú es escenario de un intenso flujo migratorio de las áreas rurales a las urbanas y de la sierra a la costa, preponderante hacia Lima.

Por otro lado, al no obedecer a planeamiento alguno, este patrón migratorio ha significado que las ciudades no se encuentren preparadas para absorber la demanda por servicios que requiere la población adicional que reciben y, por el contrario, que vean deteriorados sus niveles de ingreso por efecto de la sobreoferta laboral, la que a su vez fomenta la informalidad económica y el deterioro de los servicios.

Paulatinamente, la concentración de la población y de la actividad económica en ciertos departamentos y provincias, y en especial, en algunas pocas grandes ciudades, ha condicionado una pérdida de perspectiva sobre la integración económica y productiva del país y sobre la asignación del gasto público; así como, una inequidad relativa en cuanto a la distribución de los servicios y, naturalmente, en cuanto a la creación territorial de la riqueza.

Esta realidad a su vez ha determinado un desarrollo urbano muy desigual que implica disparidades en el poblamiento urbano y rural. Como consecuencia,

---

<sup>5</sup> Consejo Nacional de la Descentralización, (2004) "Descentralización: un proceso hacia la integración territorial, el crecimiento económico y el desarrollo equitativo", Lima, 25 de junio.

las relaciones entre ciudad y campo en cada región han sido relativamente débiles y han contribuido a un desarrollo desigual entre los dos ámbitos<sup>6</sup>. Los resultados, por lo tanto, con un Estado centralista, no son satisfactorios toda vez que ha dado cuenta de una estructura poco funcional que no termina de proveer servicios adecuados a gran parte de la población.

La administración nacional, en adición, ha desarrollado fuertemente una lógica sectorial, por la que desde ministerios centrales se organizan, gestionan y financian casi todos los servicios del Estado. Esta situación ha afectado negativamente la capacidad regional y local de gestión porque, por ejemplo, las decisiones se han centralizado alejándose en este proceso de las preferencias y necesidades locales, o por el hecho que las decisiones no recogen la heterogeneidad de capacidades de los aparatos administrativos responsables de la implementación, entre otros efectos.

El Estado centralista se convierte, entonces, en una limitación para el desarrollo de otras fuerzas motoras del crecimiento y la ciudadanía plena. Dammert (2003) señala en ese sentido que “la democracia territorial supone que los derechos de los ciudadanos estén plenamente ejercidos y sus potencialidades sean liberadas, lo que requiere la reforma institucional que posibilite que en el poder estatal existan también contrapesos territoriales y no sólo funcionales. De allí que además de la clásica división de poderes del Gobierno Nacional (Ejecutivo, Legislativo, y Judicial) se proponga la imprescindible redistribución del poder en niveles territoriales de gobierno, como expresión y garantía de la participación ciudadana en los asuntos públicos”<sup>7</sup>.

## **II.1 Algunos determinantes del diseño institucional de la descentralización en el Perú**

La organización del Estado Peruano responde al principio de separación de competencias, que se traduce en la separación de funciones entre las diferentes entidades que lo conforman. La indivisibilidad del poder estatal se mantiene sin que se altere su unidad funcional, a pesar de la distinción que pudiera hacerse entre las actividades estatales y la existencia de competencias de índole política y administrativa, bajo responsabilidad de distintos niveles de gobierno.

---

<sup>6</sup> Zavala, Verónica (2003a), “Ciudadanos por un buen gobierno. La descentralización: Una demanda por el Desarrollo y la Gobernabilidad”, IDEA, Lima, Perú

<sup>7</sup> Dammert Ego Aguirre, Manuel (2003) “La reforma descentralista peruana. Enfoque territorial y autonómico. Base del proyecto nacional democrático del siglo XXI”, Fondo editorial de la facultad de ciencias sociales de la Universidad Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

En el Perú la distribución del poder político se manifiesta en dos niveles. Un primer nivel corresponde a la dimensión vertical que constituye una redistribución del poder en distintos niveles de gobierno (nacional, regional y municipal) que son autónomos en su ejercicio y que tienen bajo su responsabilidad competencias exclusivas, compartidas y delegables. Una segunda dimensión de la distribución de competencias se manifiesta a nivel horizontal donde existen por un lado tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) que se controlan entre sí; y, propiamente en los niveles regionales y locales con instancias que buscan mantener un equilibrio de las funciones de planeación, ejecución y control.

El cumplimiento de las políticas y objetivos está limitado por la existencia de recursos públicos escasos, que tienen una distribución predeterminada que restringe aún más la capacidad del Estado de actuar para modificar las condiciones de la sociedad. Del total de los recursos que administra el Estado, cerca del 65% del presupuesto se destina al pago de sueldos y pensiones, un 25% al pago de deuda y el 10% restante a educación, salud, defensa, justicia, infraestructura, etc.<sup>8</sup>

Con esta cantidad de recursos disponibles, en los distintos gobiernos se ha enfatizado en cómo organizarse mejor para maximizarlos y prestar servicios de calidad. Históricamente la discusión se ha centrado principalmente en la cantidad de ministerios y entidades públicas necesarias, y más recientemente, en la necesidad de descentralizar la organización del Estado para llegar más eficientemente a los ciudadanos.

El relativamente alto grado de centralización pudo convertirse en una ventaja al inicio del proceso de descentralización, puesto que permitía plantear una estrategia global que contemplara distintas facetas y tomara como referencia otras experiencias para minimizar los riesgos de su ejecución, como la chilena que desconcentró servicios hacia los municipios y luego de avanzar en su organización realizó el proceso de descentralización política. Sin embargo, por un lado, la demanda desde las regiones por recibir el poder político y contar con “mayores recursos” para tomar decisiones en sus territorios, así como la resistencia de los sectores para trasladar competencias, llevó a que sobre la marcha se fueran definiendo algunos temas<sup>9</sup> o aprobando

---

<sup>8</sup> El presupuesto presentado al Congreso para el año 2006 contempla una reducción del porcentaje asignado para pago de deuda.

<sup>9</sup> Temas como los Cronogramas de Transferencias 2004, el Plan de Transferencia 2005-2009, y la Creación de Juntas de Integración Interregional, entre otros, fueron definidos en los primeros años del proceso de descentralización e incluso se definieron las competencias de este nivel de gobierno cuando las autoridades ya habían sido electas. Situación similar se viene produciendo con la conformación de Regiones (o Macrorregiones) para las que aún se requieren definiciones sobre distribución de la representatividad política, criterios para la fusión administrativa entre regiones, precisiones sobre los incentivos económicos a la agregación territorial, todo ello ad portas del referéndum.

normativa <sup>10</sup>, que lejos de ser reflejo de una planificación integral de proceso, ha sido el resultado de negociaciones políticas y no de planteamientos de orden técnico.

En esta etapa, en que la decisión de descentralizar ya está tomada, el Estado unitario, con políticas y objetivos de ámbito nacional, deberá recurrir en adelante a autoridades que tienen el mismo nivel de autonomía, independencia y respaldo político, a fin de garantizar la ejecución y cumplimiento de los objetivos nacionales que compiten con las metas priorizadas y recursos en el nivel regional y local. Ello conllevará a importantes cambios del modelo de toma de decisiones públicas que afectarán la actual estructura y funcionamiento del Estado.

## **II.2 Los casos de Chile, Colombia y Bolivia.**

Desde una perspectiva comparada, se puede señalar que no existe un modelo único de descentralización. Cada experiencia responde a su propio contexto y características socioeconómicas, pone énfasis distintos en cada una de las dimensiones administrativa, política y fiscal. También los resultados del proceso son diversos en cada caso. En algunos países la decisión de descentralizar ha sido de orden económico administrativo como la búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios públicos, en otros ha respondido a situaciones políticas como la necesidad de incorporar a determinados grupos de la sociedad en la vida política, etc. Lo cierto es que la descentralización es un proceso profundamente político en tanto reordena las estructuras de poder en una sociedad. El Banco Mundial señala “En un sentido profundo, la democratización y con ella la descentralización, se puede percibir como una estrategia para asegurar la estabilidad política, esto es, un medio que sirve de mecanismo institucional para integrar a los grupos de oposición a un proceso de negociación formal y ritualizado. Como tal, constituye una alternativa a la guerra civil y a otras formas de oposición violenta”.

Desde los años ochenta, América Latina ha asistido a diversos programas de reformas estructurales. La descentralización también ha estado presente, en una búsqueda por profundizar la democracia, mejorar la asignación de responsabilidades y recursos y mejorar la gestión de los servicios. Cada uno de estos procesos ha tenido características diferentes que se reseñan a continuación. Es importante tomar en cuenta que el Perú llega “tarde” a esta corriente descentralizadora, lo que constituye una ventaja para el país ya que

---

*10 Por ejemplo el D.S de Jerarquización de activos, la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y su reglamento, la Ley Marco de la Inversión Descentralizada y su reglamento, y la Ley de Incentivos para la conformación de las regiones, entre otros.*

puede incorporar los éxitos, fracasos, desafíos y logros de otras experiencias. A modo de ejemplo de esta diversidad de posibilidades, se resumen tres casos cercanos de países unitarios como el Perú

## II.2.1 Chile

Chile adoptó un esquema de desconcentración y organización de servicios como primer paso a la descentralización, y en el proceso de casi 20 años, se han fortalecido los gobiernos municipales, electos desde 1998, tanto como prestadores de servicios como agentes de interlocución política con el Gobierno Nacional. El nivel intermedio, en cambio, aún se encuentra bajo el control del nivel nacional (como entes desconcentrados). Aunque se reconocen avances en cuanto a organización de un aparato administrativo, también se critica la imprecisión respecto de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, así como la preeminencia de funciones compartidas entre éstos, que es vista como una forma de control centralizado. Por otro lado se ha señalado que Chile no tiene un modelo definido de descentralización, y que por el contrario se van ensayando iniciativas de forma selectiva y gradual.

Como todos estos procesos, el chileno también responde a su historia política y cultural, que ha moldeado un estado unitario fuertemente presidencialista, y una construcción constitucional que señala que la facultad de gobernar no es materia de descentralización –sólo de desconcentración–, por lo que sólo es posible devolver las facultades de administración de los servicios del estado a los niveles subnacionales de gobierno.

Otro aspecto importante ha sido el consenso existente por la estabilidad macroeconómica, que frente a las experiencias negativas que otros países han presentado, disuaden o al menos entorpecen, la voluntad de hacer descentralización fiscal. De hecho la asignación de recursos hacia los gobiernos subnacionales ha crecido sostenidamente entre los años 1990 y 1998, aunque no se trató de incrementos radicales (6.3% del presupuesto público, aunque cerca de 3.5 puntos corresponden al nivel regional o intermedio).

En camino por la descentralización, Chile ha desarrollado un conjunto de normas e instrumentos técnicos para apoyar el proceso de modernización administrativa del nivel local, que van desde flexibilidad administrativa <sup>11</sup>, mecanismos de fiscalización y participación ciudadana, hasta herramientas de gestión financiera y de seguimiento de la gestión administrativa (SINIM). También se han incorporados herramientas de Planificación del espacio local

---

<sup>11</sup> Como correlato a esta se ha autorizado a las comunas (los municipios) para crear o suprimir puestos, fijar remuneraciones, establecer su propia estructura de funcionamiento.

como el Plan de Desarrollo Comunal, el Plan Regulador Comunal y otros como el Presupuesto Municipal Anual. Entre las nuevas funciones que se ha encargado a este nivel de gobierno están la asistencia jurídica, el fomento productivo, la prevención y atención de catástrofes, la seguridad ciudadana, etc. Entre las cosas novedosas para el nivel regional, se le ha incorporado en un sistema de premios por eficiencia y se ha desarrollado un sistema de gestión regional (SIGRE) que opera desde 1998.

## II.2.2 Colombia

El caso de Colombia es diferente, tanto por cómo se ha dado el proceso, como por sus raíces históricas. La decisión de descentralizar se dio en un contexto de crisis económica y política entre 1982 y 1986, como parte de la apertura democrática que sobrevino a las negociaciones de paz con organizaciones guerrilleras. Al profundizarse la descentralización (con la Constitución de 1991), Bogotá era el centro político del Estado, pero el poder económico era compartido con otras ciudades. Entre 1990 y 1994, nuevamente bajo las presiones de las negociaciones de paz, se convocó a una Asamblea Constituyente que consolidó el proceso de descentralización de la Nación hacia las entidades territoriales<sup>12</sup> existentes, que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Esta autonomía se traduce en la capacidad de ser gobernadas por sus propias autoridades, administrar los recursos asignados (incluso parte de las rentas nacionales) y capacidad tributaria. En la primera etapa se asigna a los municipios funciones de infraestructura en educación y salud, así como agua potable y saneamiento básico, vías, transporte urbano y asistencia agropecuaria. Al nivel nacional paralelamente se le retiran esas funciones y las entidades que las ejercían son reestructuradas o disueltas. La intención original era mantener a los departamentos como entes planificadores, coordinadores y de asistencia técnica a los municipios, en lugar de ejecutores de infraestructura y proveedores de servicios.

Posteriormente, con la constitución del 1991 y la Ley 60 de 1993, el proceso se enfoca en la distribución de competencias y recursos fiscales entre niveles de gobierno, tratando de aplicar criterios técnicos como economías de escala, externalidades, etc. y de aplicar una mirada integral al proceso como contraposición a la visión municipalista que había primado hasta entonces. Con esta perspectiva se ratifican las funciones ya transferidas a los

---

<sup>12</sup> Cuando el proceso de descentralización se inició, existían departamentos, intendencias, comisarías, municipios y distritos (a todos éstos se denominaba entidades territoriales). Posteriormente las intendencias y comisarías fueron transformadas en departamentos.

municipios y se incluye también las planillas de educación y salud, pago de subsidios, entre otras. A los departamentos se les transfieren, como una etapa intermedia la administración de los servicios de salud y educación que serían municipalizados cuando los gobiernos locales alcanzaran determinadas capacidades. El nivel nacional concentra funciones de planeación, formulación de políticas generales, regulación, dirección, administración del régimen de personal <sup>13</sup>.

El esquema fiscal para financiar las funciones transferidas está basado principalmente en transferencias que el Gobierno Nacional hace a los Municipios y Departamentos. En adición, al inicio del proceso, los gobiernos departamentales y locales tenían autorización para endeudarse internamente bajo ciertas condiciones (el servicios de deuda no podía exceder del 30% de los recursos ordinarios). Sin embargo, en parte porque se había incrementado el endeudamiento, y en parte porque existían problemas de orden administrativo institucional como la proliferación de entidades en los niveles territoriales que incrementaron sustancialmente el gasto, a partir del año 1992 se inicia el esfuerzo por sanear las cuentas, reorientar la inversión descentralizada hacia prioridades nacionales mediante incentivos y mejorar la productividad del gasto en los servicios públicos <sup>14</sup>.

Aunque se trata probablemente del proceso de descentralización más avanzado de la región entre países unitarios, y en el que se han aplicado varias formas de descentralización administrativa (desconcentración, delegación y devolución), también es donde se han visto gran parte de los problemas típicos de la descentralización como la reducción de calidad de en la prestación de servicios y el desequilibrio macroeconómico. Entre las limitantes que ha tenido el proceso se cuentan:

- La forma de cálculo de las transferencias basada en ingresos fomenta un mayor gasto bajo un esquema procíclico, sin medidas que promovieran la recaudación local en un inicio, admitió la pereza fiscal
- La aplicación de los recursos entre los departamentos como de éstos hacia sus municipios, ha sido inequitativa, beneficiando a los centros urbanos y a aquellas localidades con mayores costos para la prestación de servicios.

---

<sup>13</sup> *Op. cit. Departamento Nacional de Planeación,*

<sup>14</sup> *En el marco de este esfuerzo se creó el Sistema Nacional de Cofinanciación, el Fondo Nacional de Regalías.*

- Lo complejo y en casos inconsistente de la reglamentación y la organización administrativa, que ha afectado el apoyo al proceso
- El “salvataje” realizado en algunas ocasiones por el Gobierno Nacional de entidades territoriales con problemas de solvencia
- La ausencia de una norma de ordenamiento territorial que delimite con claridad las funciones en materia de desarrollo económico y social de cada nivel de gobierno.
- La descentralización sólo formal en algunas zonas en las que el Estado tiene una presencia mínima, debido a los conflictos internos que vive el país.

### II.2.3 Bolivia

El proceso boliviano de descentralización se profundizó a mediados de los años noventa, con la promulgación de la Ley de Participación Popular y la de Descentralización Administrativa, que sentaron las condiciones para la transformación de la estructura socioeconómica y política del país <sup>15</sup>. Bolivia es también un estado unitario, dividido territorialmente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincia y Cantones. El nivel nacional conserva el control del nivel intermedio mediante la elección de Prefectos como jefes del Ejecutivo Departamental los cuales ejecutan funciones de coordinación y direccionamiento de las acciones locales para que estas se enmarquen dentro de las políticas departamentales y nacionales. Los municipios por su parte, adquieren un particular protagonismo en el desarrollo económico y reciben una importante transferencia de recursos. Paralelamente se integra a la población en la planificación del desarrollo local y se conforman comités de vigilancia que articulan a las organizaciones de base para ejercer el control de la gestión municipal.

Las normas de descentralización contemplan el siguiente esquema <sup>16</sup>:

- Los municipios son responsables de la propiedad, provisión, mejoramiento y ampliación de la infraestructura social y equipamiento necesario para la provisión de servicios de educación, cultura, salud, deportes, vivienda, caminos vecinales y otras actividades de carácter productivo.

---

<sup>15</sup> Blanes, José (1999) “La descentralización en Bolivia: Avances y Retos Actuales”, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, noviembre, 1999.

<sup>16</sup> Op. cit. Blanes, José, (1999)

- El Gobierno Nacional dicta las políticas y normas técnicas en dichos sectores, manteniendo la administración de las planillas del personal docente, administrativo y técnico especializado.
- Las Prefecturas administran, supervisan y controlan, en representación del nivel nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de educación, salud y asistencia social.
- En el marco del Plan Departamental de Desarrollo, las Prefecturas tienen atribuciones sobre la formulación y ejecución de programas y proyectos de construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y otros concurrentes con los gobiernos municipales.
- El 20% de los recursos provenientes de la recaudación de tributos nacionales de Renta Interna y Renta Aduanera, son distribuidos entre los gobiernos locales según criterios poblacionales. De lo recibido, cada municipio puede destinar hasta 15% de gasto corriente y lo demás debe ir a inversión social o productiva en cualquiera de los sectores en los que tienen responsabilidades. También tienen ingresos por recursos del tesoro, recursos de entidades públicas, recursos externos, fondos de desarrollo e inversión, fondo compensatorio departamental, entre otros.
- Se asigna a las municipalidades como recursos propios la recaudación de los impuestos a la propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores <sup>17</sup>.
- Se reconoce personería jurídica a las comunidades indígenas y campesinas, así como a las juntas vecinales en el caso urbano y pueden participar en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y control de las autoridades locales.
- La planificación local involucra la participación de la población mediante el Plan de Desarrollo Municipal que debe servir para establecer prioridades de los distritos, cantones, vecindarios, etc.
- Los recursos municipales pueden ser utilizados para cofinanciamiento o contrapartida, que los gobiernos locales utilizan con el Fondo de Desarrollo e Inversión o con la cooperación nacional e internacional.

De acuerdo con José Blanes (1999), los avances del proceso Boliviano han sido mayores en el campo financiero para la implementación de infraestructura social, aunque también los hay en otras áreas como la mayor asignación de

---

<sup>17</sup> *Op. cit. Blanes, José, (1999)*

recursos institucionales para el desarrollo local y una mejora en los niveles de coordinación entre éstos. Las obras, al contar con participación vecinal en su definición, gestión, seguimiento y control, ha favorecido que ésta se apropie de ellas. En cuanto a los problemas, el autor señala que existen problemas para compatibilizar políticas e inversión producto de los incentivos dados por la coparticipación en determinados sectores (que no siempre coinciden con las políticas definidas) <sup>18</sup>.

### II.3 Las lecciones aprendidas y el marco normativo peruano

La literatura técnica <sup>19</sup> recoge de las diversas experiencias de descentralización (no sólo de América Latina), algunas lecciones que podrían calificarse como transversales a los procesos de descentralización. Estas lecciones constituyen una constatación de las características que presentan procesos exitosos y problemáticos de descentralización. Someramente, éstas se presentan a continuación:

<b>Los procesos exitosos han logrado:</b>	<b>Los procesos problemáticos han sufrido:</b>
• Financiamiento asociado a funciones	• Captura por parte de elites locales
• Decisiones informadas	• Corrupción
• Clara delimitación de competencias (reducción de conflictos)	• Mayor desequilibrio entre regiones ricas y pobres
• Adherencia a prioridades locales	• Descuido de los programas redistributivos (y con externalidades) a nivel local
• Rendición de cuentas (accountability)	• Desequilibrios macroeconómicos por endeudamiento subnacional excesivo
• Instrumentos ad-hoc a la realidad de cada país	• Gasto público excesivo por duplicación de funciones
• Equilibrio fiscal	

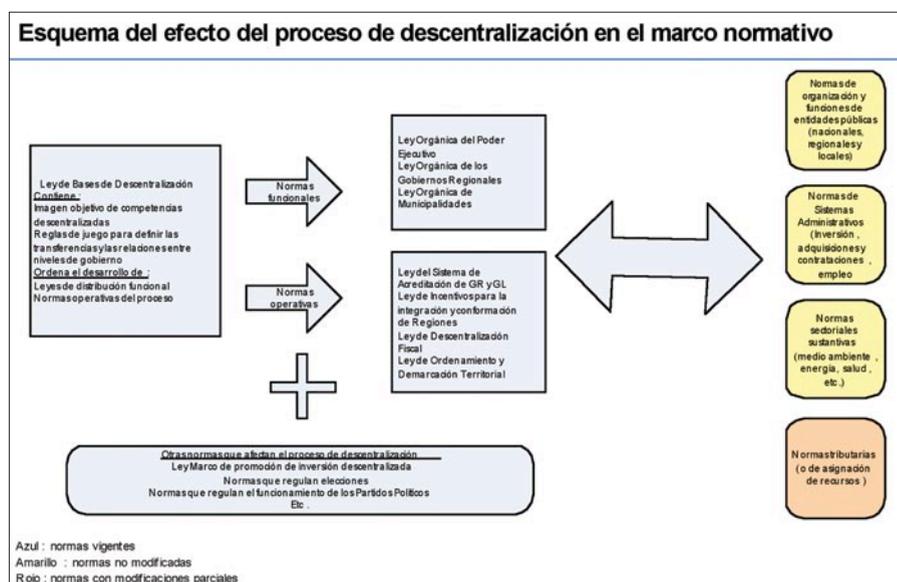
En esta línea, el caso peruano ha tratado de anticiparse a algunos de los problemas antes reseñados estableciendo en el cuerpo normativo que desarrolla la descentralización, algunas reglas o parámetros que eviten los riesgos, como por ejemplo la previsión de un proceso de transferencia gradual

<sup>18</sup> *Op. cit. Blanes, José, (1999)*

<sup>19</sup> *Para un desarrollo mayor de las lecciones aprendidas en los procesos de descentralización, se puede consultar Shahid Javed Burki Guillermo E. Perry y William R. Dillinger. Más allá del Centro: La Descentralización del Estado. Banco Mundial*

sujeto a acreditación de competencias por parte de los receptores o reglas para evitar el sobre endeudamiento, pero no se ha pronunciado sobre otros como el desarrollo de un marco normativo suficiente para la coordinación de actividades y cooperación entre niveles de gobierno en el financiamiento de las denominadas competencias compartidas, entre otros. Sobre éstos se tratará más adelante, pero el siguiente esquema muestra los avances en materia normativa que ya se han dado, pero sobre todo intenta resaltar la complejidad que la implementación de la descentralización conlleva, así como el hecho que la naturaleza transversal del proceso afectará necesariamente la mayoría de las funciones que realiza el Estado (y que se ven reflejadas en las normas sectoriales), sea en su papel ejecutor, sea en el regulador o garante de condiciones para la actividad privada.

**Gráfico 1**



Como se puede apreciar en el gráfico, hasta hoy el esfuerzo normativo se ha centrado en las normas propias del proceso de descentralización, pero paulatinamente, según avance la redistribución de competencias, los efectos de éste se sentirán también en los ámbitos sectoriales, haciendo cada vez más necesaria la creación y consolidación de mecanismos de coordinación entre políticas nacionales, sectoriales y regionales y locales. El reto es grande para evitar que los problemas de coordinación entre niveles de gobierno se conviertan en una traba más para la actividad privada.

De la claridad y consistencia entre la asignación de jurisdicción territorial, competencia de cada autoridad, mecanismos de coordinación entre éstas, y necesidades sectoriales, dependerá que el proceso sea más o menos exitoso

para lograr un Estado eficiente en entregar servicios adecuados a su población o generar condiciones para el desarrollo de la actividad privada. A modo de ejemplo sobre la complejidad que conlleva el diseño de la descentralización, se puede señalar que ámbitos de acción del Estado como medio ambiente, en el que la acción del éste es sumamente fraccionada (Arguedas, 2005b) requieren enfrentar la definición de los elementos anteriores desde una visión integral orientada a reducir la necesidad de coordinación entre autoridades al mínimo indispensable, ya que éstas se reflejan en la cantidad de trámites, autorizaciones, requisitos, etc. que se exigen a la actividad privada, sin que ello implique una disminución en la efectividad del Estado para cuidar el medio ambiente. En cambio, para ámbitos como Educación o Salud en los que el Estado es el principal proveedor, el reto es distinto y los desarrollos normativos deberían recoger la necesidad de establecer mecanismos que faciliten el incremento de la productividad del Estado, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y cooperación para garantizar que se atenderán prioridades nacionales (que podrían no coincidir con las regionales o locales).

## **II.4 La arquitectura detrás de las normas en el caso peruano**

En julio del año 2002, por las razones analizadas en el capítulo precedente, se modificó la Constitución Política para permitir la creación de Gobiernos Regionales, inicialmente sobre la base de los departamentos existentes -con excepción de Lima Metropolitana para la que se reconoció un régimen especial por el cual se atribuyeron las competencias regionales a la Municipalidad Provincial-. El desarrollo de la modificación constitucional se hizo mediante la Ley de Bases de la Descentralización promulgada en julio de 2002. Esta norma estableció los criterios básicos con los que el país debía implementar el proceso.

Entre éstos, se determinaron por un lado las reglas principales, donde algunas de las más importantes son: gradualidad del proceso de transferencia de competencias, que éstas deben estar asociadas a la existencia de capacidades, que el nivel de gobierno más cercano al beneficiario debe ser el que preste el servicio (subsidiariedad), que los recursos que se traspasen deben siempre estar asociados a las competencias y viceversa para evitar el incremento del gasto del Estado por efecto de duplicación de tareas en los diferentes niveles

*Tienen competencias en materia ambiental 11 sectores con sus correspondientes programas y OPDs (Salud; Agricultura; Defensa; Transporte y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Energía y Minas, Comercio Exterior y Turismo; Interior; Educación; Producción; y, Relaciones Exteriores) así como 3 organismos reguladores (SUNASS, OSINERG y OSITRAN) y el CONAM. En adición hay competencias municipales y regionales específicas.*

de gobierno (neutralidad fiscal), y también que se trataría de un proceso cuyo avance estaría determinado por la demanda –es decir, que correspondería al gobierno receptor definir qué desea recibir. Especialmente esta última regla abrió la posibilidad para cada uno de los gobiernos descentralizados (regionales y locales) de diseñar sus propias estrategias de desarrollo, y en concordancia con éstas, concentrar esfuerzos en generar capacidades en cierto tipo de competencias que pudieran reflejar mejor las preferencias de sus poblaciones.

Esta posibilidad, asociada a que la definición de las capacidades requeridas para recibir una competencia determinada debe ser dada por cada entidad que transfiere y verificada mediante un proceso denominado Acreditación, debían actuar como los “comandos” o el freno y el acelerador del proceso. La finalidad de éstos es evitar los efectos negativos que los procesos de descentralización que se dieron de golpe en otros países han tenido, tales como la caída de los indicadores sociales, debido al natural proceso de ajuste y aprendizaje que tareas nuevas representan para las autoridades descentralizadas.

Por otro lado, la Ley de Bases también estableció los niveles de complementariedad que debían existir entre los tres niveles de gobierno. Así, señaló que al momento de definir quién hará que, se deberá tomar en consideración criterios de eficiencia como las economías de escala, la subsidiariedad, etc. cuya aplicación debe dar lugar a los tipos de competencias que existirán en adelante: exclusivas, compartidas y delegables. Así, la Ley opta por un modelo de descentralización gradual en el tiempo, basado en criterios de asignación y transferencia de competencias, que deben servir de base para determinar las tareas concretas que realizará cada nivel de gobierno, según la capacidad de los órganos de gobierno receptores y la razonabilidad de la transferencia.

### **Tipos de competencias**

**Competencias exclusivas:** Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.

**Competencias compartidas:** Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley no indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel, quedando en manos de los sectores esta delimitación.

**Competencias delegables:** Son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.

El proceso además se previó en cuatro etapas, que establecen una secuencia lógica de actividades necesarias para generar las capacidades nuevas que los tres niveles van a requerir, así como las reglas específicas de juego que utilizarán para relacionarse. El gráfico siguiente, muestra el recuento oficial de avances en el cumplimiento de éstas etapas.

Gráfico 2

### Evolución del proceso de descentralización según el Consejo Nacional de Descentralización



Fuente: Plan Nacional de Transferencias 2004-2005, CND (2004)

**Etapa Preparatoria:** Debía servir para completar el marco normativo y operacional del proceso de descentralización, estableciendo las reglas básicas de juego, diseñando y ensayando instrumentos nuevos como el presupuesto participativo, fortaleciendo los instrumentos de gestión que se requerirían para asegurar un proceso sostenible de descentralización, como la creación de sistemas de información o el fortalecimiento de los sistemas administrativos del Estado. Para esta etapa se previeron ocho meses a partir de la vigencia de la Ley de Bases, y podía ser simultánea al inicio de la primera etapa.

**Primera etapa:** Iniciada con la instalación de los nuevos Gobiernos Regionales y el comienzo del proceso de transferencia y recepción de activos y pasivos de los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional, sobre cuya base se construiría cada nuevo gobierno, esta etapa debía servir para “ordenar la casa” y prepararse para recibir nuevas competencias. Desde el modelo original de la Ley de Bases de Descentralización, en esta fase ya se debía contar con

instrumentos mínimos que permitieran transferir. Además, todos los niveles debían realizar el proceso de definición de qué iban a querer recibir (gobiernos descentralizados) y qué era posible dar y cómo (Gobierno Nacional). Es en esta etapa en que se debía consolidar los instrumentos del proceso tales como el Plan de Transferencias, el de Capacitación y Asistencia Técnica para generar capacidades, los planes de Desarrollo Regional y Local, etc.

**Segunda etapa:** Como ya se mencionara antes, la conformación de regiones sobre la base de los Departamentos era un esquema temporal, hasta que se definieran los incentivos para la unión de éstos, y ellos mismos solicitaran realizar los referendos para su conversión en regiones de mayor tamaño. La lógica de esta agregación era lograr unidades territoriales sostenibles a las cuales se pasarían las competencias a ser descentralizadas. Asimismo, como parte de los mecanismos del proceso para fomentar esta agregación se previó la aprobación de un Plan de Regionalización y de Inversión Descentralizada.

**Tercera etapa:** En esta etapa se haría la transferencia de las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, hacia los gobiernos regionales y locales, según lo que se hubiere establecido en las etapas anteriores como los “nuevos modelos de prestación”. Es decir, que de acuerdo con la secuencia lógica propuesta por la ley, deberían acceder a transferencias aquellas Regiones y Gobiernos Municipales que al menos hubieren avanzado en prepararse (tanto en capacidades como en organización) para realizar las tareas originadas en las competencias que soliciten y acrediten, y en la medida de lo posible debían estar disponibles los incentivos y mecanismos para permitir por lo menos la administración compartida de los servicios, vía la figura de Juntas de Coordinación Regional.

**Cuarta Etapa:** Para esta fase se dejó la transferencia de competencias en salud y educación, por ser éstos los sectores socialmente más sensibles por un lado, pero también políticamente más complicados, ya que agrupan a una gran sector del empleo público, que es muy probable que represente una fuerte oposición <sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> La experiencia en Colombia mostró cómo los gremios en, por ejemplo el sector educación, jugaron un papel crucial para los efectos negativos del proceso de transferencias. La oposición de éstos al traspaso de las planillas a los gobiernos subnacionales, constituyó la principal dificultad que tuvieron que enfrentar los alcaldes para administrar esos servicios. Como consecuencia, en el periodo de casi 10 años en que se mantuvo esta situación creció la planilla de los municipios para estos servicios, ya que se vieron obligados a contratar personal adicional para responder a las demandas de los ciudadanos, duplicando así los recursos humanos disponibles, ya que no tenían poder de decisión sobre los servidores incluidos en la planilla del nivel nacional.

Cabe reiterar que, si bien la Ley de Bases no hace explícita una periodicidad en las etapas, ni obliga seguir la secuencia lógica, ésta hubiera sido deseable, ya que imprimiría orden a un proceso de por sí complejo y difícil de implementar que demandará muchos recursos técnicos y políticos para su éxito. Es decir, que cada Gobierno Regional o Local o grupo de éstos debía transitar el camino señalado por las etapas, de acuerdo a sus propias necesidades de tiempo, dando así oportunidad para aprender de las experiencias, en lugar de la confusión que se vive hoy, especialmente para la población. Así, aunque las etapas, desde el punto de vista del Gobierno Nacional hubiesen sucedido de forma simultánea, desde el nivel descentralizado se habría mantenido la lógica propuesta por la Ley de Bases.

## **II.5 La institucionalidad: El CND y la organización de los Gobiernos Descentralizados.**

Para organizar todo este complejo proceso de planificación, coordinación, negociación y hasta control que implica la descentralización, se creó en el año 2002 con la Ley de Bases el Consejo Nacional de Descentralización como ente técnico, que reuniría en su directiva a los tres niveles de gobierno <sup>22</sup>.

Desde el lado de los Gobiernos Regionales y Locales, se optó por establecer estructuras mínimas de organización que permitieran, al menos al inicio, establecer un orden básico para la relación entre los diferentes niveles de gobierno.

Para el Poder Ejecutivo, se ordenó desde la Ley de Bases la reforma de su Ley Orgánica, puesto que el aparato central iba a requerir de instrumentos que le

---

<sup>22</sup> Para el cumplimiento de su mandato, el CND ha desarrollado un Plan Nacional de Descentralización cuyos objetivos específicos están dirigidos a: (i) fortalecer capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para la promoción del desarrollo y la prestación de servicios a la población en sus circunscripciones; (ii) asegurar el financiamiento sano y equilibrado de la descentralización a través de la provisión de recursos a los Gobiernos Descentralizados y del aporte de ambos a su propio desarrollo; (iii) transferir fondos, programas, proyectos y funciones sectoriales a Gobiernos Regionales y Locales según los requisitos del Sistema Nacional de Acreditación; (iv) propiciar el desarrollo de zonas estratégicas, contener el deterioro de ciertas áreas territoriales críticas e impulsar la inversión descentralizada y la competitividad regional para reestructurar el mapa productivo del país; (v) promover los procesos de integración territorial y la conformación de regiones económicamente viables; (vi) lograr la participación institucionalizada de la sociedad civil en la gestión y vigilancia del desarrollo local y regional; (vii) fomentar la viabilidad política y el respaldo amplio de la sociedad al proceso de descentralización potenciando la dirección institucional del proceso e incrementando la convergencia y el impacto de los actores clave dentro de él; y (viii) completar el marco legal de la descentralización, con el fin de asegurar la estabilidad jurídica del proceso en el largo plazo. El propio CND señala, a través de su Plan que estos objetivos se han definido para dar cumplimiento a las etapas pendientes del proceso de descentralización, dado que en su opinión ya han finalizado la etapa preparatoria y la primera etapa previstas en la ley. De acuerdo con su propia información, en la actualidad los principales esfuerzos se concentran en la consolidación del proceso (etapa 2), en la continuación del grupo de transferencias de competencias sectoriales (etapa 3) y, en el inicio de la transferencia de competencias en salud y educación (etapa 4), al no ser necesaria la culminación de una etapa para el inicio de la siguiente.

permitieran mutar en concordancia con las necesidades del proceso. Asimismo, y con efectos en todo el Estado, también se ordenó la reforma de los sistemas administrativos de presupuesto, personal, tesorería, contabilidad, crédito, contrataciones y adquisiciones, e inversión pública. Hasta noviembre de 2005, ninguno de estos supuestos previstos en la Ley de Bases se había cumplido.

<b>Estructura y Funcionamiento de los Gobiernos Regionales</b>	
Organización de los Gobiernos Regionales:	1. Presidente Regional, es el Órgano ejecutivo del Gobierno Regional, elegido por cuatro años.
	2. El Consejo Regional, es el Órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional. Integrado por el Presidente y Vicepresidente Regional y por los Consejeros de las provincias de cada región elegidos por cuatro años.
	3. Consejo de Coordinación Regional, es el Órgano consultivo y de coordinación del Gobierno Regional, junto con las municipalidades. Integrado por los Alcaldes Provinciales (60%) y los integrantes de la sociedad civil (40%).
Organización de los Gobiernos Locales:	1. La Alcaldía, es el Órgano ejecutivo del Gobierno Local.
	2. Consejo Municipal, es el Órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Local. Integrado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones.
	3. Órganos de Coordinación, son los órganos consultivos del Gobierno Local, integrados por los alcaldes y regidores respectivos (60%) y los integrantes de la sociedad civil (40%); y pueden ser:
	a) El Consejo de Coordinación Local Provincial.
	b) El Consejo de Coordinación Local Distrital.
	c) Las Juntas de Delegados Vecinales, están integradas por representantes de las agrupaciones urbanas y rurales distritales, reguladas por las municipalidades.
	d) Comités de Gestión, la nueva ley orgánica de municipalidades señala que los Consejos Municipales pueden crear Municipalidades de Centros Poblados.
Fuente: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades	



## Capítulo III.

# Los avances y los problemas del proceso de Descentralización en el Perú

En esta sección se retomarán con mayor profundidad algunos de los temas esbozados en las secciones precedentes, con la finalidad de resaltar los problemas y las alternativas que frente a ellos se pueden proponer para mejorar el proceso de descentralización peruano. Se parte de la premisa que la descentralización no es un proceso cerrado, que no acepta giros de timón, sino por el contrario se encuentra en una fase inicial, al interior de un proceso político y económico aún mayor, y que por ende, se desarrolla en una dinámica social y política de gran complejidad, donde convergen una serie de factores no sólo de índole económico, fiscal y político, sino también institucional y cultural.

Cabe hacer la anotación, antes de entrar en los temas específicos, que gran parte de los problemas que se enfrentan hoy, pudieron evitarse de haber existido mayor claridad política sobre lo que se esperaba del proceso. Es decir, no era suficiente que el Congreso diera normas iniciales, se requería de mayor participación institucional, política y social en la definición de la implementación. En ese sentido, la inexistencia de un modelo o diseño orientador que fijara las políticas y estrategias sostenidas que permitieran transitar más ordenadamente hacia un Estado descentralizado, es responsabilidad de los partidos políticos primero, del aparato administrativo-técnico del Estado y también de la sociedad en su conjunto. Esta carencia ha hecho que la definición de la descentralización como un proceso gradual haya originado las más diversas interpretaciones y planteamientos, que han contribuido a complicar aún más el proceso.

El papel del CND como instancia articuladora de éste ha sido débil, pero hay que reconocer que era excesivo imponer a una institución en proceso de formación toda la responsabilidad. El aparato nacional por su parte, hasta hace poco ha venido ignorando el proceso, como una forma de postergar las definiciones que tendrá que tomar. Hoy se encuentra frente a la necesidad de negociar sin herramientas técnicas ni políticas suficientes frente a

las demandas de los gobiernos descentralizados y sobre todo, al haberse convertido este proceso en un “mano a mano” sectorial -pues cada entidad planifica desde su particular punto de vista e interés-, no se está aprovechando la óptica territorial o de conjunto que es una de las justificaciones de un proceso como éste.

### **III.1 Los recursos necesarios para asegurar la implementación**

Uno de los mayores retos que el país enfrentará en los años siguientes será implementar el proceso de descentralización. Las normas y el inicio del proceso no son suficientes para asegurar el éxito, y en esta sección se presentarán algunas de las fortalezas y carencias identificadas para esta etapa.

#### III.1.1 La relación entre productos, recursos y organización

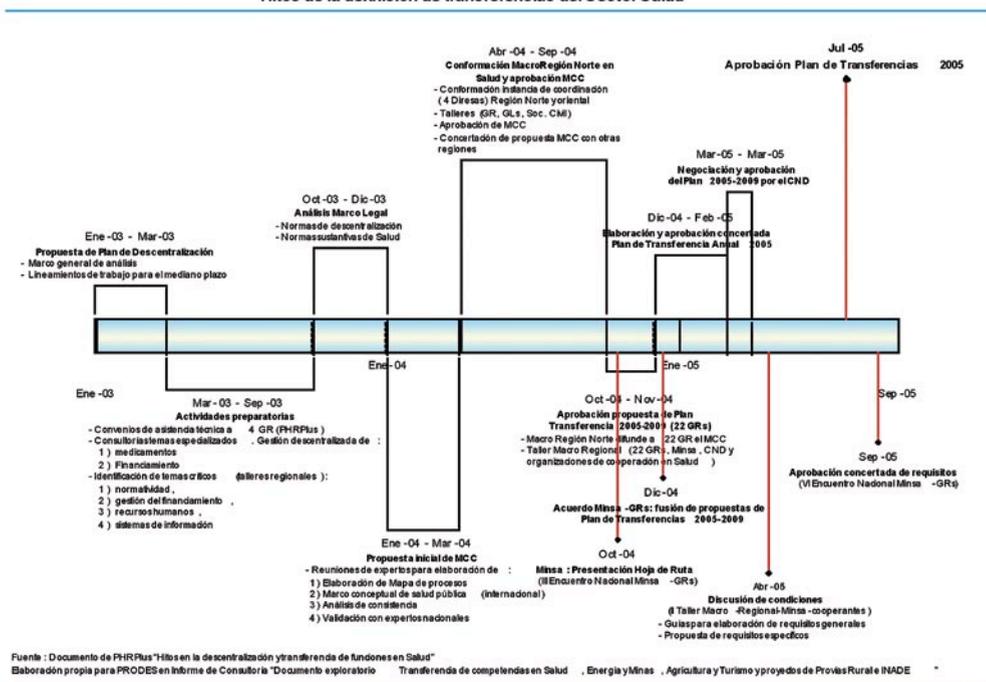
Al analizar el Plan de Transferencia de Competencias 2005-2009 resulta evidente que en la mayoría de casos, los sectores del Gobierno Nacional – con probablemente la única excepción del sector salud-, no han seguido un proceso lógico de transformar lo que las normas funcionales de las entidades públicas establecen como competencias –que no son otra cosa que el mandato legal dado a una entidad del Estado para realizar una determinada actividad-, en una cadena o función de producción de bienes y servicios del Estado hacia los ciudadanos.

Como señalan Arguedas y Ugarte (2005) “Descentralizar un servicio o producto del Estado es, una vez definido cuál es éste, una tarea de ingeniería de procesos. Para ello la secuencia lógica es identificar el o los productos concretos que se espera que el ente que recibe realice, y a partir de ellos identificar el proceso de producción por medio del cual se viene haciendo.

A este proceso se le deben asociar los recursos utilizados, a fin de poder asignar el costo de la tarea (que debería ser transferido), pero sobre todo para identificar que partes de esa cadena de actividades son posibles o -siendo posibles- son razonables o deseables de transferir. La razonabilidad detrás de la decisión de transferir un servicio o parte de él está basada en factores como economías (o deseconomías) de escala, mecanismos de control, capacidad del que recibe, y elementos prácticos como existencia de recursos. Sin este análisis básico, resultaría prácticamente imposible establecer en las entidades del Estado, que no se rigen por una lógica de mercado, cual será el resultado esperado, y por ende los sistemas de monitoreo para asegurar la calidad del servicio que se brindará por medio del ente descentralizado”.

Gráfico 3

Hitos de la definición de transferencias del Sector Salud



Esta metodología básica y hasta obvia, no está siendo utilizada por la mayoría de entidades transferentes, lo que traerá problemas importantes al momento de implementar el referido plan, tales como imposibilidad de identificar los recursos requeridos, duplicación de recursos humanos demandados por el conjunto de transferentes <sup>23</sup>, imposibilidad de contratar todo el personal demandado y de los niveles de especialización solicitados, entre otras.

Por otro lado, analizando el punto de partida de los Gobiernos Regionales y Locales al iniciar el proceso de descentralización, se aprecia que esta disociación entre tareas y necesidades de la organización se arrastra prácticamente desde esa temprana etapa. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ordenó una estructura mínima (con cinco gerencias), sin que ello haya implicado la transferencia de recursos adicionales para su financiamiento (incluidos los recursos humanos), con el agravante de un régimen laboral

<sup>23</sup> Si cada entidad que va a transferir establece como necesario para recibir una competencia que el Gobierno Regional o Local cuente con por ejemplo "un abogado/economista/ingeniero especializado en...", la transferencia demandaría a cada Gobierno Regional o Local un incremento en el número de personas importante. Es decir un abogado, economista, ingeniero por cada una de las competencias (o partes de éstas inclusive) que va a recibir. Esto denota la total ausencia del criterio de territorialidad, pero

público que limita la recomposición de la estructura de personal, que fue heredado de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs). Las capacidades con las que partieron los Gobiernos Regionales fueron principalmente de orden administrativo, ya que hasta ese momento, eran simples ejecutores encargados de administrar presupuestos y rendir cuentas de los gastos. La planeación, el diseño de políticas y la interacción con el sector privado, estaban concentrados en el nivel nacional.

Como resultado, se ha visto que conforme se han ido asumiendo funciones desde la vigencia de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales, el gasto de personal de las regiones ha ido en aumento en forma justificada, al no contar con recursos humanos adecuados para realizar las nuevas tareas de promoción de inversión y de desarrollo socioeconómico en su territorio. A estos problemas iniciales, ha contribuido el que el sistema de acreditación <sup>24</sup> tenga como principal requisito la calificación del personal para la operativización de las transferencias.

En el nivel nacional, se han producido en lo que va del proceso, cambios sucesivos en las cabezas de los sectores que, al no existir un sistema de carrera pública que garantice la continuidad del personal, inevitablemente van acompañados de la recomposición de sus equipos técnicos. De esta forma, el proceso de aprendizaje del sector público ha ido de la mano con el reto de diseñar la partición de las competencias públicas y monitorear el proceso. Éste es de tal magnitud que, a pesar de haberse constituido un organismo técnico para dar coherencia y ordenamiento al proceso de descentralización –CND–, no se ha alcanzado a desarrollar todas las capacidades necesarias para apoyar simultáneamente a las entidades que deben entregar competencias, como a las que las reciben.

Las medidas adoptadas para la transferencia de competencias por lo tanto, no están siendo sustentadas sobre bases técnicas suficientes. Otro ejemplo de los instrumentos que se pueden introducir para adecuar el diseño institucional y organizativo, e incorporar en éstos las enormes diferencias existentes especialmente en el nivel local, mediante una clasificación por el tamaño y

---

*sobre todo la descoordinación imperante entre los transferentes. A modo de ejemplo, sólo los requisitos de acreditación para los Gobiernos Regionales en el 2005 representa 60 personas (no necesariamente adicionales dado que en su mayoría se trata de funciones ya delegadas). Si bien los procesos de transferencia 2003-2005 a los Gobiernos Regionales, se han realizado principalmente sobre la base de lo que ya se hacía de forma delegada mediante las Direcciones Regionales, de acuerdo con los planes quinquenales aprobados, desde el año 2006 se espera iniciar la entrega de funciones nuevas, que implicará la demanda de nuevos recursos.*

<sup>24</sup> El Sistema de Acreditación, explicado más adelante, consiste básicamente en la medición de capacidades para asumir nuevas competencias, como requisito para que éstas sean transferidas. Su objetivo debe ser garantizar que los servicios, una vez descentralizados, no sufran deterioro principalmente por falta de capacidad del receptor para administrarlos.

capacidad de los distintos municipios. A partir de ella, y a fin de identificar, sobre la base de los criterios y principios que enmarcan el proceso, si realmente en todos los casos será viable y razonable transferir homogéneamente las funciones establecidas en los Planes de Transferencias.

### III.1.2 La organización del financiamiento

En lo que respecta a las transferencias de competencias propiamente dichas, el marco normativo hasta Noviembre de 2005 no había definido si los recursos asociados a éstas, serán condicionados, no condicionados, compensatorios o concursables <sup>25</sup>. Nuevamente, aunque se ha aprobado un plan de mediano plazo para trasladar competencias entre 2005 y 2009, no se ha establecido un marco general que permita a las entidades transferentes aplicar y adaptar reglas generales, a las particularidades de cada bien o servicio que será entregado. Pero ¿por qué es importante? En primer lugar porque la existencia de reglas básicas para organizar el flujo de recursos de un nivel de gobierno a otro, reduce el conflicto político y la discrecionalidad que lo sustenta.

Optar por una u otra modalidad de financiamiento para cada uno de los bienes y servicios que serán transferidos (educación, salud, fiscalización, etc.) o para cada conjunto de éstos (gastos corrientes, gastos de inversión, etc.), limita de alguna forma la discrecionalidad de la autoridad que los recibe, por lo que este tipo de definiciones se resuelven en la arena política. Si cada sector o entidad transferente debe reproducir la discusión sobre la modalidad de transferencia de recursos por cada bien, servicio o conjunto de ellos, en cada ocasión en que se encuentre ante la necesidad de definiciones, el nivel de conflicto se elevará constantemente, al igual que el riesgo de perder la discusión y terminar con medidas antitécnicas. Por el contrario, si las reglas generales básicas están establecidas de antemano, el escenario político será más controlable, ya que se tratará de un único enfrentamiento entre niveles de gobierno y no de múltiples enfrentamientos en esquemas de “todos contra uno” con gobiernos descentralizados aliados, contra ministros solitarios.

Otro elemento importante que refuerza esta idea, es que se requiere una suerte de reordenamiento de la distribución territorial de los recursos, ya que en este momento ésta no responde necesariamente a criterios de equidad, compensación o incluso de políticas orientadas a superar la pobreza. Si hoy se decidiera transferir los recursos de un servicio como salud, simplemente asignando a cada región lo que actualmente gasta, se estaría consolidando un esquema de desigualdad de muy difícil reversión.

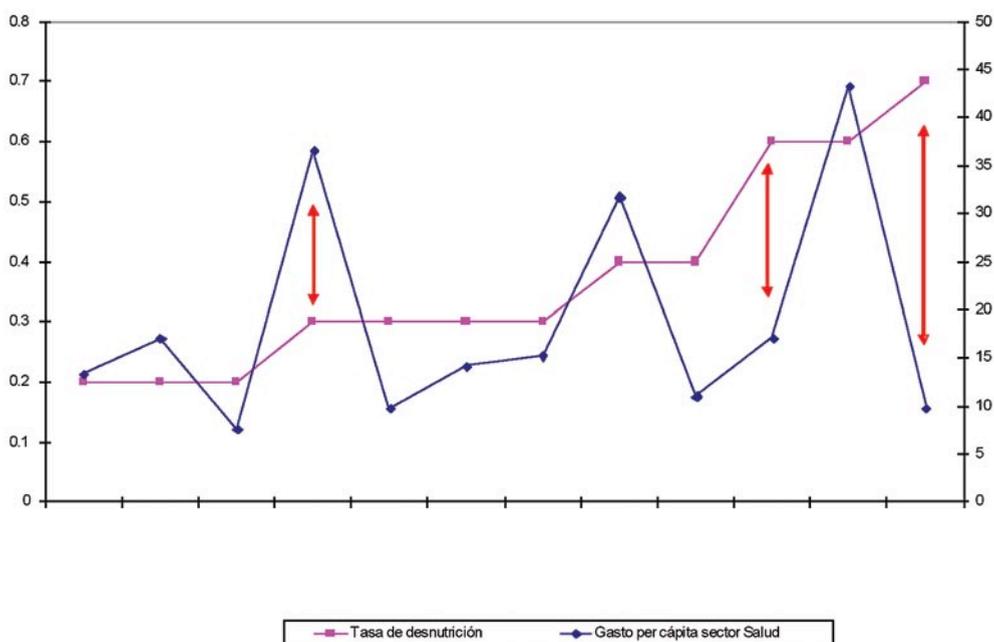
---

<sup>25</sup> Para consultar las definiciones, ver el capítulo primero.

El ejemplo siguiente muestra cómo en ese sector la distribución actual del gasto no se realiza en función de criterios de pobreza, inequidad, necesidades insatisfechas u otros que lleven a que, a través del gasto público, se compensen los desbalances y se reduzcan las brechas entre regiones <sup>26</sup>. Más bien, se observa como el gasto per cápita del sector salud no guarda correlación con las necesidades sanitarias de cada región. Ica por ejemplo, con niveles similares de desnutrición infantil a los de Puno, recibe el 64% de la asignación per cápita que éste.

**Gráfico 4**

**Tasa de desnutrición vs. Gasto per cápita en salud (sin Lima)**

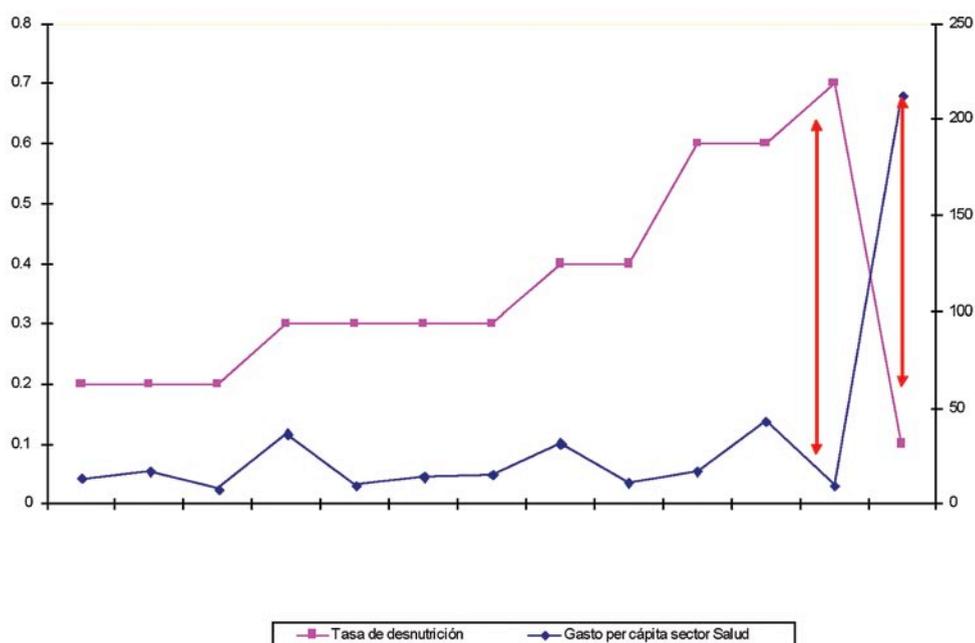


<sup>26</sup> La equidad en salud es reconocida en la Constitución Política como un derecho: "Artículo 9°. El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud".

Si se incluye a Lima en el análisis <sup>27</sup>, los resultados son aún más dramáticos. La capital, donde la tasa de desnutrición infantil es la menor del país, el gasto per cápita equivale a 21 veces el gasto per capita en Junín, que registra la situación de desnutrición más grave; o más de 12 veces la de Cusco y casi 5 veces la de Madre de Dios.

**Gráfico 5**

**Tasa de desnutrición vs. gasto per cápita en salud (incluye Lima)**



Descentralizar con estos parámetros de distribución sólo permitirá que esas inequidades se prolonguen y profundicen. Ciertamente es que para modificar esta situación se requiere de otros cambios de tipo transversal a la administración pública –algunos de los sistemas administrativos desarrollados en el capítulo siguiente como el empleo público o el presupuesto definido con criterio histórico- que son en gran parte responsables de estos problemas.

En el plano específico de cómo realizar la asignación para lograr equilibrio entre compensación y premiación al esfuerzo de cada gobierno,

<sup>27</sup> Dado que se atribuyen a Lima los gastos administrativos que representa la administración del sector por el aparato del nivel nacional, el gasto per cápita efectivo sería menor. No obstante, las cifras son tan contundentes que, a pesar de la distorsión mencionada, permiten ser utilizadas para efectos de demostrar la inequidad en la distribución del gasto.

probablemente uno de los temas más complejos se refiera al modelo de cálculo de los presupuestos de los niveles descentralizados, vinculados a las atribuciones o responsabilidades operativas que se les transfieran. En Chile se han planteado diversas formas teóricas para aproximarse al tema (Universidad de Chile, 2003). Una consiste en establecer el costo total del cumplimiento de esa atribución o responsabilidad antes de su transferencia o de la satisfacción media de la necesidad colectiva que pretende cubrir el servicio específico. Otra es determinar el volumen de recursos en relación al costo actual del servicio por cada habitante, estableciendo mecanismos de corrección temporal, en relación a los ajustes que se haga de éstos, los nuevos costos que se generan por la prestación de los mismos o los requerimientos adicionales por una mejora en la prestación de los mismos. A esto se le agregan los costos en que se incurrirá durante el período de traslado de esa responsabilidad, cautelando evitar una pérdida de calidad y eficiencia en la prestación del servicio.

En forma simplificada, se establece para cada competencia o responsabilidad, un determinado número de beneficiarios y un costo general, sobre el cual se calcula un costo de servicio por habitante o beneficiario, ajustado según el tipo de servicio (i.e educación primaria, secundaria, técnica, etc.) y las características de la plaza (condiciones geográficas para la provisión, oferta, etc.). Los componentes del costo están referidos a elementos como remuneraciones, suministros, materiales, infraestructura, equipamiento, fondos de transferencia, entre otros <sup>28</sup>.

Lo anterior implica considerar también que la mayor parte del financiamiento de servicios corresponde a programas o modalidades de financiamiento de las actividades institucionales que se crean anualmente por las leyes de presupuesto, lo que dificulta el cálculo de los recursos asociados al traspaso de atribuciones y la estimación del volumen y características del personal y otros recursos institucionales vinculados a determinadas tareas. De igual forma, se hace más complejo por la concurrencia de servicios públicos, programas y fondos en áreas de la gestión pública. La existencia de competencias compartidas dificulta el cálculo de los recursos, y en general, la transferencia de funciones.

---

<sup>28</sup> Para esto existen metodologías como el ABC (Activity based costing) que pueden ser adaptas para el Estado.

La instalación de un sistema de transferencias de esta naturaleza supone información de calidad y sobre todo un nivel de detalle en lo presupuestal que el sistema actual no permite. Sin embargo, como se verá más adelante, sería posible realizarlo bajo un sistema de presupuesto por productos.

Cabe señalar que la arquitectura del proceso de descentralización peruano no ha ignorado la necesidad de contar con mecanismos diferenciados de transferencias, aunque éstos -por lo tímido del esfuerzo- parecen haber sido pensados para un proceso más lento y con menor presión política por recursos -o en la otra cara de la moneda, conducido por un nivel nacional más fuerte para hacer frente a las presiones por reparto de recursos-.

- o El modelo de descentralización establece instrumentos de financiamiento para los gobiernos regionales, además de las transferencias, rentas y tributos que les serán destinados. Estos instrumentos se traducen en dos fondos cuyas características son establecidas en la ley de Bases de la Descentralización. El Fondo de Compensación Regional (FONCOR), el cual está bajo la administración del Ministerio de Economía y Finanzas y debe distribuirse mediante la aplicación de índices<sup>29</sup> y ser destinado, como su nombre lo indica, a compensar las desigualdades de riqueza que existen entre las regiones. El segundo es el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), administrado por el CND, “destinado a promover el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno”<sup>30</sup>.
- o En lo que se refiere al FONCOR durante el año 2004 se distribuyeron S/ 369 millones, incrementados en un 15% en el año 2005, alcanzando S/ 425 millones. Su distribución se hizo en función del índice preparado por el MEF que en el caso del monto asignado para el año 2005 contó con la aprobación del CND. Se introdujeron algunas modificaciones a los porcentajes asignados a compensación y al criterio de equidad para asignar montos mayores a los departamentos más pobres. Por su parte, el FIDE aún no ha sido constituido al no haberse generado privatizaciones o concesiones recientes que constituyen su fuente principal de ingresos. De esta forma, el CND está planteando considerar otras fuentes de financiamiento para poder contar con recursos y proceder a su funcionamiento (CND, 2004b)

---

<sup>29</sup> Artículo 38 de la Ley de Bases de la Descentralización. “El FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones”.

<sup>30</sup> Artículo 53° de la Ley de Bases de la Descentralización.

- o Actualmente la principal fuente de financiamiento de los gobiernos locales es el FONCOMUN. Este fondo compuesto por tres impuestos (el impuesto de promoción municipal- IPM, el impuesto al rodaje, y el impuesto a las embarcaciones de recreo) se incrementó entre el año 2003 y 2004 en 7%. Las variaciones en la asignación mensual de este fondo, dependen de la recaudación fiscal del mes anterior, debido a que está compuesto en un 93% de la recaudación del IPM y ésta a su vez, esta ligada estrechamente al IGV. Los criterios de distribución del FONCOMUN tienen como base la población, la tasa de mortalidad, la tasa de ruralidad y las Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI, sin embargo todos los municipios reciben en mayor o menos medida estos recursos.
- o FONCOMUN, a diferencia de otras fuentes de ingresos de los gobiernos locales, es de libre disponibilidad. Es decir, los municipios pueden utilizar los recursos tanto para gastos corrientes como para gastos de capital. La otra gran fuente de financiamiento es el programa del vaso de leche por el cual se transfieren cerca de 360 millones de soles a nivel nacional, sin embargo éstos tienen un destino fijo.
- o Ambas transferencias se realizan a todos los 1829 municipios y existen algunos de ellos que además reciben recursos por concepto de canon pesquero el cual sólo se distribuye dos meses al año, regalías mineras, canon minero, hidroenergético, petrolero, gasífero, forestal, renta de aduanas, derechos de pesca e IPM en zonas de selva y frontera.

### III.1.3 Recursos políticos

El proceso de descentralización cuenta con importantes avances en lo que a recursos políticos se refiere. Las normas han previsto la participación ciudadana como una forma de control de las decisiones de las autoridades, a fin que éstas converjan con sus demandas. Los espacios de encuentro entre la sociedad civil y los gobiernos regionales y locales se han generado a través de Asambleas Ciudadanas, Audiencias Públicas, Comités Vecinales, Mesas de Diálogo, Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, diálogos para los Planes Concertados de Desarrollo Regional y Local, así como con los presupuestos participativos. Estos últimos se constituyen en el principal instrumento de participación de la comunidad en la gestión pública del presupuesto, permitiendo un involucramiento de la población en el diseño, construcción, seguimiento y control de las decisiones y políticas a ser aplicadas en sus jurisdicciones. Sigue siendo preocupante, sin embargo que desde los niveles regional y local con respecto del nacional -y también al interior de éste-, la discusión política se haya reducido a cómo obtener mayores recursos para ganar favor político en sus territorios, sin entrar a discutir cómo implementar un nuevo esquema de

distribución del poder a futuro, o cómo mejorar realmente la prestación de bienes y servicios para sus ciudadanos.

Es necesario reconocer, máxime si se están analizando los espacios políticos, que en el nivel local los acontecimientos sucedidos en Ilave <sup>31</sup> que llevaron a la muerte del Alcalde, han puesto en cuestionamiento la construcción de la democracia en los espacios locales, los procedimientos para la elección y revocatoria de los representantes y los mecanismos de control y participación ciudadana. Los recursos que ingresan al municipio como consecuencia de las transferencias constituyen un incentivo para que grupos locales busquen insertarse en los espacios de administración para ganar poder político. Al no existir partidos políticos nacionales o regionales consolidados, la disputa por poder recae en intermediarios locales que funcionan sobre costumbres clientelistas.

La deslegitimación de la política formal y la fragilidad institucional podría conllevar, como en el caso de Ilave, al desconocimiento de procedimientos democráticos o propios del estado de derecho, favoreciendo la búsqueda de soluciones rápidas por la fuerza, al existir disconformidad con la forma en que se gastan los recursos transferidos, con el agravante de una lenta reacción del nivel nacional y sus instituciones, dada la desarticulación de las mismas. Los incentivos implícitos del sistema de revocatoria de autoridades pueden enfrentar incluso a aquéllas pertenecientes a un mismo grupo político, como el Alcalde y su Teniente Alcalde, puesto que en caso de producirse ésta, él tomaría el poder en su lugar.

#### III.1.4 Participación ciudadana y control social

Si bien se dice con frecuencia que una de las ventajas de la descentralización es que ésta abre las posibilidades de participación ciudadana, es necesario pensar en los mecanismos para que esa participación sea efectiva, aportando a la mejora de la gestión del Estado a través de una más eficiente provisión de servicios.

En general, la participación ciudadana puede darse a través de instituciones estatales y no estatales, que se organicen con criterios territoriales (que recogen intereses generales) o funcionales (que recogen intereses particulares). En el marco de un Estado descentralizado, las diferentes organizaciones y mecanismos de participación deberían estar estructurados de forma tal que su jerarquía permita hacer prevalecer el interés general. Le correspondería al

---

<sup>31</sup> En el mes de abril del año 2004 cerca de 12 mil pobladores del distrito puneño de Ilave lincharon a su alcalde y un regidor por supuestas acusaciones de corrupción, que posteriormente la Contraloría General de la República señaló que no fueron ciertas.

Estado, entonces, garantizar que estos espacios se vayan acomodando de la forma descrita.

Lo cierto es que los mecanismos vigentes de participación no sólo no incorporan a la población en cantidad suficiente, sino que cualitativamente tampoco significan grandes aportes.

Sobre lo primero, es necesario repensar a qué parte de la sociedad civil se está involucrando y a quiénes habría que convocar. La participación ciudadana debe involucrar en la toma de decisiones públicas a cualquier actor –individual o colectivo– que actúe en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales <sup>32</sup>. Sin restarles importancia ni desvalorar su aporte, las mesas de concertación, los Consejos de Coordinación regionales y locales, las mesas de lucha contra la pobreza y otros mecanismos participativos, suelen ser discusiones entre el Estado y sólo algunos sectores de la población, centradas en cómo repartir los recursos disponibles. Cuando una estructura de tejido social es muy débil, estos tipos de espacios se vuelven vulnerable de ser capturados políticamente como formas de clientelismo e incluso corrupción.

Asimismo, hay que profundizar la discusión y pensar en qué materias es relevante y beneficiosa la participación. La experiencia en el Perú en el presupuesto participativo es sumamente alentadora y demuestra que es razonable incorporar las preferencias ciudadanas a las decisiones de inversión. Experiencias en Argentina, Brasil y Colombia también han tenido buenos resultados en materia de planificación, asimismo hay buenas experiencias en materia de control de servicios privatizados en Brasil y Argentina <sup>33</sup>. De otro lado, existen ámbitos que por el nivel de especialización técnica requieren ser reservados a los especialistas, sin por supuesto, afectar el principio de transparencia.

En lo que respecta al control social, los mecanismos hasta ahora desarrollados identifican transparencia con la puesta a disposición de información en portales de Internet, los cuales, aunque definitivamente representan un avance, son absolutamente insuficientes para proveer información suficiente que haga posible el seguimiento de las actividades de las autoridades, el destino de los recursos, la calidad de la gestión, etc. En ese sentido, las teorías tradicionales que identifican el control social con el control burocrático, es decir, el control de los votantes al desempeño de sus autoridades; o con el

---

<sup>32</sup> *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003*

<sup>33</sup> *Ibid.*

accountability o exigencias de los consumidores a través del mercado como mecanismo para expresar preferencias, han demostrado ser necesarios pero absolutamente insuficientes<sup>34</sup>. De un lado, las elecciones son un mecanismo imperfecto de responsabilización de los políticos, especialmente por la temporalidad de los procesos, agendas, intensidad de preferencias, etc. Asimismo, no siempre es posible introducir mecanismos de mercado en las esferas de la administración pública y, en todo caso, éstos son exclusivos de los ciudadanos que tienen acceso a recursos que pueden asignar según sus preferencias.

La pregunta entonces consiste en cómo convocar a esos otros actores que, por su capacidad de acción en las esferas empresarial, académica o social, podrían representar un mayor aporte, mediante el compromiso con la prestación de ciertos servicios o realizando un mayor control de las acciones del Estado. A respecto, la posibilidad de ejercer un control efectivo del Estado está estrechamente ligada a la definición de reglas claras que permitan saber qué es lo que cada agente del Estado debería hacer –como modelo con el cual comparar lo que se está haciendo en la práctica- y el desarrollo de los sistemas administrativos que brinden información de calidad para ese seguimiento social.

En lo relativo a la información, es necesario realizar esfuerzos significativos por mejorar el acceso a información pública y generar una cultura de exigencia de la rendición de cuentas (tanto del lado de la demanda por parte de la ciudadanía, como del lado de la rendición por parte de las entidades públicas). La descentralización no garantiza que esto sucederá automáticamente, ni tiene incentivos intrínsecos para que así sea, sin embargo genera condiciones que facilitan la implementación de políticas en este sentido.

## **III.2 ¿La gradualidad del proceso de descentralización? Entre lo deseable y la agenda política**

### III.2.1 El proceso de transferencia

En la primera etapa de transferencias, al no haber sido aprobada hasta ese momento la Ley del Sistema Nacional de Acreditación que previera los mecanismos y requisitos para verificar la existencia de capacidades y solicitar transferencia de funciones y programas, se planteó un esquema temporal conteniendo las condiciones para acceder a las transferencias. A este esquema supuestamente temporal se le denominó certificación.

---

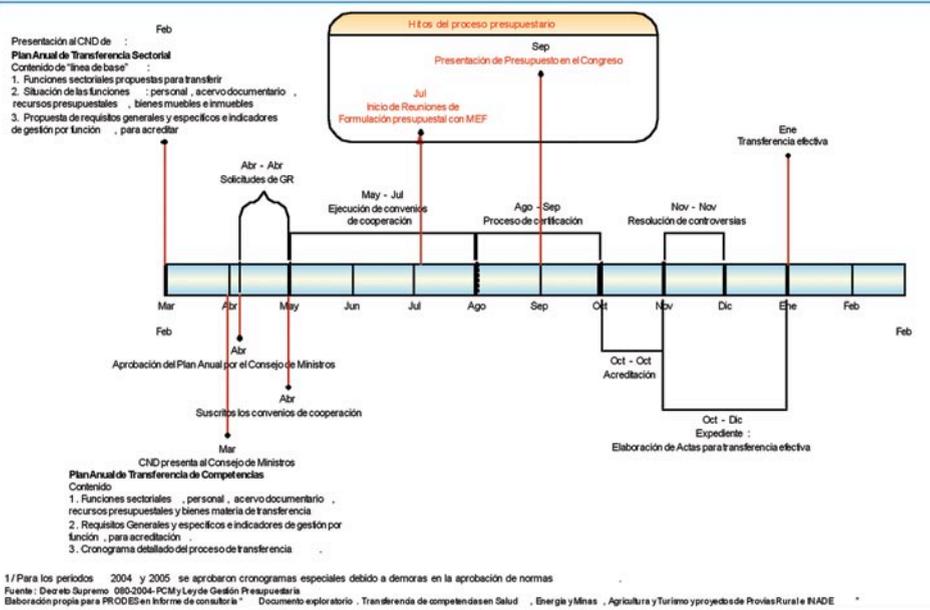
<sup>34</sup> *Ibid.*.

El primer “paquete” incluyó proyectos Sociales y Programas de Lucha contra la Pobreza (correspondientes a pequeñas obras de infraestructura productiva, caminos viales y programas de asistencia alimentaria, además de otros programas menores) que serían pasibles de ser transferidos a los municipios que certificarán contar con un conjunto de requisitos como por ejemplo, la existencia de un área funcional para la ejecución de los proyectos, contar con recursos humanos capacitados en el ejercicio de la función, tener aprobados los Planes de Desarrollo Regional/Local Concertado, Planes Operativos y un Programa de Inversiones acorde con el Plan de Desarrollo. Por otro lado el Congreso definió la transferencia de los proyectos de gran envergadura que administraba el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) a los Gobiernos Regionales.

Para el año 2004, vigente ya la Ley de Acreditación que establece el conjunto de requisitos generales que todos los solicitantes de transferencias deben cumplir, se definió un proceso específico general mediante el reglamento y un cronograma especial dado que las normas fueron aprobadas con demora. De acuerdo con las normas de acreditación, además de los requisitos generales, la transferencia de funciones específicas se realiza mediante un proceso que busca vincular la oferta de las entidades transferentes con la demanda de los gobiernos descentralizados, la que teóricamente se origina en sus Planes de Desarrollo Concertado y otros instrumentos de planificación. Las entidades transferentes deben además establecer los requisitos específicos que deberán cumplir los demandantes para recibir las transferencias de funciones (mediante el proceso de acreditación). La oferta además debe ser diseñada en un Plan Quinquenal que se ajusta cada año y se traduce en el Plan Anual de Transferencia de Competencias que es aprobado por el Consejo de Ministros. En adición, el proceso incluye la capacitación y asistencia técnica que debe brindar cada sector a los Gobiernos Regionales o Locales con el objeto de ayudarlos en el proceso de creación de capacidades y facilitar el acceso a las nuevas funciones.

Gráfico 6

Ciclo del proceso de Acreditación según Reglamento <sup>1</sup>



Como en el año 2003, en que se ofertaron proyectos se utilizó el denominado proceso de verificación, los Municipios y gobiernos regionales que no calificaron para recibir proyectos ofertados en ese año o no los solicitaron, se sujetan al mismo proceso (con ligeros ajustes) utilizado en ese periodo y no al previsto en el reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación.

### III.2.2 La acreditación ¿hace las preguntas importantes?

La acreditación como está prevista en las normas <sup>35</sup>, está asociada a un plan de capacitación y asistencia técnica para facilitar la inclusión de regiones o municipios menos preparados. Se reconoce entonces la heterogeneidad de las capacidades en los niveles descentralizados, así como la debilidad o inexistencia de mecanismos de vigilancia social en estos ámbitos. Sin embargo, aunque la acreditación ha sido pensada para constituirse en un sistema que facilite la generación de capacidades y condiciones internas

<sup>35</sup> Mediante la Ley 28273, ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004, se estableció que dicho sistema comprende "...la capacitación, asistencia técnica y el conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales. La acreditación asocia el proceso de transferencia de competencias y recursos con el avance efectivo en la conformación de regiones y con el redimensionamiento del Poder Ejecutivo y la constitución del Gobierno Nacional".

para gestionar adecuadamente y mejorar la calidad de la prestación de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía, se ha distorsionado en la fase de implementación, relegando a un plano secundario la razón de ser del instrumento y favoreciendo la simple verificación de insumos supuestamente necesarios para poder cumplir con las competencias que serán transferidas (algunas de las cuales ni siquiera están claramente definidas).

El sistema de acreditación, uno de los instrumentos más valiosos del proceso, permite acelerar o poner freno a las transferencias en función de los resultados que se estén consiguiendo, al menos en su primera aplicación en 2004, no ha sido otra cosa que un recuento de insumos <sup>36</sup> para realizar funciones; sin embargo, ello era previsible si tampoco estaba claro para qué se acreditaba. Las competencias en tanto son autorizaciones de hacer cosas para el Estado, tienen poco valor como fuente de información sobre las capacidades que se requieren para ejercerlas bien. Esto ha sido recogido por el CND y las normas de desarrollo del Sistema de Acreditación y por ende, este proceso se ha concentrado en las funciones. Sin embargo, ello no es suficiente, dado que el ejercicio de una determinada función desencadena uno o más procesos y subprocesos, parte de los cuales puede ser descentralizado si existen las condiciones para que el que recibe continúe realizándolo. El problema de la acreditación entonces consiste en identificar cuáles deben ser esas condiciones y no puede limitarse a una lista de chequeo de insumos comunes en todos los que recibirán una determinada función. Requiere de un proceso de acompañamiento para no sólo verificar que existen los insumos, sino también analizar cómo la combinación de éstos (recursos humanos, materiales, financieros, sociales y hasta políticos) logra producir los bienes y servicios deseados, y de sus resultados definir los procesos creación de capacidades adecuados a los problemas de cada tipo de municipios, o Gobiernos Regionales.

Las críticas al proceso de certificación y al de acreditación son comunes y variadas. Algunos actores cuestionan principalmente la calidad del proceso y los esquemas de soporte desarrollados por el CND. Entre los cuestionamientos están: i) que se trata de una verificación de requisitos

---

<sup>36</sup> El proceso de transferencias programado para el año 2004 se retrasó principalmente por la aprobación tardía del Plan Anual de Transferencias que implicó que las normas de acreditación se retrasaran al segundo semestre de ese año. Como parte de éste el CND realizó una calificación de las entidades certificadoras en un Registro abierto establecido por él. Al finalizar la inscripción se incorporaron 50 entidades que corresponden a organizaciones independientes de la sociedad civil, las cuales llevaron a cabo la verificación en el campo de los procedimientos de verificación establecidos por el CND. Sin embargo, la concepción misma del proceso de Acreditación, ni siquiera dio espacio para lograr competencia de calidad en el concurso de acreditadores, mediante la demostración de conocimientos vía la presentación de propuestas metodológicas para hacer el trabajo. Por ende, como la metodología de acreditación definida era insuficiente, el tercerizar este proceso con exigencias tan bajas no redundó en beneficios para el estado.

formales y no de capacidades para asumir la tarea; ii) la falta de definiciones operativas para la transferencia efectiva de la responsabilidad; iii) la ausencia de sistemas de seguimiento y monitoreo de los resultados de los programas y funciones transferidos; iv) la indefinición de responsabilidades respecto de las diferentes etapas de producción de los servicios, v) la inconsistencia entre el cronograma del proceso de acreditación y el de formulación y aprobación del presupuesto<sup>37</sup>, etc.<sup>38</sup>.

La segunda etapa (consolidación del proceso) opera en forma paralela a la tercera etapa, sin que exista una clara noción sobre el procedimiento ni un modelo que indique a los sectores qué transferir (una suerte de modelo de prestación descentralizada); y, con poca capacidad operativa y de recursos de los sectores para realizar las transferencias<sup>39</sup>.

Entre los aspectos positivos se resaltan: i) la creación de espacios de concertación y planificación institucionalizados en todas las regiones y municipios<sup>40</sup>; ii) el inicio de la transferencia de recursos y funciones en los niveles descentralizados<sup>41</sup>; y, iii) la introducción del presupuesto participativo con carácter oficial y obligatorio para todos los municipios y gobiernos regionales del país.

Desde el lado burocrático se critica que hay resistencia en el nivel nacional a entregar competencias por temor a ver disminuido su poder de ejecución

---

<sup>37</sup> Dado que las transferencias de proyectos y nuevas funciones implican el traslado de recursos financieros entre pliegos presupuestales, el hecho que ambos cronogramas no coincidan afecta la fluidez del proceso. De hecho aún no se ha emitido el Decreto Supremo que culmina el proceso de transferencia 2004 y por ende los recursos de los proyectos que éste incluyó continúan siendo ejecutados por el ente transferente. La población sin embargo cree que éstos ya han sido entregados a los Gobiernos Locales y se enfrenta a éstos por rendición de cuentas (Documento exploratorio "Transferencia de competencias en Salud, Energía y Minas, Agricultura y Turismo y proyectos de Provías Rural e INADE" preparado por el autor para PRODES).

<sup>38</sup> Diversos actores sociales han venido evaluando el proceso de descentralización desde su inicio. Entre ellos se encuentran el Programa Pro Descentralización (PRODES), el Grupo Propuesta Ciudadana, Ciudadanos al Día, las Mesas de Concertación, entre otros.

<sup>39</sup> El sector salud ha sido reconocido por seguir un proceso concertado con los niveles descentralizados para identificar cuáles competencias deben estar en cada nivel de gobierno, así como la definición de la gradualidad, las tareas previas a ser desarrolladas tanto por el Ministerio como por los gobiernos regionales previo a la acreditación y la consideración de los indicadores con los que se mediría el cumplimiento de cada una de las funciones a ser transferidas.

<sup>40</sup> El componente de participación ciudadana se ha introducido de manera significativa mediante instancias participativas de cogestión públicas y de control ciudadano, como los Consejos de Coordinación Regional (CCR), Consejos de Coordinación Local (CCL), audiencias públicas, entre otros.

<sup>41</sup> Durante el 2003 se transfirieron un total de S/. 57, 221,499 a los Gobiernos Regionales y de S/. 71,437,944 a los Gobiernos Locales. CND, (2005 )

de políticas y se sustentan en el argumento que no existen capacidades en los niveles descentralizados para brindar los servicios, al menos con la misma calidad con que se otorgan hoy en día. Los gobiernos regionales y los locales consideran que la falta de voluntad política se expresa en que sólo se están transfiriendo aquéllas funciones que no implican la transferencia de recursos económicos adicionales. Sin embargo, también existen actores que están promoviendo la entrega de competencias sin mayor discusión y análisis de asuntos sumamente importantes, como los costos de la pérdida de economías de escala en los servicios, la duplicidad de funciones, la ausencia de sistemas de información, monitoreo y medición de resultados o instrumentos para asegurar la implementación de las políticas nacionales en el ámbito regional.<sup>42</sup> Los gobiernos locales sustentan su percepción sobre falta de voluntad para transferir en las demoras en aprobar la norma (Decreto Supremo) que “efectiviza” la entrega de recursos de los programas certificados. Contribuye a esto la información poco clara que existe sobre el desarrollo y los resultados del propio proceso de transferencia administrado por el CND<sup>43</sup>.

En lo que se refiere al nivel regional, los esfuerzos se han concentrado en la consolidación del aparato administrativo y en la elaboración de sus planes de desarrollo, y demás instrumentos de planificación, que más que una estrategia de mediano plazo que apoye la definición de su demanda por funciones, se constituyen en un pliego de demandas o el cumplimiento formal de requisitos solicitados en las normas. De hecho, resulta desproporcionada la cantidad de instrumentos de planificación que requieren desarrollar los gobiernos descentralizados, como se aprecia en el siguiente cuadro, lo que en la práctica afecta la calidad de cada uno de ellos convirtiéndolos en meros formalismos, con problemas de coherencia interna y entre sí. Dado que el nivel Municipal tiene el mismo grado de exigencias, es probable que se esté presentando un cuadro similar.

---

<sup>42</sup> Como ejemplo, el sistema nacional de inversión pública cuyo objetivo es asegurar que las inversiones que realiza el estado sean las más adecuadas para el cumplimiento de sus objetivos de mediano y largo plazo, así como asegurar un rendimiento social mínimo en el uso de los recursos públicos, ha sido sometido a ataques tanto desde el propio gobierno como desde la arena política. La gran crítica al sistema es que tiene demasiadas exigencias para aprobar una inversión. La discusión que deberíamos esperar tendría que orientarse a cómo mejorar el sistema y cómo mejorar las capacidades públicas para formular proyectos viables. Sin embargo la respuesta política ha sido buscar su eliminación y –en el mejor de los casos– bajar los niveles de exigencia.

<sup>43</sup> PRODES (en elaboración). Versión preliminar de informe de hallazgos de la evaluación rápida del proceso de transferencia de competencias y programas (sin título).

<b>Tipo y Número de Planes Necesarios por Nivel de Gobierno (*)</b>	
<b>Nivel Regional</b>	<b>Nivel Local</b>
1. Plan de Desarrollo Regional Concertado (LOGR, art. 10)	1. Plan de Desarrollo Municipal Concertado (LOM, art. 9)
2. Plan Anual (LOGR, art. 15)	2. Presupuesto participativo (LOM, art. 9)
3. Presupuesto participativo (LOGR, art. 15)	3. Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial (LOM, art. 9)
4. Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales (LOGR, art. 15)	4. Plan de Desarrollo Urbano, Plan de Desarrollo Rural, Esquema de zonificación de áreas urbanas, Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos, sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial (LOM, art. 9)
5. Plan de Competitividad Regional (LOGR, art. 15)	5. Plan de Desarrollo de Capacidades (LOM, art. 9)
6. Plan Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas (LOGR, art. 15)	6. Plan Estratégico de Desarrollo Económico Sostenible (LOM, art. 86)
7. Programa de Desarrollo Institucional (LOGR, art. 15)	7. Programa de Desarrollo Institucional (Ley del Sistema de Acreditación)
8. Plan Estratégico Institucional 2004-2006 (Directiva N° 003-2003-EF/68.01)	8. Plan Operativo de servicios sociales (Directiva CND sobre mecanismos de verificación)
9. Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión de las Competencias y funciones materia de transferencia (Ley del Sistema de Acreditación)	9. Plan Estratégico Institucional 2004-2004 incluyendo el Programa Multianual de Inversión Pública (Directiva N° 003-2003-EF/68.01)
10. Plan de Participación Ciudadana (Ley del Sistema de Acreditación)	10. Plan de Participación Ciudadana (Ley del Sistema de Acreditación)
11. Políticas sectoriales (Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación)	
(*) Fuente: PRODES. Proceso de Descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una Agenda Pendiente. Pág. 101	

### III.2.3 Después de las transferencias

Desde la óptica de las regiones, la ley define la estructura de los Gobiernos Regionales con la creación de gerencias pensando en integrar desde un enfoque territorial a diversos sectores. Sin embargo, la indefinición de funciones que se ve aún a tres años de iniciado el proceso afecta en conjunto a la administración regional, al limitar sus posibilidades de actuación. Por otra parte, pese a la “intensidad planificadora” prevista en las normas para el proceso de descentralización, se reconocen debilidades en sus capacidades de proyección y de orientación del gasto público que debe replantearse desde una perspectiva territorial, pero alineado a las políticas nacionales.

En el nivel local por su parte, aquéllos que logran la acreditación se encuentran con que tienen una mínima capacidad de decisión sobre los programas transferidos. Las funciones se circunscriben a la aplicación de procedimientos definidos por el nivel nacional, más no al rediseño o cambios en el funcionamiento de los mismos. Por otra parte, la limitada información sobre los requisitos y los procedimientos para la operativización de las transferencias, así como los requerimientos solicitados a la sociedad civil para intervenir en las instancias de control ciudadano, restringieron una mayor participación tanto de los municipios como de las organizaciones sociales (PRODES, 2004).

La descentralización ha sido vista también por la población como una forma de obtener más recursos para las regiones. Estos supuestos recursos deberían estar, de acuerdo con las expectativas sociales, destinados a la generación de empleo y desarrollo –más allá de la real posibilidad de las instituciones del Estado para realizar esto-. Sin embargo la realidad es que el incremento de recursos que de hecho han recibido los Gobiernos Regionales y Locales, no va a satisfacer las expectativas de los ciudadanos y tampoco queda mucho margen para seguir incrementándolos si no se mejora la presión tributaria. Además, se requiere un replanteamiento para trascender la dimensión asistencial que no ha tenido efectos compensatorios.

Asimismo, y por razones netamente políticas, se mantuvo en los presupuestos regionales los gastos de educación, salud y otras direcciones regionales que ejercían competencias desconcentradas por el Gobierno Nacional. Así, los Presidentes Regionales son los responsables del uso del presupuesto pero no tienen competencia alguna para definir gestión o políticas en estos ámbitos, así que, mientras que por un lado deben planear el desarrollo regional como ordena la ley, por otro, están prácticamente maniatados para intervenir en la forma como se ejercen dichas competencias en la región y, lo que es peor, deben dar cara por los problemas que se presentan (Ugarte, 2005a).

Por otro lado, ante la demanda por mayores recursos se han hecho modificaciones en las normas del canon que favorecen la distribución de éste a un grupo importante de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la falta de proyectos viables aprobados, así como las capacidades de ejecución de recursos limitada de algunos de estos gobiernos beneficiarios y las restricciones en el destino de dichos recursos hacia inversión (con una definición bastante limitada de ésta), han resultado en que éstos no sean totalmente utilizados. Para el ejercicio 2004 por ejemplo, de un total aproximado de S/919,766 mil sólo ejecutaron el 68% <sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> *Datos del Sistema de Integración Contable de la Nación.*

### **III.3 Conformación de regiones (o macroregiones)**

De conformidad con el artículo 30 de la Ley de Bases de Descentralización, “la regionalización se orienta a la constitución de regiones sostenidas, en base al sistema de cuencas y corredores económicos naturales, articulación espacial, infraestructura y servicios básicos, generación efectiva de rentas”, y en cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 29 de dicho cuerpo legal. Para garantizar que el Perú transite hacia unidades territoriales adecuadas y reconociendo que se trata de un proceso político, se ha previsto dos modelos de asociatividad. El primero, es el caso de la fusión de dos o más regiones (que podrían ser también municipios) en uno solo, el segundo es establecer mecanismos de gestión conjunta de un determinado proyecto o servicio mediante las Juntas de Coordinación, que permiten ensayar como sería la “convivencia” entre regiones.

En los hechos el esquema gradual y basado en la demanda de los ciudadanos previsto en las normas no se produjo y por el contrario, por una decisión política se pre determinaron las fechas de consulta popular (referéndum) de la fusión de departamentos para el año 2005 y 2009. Si bien la agregación territorial municipal es aceptada como una necesidad debido a la baja densidad poblacional de muchos de los distritos y la atomización de los recursos que son distribuidos en este nivel de gobierno, en el caso regional, aunque muchos opinan a favor de la fusión bajo el argumento que ello los fortalecería para hacer contrapeso al centralismo capitalino, no es del todo aceptado que el proceso hubiera madurado lo suficiente para que la población perciba los beneficios de una posible unión.

Esta perspectiva se vió reforzada por el hecho que la legislación necesaria para amparar la presentación de expedientes por parte de la sociedad civil y las autoridades municipales se aprobó con un cierto retraso, en los plazos existentes sólo fueron viables las propuestas que partieron del acuerdo de los presidentes regionales, dejándose de lado a las autoridades municipales y a la sociedad civil por la imposibilidad de cumplir con los requisitos exigidos. Por otra parte, se reconoce un nivel de desinformación de la población de los departamentos involucrados respecto a lo que involucra el proceso, incentivos fiscales, ventajas y desventajas, así como la posibilidad que factores históricos y culturales influyan en la toma de decisiones de la ciudadanía. En octubre 2005 se realizó el primer referéndum previsto para conformar Regiones, en las que la población, ante la falta de definiciones esenciales, se expresó de forma rotunda en contra.

La urgencia en esta fase del proceso era cubrir los vacíos legales de la representación política para la nueva región. La normativa vigente establece que los Consejos Regionales están integrados por un representante de cada

provincia, con un mínimo de 7 y un máximo de 25 representantes. Sin embargo, esta disposición no se ajustaría a la realidad de las Regiones en discusión, al tener casos donde se integrarían departamentos con pocas provincias pero con una gran población electoral respecto de otras con un mayor número de provincias pero con diferencias sustanciales de número de habitantes. De esta forma, los problemas de representación ya se han puesto a discusión y se plantea la posibilidad de vincular la representación a la población electoral (Azpur, 2005).

Finalmente, otro de los problemas que enfrentó el referéndum fue la falta de apoyo político, no desde el lado del gobierno, sino de los partidos políticos dada la coyuntura electoral en que éste se produjo y que pudo significar la pérdida de espacios para algunos partidos.

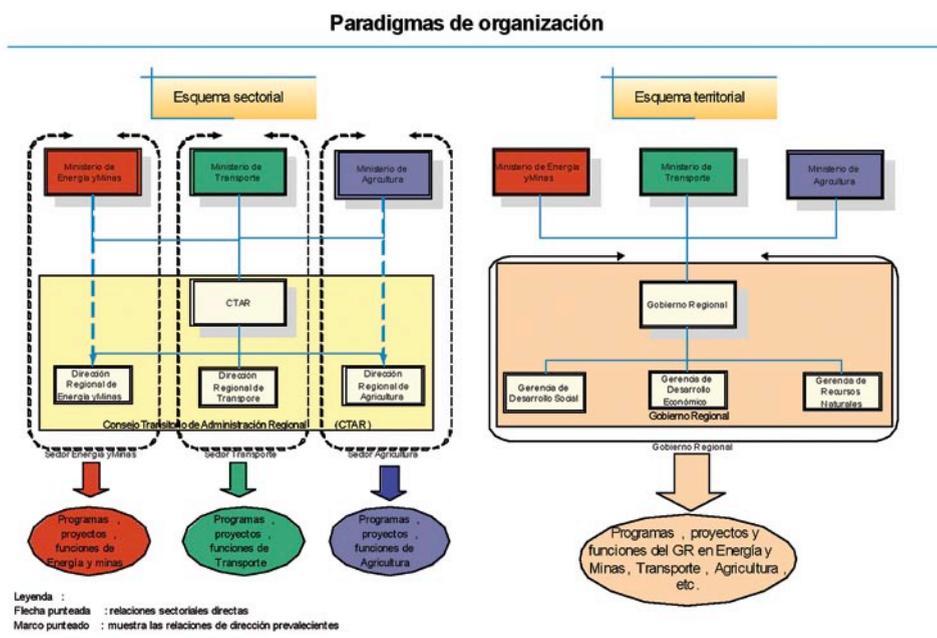
# Capítulo IV.

## El nuevo papel del nivel nacional en la descentralización administrativa

### IV.1 Las reformas institucionales sectoriales

Como ya se ha señalado, el proceso peruano de descentralización administrativa supone la entrega de poder de decisión a gobiernos distintos del nacional, y por ende un correlato en la reestructuración de éste para asegurar que las políticas y objetivos nacionales seguirán siendo pasibles de realizar. El gráfico siguiente muestra los paradigmas de organización sectorial que dominó la relación Gobierno Nacional – Consejos Transitorios de Administración Regional, versus el esquema territorial que conlleva la descentralización.

Gráfico 7



El cambio en el paradigma de organización, representa a la vez oportunidades y riesgos para las políticas nacionales. Oportunidades en cuanto en la ejecución de programas y proyectos se facilitará la coordinación territorial evitando superposiciones en los ámbitos de atención de los programas y permitiendo aprovechar sinergias entre sectores. También representa un riesgo dado que las políticas sectoriales nacionales competirán con las prioridades regionales y locales por recursos, y se incrementará la necesidad de coordinación entre niveles de gobierno para implementarlas.

El cambio de esquema y la transferencia de funciones también conllevan la necesidad de reformas en el nivel nacional de varios tipos (Weimer y Vining 1999)<sup>45</sup>:

- Creación de nuevas capacidades en el personal como la negociación política, para relacionarse con otros niveles de gobierno.
- Rediseño de los mecanismos de financiamiento de funciones para introducir incentivos que faciliten la adopción de prioridades nacionales en los niveles desconcentrados (i.e. fondos de cofinanciamiento, transferencias por resultados, etc.)
- Fortalecimiento de sistemas de información y capacidades de monitoreo y evaluación, como herramientas de política.
- Desarrollo normativo de políticas sectoriales para garantizar su obligatoriedad, pese a la prestación descentralizada (i.e. fijación de estándares, protocolos, etc.).

---

<sup>45</sup> “La metáfora propuesta por Eugene Bardach para describir la implementación como el proceso de ensamblar y mantener en su lugar todos los elementos necesarios de una máquina, ayuda a entender que un diseño efectivo (teoría correcta de la política pública) es una condición necesaria pero no suficiente para el desempeño de una máquina (política efectiva). Si las partes necesarias (elementos esenciales de política) no están disponibles o no son confiables, la máquina (política) no trabajará de manera efectiva (...) La esencia del problema de la implementación recae en la distribución de los elementos necesarios. Mientras mayor sea el potencial de las personas u organizaciones de limitar las contribuciones o el apoyo necesarios, mayor es la posibilidad de fallar (...) En sistemas políticos descentralizados, muchas personas tienen la capacidad de limitar sus contribuciones o apoyo. Así disfrutan el poder de negociación que les permite conseguir cosas de aquellos que necesitan esas contribuciones (...) El problema de la cooperación interorganizacional también surge cuando los gobiernos centrales deben confiar en niveles más bajos de gobierno para lograr contribuciones o apoyo. Incluso cuando el gobierno central disfruta de autoridad nominal sobre las unidades de menor nivel en el gobierno, enfrenta el problema de monitorear la conformidad de la totalidad de múltiples jurisdicciones que pueden tener diferentes condiciones locales. Por ejemplo, el gobierno central puede tener la autoridad constitucional para ordenar que se acabe con la discriminación racial en las escuelas locales de los distritos. El sistemático monitoreo de la conformidad, sin embargo, puede requerir un extenso periodo de investigación debido al gran número de jurisdicciones involucradas. Además, las razones para la inconformidad pueden cambiar drásticamente a lo largo de las diferentes jurisdicciones, volviendo difícil para el gobierno central el emplear una estrategia de refuerzo uniforme.” Tomado y traducido de Weimer y Vining 1999. *Policy Analysis. Concepts and practice (third edition)*. Capítulo 8. Límites a la Intervención Pública: Fallas de Gobierno.

- Reestructuración de entidades que dejan de prestar directamente servicios al ciudadano, bajo una óptica de prestadores de servicios a los gobiernos descentralizados (i.e. asistencia técnica, información)
- Reducción progresiva del aparato administrativo nacional, acorde con las transferencias de funciones <sup>46</sup>
- Mejorar la coordinación entre entidades nacionales para evitar políticas contradictorias que afecten el desempeño de los gobiernos descentralizados, etc.

Por otro lado, ya desde un punto de vista netamente administrativo de la gestión del Estado, será necesario apuntalar, modernizar y rediseñar los sistemas de gestión del estado, de forma tal que se facilite la ejecución de las nuevas responsabilidades de los gobiernos descentralizados, al tiempo que se mantienen los mecanismos de interrelación administrativa que se expresan en los sistemas administrativos.

## **IV.2 Las reglas generales de juego: los sistemas administrativos.**

El Estado, al estar conformado por un vasto y heterogéneo grupo de entidades con objetivos, ámbitos de acción, características y tamaños diversos, requiere de mecanismos que doten de un grado mínimo de homogeneidad a la forma como éstos se gestionan, y de herramientas para dirigir en algún sentido sus actividades. Los sistemas administrativos o macroprocesos del Estado son las reglas de juego, que en conjunto y por interacción conforman el sistema de incentivos en el cual actúan las organizaciones públicas <sup>47</sup>. Cada uno de estos sistemas está a cargo de una entidad del Gobierno Nacional y tiene un referente en cada organización pública, incluso en los organismos constitucionalmente autónomos y los poderes públicos como el Congreso de la República y el

---

<sup>46</sup> El proceso de descentralización supone que muchas de las funciones de carácter ejecutivo que tradicionalmente ha desempeñado el Gobierno Nacional, se reducirán y transformarán hacia tareas normativas y fiscalizadoras. Ello debería conducir al Poder Ejecutivo a reducir su ámbito de acción y concentrarse en menos funciones más especializadas. Por otro lado, de cara a un proceso gradual como el que se está llevando adelante, resulta vital que los ajustes a la estructura y formas de trabajo que se requiera adoptar en el aparato administrativo, se puedan realizar de forma rápida y técnica, lo que es prácticamente imposible si cada uno de éstos requiere pasar por el tamiz del órgano legislativo. A éste le debería corresponder legislar sobre los principios de funcionamiento del aparato público, no sobre los detalles de la organización de los procesos, como viene sucediendo.

<sup>47</sup> Por ejemplo, como lo que no se gasta se devuelve, a fin de año las entidades públicas tratan de gastar todo para que el año siguiente no les recorten el presupuesto, también como el sistema de control se preocupa más por el cumplimiento de los procedimientos que por los resultados de éstos, las organizaciones se enfocan en los trámites antes que en los servicios al ciudadano.

Poder Judicial. Los responsables son denominados coloquialmente “cabezas de sistema” y son los responsables de su administración y regulación, en el marco de las normas que los rigen (Ugarte 2005c).

Hasta el año 1994 existía el Instituto Nacional de Administración Pública, el cual era responsable de la actualización de los sistemas administrativos. Debido al deficiente desempeño de dicha entidad, se la desactivó y algunas de sus competencias se trasladaron a otras entidades. Sin embargo, la falta de claridad de la norma -que no asignaba tareas concretas a las entidades receptoras de las competencias- hizo que éstos fueran distorsionándose poco a poco hasta resultar obsoletos frente a la realidad de las necesidades de gestión de las entidades públicas. Mientras que el Estado fue altamente centralizado, si bien había un problema en potencia, las instituciones pudieron sobrellevarlo por la verticalidad que caracterizó la toma de decisiones y permitió mantener cierta coherencia en el Estado.

Pero, a partir de la decisión de descentralizar, los sistemas han cobrado mayor importancia. Es evidente que en estas circunstancias representan una grave limitación en todas las áreas de gestión. El administrador público está sometido a las interpretaciones históricas y obsoletas de las normas de los sistemas administrativos que hace el aparato público y la propia Contraloría. Como consecuencia de ello, la burocratización se ha enquistado en el diario accionar interno de las entidades públicas, se ha limitado el poder de decisión de las autoridades por temor a las auditorías gubernamentales realizadas por el órgano de control y, sobre todo, se han perdido los mecanismos de interrelación entre niveles de gobierno y entre entidades públicas. El cuadro siguiente reseña los sistemas administrativos del Estado, así como las entidades responsables de normarlos, dirigirlos y supervisarlos. El análisis sin embargo, se limita a los más importantes.

Sistemas Administrativos de las Entidades Públicas	
Sistema Administrativo	Entidad Pública responsable
Administración Financiera (Gestión Presupuestaria, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público)	Ministerio de Economía y Finanzas vía la Dirección Nacional de Presupuesto Público, la Contaduría General de la República y la Tesorería. En cada entidad actúa a través de las oficinas de administración y presupuesto
Carrera Pública	Presidencia del Consejo de Ministros. De acuerdo con la Ley Marco del Empleo Público se deberá ser el Consejo Superior del Empleo Público, en cuanto se constituya, el que asuma esta responsabilidad.
Adquisiciones y Contrataciones	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE)
Inversión Pública	Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Planeamiento Multianual y en las entidades vía las Oficinas o Responsables de Programación de Inversiones.
Bienes Nacionales	Superintendencia de Bienes Nacionales, que actúa a través de las oficinas de administración y/o logística de las entidades.
Control	Contraloría General de la República como responsable del control posterior y de acciones especiales. En las entidades actúa a través de las Oficinas de Auditoría Interna.
Planeamiento	Responsabilidad dividida entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros. En un futuro deberá ser asumida por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. En las entidades esta función es asumida por diversas oficinas. En algunos casos, cuando las hay son las gerencias, direcciones u oficinas de planeamiento. Cuando no las hay, es asumida por las oficinas administrativas.
Defensa Judicial del Estado	Ministerio de Justicia, del que depende el Consejo Superior de Defensa Judicial del Estado. En las entidades actúa a través de las procuradurías.

Si bien se han hecho reformas muy importantes en los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público que permiten hoy contar con sistemas de información integrada <sup>48</sup>, e incluso se aprobó en 1998 un nuevo sistema de adquisiciones y contrataciones del Estado recientemente reformado <sup>49</sup>, otros sistemas tan cruciales como el de personal, no han sido modernizados en absoluto. Un elemento adicional que se debe considerar es el desconocimiento de estos mecanismos de funcionamiento dentro del propio Estado, especialmente por parte de quienes ejercen posiciones técnicas o de mando. Así, las metas de gestión planeadas en base a criterios técnicos, se tornan muchas veces inejecutables debido a las demoras en los procesos administrativos internos. Y, lo que es peor, la administración se sobrecarga de personal para tratar de resolver las demandas de los sistemas

administrativos, constituyendo esto un uso ineficiente, por decir lo menos, de los recursos públicos<sup>50</sup>.

Los sistemas administrativos son una herramienta que facilita la gestión integral del Estado que está siendo subutilizada. Como en lugar de ser útiles a la gestión se han burocratizado, el esfuerzo principal está orientado a evadirlos, cuando deberían servir para mantener la unidad y coherencia de las políticas públicas. Los sistemas deberían ser una fuente de información importante que va dando cuenta de los avances y los resultados de la aplicación de las diversas políticas públicas.

De cara al proceso de descentralización, en que hay más autoridades e instituciones con poder de decisión, resulta crítico modernizar los sistemas administrativos, lograr que sean de conocimiento público y fáciles de ejecutar, para que se conviertan en herramientas de gestión y seguimiento de las políticas --especialmente de aquéllas que requerirán de la intervención de varios niveles de gobierno. Pero por sobre todo esto, los sistemas deben contener, como su nombre lo indica, un conjunto sistémico de incentivos que motiven comportamientos eficientes de las organizaciones públicas para que éstas persigan de forma continua mejorar su producción de bienes y servicios para el ciudadano que es, al final del día, la razón de su existencia. En los acápite siguientes se tratará someramente los problemas de los principales sistemas administrativos para comprender porqué representan una limitación al real ejercicio de poder por parte de las autoridades descentralizadas (y en general de toda la administración pública).

---

<sup>48</sup> *Los principales sistemas de información para apoyar la gestión de los sistemas administrativos que se han desarrollado son el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el de control de planillas y el de Gestión Administrativa, aunque estos último no operan en todas las entidades públicas y el SIAF está en proceso de implementación en los Gobiernos Locales (dado que ya cubre al gobierno nacional y los gobiernos regionales).*

<sup>49</sup> *Las reformas aprobadas no tienen relación con la adaptación requerida de dichos sistemas al proceso de descentralización.*

<sup>50</sup> *En el Estado se han dado casos tan extremos como el de tener que alquilar inmuebles para depositar chatarra y contratar guardianía para evitar que ésta se pierda, debido a que no resulta nada fácil dar de baja dichos bienes (chatarra) mientras que su pérdida conllevaría responsabilidades administrativas y hasta penales. Otro caso ilustrativo es la dificultad que hay para introducir sistemas de información que permitan hacer ahorros en comunicaciones, uso de materiales y similares, puesto que los sistemas --regulados hace muchos años-- siguen exigiendo la existencia de papeles, trámites, sellos o formatos específicos. Las reformas en las estructuras administrativas también están limitadas por la clasificación de cargos que fue dada en la década de 1950 y, por ende, no contempla muchas de las tareas que hoy hace el Estado, ni considera las carreras nuevas. Consecuencia de esto es que los intentos por establecer políticas de personal y de capacitación se enfrentan a una grave falta de información actualizada.*

### IV.2.1 La planeación, el presupuesto y los resultados.

Los problemas de la administración comienzan por la ausencia de objetivos claros para las entidades responsables de la “operativización” de las políticas públicas. Los objetivos de la administración (o su misión y visión en términos empresariales) no son definidos por ella, sino que provienen de los políticos – sea al aprobar políticas públicas en el Congreso o en los Concejos Regionales y Locales, o al ser electos para administrar un gobierno- con un alto grado de generalidad que da lugar a diversidad de interpretaciones por cada administración. Sin objetivos claros resulta imposible para el administrador priorizar el uso de sus recursos y concentrar sus esfuerzos. Si los objetivos cambian constantemente o son contradictorios, es imposible realinear el aparato público retirándolo de una función para que se dedique a otra. Así, este problema afecta la asignación de recursos a programas, proyectos e incluso a actividades diarias en las entidades. Históricamente se ha asignado esta responsabilidad a los sistemas de planeamiento público, pero en la práctica, la ausencia de definiciones políticas ha resultado en que, por un lado la priorización responda a las necesidades y posibilidades del presupuesto, por otro, que ante la volatilidad de las agendas políticas, el resultado natural sea la no priorización, y finalmente que todos los esfuerzos por definir e implementar sistemas de planeamiento terminen convirtiéndose en meros ejercicios normativos formales <sup>51</sup>.

Quizá el área de la administración pública nacional donde más avances se han realizado sea el presupuesto público, pero éstos no han sido suficientes para mejorar la calidad del gasto sustantivamente. Cuando en 1995 se inició la reforma del sistema de presupuesto público, una de las mayores expectativas era que el sistema de registro e información del gasto permitiría mejorar la calidad de la asignación presupuestal a partir de la evaluación de los resultados del gasto público. Sin embargo, aunque se cuenta con un sistema de administración financiera con capacidad para registrar a los cerca de 2,000 pliegos presupuestarios, la información que contiene el sistema permite responder a preguntas como ¿cuánto gasta una entidad? Pero no ¿Cuánto gasta para realizar cada una de sus funciones o producir cada uno de sus servicios? Así resulta tremendamente complejo establecer

---

<sup>51</sup> La legislación nacional prevé que las entidades del sector público formulen su Programas Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) en el marco de los cuales se formularán y ejecutarán tanto el presupuesto de las entidades como sus proyectos de inversión. De forma similar los Gobiernos Regionales y Locales tienen las mismas obligaciones, además de un conjunto de planes de desarrollo y concertación. Pese a dicha regulación, es lo común encontrar en las entidades públicas PESEMs desactualizados, desconocidos por quienes toman decisiones o incluso, planes estratégicos paralelos que son seguidos por la entidad en lugar de los previstos por la normatividad.

indicadores de eficiencia del gasto a un nivel de mayor desagregación que la de la unidad ejecutora, que es en la que se puede verificar una identidad entre gasto y conjunto de funciones asignadas al grupo de unidades orgánicas de la entidad que son financiadas con los recursos de esa unidad ejecutora. El resultado concreto de este esquema es que este nivel de agregación, que resulta suficiente desde el punto de vista del manejo macroeconómico, es insuficiente para establecer programas o políticas de racionalización y evaluación de resultados de las actividades del Estado.

Como señala Rossana Mostajo (2002) “La consecución de mayores niveles de productividad en el uso de los recursos públicos tiene relevancia tanto en un sentido microeconómico como en uno macroeconómico. Por un lado, la medición de la productividad de las instituciones públicas contribuye significativamente al control, análisis y crecimiento de la productividad, como también a las proyecciones y el proceso presupuestario, la reducción de costos, el incremento de beneficios directos por el aumento de los niveles de producción y una mejor calidad de bienes y servicios. Desde una perspectiva macroeconómica, el crecimiento de la productividad es una alternativa para reducir el déficit público, liberar recursos para reasignarlos y/o financiar nuevos programas.

Considerando que el presupuesto público es la herramienta principal que tiene el gobierno para obtener buenos resultados de sus intervenciones en términos calidad, costo, eficiencia, efectividad, equidad y oportunidad; el sistema presupuestario necesita una estructura fiscal coherente que lo viabilice y un esquema de gestión que potencie el uso eficiente, productivo y eficaz de los recursos públicos. Sin embargo, en el caso del Perú, existe un significativo distanciamiento entre la formulación, diseño e implementación de políticas y los resultados que se obtienen de ellas.”

---

<sup>52</sup> Distinta del concepto común de función que aparece en las normas que atribuyen competencia.

<sup>53</sup> Las funciones presupuestales que han sido definidas son: legislativa, justicia, administración y planeamiento, agraria, asistencia y previsión social, comunicaciones, defensa y seguridad nacional, educación y cultura, energía y recursos minerales, industria, comercio y servicios, pesca, relaciones exteriores, salud y saneamiento, trabajo, transporte y vivienda y desarrollo urbano.

## La organización del presupuesto

El sistema presupuestario adopta una lógica funcional programática. Es decir que se han definido las 17 funciones principales<sup>52</sup> del Estado subdividiéndolas a su vez en programas, subprogramas, actividades, proyectos y metas<sup>53</sup>. Las primeras tres son categorías predefinidas normativamente y deben servir para reflejar una identidad entre los gastos y actividades realizadas por las entidades de la administración pública. Las dos últimas corresponden a actividades de carácter temporal.

Así, las funciones definidas en el sistema presupuestario son principalmente una clasificación operativa para agrupar dentro del conjunto de entidades del sector público, los recursos destinados a las tareas principales del Estado. Operativamente, el Sistema presupuestario es como una matriz de doble entrada, por un lado está i) la cadena funcional antes descrita que responde a la pregunta ¿Para qué se gasta? - y está asociada a los instrumentos del sistema de planeamiento (PESEM y PEI)- y, por el otro ii) la cadena institucional u organizacional que corresponde a la organización de las entidades públicas y responde a la pregunta ¿Quién gasta? A esta corresponde las categorías de Sector, Pliego y Unidad ejecutora.

El Sector corresponde principalmente a una lista de organismos (principalmente ministerios) que realizan acciones referidas a la gestión gubernamental -para el 2001 aún vigente, el Clasificador Institucional ha considerado la existencia de 26 sectores porque el conjunto de Gobiernos Regionales aparecen como un sector-. El pliego es normalmente una institución u organismo y puede tener una o más unidades ejecutoras. Éstas son las unidades de gasto, es decir que tienen capacidad de ejecutar los recursos asignados a su(s) unidad(es) orgánica(s) rindiendo cuenta directamente al sistema de presupuesto (esa independencia no implica que funcionalmente no deban obedecer al pliego o al titular de la entidad, es sólo operativa). Los pliegos se suelen dividir en más de una unidad ejecutora atendiendo a una variedad de necesidades específicas, tales como ámbito territorial o volumen de operaciones que realiza.

Los presupuestos programáticos o tradicionales como el peruano se concentran en la identificación de los insumos (recursos, personal, etc.) disponibles para cada entidad o programa o proyecto y no en productos o resultados, reforzando así su naturaleza incremental. Sus características principales son: (i) el uso de información poco consistente sobre costos, productos y resultados (ii) al no estar asociados a estrategias concretas, permiten que se produzcan aumentos incrementales; (iii) dificultan la incorporación de medidas de mediano y largo plazo; (iv) al tener pocos incentivos a la eficiencia -típicamente la entidad que ahorra recibe menos el ejercicio siguiente- producen rigideces y desperdicios; (v) se tornan impredecibles y difíciles de controlar; (vi) el tipo de contabilidad que los acompaña (de caja o cash) no incentiva un adecuado manejo de activos; y (vii) generan déficit fiscales como consecuencia del crecimiento del Estado<sup>54</sup>.

Como respuesta a estos problemas aparece como alternativa óptima para la asignación eficiente de los recursos públicos, el llamado presupuesto

<sup>54</sup> Caiden, N. (1988) en *Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined*, Public Administration Review.

por resultados. En ese sentido, muchos países están realizando esfuerzos importantes por avanzar hacia sistemas de gestión por resultados apoyados en un conjunto de herramientas, entre las que el manejo presupuestario es una de las principales debido a su papel de asignador de recursos. Así, el denominado presupuesto por resultados (instrumento desarrollado a partir de la corriente del “new public management”), que basa las asignaciones presupuestarias en función a los resultados alcanzados por cada una de las instancias de gobierno o unidades ejecutoras, otorgando una mayor flexibilidad en el uso de recursos corrientes al cambiar el ámbito de control de los insumos a los resultados. A su vez, esa mayor flexibilidad va de la mano y justifica la rendición de cuentas (accountability), en vista que los responsables o gerentes cuentan con las herramientas básicas para influir sobre el logro de los productos.

### **Presupuesto por resultados**

El Presupuesto de Resultados permite establecer una secuencia sistémica de formulación, discusión, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, que se renueva año a año incorporando los resultados del primero en el proceso del año siguiente. Para cada etapa del proceso se requiere contar con herramientas como el soporte tecnológico para una administración financiera integrada o esquemas de priorización e incentivos para el cumplimiento de metas como los convenios de gestión, necesarios para inducir la búsqueda de mejores resultados en cada periodo. El presupuesto por resultados incorpora, además de las fases ya señaladas –que también se encuentran formalmente en el sistema de presupuesto actual- la dimensión de servicios y bienes para el usuario final (el ciudadano) de forma tal que el acceso a mayor presupuesto –o la justificación para la mantener una entidad o servicio- está directamente relacionada a la creación de bienes y servicios valorados por la sociedad.

Sin embargo su implementación no es sencilla. Por el contrario, con excepción de Australia, ni siquiera los países desarrollados, incluyendo los de mayor avance en la reforma del Estado, han logrado aún su completa implementación<sup>55</sup>, debido a que las condiciones previas requeridas para su funcionamiento son difíciles de alcanzar (la dificultad principal surge de la atribución entre productos y resultados).

Como el Presupuesto por resultados está basado en el Presupuesto por productos (product or activity based budgeting), que aunque complejo también es menos difícil de implementar, éste constituye un primer paso. Ello permitiría avanzar del presupuesto programático actual a definir los productos (bienes y servicios), y sus respectivos costos, que cada instancia o

<sup>55</sup> Schick, A. (2001) en *The changing role of the central budget office*, OECD, *Journal of Budgeting*, señala que la asignación de recursos en función de los resultados a alcanzar es una propuesta atractiva y bien conocida, pero con la que no se ha conseguido avanzar todo lo esperado. Rose, A. (2003) en *Results Orientated Budget Practices in OECD Countries*, Working Paper 209, Overseas Development Institute, menciona que países como Nueva Zelanda, Francia y Canadá avanzan hacia un esquema de presupuestos por resultados de manera gradual e iterativa, complementando y adaptando los sistemas existentes.

unidad ejecutora va a proveer. De esta forma se tendría un mejor instrumento para identificar duplicidad de funciones, facilitar la evaluación de los resultados <sup>56</sup> y operativizar la descentralización (transferencia de funciones costeadas).

Como señala Oliva (2005) “La existencia de un presupuesto por productos es un instrumento eficaz para identificar posibles duplicaciones de funciones y para facilitar la evaluación de los resultados de cada instancia pública. La relación entre los insumos (gastos de personal, materiales, etc.) y sus productos (número de fiscalizaciones, número de potenciales usuarios atendidos, etc.) no es una práctica común y, por supuesto, trae consigo fuertes requerimientos de adaptación a procesos específicos y de información como, por ejemplo, la adecuada definición y cuantificación de los productos (lo cual además involucra la calidad de los recursos humanos), el cálculo de la ejecución presupuestaria basada en devengados y no en caja para así precisar el verdadero costo de los productos, el desarrollo de sistemas de costeo apropiados como el denominado *activity based costing*, o la existencia de un sistema de administración financiera que incluya los clasificadores apropiados para los productos y que esté integrado a otros sistemas como el del tesoro, contabilidad y crédito público. Todo ello implica cambios de procesos y hasta culturales en la agencia encargada del presupuesto nacional y en los sistemas de auditoría. Incluso se requieren cosas obvias aunque no por ello fáciles de realizar, como capacitar a los legisladores para que realicen su análisis y propuestas en función a productos y no sólo a programas” <sup>57</sup>.

Otro requisito será fortalecer el sistema de planeamiento del Estado para asegurar que los productos que se busquen produzcan resultados acordes con los objetivos de desarrollo del país, región o localidad. Cabe hacer la atinencia que, aunque parezca obvio este es uno de los pasos más difíciles ya que como se ha señalado antes, en el sector público es complicado aislar

---

<sup>56</sup> El presupuesto incremental sigue una lógica de “se asignan S/. 100 para pagar sueldos y comprar papel”, mientras que bajo el sistema del presupuesto por productos la lógica sería “asignar S/.100 para emitir 10 certificados”. En el primer caso no es posible establecer comparaciones en el desempeño de una misma entidad en un periodo de tiempo o entre entidades con actividades similares, lo que si es viable en el segundo. El primero además, induce a controlar los factores de producción para lo que necesita estandarizar las formas de producción, pero no asegura resultados, mientras que el segundo se desentiende de los primeros y se concentra en los segundos, permitiendo por ejemplo que las entidades innoven.

<sup>57</sup> Governa (2005) *Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú*.

<sup>58</sup> Un ejemplo típico de esta dificultad se puede encontrar en comercio exterior. Su incremento puede deberse tanto a regulaciones (que serían resultado de la acción conjunta entre Ministerios y el Congreso como una nueva Ley de aguas, acuerdos comerciales internacionales, cambios en el sistema financiero para mejorar el acceso al crédito para agricultores, etc.), mejoras en la infraestructura que permitiera desarrollar actividades económicas de exportación como agricultura (carreteras para facilitar el transporte

actividades para atribuirles resultados <sup>58</sup>. Un factor adicional es el horizonte temporal en el que se producen las medidas y los resultados, por ello es crítico afinar los mecanismos de programación multianual y el sistema de planeamiento nacional.

Finalmente, el presupuesto por resultados requiere introducir incentivos, especialmente en la fase inicial de implementación, para inducir a las entidades a adoptar esta medida de manera seria. Si como hasta hoy, la entidad que hace ahorros sin sacrificar sus productos es “premiada” con la reducción de su presupuesto, no existirá en los gestores de los resultados ningún incentivo a mejorar <sup>59</sup>.

Para hacer esto posible es necesario un sólido soporte tecnológico (que en el caso peruano las bases ya existen), además de cambios en otros sistemas administrativos del Estado que imponen restricción a las decisiones de gestión, como son el empleo público y el mecanismo de remuneración, el sistema de adquisiciones, etc. En suma, se requiere que los responsables de lograr productos, gocen de la flexibilidad suficiente para hacer su mejor esfuerzo por lograrlos. Como condición previa se requiere además una división clara y coherente de las competencias y funciones en las instituciones públicas y en las oficinas de presupuesto y auditoría, que fueron la base del éxito del modelo neozelandés. Finalmente, también es imprescindible la decisión política y el liderazgo para implantar el sistema ya que éste producirá resistencia pues modificará los patrones actuales de poder.

#### IV.2.2 La cantidad y la calidad del empleo en el sector público.

Cuando se escucha hablar sobre la necesidad de reformar el servicio civil, surgen principalmente dos temas: el tamaño del Estado (número de empleados y nivel de gasto público en salarios) y la calidad de los empleados públicos.

---

*de productos, represas, etc.), caída de la oferta en otros mercados, y un sinfín de factores que no están bajo el control de los gerentes responsables de lograr productos. Así resulta complejo identificar la causalidad entre los actos del gerente y los de otros actores. Discernir entre estas alternativas puede resultar muy complicado, costoso y hasta imposible por lo que sería necesario determinar qué actividades ameritan el esfuerzo. Una manera de reducir el problema de atribución es definiendo indicadores intermedios entre productos y resultados, una suerte de “resultados intermedios” que sean más atribuibles a los productos. Nuevamente, esta opción genera una carga de trabajo considerable y su adopción sugiere un análisis costo-beneficio.*

<sup>59</sup> Algunos de los incentivos posibles están relacionados con elementos propios del presupuesto como la protección presupuestaria, prioridad en el orden de prelación de inversiones, aumento de recursos o mecanismos más flexibles para el uso de los recursos. Asimismo, el sistema de sanciones también guarda similar relación.

En los últimos años se escuchan algunas voces respecto de la necesidad de “institucionalizar el sector público”, en el sentido de reducir la precariedad en el empleo de la burocracia técnica y reducir la alta rotación de personal calificado, como un mecanismo que, junto con los acuerdos políticos por políticas de estado, facilite la adopción y desarrollo de políticas públicas que requieran periodos mayores a los electorales para mostrar resultados.

### **La cantidad**

Hasta hace poco tiempo no existían datos confiables sobre la cantidad de personas que trabajan en el Estado. Hoy, a partir de la base de datos de empleados públicos desarrollada por el Ministerio de Economía y Finanzas, sabemos que el Estado, hasta julio de 2005, pagaba a 1 millón 373 mil personas<sup>60</sup> en los niveles de Gobierno Nacional <sup>61</sup> y regional. Uno de los datos importantes -y poco resaltados- que produjo este esfuerzo es que sabemos con certeza que más del 50% de estas personas son pensionistas. Es decir, que sólo la mitad de quienes dependen del Estado trabajan en la provisión de bienes y servicios de éste. Esto nos proporciona una entrada más precisa en la discusión sobre el tamaño del Estado, el cual es necesario ver comparativamente con países no sólo de ingreso similar, sino también de características comparables.

Pese a la reducción del aparato público central en la década pasada (mediante ceses colectivos y compra de retiros voluntarios), hacia el año 2001 el número de empleados había regresado a cerca del mismo nivel del inicio de las reformas, aunque no en las mismas entidades. Sin embargo, comparativamente con otros países de ingreso medio, el Perú tendría un Estado más pequeño – medido en función del número de trabajadores-. Esta afirmación es válida incluso si se estimara que el conjunto de gobiernos Locales -sobre los cuales no se tiene información cierta- puede representar un incremento del 25% sobre el empleo registrado como servidores activos y SNP para el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales.

---

<sup>60</sup> Resumen ejecutivo. Banco de Datos de servidores públicos del Estado. Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>61</sup> La referencia a nivel de gobierno nacional para los datos de empleo publicados por el MEF abarca además del poder ejecutivo a los organismos constitucionalmente autónomos y los poderes del Estado. Asimismo, excluye a las empresas públicas.

Estimado del tamaño del empleo público		
Supuestos (% adicional de trabajadores municipales)	25%	Promedio en países de ingreso medio
Gobiernos Locales (estimado)	155,755	
Gobierno Nacional y Regional (Activos y SNP)	623,019	
Totales estimados	778,774	
Empleo público como % de la PEA	5.3%	
Empleo público como % de la Población Total	3%	4.3%
Datos INEI 2002 (PEA, Proyección de población), MEF 2005. Elaboración propia No existe información sobre el número de empleados en el nivel municipal.		

La proporción del gasto en remuneraciones del gobierno central respecto del PBI bordea el 4,5% desde 1999 cifra e inferior al promedio de América Latina y el Caribe (6,6%) no obstante haberse registrado un aumento gradual desde un 3,9% en 1990. Asimismo, el gasto en remuneraciones ha ido incrementándose con respecto del gasto total del gobierno central, pasando de un 19% en 1990 a alrededor del 27% desde 2002, cifra similar al promedio de la región. Estas cifras revelan que el “tamaño” o nivel del gasto público en remuneraciones no parecer ser, en sí mismo, un problema desde el punto de vista del equilibrio fiscal puesto que, si bien ha aumentado gradualmente, no es muy distinto al promedio del resto de países de la región.

Si se mide el tamaño del empleo público utilizando el número de empleados en vez del gasto en remuneraciones, se observa en el cuadro precedente que la proporción de empleados públicos activos (en su versión amplia) con respecto de la PEA se calcula en 5,3% en 2005, cifra que disminuye a un 4,3% cuando se calcula sólo el empleo en el gobierno central. Comparando esta última cifra con el gasto en remuneraciones, existirían indicios de que la retribución (productividad) media del empleado público es similar a la del promedio de la economía, aunque mayores conclusiones en este sentido deberían incluir el análisis de otras variables adicionales.

Sin embargo, estas cifras no dicen nada sobre la calidad ni eficiencia del gasto en el empleo público, y además esconden el gran peso que tiene el empleo en el sector público en relación al sector formal de la economía. Como referencia, nótese que en 2003 se calculaba que el gasto del gobierno central en remuneraciones representaba aproximadamente el 19% del gasto en remuneraciones de la economía (según cuentas nacionales), mientras que el número de empleados públicos mostrado en el cuadro anterior equivaldría a alrededor del 20% de la población adecuadamente empleada.

Comparativamente, el problema del empleo público entonces no es tanto el tamaño que imprime al Estado, sino su costo con relación a la calidad de los servicios que brinda. No hay que olvidar que la mayoría de los servicios del Estado son intensivos en el uso de recursos humanos, especialmente en las áreas sociales (salud, educación, seguridad, etc.). El gasto público en salarios y obligaciones sociales previsto para el 2006, de acuerdo con el proyecto presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República, alcanzará el 28% de los gastos de gobierno (poco más del 5% del PBI), sin contar otros montos como bonificaciones jurisdiccionales y gasolina para la policía y fuerzas armadas que en la práctica compensan los ingresos de dichos grupos. El gasto en pensiones representará casi un 3% adicional del PIB. La suma de ambos conceptos alcanzaría el 43% del total del gasto presupuestado para el ejercicio 2006.

## **La calidad del sistema de servicio civil**

La calidad de la administración pública incide directamente en la calidad de los servicios públicos y la capacidad del Estado para prestarlos. Un servicio civil bien diseñado debe permitir atraer y mantener en el Estado buenos profesionales. Un reciente estudio encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo para 18 países de América Latina comparó la calidad de los servicios civiles de éstos, a partir de la definición de un conjunto de variables que se pueden encontrar desarrolladas en los servicios civiles considerados exitosos <sup>62</sup>. El estudio estableció seis niveles de desarrollo (en el que 0 puede entenderse como inexistente o prácticamente inexistente y 5 es el que cubre todas las características deseadas). El resultado del análisis comparativo se puede apreciar en el cuadro siguiente, en el que se clasifica el servicio civil peruano en el nivel más bajo de la región <sup>63</sup> (ninguno de los países de la muestra alcanzó los niveles 4 ó 5).

<b>Grado de desarrollo de los servicios civiles 1/</b>	<b>NIVEL 0</b>	<b>NIVEL 1</b>	<b>NIVEL 2</b>	<b>NIVEL 3</b>
PAISES	El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú	Bolivia, Ecuador, Dominicana, Nicaragua y Guatemala.	Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela	Brasil y Chile
CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO CIVIL	Burocracias con un desarrollo mínimo. Intentos (muchos fallidos) de incorporar criterios de mérito		Burocracias con mediano desarrollo. Han tenido intentos de conformación o están en proceso de reforma	Burocracias con una tendencia a la consolidación. Combinan criterios de mérito y elementos de flexibilidad.
1/ Ninguno de los países del grupo alcanzó los niveles 4 ó 5				

Fuente y elaboración: Presentación “DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL RESULTADOS DEL ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS”. V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Mercedes Iacoviello, Marzo 2005.

<sup>62</sup> Las variables definidas en el estudio del BID fueron aquéllas que componen un sistema de servicio civil adecuado :

1. Sistema de Planificación: definida por la existencia de información disponible, la capacidad efectiva de realizar provisiones sobre el desarrollo del servicio basadas en estrategias, así como la capacidad de realizar ajustes en la planificación para adaptar el servicio a las demanda de la sociedad, altos niveles de tecnificación y costos razonables. Como subsistemas de la planificación o elementos que deben existir para que se pueda realizar ésta, se definieron: a) Organización del trabajo. Diseño de puestos sobre criterios de gestión, puestos enriquecidos. Perfiles en base a competencias y sobre estudios técnicos; b) Gestión del empleo. Reclutamiento abierto y por idoneidad, garantías con arbitrariedad. Selección por competencias, instrumentos validados. Recepción, movilidad, ausentismo, disciplina. Desvinculación por incumplimiento, no arbitraria; c) Gestión del rendimiento. Objetivos de rendimiento en base a objetivos estratégicos. Se apoya la gestión y el rendimiento, y se lo evalúa en base a estándares a través de un sistema eficiente y equitativo; d) Gestión de la compensación. Compensación articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios. Reconocimiento no monetario; y e) Gestión del Desarrollo. Planes flexibles de carrera, promoción horizontal. Avance en base a rendimiento y desarrollo de competencias. Formación orientada al aprendizaje colectivo diseñada y evaluada en función de la estrategia.

2. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales. Sistema de Relaciones Laborales desarrollado y equilibrado, eficiente, incidencia sindical en políticas Recursos Humanos. Beneficios sociales adecuados al contexto y apreciados por los empleados. Estrategias de mejora de clima laboral y comunicación.

<sup>63</sup> El índice elaborado mide las variables de eficiencia del servicio civil, consistencia estructural, capacidad integradora, mérito y capacidad funcional. Para detalles sobre el índice y su construcción ver <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red5/transparenciadoc5.htm>

Las razones del bajo desempeño son ampliamente conocidas y tienen que ver tanto con la desinstitucionalización y perforación de la carrera administrativa, como con esquemas clientelistas de funcionamiento del Estado peruano.

Algunos de los elementos más saltantes, confirmados también por el estudio, son: i) la incapacidad del sistema de servicio civil para asegurar capacidad técnica del personal, menos aún asegurar que éstas sean consistentes con las funciones de la organización; ii) la falta de definiciones técnicas sobre los perfiles de cargo necesarios y de sistemas de reclutamiento adecuados, especialmente para los niveles directivos, prevaleciendo las formas paralelas de contratación que facilitan el manejo discrecional del ingreso a la administración pública –los llamados Servicios No Personales-; iii) la falta de estímulos asociados a resultados –con la tímida excepción de los convenios de gestión que se producen entre FONAFE y las empresas públicas o los convenios de administración por resultados que suscribe el MEF con algunas entidades públicas-, el resto de supuestos estímulos son mecanismos de compensación económica para el salario y en la práctica se rigen por variables de orden político como las demandas de incremento negociadas por los sindicatos; iv) la falta de información de calidad que permita desarrollar estrategias para modificar estas prácticas; v) la fragmentación del sistema en regímenes especiales que dificulta establecer políticas integrales de solución; vi) la falta de flexibilidad de las normas que rigen el sistema; vii) la restricción por razones de orden fiscal al ingreso permanente de servidores incluso mediante concurso público –incluso en los casos en los que la entidad tiene régimen laboral privado- <sup>64</sup>; y viii) la expansión de los cargos de confianza política como una forma de evadir los procesos establecidos de promoción y selección.

Todos estos factores han contribuido a debilitar la capacidad del Estado para prestar servicios de calidad, y pretender resolverlos de forma simultánea, resultaría política, técnica y fiscalmente imposible. Así, es necesario establecer una estrategia clara de largo plazo, pero entretanto resulta crucial priorizar algunas acciones que permitan mejorar sustancialmente el desempeño de la administración pública.

---

<sup>64</sup> Ejemplos importantes de esta situación se pueden ver en las siguientes entidades que gozan de régimen laboral privado: Consejo Nacional de la Magistratura con 65.3% en planilla frente a 34.7% como SNP o el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil con 7.6% en planilla y 92.4% como SNP.

### IV.2.3 La ejecución del gasto público: el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema de Adquisiciones y contrataciones del Estado

#### IV.2.3.1 El Sistema Nacional de Inversión Pública

El Sistema Nacional de Inversión Pública tiene como objeto optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. A diferencia de las actividades permanentes que realiza el Estado, que están destinadas a mantener la prestación de servicios o producción de bienes, las inversiones públicas son actividades temporales que permiten ampliar o mejorar la capacidad productora del Estado.

Así, el SNIP es una herramienta del Estado para garantizar que sólo se destinen recursos a una inversión cuando los beneficios que ésta reporte sean mayores que sus costos, cuando el proyecto se enmarque en las competencias del nivel de gobierno respectivo y buscando hacer coincidir las inversiones con los objetivos institucionales previamente definidos o cuando demuestran su costo efectividad.

Lo anterior es un mecanismo para evitar la duplicidad de la inversión y evitar la ejecución de proyectos no sostenibles, sobredimensionados y no rentables. Por el contrario, se busca mejorar la calidad de la inversión pública, destinando recursos a proyectos que sean rentables, sostenibles, estén adecuadamente dimensionados, estén integrados y enmarcados en planes con una visión de largo plazo.

A diferencia de las inversiones públicas antes de la creación del SNIP –en que de la idea de proyecto se pasaba directamente a la elaboración de un expediente técnico y su ejecución- la evaluación incluye actualmente los siguientes elementos: la identificación del problema que se pretende resolver, el análisis de todas las alternativas de solución, la adopción de la solución más eficiente y la incorporación de los costos de operación y mantenimiento. Sus principales características son que es integral, técnico, neutral, desconcentrado y participativo.

Además del uso eficiente de los escasos recursos para inversión pública, es razonable prever que el SNIP haya repercutido en la mejora en la calidad de los proyectos (aún cuando no se ha incorporado de forma regular la evaluación ex-post de éstos), está ayudando a la mejora en la gestión, promueve la transparencia en el uso de los recursos de inversión, permite una mayor participación de los beneficiarios y otros actores involucrados y promueve

la descentralización, por cuanto respeta las prioridades establecidas en los planes de desarrollo locales.

No obstante los avances, se han identificado algunas dificultades <sup>65</sup>: las Unidades Formuladoras y las Oficinas de Programación de Inversiones cuentan con limitadas capacidades para formular y evaluar sus proyectos<sup>66</sup>; existen algunos tipos de proyectos para los que no se han definido metodologías adecuadas de formulación, elaboración de líneas de base y para otros de evaluación, como en los de fortalecimiento institucional; dado que no se ha definido una metodología para la evaluación ex-post, ésta no se realiza y recién se está desarrollando el sistema de seguimiento; asimismo, la falta de información en muchas de las áreas de acción del Estado afecta la posibilidad de desarrollar estudios de preinversión adecuados. Por otro lado, hay proyectos que no son vistos por el Sistema, generalmente porque las variables que éste utiliza pueden resultar demasiado estrechas desde una perspectiva más amplia de inversión que incorpore otros factores como desarrollo de largo plazo o criterios de subsidiariedad típicos de la función del Estado. En general el Sistema ha tenido importantes avances para resolver estos problemas, aunque no con la celeridad deseable.

Adicionalmente, hay un problema de difusión de los beneficios del SNIP a nivel de las autoridades, agentes políticos y ciudadanía, lo que permite fácilmente el surgimiento de campañas de desprestigio, asociando la aplicación de las metodologías del SNIP a barreras burocráticas ineficientes. El descrédito del SNIP está estrechamente vinculado al interés de las autoridades en incrementar su rédito político inaugurando la mayor cantidad de obras posible, sin importar la razonabilidad de la inversión, el análisis costo beneficio o su sostenibilidad. Desde esa óptica, el SNIP siempre será considerado un sistema engorroso y lento que demora las inversiones, pues en el fondo somete la relativa autonomía de cada nivel de gobierno a una evaluación de responsabilidad (realizada, dependiendo del monto de la inversión, por el nivel superior de gobierno).

En lo que atañe propiamente al proceso de descentralización, es urgente definir las competencias de los diferentes niveles de gobierno de modo que

---

<sup>65</sup> PRODES. *Aportes al debate en temas de descentralización. Perfeccionando el Sistema Nacional de Inversión Pública*. N° 8, Lima: 2005.

<sup>66</sup> Al respecto, ver en la sección de propuestas la necesidad de promover mercados privados que absorban estas funciones y que brinden este tipo de servicios especializados al Estado, en vista de los altos costos que representaría capacitar a cada una de las entidades en funciones como ésta, que pueden ser ofrecidas por agentes privados, reduciendo los costos (directos e indirectos como consecuencia de malas decisiones) y mejorando la calidad de las inversiones.

de la articulación de programas y planes, se pueda definir las prioridades que guíen los procesos de inversión pública. Las reglas deben ser claras, suficientes y simples, y estar acompañadas de asistencia técnica para crear capacidades en los gobiernos regional y local (incluso en nacional) para operar dentro del sistema, de forma tal que se reduzcan los elementos de conflicto –principalmente político- y el riesgo que implica para la sostenibilidad del SNIP la presión por descentralizar más los niveles de decisión de la inversión, sin garantizar la adecuada evaluación de los proyectos.

#### IV.2.3.2 Sistema de Contrataciones y Adquisiciones

La legislación peruana diferencia entre los contratos privados y los contratos de la administración pública, los que son regulados por un régimen especial. La lógica que fundamenta esta distinción es que, a diferencia de los contratos privados, los públicos buscan conciliar el beneficio individual del proveedor con los fines públicos que representa el Estado.

Los contratos típicos más usuales son: adquisición de bienes, servicios generales y consultoría, ejecución de obras, arrendamiento de bienes en favor del Estado, concesión obras de infraestructura, concesión de servicios, endeudamiento del Estado, personal del Estado, entre otros.

De acuerdo a la información publicada por el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE)<sup>67</sup>, el Estado gasta aproximadamente un promedio anual de 14 mil millones de soles en bienes, es decir alrededor del 32% del presupuesto nacional, en servicios y obras (54 por ciento en bienes, 28 en servicios y 18 en obras) a través de unos 850 mil contratos. El 77 por ciento de estos contratos se celebra y ejecuta en Lima Metropolitana.

Los procedimientos por los cuales se selecciona proveedores y se contrata están diferenciados por monto (que es fijado cada año) y naturaleza (obras, servicios, etc.) lo que resulta en un conjunto de categorías:

- Para adquisiciones y contrataciones de reducido valor se utilizan las Adjudicación de Menor Cuantía y Adjudicación Directa Selectiva, que concentra el 99 por ciento de los contratos, aunque sólo representa el 60 por ciento del gasto en bienes, servicios y obras. Los proveedores más frecuentes en este tipo de contratos son las medianas, pequeñas y micro empresas.

---

<sup>67</sup> [www.consucode.gob.pe](http://www.consucode.gob.pe)

- Para los contratos de mayor valor se utilizan las Licitaciones Públicas (bienes y suministros), Concursos Públicos (servicios de toda naturaleza) y Adjudicaciones Públicas (contrataciones con los mismos límites que las adjudicaciones directas selectivas, que a diferencia de las anteriores se realizan mediante publicación en el Sistema Electrónico de Adquisiciones del Estado SEACE y no por invitación) y concentran el restante 40 por ciento del presupuesto ejecutado en bienes, obras y servicios, pero las transacciones alcanzan sólo el restante uno por ciento de contratos; siendo éste el ámbito en el que se desenvuelven las medianas y grandes empresas.

Del lado del Estado, los contratos los realizan aproximadamente 2,850 entidades públicas, entre ministerios, organismos públicos descentralizados, empresas del Estado, gobiernos descentralizados, organismos constitucionalmente autónomos, proyectos especiales, entre otros. Los proveedores pueden ser cualquier persona natural o jurídica, siempre que cumplan con estar inscritos en el Registro Único de Contribuyentes. El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -Consucode estima que de un millón ochocientos mil proveedores potenciales, sólo entre 50 y 100 mil contratan cada año con el Estado.

Algunas características del régimen de contrataciones y adquisiciones son que la contratación debe estar presupuestada y financiada antes de iniciar el proceso de selección; siendo además obligatorio aprobar e ingresar al Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) el Plan Anual de Contrataciones. Lo anterior revela una fuerte voluntad política de promover la contratación electrónica, lo que reduce los costos de transacción, incrementa la transparencia y adecua los sistemas del Estado a los avances de las tecnologías de la información.

Se cuenta con mecanismos de solución de controversias, según la fase del proceso de contratación: durante el procedimiento de selección, se recurre a la vía administrativa, mientras que durante la ejecución del contrato, al arbitraje y conciliación. Para el caso de proveedores del Estado, los procedimientos de sanción los administra el Consucode; mientras que el Sistema Nacional de Control aplica las sanciones que correspondan a los funcionarios del Estado. Entre las tareas pendientes para mejorar el sistema, es necesario armonizar las normas de los sistemas administrativos con las de contratación e ir reduciendo los regímenes normativos paralelos para simplificar el sistema.

Uno de los problemas que enfrenta la modernización del sistema de adquisición y contratación en el Estado es la cultura del control formal que está terriblemente arraigada en éste. Cada regulación dada para evitar o resolver problemas tiene un costo, pero normalmente éstos no son explícitos y por

ende tampoco incorporados en la decisión de optar por una u otra regulación. El cuadro siguiente <sup>68</sup>, señala los diferentes tipos de costos que producen las disposiciones orientadas a controlar los actos de la administración:

<b>Tipo de costo que se intenta evitar o controlar</b>	<b>Típica disposición que intenta resolver el problema</b>	<b>Posible efecto perverso</b>
Costo de corrupción entre proveedor y funcionario	Procesos muy regulados	Instituciones pequeñas no pueden cumplir. Casos excepcionales no pueden ser atendidos
Costo de corrupción entre proveedores (concertaciones/ carteles)	Evitar precios referenciales	Corrupción. Concursos desiertos
Costo de recibir un bien de calidad inferior a la contratada	Registros de proveedores /Verificaciones previas a proveedores	Incremento de costos. Posibilidad de cartelización
Costo de no recibir el bien	Registros de proveedores /Verificaciones previas a proveedores	Incremento de costos. Exclusión de PYMES
Costo de comprar caro y lento	Autonomía a instituciones /funcionarios	Discrecionalidad / corrupción

Fuente y elaboración: Verónica Zavala

Si bien el Sistema de Adquisiciones y Contrataciones ha ido mejorando, existen aún prácticas que resultan contradictorias con el objetivo de incrementar la calidad de los bienes y lograr la razonabilidad de los precios que el Estado paga por ellos. Algunas de estas deficiencias corresponden a vacíos o distorsiones ocasionadas por la legislación, pero otras está asociadas a comportamientos arraigados en las entidades públicas y su solución no sólo dependerá del cambio de normas (incluso puede no ser deseable establecer más controles) sino a otro tipo de políticas como la aplicación de adecuados sistemas de control.

En el primer grupo –prácticas asociadas a las normas- están por ejemplo las normas que favorecen la contratación de PYMES. El argumento detrás de estas disposiciones es dar preferencia a un grupo de la actividad económica –numeroso por cierto-, utilizando para ello los recursos del Estado. La pregunta de fondo en esto es, primero, si es el objetivo de una norma como ésta establecer esquemas de preferencia para “promover” a las PYMES<sup>69</sup> , o

<sup>68</sup> Extraído de una presentación preparada por Verónica Zavala para la maestría de Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porras.

<sup>69</sup> Incluso es discutible que un esquema de “promoción” por el que se premie la condición de PYME coadyuve a fortalecer este sector, si de lo que se trata es de promover la formación de cadenas productivas y eslabonamientos.

ésta es una política pública que debe ser discutida por la sociedad y revisada su pertinencia. Generar esquemas de favoritismo puede redundar en desaliento de otros proveedores que podrían ofrecer mejores bienes o mejor precio por los mismos bienes, por un lado, y por otro, el proceso de adquisición no estaría tomando en cuenta los costos de supervisión y transacción que implicará para la entidad el asegurarse que los contratos serán cumplidos a tiempo.

Otro tipo de problemas están asociados a los incentivos negativos del exceso de control y a prácticas evasivas que pueden clasificarse como corrupción, pero que no siempre son reconocidas como tales. Entre los primeros están la división de los contratos, especialmente en el caso de los servicios de consultoría en los que es más difícil probar el fraccionamiento, práctica por la cual, dado que el sistema facilita la contratación de individuos, las entidades públicas prefieren este tipo de contratos a tener que realizar procesos para contratar empresas<sup>70</sup>. Asimismo, contratar empresas o contratar por montos mayores a la menor cuantía, supone mayores controles ex-ante para garantizar competencia y transparencia y por ende, restringe la posibilidad de introducir en el concurso las preferencias del contratante, aún cuando éstas respondan a criterios válidos como experiencia previa favorable con ese proveedor, gran especialización de la tarea, etc<sup>71</sup>. Dicho de otra forma, es más difícil favorecer a un determinado individuo cuando se realizan tipos de procesos como concursos y licitaciones que cuando se hacen procesos de menor cuantía.

---

<sup>70</sup> Así por ejemplo, la contratación del desarrollo de un marco normativo nuevo para, por ejemplo, modificar la regulación de protección del medio ambiente supondría como etapas de trabajo la recopilación de las normas, el diagnóstico de los problemas, la elaboración de una ley general, y uno o varios reglamentos sectoriales. Todo ese trabajo supondría un costo mayor al permitido para la contratación de menor cuantía, pero sobre todo, supondría que para mantener la coherencia de un “paquete” normativo como éste se requeriría un equipo responsable de todo, aunque con intervención de especialistas sectoriales. Sin embargo, como resulta más trabajoso –y también toma más tiempo– realizar un proceso para firmas, se contrata a un consultor individual para cada etapa (incluso de forma simultánea) y es la entidad la que se responsabiliza de dar coherencia a los productos. Como resultado, se divide el esquema de responsabilidad y las entidades terminan con múltiples productos incompatibles entre sí, además que cada uno de los consultores realiza y cobra por tareas que ya otro ha realizado. Dado que la valoración del resultado en el Estado es compleja, nadie asume responsabilidad por el desperdicio de recursos que este esquema supone.

<sup>71</sup> Esta práctica es tan común, que incluso se hace sin otra intención que asegurar que quien sea contratado cuente con las calificaciones necesarias, es decir, sea “de confianza” por haber prestado servicios similares anteriormente y con buenos resultados. En casos como éste es común que las entidades soliciten al consultor o firma consultora de su preferencia que consiga otras propuestas u hojas de vida para simular el concurso.

Estos ejemplos de evasión de las normas de contratación del Estado, están resaltando un tema más complejo que no se puede pretender solucionar sólo con la modificación de legislación o el incremento de controles. Se trata de elementos de orden cultural por los que las personas con poder decisión no valoran lo suficiente mecanismos como la competencia y el mercado –no creen en su capacidad como asignador-, ni otros como la transparencia, por lo que no están dispuestos a pagar los costos (en términos de tiempo utilizado para un proceso de contratación), frente a los beneficios de corto plazo que puede significar tener “ya” el servicio. Ello denota una priorización del “ya cumplí” formal, frente “el Estado obtuvo el producto adecuado” que es el objetivo final que se debe perseguir.

---

<sup>72</sup> *En términos teóricos se trata de situaciones en las que se producen fallas de provisión burocrática de bienes como ineficiencias X o pérdidas de agencia.*

# Capítulo V.

## Conclusiones y estrategias

### **IV.1 Las reformas institucionales sectoriales**

El análisis de la organización y funcionamiento del Estado, desde la perspectiva del proceso de descentralización y la reforma de los sistemas administrativos, busca contribuir a profundizar y comprender la discusión sobre esta materia; orientándola hacia la formulación de propuestas que tengan como finalidad la mejora en la calidad y eficiencia de los servicios que provee el Estado.

A partir de las conclusiones del análisis efectuado, se formula una serie de estrategias tendientes a repensar la función que debe desempeñar el Estado en sus distintos niveles de gobierno, ordenar el proceso de descentralización mediante la identificación de aspectos críticos que requieren una pronta acción y dar coherencia a los componentes de la reforma del Estado.

Los lineamientos de política que se proponen en este documento, deben articularse en una agenda política garanticen que éstos sean técnicamente correctos, pero además, políticamente viables. Fuera de ese marco, cualquier esfuerzo de reforma será inútil. Las propuestas de cambio también requieren ajustarse a la realidad de las capacidades con las que un determinado gobierno cuente tanto en lo político (capital político proveniente del apoyo a sus propuestas por ejemplo), como en lo técnico (equipos técnicos, recursos económicos, etc.). Ante este escenario, la descentralización abre una ventana de oportunidad al introducir nuevos actores en el mapa político o reparto y organización del poder, acercando al ciudadano la posibilidad de controlar su ejercicio y exigir mejores servicios. De esta forma, las decisiones concernientes al desarrollo del territorio podrán ser producto de un proceso concertado que recoja los intereses y las necesidades de la ciudadanía; a la vez que ejercen vigilancia sobre el cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones.

Del mismo modo y a pesar de que ya está en marcha, el proceso de descentralización brinda la posibilidad de iniciar en unos casos y profundizar en otros, no sólo sobre el modelo de descentralización que se está desarrollando, sino sobre el modelo económico y el papel que queremos que desarrolle el

Estado. El cambio de gobierno (del nivel nacional en el 2006 y de los niveles regional y local en el 2007), así como el proceso de conformación de regiones pendiente para el año 2009, representan ventanas de oportunidad para poner en la agenda de discusión pública estas materias.

Tomando en cuenta los elementos reseñados previamente sobre la necesidad de contar con capital técnico y político para implementar las reformas, en esta sección se presenta el conjunto de propuestas que se considera que serían viables en el mediano plazo. Todas ellas apuntan a avanzar en el camino de reformar la administración pública y lograr un proceso exitoso de descentralización. Así por ejemplo, aunque en el texto precedente se ha señalado que sería conveniente alcanzar un sistema de presupuesto basado en resultados, al reconocer la complejidad de éste último, se propone enfrentar una primera –y muy compleja– etapa de presupuestación por productos que permitirá desarrollar parte de las capacidades de las que hoy adolece la administración pública y que serían necesarias para logrado el presupuesto por resultados más adelante.

## **V.1 Conclusiones**

### V.1.1 El proceso de descentralización

- o **Asignación de competencias no responde a un enfoque adecuado:** Si bien se han establecido las funciones a ser transferidas a través de distintos planes anuales y quinquenales, no es posible identificar con claridad los bienes, productos o servicios que se están trasladando. El enfoque está determinado en función de una repetición literal de la Ley de Bases y de las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y locales, sin que, por ejemplo, se pueda determinar qué se entiende por “promocionar” o por “garantizar”. Tampoco está claramente determinada la dimensión temporal del proceso, ni los mecanismos de transferencia (es decir generación de competencias, sistemas de acreditación, transferencias graduales por delegación, mecanismos de monitoreo y seguimiento, incentivos e instrumentos de asistencia técnica, entre otros). Falta claridad sobre los recursos para las transferencias, tanto de tipo financiero, como de tipo humano o técnico, etc.

Ello impide que el proceso sea predecible, de modo que los niveles descentralizados puedan formular planes serios de desarrollo de capacidades para recibir las competencias.

Del mismo modo y de mantenerse la incertidumbre, al introducir más actores con responsabilidades difusas, los débiles esquemas de responsabilidad se debilitan aún más y hacen imposible identificar qué entidad o funcionario

responde ante la mala calidad de un servicio. Ello puede tener un impacto significativo en el incremento de la corrupción, estrechamente ligada a la confusión de las esferas público y privada y a la atribución incierta de responsabilidades.

- o **Ausencia de reformulación de los procesos de producción de servicios por parte del Estado:** Ello sumado a que no se ha replanteado la forma de provisión de los servicios, replicando las formas de prestación – usualmente ineficientes- que viene aplicando el nivel central, tendría como consecuencia muy probable una reducción en la calidad de los servicios que presta el Estado.

Lo anterior se evidencia, por ejemplo, en las deficiencias del sistema de acreditación aplicado, que responde a una lógica meramente formalista, limitada a la verificación de la disponibilidad de factores (recursos humanos, insumos, equipo) que se reputan necesarios para la prestación de un servicio, pero sin el respaldo de un proceso de definición clara de cuáles son las capacidades requeridas para poder desempeñar cada tarea.

- o **Muy débil incorporación de agentes privados:** Entendiendo la descentralización como una nueva forma de organización para la prestación de servicios, del mismo modo como el nivel central puede transferir competencias a los niveles descentralizados del mismo Estado, es perfectamente posible (y deseable) que se aproveche el proceso de descentralización para incorporar a organizaciones privadas en la generación y provisión de estos bienes.

Más aun, si son tan evidentes los fracasos del Estado en la prestación determinados servicios, se está dejando pasar una oportunidad extraordinaria para cambiar el esquema de respuesta a las demandas ciudadanas.

- o **Muy limitada participación ciudadana:** En el mismo sentido, la participación ciudadana en los procesos de descentralización también está siendo muy limitada. Los mecanismos existentes no sólo no incorporan a la población en cantidad suficiente, sino que cualitativamente tampoco significan grandes aportes. Los espacios de discusión están limitados a contraponer al Estado con sólo algunos sectores de la población, y se centran en cómo repartir los recursos disponibles, más no en cómo mejorar los esquemas de control ciudadano o incorporar las preferencias a las decisiones públicas.

Lo anterior es una negación de los principios que inspiran el proceso de descentralización, porque está restringiendo las posibilidades de incluir a las organizaciones ciudadanas en las funciones del Estado.

- o **Los “avances en descentralización” sólo han servido para posponer el conflicto:** Factores como el alto costo político que tendría el hacer explícitos los costos y límites del proceso de descentralización administrativa y la resistencia centralista –profundamente arraigada en el sistema económico y el intelectual de los grupos que influyen en la definición de las políticas públicas-, no han permitido que se dé una discusión seria sobre el modelo de descentralización. Los avances responden a demandas de los niveles descentralizados por recibir mayores recursos y han sido producto de negociaciones políticas con visión de corto plazo.

El consenso sobre modelo económico y el papel del Estado sólo se da entre los grupos que influyen en la definición de políticas públicas, por ende, es probable que los conflictos sociales derivados de esta falta de consenso general se agraven en la medida en que los grupos de interés de la periferia se empoderen. Así, se podría asistir a un crecimiento del Estado de bienestar en el nivel regional contrapuesto al Estado promotor en el nivel nacional.

- o **La decisión de transferir responde a la negociación política circunstancial:** Las transferencias son resultado de negociaciones políticas y responden a una lógica de “trasladar o dividir problemas”, más no se ha incorporado mecanismos de mejora de los servicios. Existe resistencia a transferir lo que genera recursos financieros y rédito políticos.
- o **La distribución de los recursos no incluye mecanismos compensatorios de distribución, ni incentivos claros al desempeño de los gobiernos descentralizados:** Los mecanismos de asignación de recursos para los niveles descentralizados no han sido discutidos en función de esquemas razonables de compensación e incentivos, ni como mecanismos efectivos para superar los desbalances verticales y horizontales. La distribución de los recursos –al igual que la transferencia de competencias- responde a las negociaciones políticas coyunturales y a la inercia de un sistema que no ha sido replanteado (o siquiera discutido) con seriedad.
- o **Asignación de recursos no responde a las necesidades para la ejecución de competencias:** Es recién en el proceso de transferencia en que cada sector, de forma aislada, establece cuáles son los recursos asociados a la ejecución de una determinada competencia. Ello es una actividad compleja, dada la dificultad de identificar el costo de la provisión de productos o servicios.

Continuando con la estructura presupuestal de las Direcciones Regionales sectoriales del Gobierno Regional, éste se utiliza para el cumplimiento de las

competencias sectoriales delegadas, sin cuestionar si los recursos asignados en la actualidad son adecuados para ejecutar las competencias transferidas, atendiendo a factores tales como nivel de pobreza, de infraestructura, dispersión geográfica, etc.

De esta forma, el traslado de competencias y sus recursos es una negociación que se da sector por sector donde el carácter de las transferencias (compensatorias, concursables, no condicionadas o compensatorias) no está pre-establecido, pudiendo llegar a enfrentamientos entre el sector y los niveles descentralizados que terminan resolviéndose con la aprobación de normas por el Congreso que adoptan reglas particulares según cada caso<sup>73</sup>.

- o **Las transferencias conducen a la atomización de los procesos productivos del Estado:** No habiéndose replanteado o “imaginado” modelos diferentes de prestación de servicios, en vez de devolver la capacidad de decidir sobre el desarrollo local, las competencias están siendo “entregadas” por cada sector en forma aislada, prescindiendo del traslado de responsabilidad global por un servicio. El que recibe no tiene poder para modificar lo existente, más bien se concibe a sí mismo como ejecutor de tareas específicas que forman parte de un proceso mayor sobre el cual no tiene ninguna discrecionalidad. En otras palabras, no hay una dispersión real del poder.

Ello no sólo bloquea los objetivos del proceso sino que repercute en una reducción de la calidad de los servicios, que se prestan sin contar con recursos de soporte que se mantienen en el nivel nacional, tales como personal especializado, recursos económicos para atender crisis en servicios, etc.

## V.1.2 El nivel nacional

- o **El nivel nacional no ha asumido plenamente los cambios que el proceso de descentralización le impone como ente rector en materia sectorial.** Tanto por una suerte de resistencia pasiva, como por falta de voluntad política, el nivel nacional no ha dedicado grandes recursos a replantear su nuevo papel en un esquema territorial de prestación de servicios, ni a diseñar e implementar los mecanismos que le permitirán cumplir con éste, tales como sistemas de información, mejorar legislación sectorial, sistemas de incentivos, etc.

---

<sup>73</sup> Ello ha ocurrido en la transferencia de los programas alimentarios del PRONAA a los municipios o con la definición de las reglas de ejecución de los recursos del canon, que han sido fijadas aisladamente.

- o **Sistemas administrativos introducen controles ineficientes que además entorpecen las decisiones de gestión:** No existen sistemas administrativos (de información, de seguimiento y monitoreo, de planeamiento, de control, etc.) eficientes y su potencial como instrumento de gestión está siendo subutilizado en la administración pública. En lugar de ser útiles para incrementar la eficiencia, dar coherencia a las políticas públicas, servir como fuente de información para verificar si los bienes y servicios del Estado están siendo provistos o para evaluar su calidad, son identificados como un problema que limita la gestión pública.

Estos sistemas tienen problemas estructurales en su concepción <sup>74</sup>. Las debilidades actuales se acentúan por una lógica meramente formalista y por la incapacidad general para entender decisiones de gerencia. La existencia de sistemas de control (incluso de adquisiciones como una forma de control ex-ante) tan restrictivo de las decisiones genera incentivos perversos, pues los funcionarios prefieren inhibirse de tomar decisiones audaces ante la posibilidad de ser perseguidos por un aparato estatal que reprime conductas innovadoras. De otro lado, el sistema incentiva mayores ineficiencias y favorece la subsistencia de esquemas clientelistas en la gestión.

Los sistemas administrativos tienen que llegar a ser herramientas de gestión y seguimiento de las políticas, con reglas claras y sencillas de aplicar por cualquier funcionario de los distintos niveles de gobierno. En primer término deben promover la eficiencia y agilidad de la gestión y, como objetivo secundario, servir como instrumentos de control.

- o **El planeamiento y el presupuesto no contribuyen lo suficiente a mejorar la gestión del Estado.** El primero porque prácticamente no existe y el segundo resulta insuficiente como instrumento de microgestión –dado que no permite asociar gasto a producto por lo que sólo se controlan los insumos y no los resultados–, pese a sus cualidades como instrumento macro para el estado. De cara al proceso de transferencia de funciones, la posibilidad de estructurar la asignación de recursos en función de actividades específicas de las entidades públicas es más importante aún que antes de la descentralización, dado que para hacer seguimiento del proceso se va a requerir desarrollar un conjunto de instrumentos de incentivo y control que requieren partir de esta base de información.

---

<sup>74</sup> Por ejemplo, el sistema de control parte de la premisa de la culpabilidad, para eventualmente, demostrar la inocencia del funcionario. Ocurre que si bien los funcionarios públicos (que administran poder y recursos públicos) deben estar sujetos a controles más estrictos, el sistema de control debe permitir un desempeño eficiente del aparato del Estado, evitando entrapar las decisiones.

- o **Crisis de la carrera pública:** El servicio civil está desinstitucionalizado y perforado por esquemas clientelistas, lo que impide un desempeño cualitativo de los funcionarios a favor de los intereses del Estado. Los sistemas de remuneración están sumamente distorsionados y son materia de negociaciones políticas que tienen como fin maximizar los beneficios individuales de los trabajadores, posponiendo la prioridad que debería ser la búsqueda de la eficiencia del Estado.

El consecuencia más grave de todo esto es la progresiva y constante descalificación que ha sufrido el aparato técnico de la administración pública, al punto que hoy resulta no solo ineficiente e incapaz de cumplir sus tareas, sino propenso a tomar decisiones con efectos negativos para la sociedad.

Los riesgos de un sistema de carrera tan débil se potencian con miras a la descentralización del Estado: con una mayor dispersión de los trabajadores públicos, si no se implementa una reforma seria de la carrera, la tendencia será a incrementar los patrones de parentesco, clientelismo y compadrazgo, y a ampliar los espacios de corrupción. Esto se agrava por la ausencia de sistemas de evaluación que introduzcan premios y castigos al desempeño.

- o **Las decisiones de inversión pueden ser mejoradas,** lo mismo que el seguimiento de sus resultados. El sistema nacional de inversión pública aún requiere afinar sus instrumentos, pero sobre todo replantear el tratamiento que se dará a los proyectos que correspondan a las llamadas “decisiones de estado” que no siempre se ajustan a los parámetros definidos por el sistema para justificar la inversión, e incorporar la evaluación ex-post.

## V.2 Estrategias

### V.2.1 Para fortalecer el proceso de descentralización

#### V.2.1.1 Definición de criterios para organizar las funciones y la prestación de servicios

En aras de una gestión más eficiente de los servicios se puede optar por una amplia variedad de fórmulas entre los niveles descentralizados, tendientes a otorgar más o menos poder al nivel de gobierno inmediatamente superior, o bien mediante la incorporación del sector privado en la producción de los bienes y servicios.

Además de optar por un modelo de organización para los servicios, es indispensable la definición de criterios para su prestación, destinados a maximizar la eficiencia en la provisión. Algunos principios que se deben

tomar en cuenta, además de los definidos por la normatividad como equidad, eficiencia y subsidiariedad, son:

- Tercerización de tareas y de recursos: Algunas de las tareas que desempeña el Estado, sobre todo las que sirven de soporte a otros procesos productivos, cumplen simultáneamente dos características: requieren un alto grado de especialización y no siempre cuentan con recursos de forma permanente (suelen ser de las primeras a las que se recorta recursos cuando hay restricciones presupuestales). En estos casos, es necesario identificar qué parte de estas tareas debe mantenerse en el Estado y qué parte puede ser trasladada a agentes privados que las desarrollen en condiciones de mercado. Algunas áreas de especialización podrían ser la elaboración de estudios de inversión, la evaluación de personal, la evaluación ex post de proyectos, entre otros, manteniendo en el Estado la definición de necesidades, el financiamiento; y la supervisión, monitoreo y seguimiento <sup>75</sup>.

El caso de las contrataciones y adquisiciones del Estado es un claro ejemplo en el que se podría tercerizar algunas funciones, con miras a obtener mejores productos y servicios a un menor precio, bajo los principios de transparencia y “economicidad”. Sin cuestionar que la decisión de comprar es indelegable, ello no ocurre con la operación, por lo que la contratación de externos que administren los procesos de compras gubernamentales es una alternativa para alcanzar una gestión más eficiente.

- Incentivos a la asociatividad municipal y regional: En vista de la existencia de casi dos mil municipalidades a nivel nacional, es necesario incentivar las economías de escala y la administración del territorio por tamaños óptimos. Para ello está prevista la conformación de regiones, como autoridades administrativas de un territorio mayor que el departamental. Sin embargo, en el ámbito municipal, se viene produciendo el efecto contrario ya que los incentivos orientan las decisiones a una división aún mayor del

---

<sup>75</sup> Como medidas concretas para trasladar al mercado este tipo de tareas se puede plantear la creación de fondos para evaluación de programas y proyectos, fondos de financiamiento para la preinversión y similares, junto con un sistema de acreditación de capacidades de los agentes privados que pudieran prestar esos servicios para el estado, como una forma de garantizar un mínimo de calidad en este tipo de gasto. De hecho este sistema existe, aunque aún requiere un mayor desarrollo y correcciones, en el caso de las empresas auditoras que utiliza la Contraloría de la República para las empresas públicas. También se viene utilizando un sistema parecido para la fiscalización minera y energética. Un sistema como este debe tomar en cuenta la diversidad de los demandantes (heterogeneidad de los municipios, las tareas que se realizan desde el estado, etc.), pero aunque tomaría un tiempo organizarlo, también puede representar un mecanismo para elevar sustancialmente la calidad de la evaluación del gasto público. El diseño institucional debe garantizar la transparencia en la decisión de financiamiento de estos trabajos y de selección de los que los realizan.

territorio (municipios delegados). Desde la perspectiva de las autoridades locales y de la población, estos mecanismos implican un mayor acceso a recursos, que hoy son recibidos y administrados por las cabeceras de cada distrito o provincia en donde se centraliza su ejecución. Para revertir esta tendencia será necesario crear incentivos para la asociación y unión de gobiernos locales, como por ejemplo, la creación de fondos de inversión o cofinanciación que premien los proyectos que involucren a más de un municipio o la inclusión en el sistema de acreditación de incentivos a la administración compartida de funciones a ser transferidas.

- Buscar economías de escala: Descentralización no debe ser sinónimo de atomización o fragmentación. El que las competencias y recursos se trasladen a los niveles descentralizados no debe ser excusa para duplicar (multiplicar) funciones en el Estado, sino deben encontrarse mecanismos para desarrollar economías de escala. De hecho el marco normativo permite una suerte de “delegación hacia arriba” de funciones entre municipios y de éstos a las Regiones cuando no puedan cumplir con estas tareas. Sin embargo esta posibilidad no se ha explotado y no existen incentivos para recurrir a ella.
- Necesidad de clasificar municipios: Como ya se ha mencionado las reglas de la administración pública suponen un tamaño y capacidad mínimas de las entidades del Estado. Hasta el momento no se han hecho distinciones en el proceso de descentralización respecto a si las competencias previstas en los Planes de Transferencia deben ser trasladadas en forma homogénea a los municipios. Si se reconoce la gran heterogeneidad de tamaños, población asignada, recursos humanos, etc., entre municipios, entonces se requiere hacer distinciones no solo en términos de brechas de capacidades sino en la viabilidad y sostenibilidad para la prestación. Por lo tanto, uno de los instrumentos necesarios es una clasificación de municipios que sirva de base para diseñar los programas de acreditación, capacitación y monitoreo del proceso a futuro.

### V.2.1.2 Definición de funciones, según nivel de gobierno y capacidades

Un lineamiento que debe informar el proceso de descentralización, es el papel que desempeñarán los diferentes niveles de gobierno. En especial, el nivel nacional debe girar a una posición de prestador de servicios programáticos y financieros, y ya no un prestador de servicios para ser consumidos directamente por la ciudadanía. Esta definición de un “mapa de competencias” muy claro es crucial, puesto que su ausencia o falta de claridad se suele convertir en el argumento para la superposición de programas y duplicación de gasto, así como una fuente potencial de conflictos entre niveles de gobierno.

Es decir, cuando se descentralicen competencias su papel deberá ser producir servicios “de segundo piso” como por ejemplo asistencia técnica, rectoría nacional, información, planeamiento sectorial, etc. para ser consumidos por los prestadores de servicios directos al nivel regional o local, quienes serán los encargados de ofrecer a la ciudadanía los servicios de salud, educación, seguridad, justicia, etc. En la misma línea, es necesario definir el papel que los Gobiernos Regionales cumplirán con respecto a los Gobiernos Locales, tales como los servicios de asistencia técnica y los casos en que procede la aplicación del principio de subsidiariedad previsto en la legislación.

## V.2.2 Las reglas para el financiamiento de competencias: una sola “pelea” política

Se debería partir de reglas generales aplicables a todos los sectores respecto a las formas de asignar el financiamiento según el tipo de bien o servicio que está siendo transferido. Así, si la transferencia va asociada a la prestación directa de un servicio, los recursos podrían estar condicionados, mientras que las actividades de inversión podrían financiarse con recursos concursables.

Con un marco de reglas generales aplicables a todos los sectores, le correspondería a cada uno identificar las particularidades, asociando por ejemplo el financiamiento de competencias al costo por provisión del servicio por habitante con sus correspondientes ajustes (i.e costo por alumno de la educación primaria en zona urbana vs rural), que respondan a formas de operación, grados de complejidad, volumen de recursos, entre otros; e inclusive determinando índices regionales para compensar desigualdades.

De esta forma, la pelea política pasaría a ser una “sola” ya que al haber fijado el marco general para el financiamiento según el tipo de competencias, la negociación de los niveles descentralizados con los sectores se circunscribiría a los criterios utilizados para la determinación del índice que se defina. Ello reduciría el nivel de conflicto.

## **V.2.3 Para adecuar el nivel nacional y facilitar la gestión**

### V.2.3.1 De sistemas de control administrativo a sistemas y decisiones de gerencia.

La reforma de los sistemas administrativos requiere de una orientación de conjunto. Es decir, aunque cada uno de los sistemas está bajo la responsabilidad de un órgano u organismo diferente del Estado, al formar parte del sistema de gerencia del aparato público son interdependientes. Así por ejemplo, no

se podría reformar exitosamente el sistema de adquisiciones sin revisar la influencia que en sus disposiciones tiene el sistema de control, dado que, para facilitar el funcionamiento de éste último, se introducen disposiciones que reducen la eficacia del primero. Desde esta perspectiva, el análisis y modificación del conjunto de herramientas de gerencia debe al menos tener bases comunes para garantizar eficiencia sistémica, y hacer explícitos los costos y beneficios del control, al menos en los sistemas de mayor relevancia como son planeamiento, presupuesto, personal, y adquisiciones u contrataciones. Para lograr una reforma que mejore la capacidad del Estado para entregar bienes y servicios al ciudadano, no se puede normar sobre la base de la creencia no explícita pero comúnmente aceptada de “todos son culpables, a menos que se pruebe lo contrario”, pues la cultura de la desconfianza hoy instalada en el aparato público, no ha hecho otra cosa que contribuir al alejamiento e indiferencia del ciudadano respecto del Estado, como consecuencia de su incapacidad de responder adecuada y oportunamente.

Desde un punto de vista más específico, las reformas urgentes en materia de sistemas administrativos serían:

- o Migrar del presupuesto programático a un sistema que permita asociar productos (bienes y servicios del Estado) al costo de producirlos, como herramienta de gestión. En la medida en que se pueda establecer este costo se podrán introducir mecanismos para medir eficiencia y productividad. Asimismo serviría para identificar duplicidad en las actividades del Estado, dado que se podrá determinar los casos en que más de una entidad dedica recursos a producción de los mismos bienes o servicios que otra, incluso entre niveles de gobierno. Finalmente, se contaría con una herramienta poderosa para monitorear los avances del proceso de descentralización y comparar la productividad entre jurisdicciones, apoyar la clasificación de municipalidades, establecer políticas de redistribución, introducir mecanismos de competencia por productividad, etc. En tanto no se logre identificar costo de provisión con responsable y calidad de los bienes y servicios del Estado, poco se podrá hacer para introducir efectivamente en la administración pública sistemas de gestión por resultados, incentivos para la competencia interregional e intermunicipal para mejorar los servicios (i.e. ranking de eficiencia, premios a mejores prácticas, etc.), sistemas de monitoreo y evaluación, información completa para la toma de decisiones, entre otros.
- o Fortalecer los instrumentos de gestión por resultados (Convenios de Gestión y Convenios de Administración por Resultados) e introducir estos mecanismos en más áreas de la administración pública (incluso como mecanismo de coordinación entre niveles de gobierno.

Para aprovechar totalmente el potencial de este instrumento sería recomendable contar con un sistema de presupuesto por productos. Mientras tanto se debería avanzar con el desarrollo de metodologías para la formulación, seguimiento y evaluación de los convenios, de modo tal que su aplicación pueda extenderse a instituciones con características diversas y se asocien los premios y castigos a cumplimiento de objetivos institucionales y eventualmente individuales (bonos de productividad). Sería importante además incorporar gradualidad en las exigencias de cumplimiento, dado que no todas las entidades públicas parten del mismo nivel de capacidad de gestión. Así lo recomendable sería establecer un sistema de beneficios por el cual se incentive el escalonamiento conforme se vayan mejorando las capacidades de la entidad (a más complejo el indicador, mejores beneficios).

- o Pasar del planeamiento como sistema formal a una herramienta útil para el Estado. Esto pasa por definir primero y claramente cuales serán los límites y las fortalezas del sistema. El planeamiento o planificación tiene los riesgos implícitos de introducir rigideces en la obtención de resultados, concentrar poder en un aparato burocrático que no necesariamente actúe en pos de objetivos deseables para la sociedad<sup>76</sup>, y facilitar el intervencionismo del Estado. Los beneficios cuando funciona bien, también son importantes ya que reduce la incertidumbre de los agentes al conocer que podrán esperar en el mediano y largo plazo –especialmente en un país que ha pasado gran parte de su historia reciente administrando crisis-, hace explícitas las interrelaciones de los agentes en la economía y en el territorio, aunque cada uno de ellos juegue un papel específico e independiente, obliga a definir prioridades y mantenerlas el tiempo suficiente para obtener resultados y medirlos (Pena 2001). El sistema propuesto por la reciente Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico es bastante acotado a un esquema de prospección, por ello no tiene una excesiva concentración de funciones en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico –CEPLAN, lo cual resulta positivo, ya que mantendrá el equilibrio entre las decisiones de gerencia del Estado, en manos de otros órganos como los ministerios y los gobiernos descentralizados, y los acuerdos políticos que se requieren para encaminar al estado. Será importante sin embargo desarrollar con cuidado los mecanismos reales de coordinación entre las entidades involucradas –especialmente el Ministerio de Economía

---

<sup>76</sup> Vale la pena reflexionar sobre la oportunidad de la creación de un órgano de planificación como el que se viene proponiendo: CEPLAN, en el marco de las deficiencias de la carrera pública que han sido analizadas en otras secciones. Si el aparato administrativo peruano está dominado por una lógica gremialista y clientelista, qué garantizará que ésta no alcance e inunde al CEPLAN.

y Finanzas y el Consejo Nacional de Descentralización que ostentan las competencias más afines al CEPLAN como el sistema de inversión pública y la coordinación del proceso de descentralización- para evitar que se produzcan peleas por el poder al interior de la administración que acaben con el señalado equilibrio.

- o El Sistema Nacional de Inversión Pública requiere adaptaciones y programas de apoyo a la implementación. Por un lado los instrumentos y metodologías del SNIP requieren tomar en cuenta las diferencias reales existentes entre las organizaciones de la administración pública para recogerlas y adaptar las metodologías a las capacidades y recursos con que éstas cuentan para satisfacer sus exigencias. No resulta aconsejable bajar la valla de la aprobación por medio de aumentos a los topes de decisión, pues ello atenta contra la integridad del sistema y el objetivo de garantizar inversión pública de calidad.

Sin embargo, es necesario reconocer que la aplicación ciega de criterios de rentabilidad económica a ciertas obras de infraestructura que hoy pueden no ser necesarias por falta de demanda, no siempre resulta pertinente. Es función del Estado establecer y ejecutar políticas para promover cambios en la forma como el mercado asigna los recursos, ello es parte de su papel subsidiario y planificador. Es su responsabilidad “abrir camino” para que luego la actividad privada pueda desarrollar el potencial. Este tipo de decisiones sí debe tener un sistema de evaluación que haga explícitos los costos y los beneficios, pero éste requiere incorporar otros elementos al análisis ajenos a la visión tecnicista, como pueden ser la importancia estratégica para el desarrollo de largo plazo en un determinado contexto, la valoración social, etc. que son los que finalmente se agregan con la opción técnica en el llamado “valor público”. Lo importante en estos casos es que la sociedad y sus representantes requieren contar con todos los elementos de juicio para construir esa valoración y tomar una decisión. En un símil con la actividad privada, esos son los casos en que una empresa asumiría un riesgo. También los Estados –entendido como el conjunto de la sociedad y sus gobiernos- requieren espacio para hacer apuestas informadas.

Un segundo elemento importante es contribuir al desarrollo de capacidades en los niveles descentralizados para la elaboración de proyectos que cumplan los estándares determinados por el SNIP. (Como se ha visto, la tasa de aprobación de los proyectos presentados por los niveles descentralizados es menor a la del promedio nacional -0.36% de aprobación en promedio, contra 0.16 en el caso de proyectos presentados por Gobiernos Regionales-.) Ello resulta especialmente relevante ante el incremento de la demanda por inversiones descentralizadas –que deberían ser ejecutadas en ejercicio de las competencias asignadas a los Gobiernos Regionales- y considerando la mayor

disponibilidad de recursos para estos fines como producto del incremento en el canon. Eso ayudaría a consolidar el SNIP como un sistema desconcentrado de decisiones y disminuir la presión por reducir los estándares de aprobación de los proyectos en aras de una supuesta eficacia que no garantice mínimos de calidad en la inversión.

Una medida que contribuiría a superar esta deficiencia pasa por la creación de un mercado calificado que ayude a la administración pública en el proceso de aprendizaje y aprehensión del sistema. Este apoyo debe estar dirigido tanto al empleado público como a los agentes políticos y la sociedad, pues dependerá de la comprensión y aceptación de éstos últimos de sus beneficios el lograr la sostenibilidad del sistema.

Finalmente, el sistema de análisis ex-ante implementado por el SNIP debe complementarse con (i) la sistematización del seguimiento de la ejecución, que permita contar con un inventario de la inversión pública ejecutada y en ejecución; y (ii) la sistematización de las evaluaciones ex-post, que permita evaluar si los recursos públicos fueron asignados eficientemente <sup>77</sup>.

V.2.3.2 Incorporar a todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno a los sistemas de administración financiera (SIAF), de gestión administrativa (SIGA) y control de planillas.

Urge expandir estos sistemas a todas las entidades de la administración pública para contar con información (incluso como línea de base para evaluar los avances del proceso de descentralización). Paralelamente sería importante desarrollar las capacidades de análisis de la información que dichos sistemas recogen para mejorar la toma de decisiones de gestión y hacerla pública para contribuir a la vigilancia ciudadana sobre el Estado.

V.2.3.3 Reforma del empleo público; comenzando por los directivos y cuerpos de alta profesionalización

Las iniciativas actuales para reformar el empleo público están centradas en la incorporación a planilla de los empleados del Estado que laboran bajo regímenes temporales. Se presume que todos los trabajadores son buenos y no hay un esquema de priorización en función de las necesidades de recursos humanos del Estado.

---

<sup>77</sup> *Córdova, Daniel. Evaluación del rendimiento y evolución de la inversión pública en el Perú. MEF. Julio de 2005.*

De ello se desprende que la política estaría orientada principalmente a ampliar los derechos de esos trabajadores, antes que a mejorar la eficiencia del Estado. Ello lleva a la siguiente reflexión: en el caso del empleo público, ¿quién debe primar?, ¿el trabajador, es decir, el beneficio individual, o el Estado mismo, es decir, el beneficio colectivo?

Sin dejar de lado la discusión sobre la legalidad o justicia de la regularización de la situación laboral de los trabajadores, es claro que se debe ponderar el bienestar común. Así, la primera pregunta relativa a la reforma del empleo público deberá ser ¿cómo tener mejores recursos humanos para mejorar el funcionamiento del Estado?

Asimismo, cualquier intento de reforma de la carrera pública se enfrentará con restricciones reales como el impacto en los recursos del Estado, la inviabilidad política de establecer concursos y evaluaciones por mérito para todos los que hoy están vinculados al Estado, entre otras. Por ende, se requiere de una estrategia de mediano y largo plazo para enfrentar el problema.

- o En un primer momento se requiere reforzar a los niveles técnicos, los que, como producto del “achatación” de la pirámide laboral antes descrito, han visto reducida su calidad, y en donde hay mayores problemas de institucionalidad. Mejorar las condiciones de trabajo de este grupo, tendría un impacto mayor que la misma política aplicada a los cuadros operativos, pues podrán sacar el mejor provecho de los recursos humanos que tengan a su cargo. Se debe priorizar el reclutamiento y formación de cuerpos técnicos con nuevas capacidades (negociación, planificación, evaluación, etc.), para que sean ellos los que lleven adelante las reformas que requiere el Estado. También se requiere asegurar permanencia de quienes hoy cumplen bien esas funciones principales del Estado, pero bajo modalidades de contratación que los hacen vulnerables a los cambios políticos. En todos los casos, la decisión de incorporar en un régimen de mayor protección, incluso a este tipo de personal, debe estar basada en procesos de selección transparentes a partir perfiles de cargo adecuados a las necesidades de la entidad.

Para atraer y sobre todo mantener en el Estado personal altamente calificado en este tipo de tareas se requiere reestructurar el régimen salarial que les aplicaría. Se debe dejar de lado el argumento político de los “burócratas dorados” para reconocer que existen áreas o puestos en el Estado que pueden ser aún más especializados que en el sector privado y por ende más difíciles de llenar. Esta falta de oferta repercutirá inevitablemente en los salarios de quienes cubran los perfiles para esos cargos <sup>78</sup>, por lo que será necesario establecer un régimen salarial diferenciado, que permita además la aplicación de reconocimientos por productividad.

- o Un segundo momento debería ser el reconocimiento de derechos restringidos a quienes hoy no gozan de régimen, alguno como son los contratados como Servicios No Personales. Para ellos se requiere establecer un régimen transitorio que, reconociendo derechos básicos como vacaciones, maternidad, etc., también reconozca su carácter temporal. Es decir, se les debe formalizar, pero no es posible ni conveniente incorporarlos como si hubieran pasado por procesos de selección y a partir de éstos, adquirido la protección de la carrera pública.
- o Recién en una tercera etapa se podría apuntar a reformar la carrera pública estableciendo un régimen general en el que los grados de protección de los puestos esté asociado a la naturaleza de la función que cumplen, reordenando la estructura salarial y promoviendo el ingreso a éste régimen de quienes trabajan en el Estado bajo los regímenes público y privado (incluso dentro de regímenes especiales para los que se requerirá reconocer las diferencias<sup>79</sup>). Así asistiríamos a una etapa de transición en el que convivirían el antiguo y el nuevo régimen de personal en el empleo público, pero que permitiría una transición ordenada y políticamente menos conflictiva. Se trata entonces de cerrar el régimen como lo conocemos hasta hoy e iniciar una nueva carrera pública.

Orientar la política a la alternativa propuesta –incluso a una mucho más acorde con las demandas de los gremios– requiere de un enorme capital político, pero por sobre todo necesita de una ciudadanía informada, que se convierta en la principal aliada a una reforma “dura”. Esto sólo será posible

---

<sup>78</sup> *Tómese como ejemplo a la(s) persona(s) que decide(n) las inversiones del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR) que administra la Oficina Nacional de Pensiones (equivalente a 2,900 millones de dólares). Como ciudadanos el interés que debería primar es atraer y mantener en esos puestos a las personas más capaces del mercado. Ese interés es compartido por las AFPs que cuyas ganancias dependen de sus buenas o malas inversiones (al igual que los pensionistas del sector público). Sin embargo, si a esta persona o grupo de personas se les remunerara igual o por encima del promedio “políticamente aceptable” del sector público, se les tacharía de burocracia dorada. Lo importante en este caso para proteger los intereses de los pensionistas, es que el Estado garantice que las personas que realizan esta función cumplan los requisitos de conocimiento, experiencia, etc. adecuados (perfiles de cargo) y que el nivel salarial corresponda con lo que el mercado pagaría a una persona con ese perfil y responsabilidad.*

<sup>79</sup> *Hay trabajos en el estado que tienen características de prestación particulares como por ejemplo las guardias médicas de los profesionales de la salud, el régimen de vacaciones a los maestros, etc. Estas diferencias deben traducirse en un régimen laboral general que permita legislar sectorialmente las especificidades de la prestación, pero no pueden ser entendidas como hasta hoy como derechos o prestaciones laborales que impidan al estado mejorar la calidad de sus servicios al ciudadano. Por ejemplo, carece de sentido pensar que el estado, como gran empleador, no podrá reordenar territorialmente la oferta de maestros cuando esta no coincida con la demanda, debido a que por ejemplo, este gremio “hubiera ganado el derecho” de no ser transferido a una ciudad distinta de la de su nombramiento. Este tipo de reivindicaciones gremiales que favorecen al trabajador atentan contra el fin mismo del servicio y por ende afectan un bien colectivo mayor como es el acceso a educación de calidad.*

en la medida que se identifiquen los beneficios de esta política y será también menos vulnerable a los grupos específicos con intereses concentrados como los de los gremios que hoy dominan el debate público en este tema. Así, es necesario abordar el problema de la carrera pública desde un discurso político claro sustentado en bases técnicas que apunte a identificar para el ciudadano mejoras concretas con reformas administrativas. La estrategia de crear programas piloto, en los que se concentre todos los recursos políticos y técnicos del Estado para garantizar su éxito, para poder lograr un efecto demostrativo, aparece como una estrategia razonable para enfrentar una reforma de tanta envergadura como ésta.

#### V.2.4 El efecto demostrativo de los programas piloto

Como se ha mencionado al inicio de este capítulo, las reformas deben ser graduales y se debe “escoger las batallas”, en vista de las limitaciones de recursos políticos, sociales, financieros y técnicos. Una estrategia acorde con ello es la implementación a través de pilotos.

El llevar a cabo reformas comenzando por pilotos tiene una serie de ventajas que debe tenerse en cuenta. Para comenzar, en vista de que el esquema de reforma es de ensayo y error, los pilotos tienen la virtud de reducir el efecto de los errores y permitir ajustes en función la experiencia y al aprendizaje.

Adicionalmente, se puede aprovechar lo que se conoce como “efecto demostrativo”, que consiste en generar demanda local o regional por repetir experiencias exitosas. Ello es una estrategia sumamente útil para fortalecer el apoyo a una reforma políticamente costosa o sobre la cual existe mucho cuestionamiento desde la ciudadanía. La idea es que ante los efectos positivos observados en la región o localidad piloto, otras regiones y localidades demanden esa misma reforma, disminuyendo la magnitud de la negociación política y generando compromiso local con la reforma.

En esta línea podría ensayarse la implementación de un proceso completo de transferencia de funciones por cada sector (o al menos en los que requieren de mayor asistencia técnica). Es decir, aplicar el diseño final descentralizado de algún servicio en los tres niveles de gobierno, con fuertes mecanismos de apoyo técnico y asignando recursos para formular y probar herramientas (normas, sistemas de financiamiento y de información, etc.) y evaluar los resultados, para luego de probados expandir la experiencia a otras circunscripciones.

Entre las variables a considerar para definir los pilotos deben incorporarse elementos como el compromiso político de los niveles de gobierno involucrados, las reales prioridades de cada región, el grado de desarrollo



## Bibliografía

Acuerdo Nacional, (2004)

Arguedas, Cinthya (2004), “El Estado”, International IDEA, Asociación Civil de Transparencia, Lima, Perú

Arguedas, Cinthya (2005) “Revisión y propuesta base del marco normativo ambiental”, informe final de consultoría, CONAM, Lima (no publicado)

Arguedas, Cinthya y Mayen Ugarte (2005), informe de consultoría sobre “Descentralización del Ministerio de Energía y Minas –subsector minería-.” Proyecto Percan, Ministerio de Energía y Minas, Lima (no publicado)

Azpur, Javier (2005) “Descentralización y regionalización en el Perú”, Revista del CAAP, junio, Ecuador

Banco Interamericano de Desarrollo, (1995), “Fiscal Decentralization in Latin America”, edited by Ricardo López Murphy, Centers for research in applied economics, Washington D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo, (1998), “Democracia, descentralización y déficit presupuestario en América Latina”, dirección editorial de Kiichiro Fukasaku y Ricardo Hausmann, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France

Banco Interamericano de Desarrollo, (2001), “Lecciones aprendidas de la descentralización (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)”, marzo

Blanes, José (1999) “La descentralización en Bolivia: Avances y Retos Actuales”, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, noviembre, 1999.

Brizius, Jack; Christopher, Gail; Dyer, Barbara; Foster, Susan; Millar, Martha; Popovich, Mark; Resnick-West, Susan, (1998). “Creating high-performance government organizations”, Alliance for redesigning government, National Academy of Public Administration, San Francisco, California

CAD- Ciudadanos al Día. (2003) “Evolución del gasto público 2000-2004”, setiembre, Lima, Perú

Casas, Carlos (2005), “Transferencias y acreditación”, El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos, CEDEP, Lima.

Caiden, N. (1988) en *Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined*, Public Administration Review.

CONSUCODE, (2005) “Informe de Gestión enero 2001-diciembre 2004”, Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Lima.

Conterno, Elena, (2004), “Evaluación rápida del proceso de descentralización 2003: Transparencia y Participación Ciudadana”, Informe de Hallazgos., PRODES, Documento técnico No. 8, mayo, Lima.

CND (s.f) “Compendio de normatividad vigente”, Oficina de Prensa, Lima, Perú

CND, (2004) “Descentralización: un proceso hacia la integración territorial, el crecimiento económico y el desarrollo equitativo”, Lima, 25 de junio.

CND, (2004b) Informe Anual al Congreso, Lima, Perú

CND, (2005) “Cartilla Informativa sobre el proceso de transferencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales”, Lima

Cohen, John M. y Peterson, Stephen B. (1999), “Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries”, Kumarian Press, United Nations, Connecticut, USA

Córdova, Daniel (2005). Evaluación del rendimiento y evolución de la inversión pública en el Perú. Ministerio de Economía y Finanzas, Lima.

Dammert Ego Aguirre, Manuel (2003) “La reforma descentralista peruana. Enfoque territorial y autonómico. Base del proyecto nacional democrático del siglo XXI”, Fondo editorial de la facultad de ciencias sociales de la Universidad Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

Degregori, Carlos (2004) “Ilave, desafíos de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización”, Grupo Propuesta Ciudadana, Cuadernos Descentralistas No. 13, julio, Lima

Departamento Nacional de Planeación, (2001), “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década”, Dirección de Desarrollo Territorial, Tomo I, Bogotá, Colombia

Díaz, Rodrigo; Pardo, Andrés; Meller, Patricio (2002), “Análisis económico-descriptivo de las regiones chilenas”, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile

Finot, Iván (1999) “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”, Revista CLAD Reforma y Democracia, No. 15, octubre, Caracas

Francke, Pedro (s.f) “¿Qué nos dicen las recientes investigaciones sobre programas sociales? Una nota para la discusión”, Lima, Perú

Galíndez Figueroa, Alí D. (s.f) “Descentralización y desarrollo regional”, Perú

García Zapata, Teonila, (s.f), “El rol de los gobiernos regionales en la reforma del Estado en Perú”, Tacna, Perú

Governa (2005)/Oliva (2005) “Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú”, Governa SAC. Estudio dirigido por Carlos Oliva Neyra para el Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Noviembre 2005.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2005) “Sistema Vigila Perú. Vigilando la descentralización”, Proyecto Participa Perú, Boletín No. 23, abril, Lima, Perú

Iacoviello, Mercedes (2005) “DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL RESULTADOS DEL ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS”, presentación realizada en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, marzo, Lima, Perú.

Kaufmann, Daniel Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica.<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/poderdeevidencia.pdf>

Kliksberg, Bernardo (1994), “El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional”, Instituto Nacional de Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México

Marks, Siegfried. (2003), “Promoción de inversiones descentralizadas”, USAID, Programa Pro-descentralización, setiembre, Lima, Perú

Mostajo, Rossana (2002), “El sistema presupuestario en el Perú” Serie Gestión Pública, No. 17, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, marzo, Santiago

Mueller, Bernardo y Pereira, Carlos (s.f) “The cost of state reform in Latin America”,

Nelly, Gavin and Muers, Stephen (s.f) “Politically Public Value and Analytical Framework for public service reform” Strategy Unit, Cabinet Office, London

Ortiz de Cevallos, Gabriel; Pollarolo, Pierina (2000) “Reforma del Estado Descentralización”, Instituto Apoyo, NED- USAID, Lima, Perú

Osborne D. y Plastrik, P., (1997). “La reducción de la Burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno”, PAIDOS, Barcelona

Perla, Cecilia. (2002), “Descentralización y presupuesto público 2003”, Grupo Propuesta Ciudadana, Área Vigilancia Ciudadana, octubre, Lima, Perú

PCM. (2005) Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI). Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú. La Agenda Digital Peruana. Lima

Perry (2001) Presentación realizada en Seminario “Reforma del Estado y Descentralización en el Perú: Tarea Impostergable”, julio, Lima, Perú

Prats i Catalá (1999) “Fundamentos del sistema de mérito en ¿De Burócratas a Gerentes?”, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington

Partners for Health Reformplus -PHRPlus “Mapa concertado de competencias y proceso de transferencia de funciones en la descentralización. Fundamentos legales y conceptuales”, Lima.

PRODES, (2005) Aportes al debate en temas de descentralización. Perfeccionando el Sistema Nacional de Inversión Pública. N°. 8, USAID, Lima

PRODES (2004a) Proceso de Descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una Agenda Pendiente. USAID, Lima.

PRODES, (2004b), “Evaluación rápida del proceso de descentralización: Proceso de presupuesto participativo 2004”, Informe de Hallazgos., USAID, Documento técnico No. 9, diciembre, Lima

Rose, A. (2003) en Results Orientated Budget Practices in OECD Countries, Working Paper 209, Overseas Development Institute

Shahid Javed Burki Guillermo E. Perry y William R. Dillinger. Más allá del Centro: La Descentralización del Estado. Banco Mundial

Schick, A. (2001) en The changing role of the central budget office, OECD, Journal of Budgeting

SUBDERE, (2000), “Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile”, División de Evaluación y Cuentas Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, junio, Santiago, Chile.

Transparencia Fiscal (s.f), “Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú”, Informe Especial

Ugarte, Mayen (2005), “Regionalización y reforma del Estado en el Perú: retos para la implementación”, El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos, CEDEP, Lima

Ugarte, Mayen (2005b) Informe de Consultoría. Documento exploratorio “Transferencia de competencias en Salud, Energía y Minas, Agricultura y Turismo y proyectos de Provías Rural e INADE” preparado para PRODES, Lima.

Ugarte, Mayen (2005c) Manual de conceptos para la reforma del estado elaborado para el Proyecto Agora Democrática, IDEA, Lima.

Universidad de Chile (2003), Estudio sobre creación de servicios públicos regionales, Ministerio del Interior, SUBDERE, Estudios No. 1, Chile.

Universidad del Pacífico (2001), “Estrategia de descentralización y desarrollo de los gobiernos subnacionales en el Perú”, Documento de trabajo, Centro de Investigación Universidad del Pacífico - BID, setiembre, Lima, Perú

Valdivia, Martín; Dammert, Ana. (2001), “Focalizando las transferencias públicas en el Perú: Evaluando instrumentos de identificación del Nivel Socio-económico de los individuos/hogares”, GRADE, junio, Lima, Perú

Weimer y Vining (1999). “Policy Analysis. Concepts and practice” (third edition). Capítulo 8. Límites a la Intervención Pública: Fallas de Gobierno.

Wise, Carol (2003) “Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú”, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, marzo, Lima, Perú

World Bank (2000) “Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson from Mexico”, edited by Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb, Washington D.C

Zavala, Verónica (2003a), “Ciudadanos por un buen gobierno. La descentralización: una demanda por el desarrollo y la gobernabilidad”, IDEA, Lima, Perú

Zavala, Verónica (2003b), Descentralización de los Sistemas de Salud: El caso de Colombia, Chile, Bolivia y Perú, PHRPlus, Lima

Zavala, Verónica (2004), “La descentralización: una demanda por el desarrollo y la gobernabilidad”, Los nudos críticos de la gobernabilidad: propuestas para un buen gobierno, IDEA, Lima

# Anexos.

## 1. Etapas de la descentralización

### Etapa preparatoria

Establecida originalmente para ser cumplida entre junio y diciembre del año 2002, sin embargo, su plazo tuvo que ser ampliado para poder cumplir con las actividades previstas, sin que a la fecha se haya dado cumplimiento a todas las tareas enumeradas en la segunda disposición transitoria de la Ley de Bases de Descentralización

En esta etapa se previó principalmente el debate y aprobación de leyes<sup>80</sup> y una serie de tareas a cargo del Ejecutivo, a saber: (i) la operación piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto, en materia de gastos de inversión; (ii) el inventario, registro y valorización de los activos y pasivos de los CTARs; (iii) la desactivación del Ministerio de la Presidencia; (iv) la elaboración del Plan de Transferencia de los proyectos de inversión pública de alcance regional hacia los gobiernos regionales; (v) el desarrollo de un Plan de Capacitación a nivel regional y municipal; (vi) la promoción y difusión de ventajas e incentivos especiales para la integración regional y consolidación del proceso de regionalización; y, (vii) el fortalecimiento de los sistemas administrativos de gestión a nivel nacional, regional y local: presupuesto, personal, tesorería, contabilidad, crédito, contrataciones y adquisiciones e inversión pública.

Estas tareas tenían como objetivo ordenar y sistematizar los recursos del nivel nacional (lo cual daba además una oportunidad de reorganizar a todos los sectores del Estado) para luego poder transferirlos de manera progresiva a los gobiernos regionales. Asimismo, permitía a las regiones y municipios, recibir los recursos y funciones contando con mecanismos que les permitieran afrontar estas nuevas tareas.

---

<sup>80</sup> Las leyes previstas en la Ley de Bases de Descentralización para esta etapa preparatoria son la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de regiones.

## **Primera Etapa: Instalación y Organización de Gobiernos Regionales y Locales**

Con la aprobación y promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas de Regiones y Municipalidades se conforma el marco legislativo básico para la elección y posterior instalación de los gobiernos regionales y municipales.

La primera etapa da inicio el 1 de enero de 2003 con la instalación de los Gobiernos Regionales y con la transferencia y recepción de activos y pasivos de los antiguos CTARs a los Gobiernos Regionales; la transferencia y recepción de programas y proyectos sociales y de lucha contra la pobreza a los Gobiernos Locales; la elaboración del Plan de Capacitación y Asistencia Técnica a nivel regional y municipal; y el apoyo y la asistencia técnico-administrativa que requerían los Gobiernos Regionales y Locales para la ejecución de estas competencias.

En esta primera etapa de transferencias, al no haber sido suscrita la Ley de Acreditación, se plantearon una serie de condiciones de acceso para acceder a las transferencias. Tratándose de proyectos Sociales y Programas de Lucha contra la Pobreza se utilizaron mecanismos de verificación, como por ejemplo, la existencia de un área funcional para la ejecución de los proyectos, contar con recursos humanos capacitados en el ejercicio de la función, tener aprobados los Planes de Desarrollo Regional/Local Concertado, Planes Operativos y un Programa de Inversiones acorde con el Plan de Desarrollo.

El Plan Anual de Transferencia constituye el instrumento mediante el cual el CND, con aprobación de la Presidencia del Consejo de Ministros, determina las competencias que van a ser objeto de transferencia, previa acreditación. Para el año 2003 el Plan se centró en las transferencias de programas sociales y Proyectos Especiales del INADE a municipalidades y regiones, respectivamente, tal y como se muestra en el siguiente recuadro.

<b>Programas sociales</b>	<b>Gobiernos regionales / locales acreditados</b>	<b>Proyectos Especiales</b>
FONCODES (2 de tres programas)	241 municipios distritales	Se programaron 9 proyectos especiales, sin embargo sólo 8 fueron transferidos en el 2003 mientras que el Proyecto Chincas se entregó en el año 2004
PRONAA (3 de 12 programas)	67 municipios provinciales	
Pro Vías Rural	4 regiones (Ancash, Cajamarca, Ica y San Martín)	
ORDESUR	29 municipios distritales	

Fuente: DS 036-2003-PCM, DS-088-2003-PCM, DS 038-2004-PCM.

## Segunda Etapa: Consolidación del Proceso

El objetivo de esta etapa es lograr la promoción y apoyo para la conformación de regiones sostenibles mediante la integración o fusión de departamentos, vía referéndum; la difusión amplia de propuestas y alternativas de regiones macro, así como de las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional; y, la formulación de un plan de regionalización y de inversión descentralizada, que debía ser aprobado por Ley.

La promoción para la conformación de las regiones se impulsa mediante las Juntas de Coordinación Interregional para la conducción de proyectos en la que dos o más regiones participan. A la fecha se han conformado ocho Juntas de Coordinación Interregional de las cuales dos (Cajamarca y la Libertad y la de La Libertad y San Martín) tienen como objetivo la colaboración para el desarrollo de proyectos específicos, más que la integración regional. Las otras seis Juntas han materializado acuerdos de articulación macro regional.

El Plan Nacional de Inversión Descentralizada 2005- 2014 se constituye en un medio para articular territorialmente las acciones de desarrollo en especial las relativas a la infraestructura, la competitividad y el uso racional de los recursos naturales. El Plan ha tomado como referencia los esfuerzos en materia de prospectiva y planificación realizados por distintas instancias políticas y administrativas en los últimos años, tales como el Acuerdo Nacional, Planes de Desarrollo, Hoja de Ruta de PCM de marzo del 2004, entre otros. En la práctica se traduce en un documento que consolida los diversos esfuerzos de planificación para el desarrollo a nivel nacional.

Por otra parte, con la promulgación de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de regiones se pone en marcha los procesos para

la integración de los departamentos existentes. El primer referéndum está previsto para octubre del 2005 y se pondrá en consulta 5 propuestas de un total de 17 expedientes que fueron presentados ante el CND.

Para reforzar la generación de capacidades en el nivel regional y local, el CND ha realizado una serie de actividades de coordinación para formular un diagnóstico que le permitiera identificar los puntos a ser reforzados y diseñar programas de asistencia técnica que respondieran a la demanda de estos niveles de gobierno. De esta forma, en el nivel regional las áreas temáticas prioritarias se definieron en gerencia pública, proyectos de inversión pública, sistemas administrativos, función pública y recursos humanos, descentralización y desarrollo regional, competitividad y comercio exterior. Por su parte, en el nivel local la principal demanda por capacitación se estableció en estrategias de superación de la pobreza –principalmente en municipalidades rurales-; y en la planificación del desarrollo local <sup>81</sup>.

En gran parte de estos eventos el CND ha facilitado el contacto y debate directo de las autoridades locales con los representantes de las instituciones relacionadas con sus temas de interés prioritario. Producto de estas acciones se ha logrado definir agendas concertadas de prioridades con cada uno de esos segmentos de autoridades locales, y delinear los elementos de una agenda de prioridades coincidentes.

### **Tercera Etapa: Transferencia y recepción de competencias sectoriales**

En esta tercera etapa, iniciada en el 2004, se comienza la transferencia y recepción de competencias sectoriales, y comprende funciones y servicios a los Gobiernos Regionales y Locales, según corresponda, en materia de agricultura, agroindustria, pesquería, industria, comercio, energía, minería, transporte, comunicaciones, circulación y tránsito, vivienda y saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte.

Con la promulgación de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales se establece el marco para verificar la existencia de capacidades de gestión efectiva en los Gobiernos Regionales y Locales; consolidar y ordenar los procesos de descentralización y de modernización de la gestión del Estado; implementar un sistema de información para la

---

<sup>81</sup> CND, (2004b) Informe al Congreso, Lima, Perú

gestión pública descentralizada y certificar el efectivo funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional entre Gobiernos Regionales.

El Plan Anual de Transferencias para el 2004 se aprueba mediante D.S. 038-04-PCM. En dicho Plan el MIMDES amplía la cobertura a 58 municipalidades provinciales de los Programas de Complementación Alimentaria y a 165 municipalidades distritales de los Proyectos de Infraestructura Social y Productiva de FONCODES, y se agregan 3 nuevos Proyectos Especiales de INADE. Además, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones programó la transferencia de PROVÍAS RURAL a los Institutos Viales Provinciales.

En cuanto a la transferencia de activos productivos:

- El ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento transfiere proyectos como el Proyecto Especial. Lago Titicaca, Proyecto Especial. Sierra Centro Sur y el Proyecto Especial Tacna. Asimismo, se concreta la transferencia del Proyecto Especial Chincas (no realizada en el 2003 y reprogramada para el año 2004).
- El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) transfiere 384 máquinas a 24 regiones. Además programa la transferencia de cinco embarcaderos lacustres al Gobierno Regional de Puno, así como cuatro embarcaderos fluviales al Gobierno Regional de Loreto.
- El Ministerio de Agricultura (MINAG), transfiere 14 proyectos ganaderos de la dirección Nacional de Promoción Agraria a doce gobiernos regionales. Además, el proyecto PROALPACA a los gobiernos regionales de los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica.
- Por su parte, el Ministerio de Comercio Exterior transfiere al Gobierno regional de Cusco, el Componente Departamental del Proyecto Especial Plan COPESCO.

En ese año además, se inició la transferencia de funciones para el ejercicio de competencias en las regiones, en los sectores: Agricultura, Producción, Energía y Minas, Comercio Exterior y Turismo, y Superintendencia de Bienes Nacionales. El objetivo era permitir a las regiones el ejercicio exclusivo de algunas capacidades como: facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales, desarrollo de circuitos turísticos que pudieran convertirse en ejes de desarrollo, y administrar y adjudicar terrenos urbanos de propiedad del Estado.

El proceso de acreditación para las competencias previstas en el Plan de Transferencias 2004 se ha realizado en el primer semestre del 2005 por lo que se espera que los gobiernos regionales y locales que fueron acreditados, empiecen a ejercer dichas funciones con total independencia a partir del segundo semestre.

Para el año 2005, se ha programado la transferencia de funciones del Ministerio de Transportes y comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Energía y Minas. Este plan de transferencias ha sido aprobado el 28 julio del presente año y está por iniciarse el proceso de acreditación correspondiente. El atraso en el calendario ha hecho necesario que los plazos establecidos en el Plan Quinquenal 2005-2009 se vean modificados por lo que la transferencia efectiva de las funciones del 2005 se hará efectiva recién en marzo del 2006.

### **Cuarta Etapa: Transferencia y recepción de competencias en Salud y Educación**

La última etapa del proceso de descentralización corresponde a la transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud hacia los Gobiernos Regionales y Locales, según corresponda.

En el Plan de transferencias 2005 ya se contempla la transferencia de competencias en salud a los gobiernos regionales, con la formalización de las funciones que hasta la fecha se encuentran delegadas en las Direcciones Regionales. Además, se contempla el inicio de la adecuación administrativa del sector a los gobiernos regionales de Lima provincias, Lima Metropolitana y Callao, previo a cualquier transferencia. El proceso de transferencias en el sector salud concluiría en el año 2008 con la transferencia a los gobiernos regionales de las facultades para otorgar autorizaciones sanitarias y ser responsables del funcionamiento de los establecimientos de salud en su jurisdicción.

En lo que corresponde al sector educación, las Direcciones Regionales de Educación ya cuentan con la mayor parte de las funciones sectoriales y recursos presupuestales. La transferencia de las competencias en este sector empezará, según el plan de transferencias quinquenal, en el año 2006.

## 2. Relación de normas del proceso de descentralización

La descentralización ha registrado importantes avances en términos de la construcción de un marco legal básico y de la conformación de un ente técnico encargado de dirigir, coordinar y normar su avance. El CND ha desarrollado gran parte de toda la base legal y normativa requerida para el funcionamiento de la misma que hasta hoy ha sido expedida por el Poder Ejecutivo, en representación del Gobierno Nacional, y por el Congreso.

### *Leyes:*

1. **Ley No 27506** - Ley de Canon del 10 de octubre del 2001
2. **Ley No 27680** - Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización del 7 de marzo del 2002.
3. **Ley No 27683** - Ley de Elecciones Regionales del 15 de marzo del 2002
4. **Ley No 27783** - Ley de Bases de la Descentralización del 20 de julio del 2002
5. **Ley No 27795** - Ley de Demarcación y Organización Territorial del 25 de julio del 2002.
6. **Ley No 27867** - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 18 de noviembre del 2002.
7. **Ley No 27972** - Ley Orgánica de Municipalidades del 27 de mayo del 2003.
8. **Ley No 28056** - Ley Marco del Presupuesto Participativo, del 8 de agosto del 2003
9. **Ley No 28059** - Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, de fecha 13 de agosto del 2003
10. **Ley No 28273** - Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, del 9 de julio del 2004
11. **Ley No 28274** - Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, del 9 de julio del 2004

### *Decretos Supremos:*

1. **Nº 036-2003-PCM.**- Cronograma de Transferencia para el año 2003 a Gobiernos Regionales y Locales de fondos, proyectos y programas sociales, del 2 de abril del 2003
2. **Nº 171-2003-EF.**- Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, de fecha 26 de noviembre del 2003.
3. **Nº 015-2004-PCM.**- Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, del 29 de febrero del 2004.
4. **Nº 021-2004-PCM.**- Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales, del 19 de marzo del 2004.

5. **N° 023-2004-PCM.**- Jerarquización de los Bienes del Estado por su Alcance Nacional, Regional y Local, en el marco del proceso de la Descentralización, de fecha 24 de marzo del 2004.
6. **N° 038-2004-PCM.**- Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004, del 12 de mayo del 2004
7. **N° 063-2004-PCM.**- Reglamento de la Ley No 28274 Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, del 27 de agosto del 2004.
8. **N° 080-2004-PCM.**- Reglamento de la Ley No 28273 Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, del 16 de noviembre del 2004
9. **N° 052-2005-PCM.**- Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2005, del 28 de julio del 2005.

***Decreto Legislativo:***

1. **Decreto Legislativo N° 955.**- Descentralización Fiscal, de fecha 5 de febrero del 2004.

***Normas CND:***

1. **N° 031-CND-P-2002.**- Directiva No 001-CND-P-2002 “Procedimiento para la Transferencia de los Activos y Pasivos de los CTARs a los Gobiernos Regionales”, del 12 de diciembre del 2002.
2. **N° 008-CND-P-2003.**- Reglamento de Elecciones de Representantes al CND, del 22 de enero del 2003
3. **N° 147-CND-P-2003.**- Directiva “Procedimientos para el Saneamiento de los Bienes Muebles e Inmuebles Transferidos por los Extinguidos y Desactivados CTARs a los Gobiernos Regionales”, del 5 de diciembre del 2003.
4. **N° 150-CND-P-2003.**- Reglamento del Fondo Intergubernamental para el Desarrollo - FIDE, de fecha 8 de diciembre del 2003.
5. **N° 162-CND-P-2003.**- Plan Nacional de Descentralización 2004-2006, del 24 de diciembre del 2003
6. **N° 069-CND-P-2004.**- Directiva “Criterios y Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del Expediente Técnico para la Integración y Conformación de Regiones - Ley No 28274”, de fecha 19 de setiembre del 2004.
7. **N° 026-CND-P-2005.**- Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009, del 15 de abril del 2005.