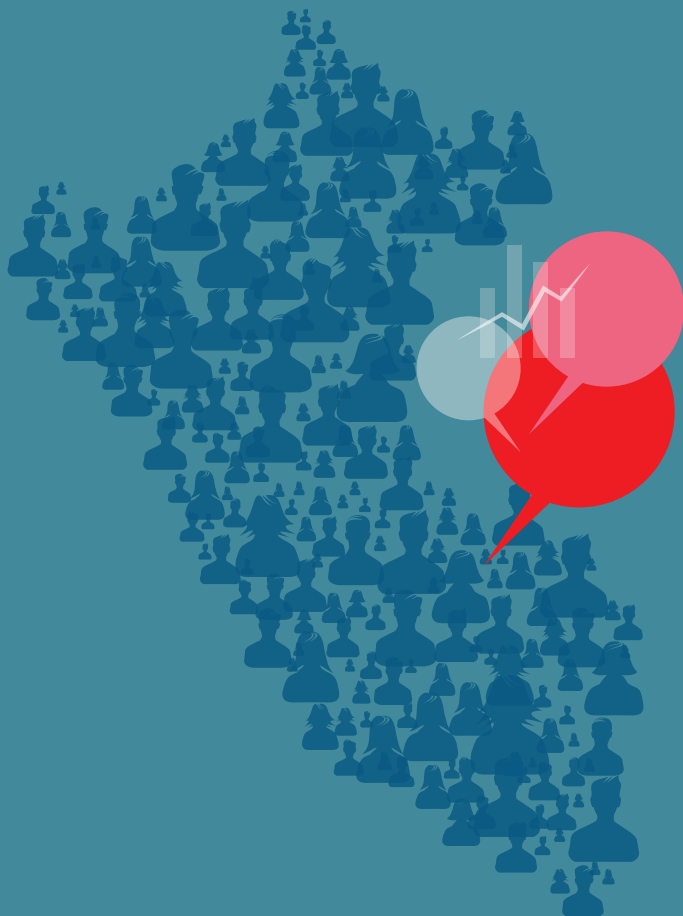




ANÁLISIS COMPARATIVO DE BALANCES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

ELABORADO POR RAÚL MOLINA MARTÍNEZ



Acuerdo Nacional
Unidos para crecer

ANÁLISIS COMPARATIVO
DE BALANCES
SOBRE EL PROCESO
DE DESCENTRALIZACIÓN

ANÁLISIS COMPARATIVO DE BALANCES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

© Acuerdo Nacional

Primera edición

La reproducción del contenido de este libro queda permitida, siempre y cuando se cite la fuente y el título arriba señalados.

Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional

Jr. Cusco 121, piso 10 - Cercado de Lima

Teléfonos: (01) 3197022, (01) 3197000 anexos 7104, 7106, 7108

www.acuerdonacional.pe

Elaboración de contenidos

Raúl Molina Martínez

Diseño y diagramación

Cymestudio / www.cymestudio.com

Impresión

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Breña

Tiraje

1500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2016-03042

Lima, febrero de 2016

Las opiniones, análisis y recomendaciones de política no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como tampoco de su junta ejecutiva ni de sus estados miembros.

ANÁLISIS COMPARATIVO
DE BALANCES
SOBRE EL PROCESO
DE DESCENTRALIZACIÓN



Acuerdo Nacional

“... hoy enfrentamos un proceso [de descentralización] sin modelo o norte claro, que requiere de acuerdo político para redefinirlo a la luz de los aprendizajes obtenidos y relanzarlo como una estrategia para atender los objetivos de desarrollo e inclusión previstos en la Constitución y la ley que siguen igual de vigentes que al momento de la aprobación de la reforma en el año 2002.”

Congreso de la República, Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de
la Gestión del Estado (2013): Informe de Evaluación del
Proceso de Descentralización a 10 años de su inicio,
Periodo Legislativo 2012-2013

Índice

▶	Siglas y abreviaturas	7
▶	Prólogo	11
▶	Presentación	13
▶	1. Balances sobre el Proceso de Descentralización	16
▶	2. Dimensiones de Análisis del Proceso	20
▶	3. Valoraciones de Aspectos del Proceso en los Balances Analizados	22
	3.1 Descentralización y democratización	25
	3.2 Descentralización administrativa	29
	3.3 Descentralización fiscal	34
	3.4 Organización territorial	38
	3.5 Gestión del proceso	42
▶	4. Conclusiones a partir de las valoraciones de los actores representados	46
	4.1 Aspectos valorados más positivamente	46
	4.2 Aspectos valorados ambivalentemente	48
	4.3 Aspectos valorados más negativamente	52
	4.4 Aspectos a los que no se ha prestado suficiente importancia	56

▶	5. Agenda para renovar la Descentralización	62
	5.1 Descentralización y democratización	62
	5.2 Descentralización administrativa	64
	5.3 Descentralización fiscal	67
	5.4 Organización territorial	69
	5.5 Gestión del proceso	71
▶	Anexo 1 › Situación actual de los aspectos analizados	74
	A1.1 Descentralización y democratización	74
	A1.2 Descentralización administrativa	78
	A1.3 Descentralización fiscal	84
	A1.4 Organización territorial	94
	A1.5 Gestión del proceso	98
▶	Anexo 2 › Fuentes documentales	102
	A2.1 Analizadas	102
	A2.2 Consultadas	104

Siglas y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	DP	Defensoría del Pueblo
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú	D.S.	Decreto supremo
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
APP	Asociación público-privada	FED	Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales, MIDÍS
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	FOCAM	Fondo de Desarrollo de Camisea
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental	FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
CCL	Consejo de Coordinación Local	FONCODES	Fondo de Compensación y Desarrollo Social
CCR	Consejo de Coordinación Regional	FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
CEPLAR	Centro de Planeamiento Estratégico Regional	GG	Gobierno General
CGR	Contraloría General de la República	GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ
CI	Comisión Intergubernamental sectorial	GL	Gobierno local
CMMDF	Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal	GN	Gobierno nacional
CND	Consejo Nacional de Descentralización (extinto)	GPC	Grupo Propuesta Ciudadana
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional	GR	Gobierno regional
D.L.	Decreto legislativo		

GSNs	Gobiernos subnacionales	MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (extinto)
IDH	Índice de Desarrollo Humano	MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
IGV	Impuesto General a las Ventas	MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo	MINAM	Ministerio del Ambiente
INC	Instituto Nacional de Cultura (extinto)	MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
JCI	Junta de Coordinación Interregional	MINCUL	Ministerio de Cultura
JNE	Jurado Nacional de Elecciones	MINDEF	Ministerio de Defensa
LBD	Ley de Bases de la Descentralización	MINEDU	Ministerio de Educación
LIICR	Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones	MININTER	Ministerio del Interior
LOF	Ley de Organización y Funciones	MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	MINSA	Ministerio de Salud
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades	MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza	MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas	MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MEM	Ministerio de Energía y Minas	MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
MGD	Matriz de gestión descentralizada	OINFE	Oficina de Infraestructura Educativa
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	ONG	Organización no gubernamental
		OPI	Oficina de Programación de Inversiones

OT	Ordenamiento territorial
OxI	Obras por impuestos
PBI	Producto bruto interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PI	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal
PMM	Programa de Modernización Municipal
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de ordenamiento territorial
PP	Presupuesto participativo
PpR	Presupuesto por Resultados
PRIo	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades
PRODES	Programa Pro Descentralización de USAID/Perú
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PRONAA	Programa Nacional de Apoyo Alimentario
RDR	Recursos Directamente Recaudados
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
R.M.	Resolución ministerial
RRHH	Recursos humanos

RRNN	Recursos naturales
RROO	Recursos Ordinarios
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SD	Secretaría de Descentralización, Presidencia del Consejo de Ministros
SEDENA	Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SSBB	Servicios básicos
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
UE	Unidad Ejecutora (presupuestal)
UF	Unidad Formuladora
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VRAEM	Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro
ZEE	Zonificación ecológica económica

 Prólogo

La publicación que tiene en sus manos, *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*, presenta una comparación de 16 balances elaborados entre los años 2009 y 2015 por 7 instituciones públicas, de la sociedad civil, de la academia y de la cooperación internacional. Constituye un “balance de balances”, solicitado por la Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional al arquitecto Raúl Molina Martínez, reconocido experto que con entrega y continuidad viene analizando la experiencia descentralista en el Perú contemporáneo.

El objetivo de este estudio es facilitar un diálogo informado y alturado que excluya diagnósticos y extremismos simplistas y que contribuya a generar nuevos consensos. Asimismo, debe permitir que el lector se forme o profundice una opinión de este proceso, que seguramente será diversa según los temas que priorice y analice.

Estos temas constituyen el núcleo del informe que presentamos, y en su mayoría fueron planteados por las instituciones cuyos balances sirvieron de base para este trabajo. De dichos balances surge inevitablemente una mirada multidimensional de la descentralización que obliga a evaluar de distinta manera sus diversos aspectos.

La descentralización es un proceso diverso en avances y con altibajos, pero es indiscutible que impulsa la formación de nuevos liderazgos políticos, alienta la participación y contribuye a la progresiva consolidación de la ciudadanía en todas las regiones del Perú. En el ámbito administrativo, y a pesar de tareas inconclusas -como la delimitación de funciones y la coordinación entre los tres niveles de gobierno-, estamos ante un proceso de asunción de responsabilidades en la gestión pública del desarrollo integral, por



ciudadanos y ciudadanas de las propias regiones, bajo la dirección de autoridades que expresan la diversidad de nuestras culturas. Su legitimidad proviene del voto popular y de su capacidad de construir instituciones.

En el decisivo campo de la actividad gubernamental, incluida la gestión pública, se dan aprendizajes producto de experiencias fallidas a evaluar con rigor, pero también logros apreciables que exhibir. Estas experiencias no se pueden desperdiciar, y un debate serio y pausado debe permitir decantar los aspectos más valiosos del aprendizaje político y técnico. De esta manera, se está dando un paso más en el proceso de democratización del Perú, en la medida en que nuevos contingentes de ciudadanos y ciudadanas asumen responsabilidades públicas en beneficio de sus coterráneos y del desarrollo nacional.

El debate sobre el futuro curso de la descentralización y la eventual constitución de regiones debe ser un proceso lento, que trasciende de lejos la corta coyuntura electoral en la que nos encontramos, y que requiere tiempo para escuchar no solo a estudiosos e instituciones públicas y privadas, sino principalmente a los actores de las experiencias recientes. A ese proceso pretendemos aportar con esta publicación.

Javier M. Iguíñiz Echeverría
Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional



Presentación

Hace 14 años se relanzó el proceso de descentralización en el Perú, incluyendo la recuperación del nivel regional de gobierno, suspendido en 1992. Además, desde 1980 se realizan en el país elecciones democráticas ininterrumpidas de alcaldes y concejos municipales provinciales y distritales.

Como precisa una reciente publicación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)¹, tanto la Constitución Política del Estado como la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) le atribuyen a esta una ambiciosa finalidad de “desarrollo integral del país”, cuyo alcance la LBD desagrega en 19 objetivos en los planos político, económico, administrativo, social y ambiental.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido desde la reforma constitucional del año 2002, que permitió relanzar el proceso de descentralización, actualmente no tenemos claridad sobre los beneficios específicos para la población que el proceso ha significado en sus distintas dimensiones, ni sobre la delimitación de competencias sectoriales entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales en varias materias de función pública, menos sobre el rol que esperamos para los gobiernos locales en las mismas, entre otros aspectos.

De otro lado, las denuncias de corrupción en varios gobiernos regionales en el año 2014 han desencadenado críticas implacables contra este nivel de gobierno y estas críticas se han extrapolado con no poca ligereza a la descentralización en su conjunto.

Casi desde que se inició el actual proceso de descentralización se han realizado diversos estudios y balances generales sobre el mismo, unos oficiales, otros no. Todos ellos ofrecen amplios recorridos y diversas perspectivas sobre los avances y limitaciones

1 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2015): “*Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*”. Lima, enero.



del proceso, pero la mayoría de ellos coinciden en que, a estas alturas, la descentralización ha perdido su ritmo y más aún, claridad y consenso sobre su orientación general. Como anota la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, *“Los últimos años (...) se evidencia una situación inercial que muestra un estancamiento de la descentralización.”*²

Debe ser por ello que tanto los críticos como los defensores del proceso coinciden en que, en el punto en el que se encuentra, la descentralización necesita volver a ser debatida, a fin de actualizar el consenso social, político e institucional sobre lo que como nación esperamos de la reforma, del desempeño del Estado en su conjunto, así como de los gobiernos regionales y municipales; y a partir de ello, ponernos de acuerdo sobre las nuevas orientaciones que debemos darle al proceso para que logre cumplir sus promesas de contribuir a una distribución más equitativa de las oportunidades en el país.

Según indica la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en su Informe Anual 2012 sobre la marcha del proceso de descentralización presentado en marzo del 2013 ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso, “a solicitud de la precitada Comisión”, dicho informe “incluye un Balance del proceso de descentralización a los diez años de su vigencia...”.³

En reacción al Informe del Poder Ejecutivo, como lo venía haciendo en años precedentes, en junio de ese mismo año, la referida Comisión del Congreso publicó su propio Informe de “Evaluación del Proceso de Descentralización a 10 años de su inicio”, en el cual planteó como conclusión lo siguiente: “... pareciera ser el momento propicio para hacer un análisis profundo del mismo,

2 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (2013): Evaluación del proceso de Descentralización a 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012-2013. Lima, junio.

3 PCM (2013): p. 7.

identificar las correcciones necesarias para que se alcancen los objetivos esperados y poder relanzar la descentralización alineada con las nuevas demandas que el país tiene.”⁴

En julio de ese mismo año, en su discurso de fiestas patrias ante el Congreso de la República, el Presidente Ollanta Humala retoma la propuesta lanzada por la Comisión y señala expresamente que “se requiere también, plantear un debate nacional sobre la efectividad del proceso de descentralización, en el cual venimos avanzando hace ya una década.”⁵

No obstante, han transcurrido más de dos años y, a pesar de haber sido planteado desde el Congreso y la Presidencia de la República, a la fecha ese debate aún no se ha concretado. Muy recientemente, la ANGR ha insistido en la necesidad y relevancia del mismo: “... creemos indispensable impulsar un debate nacional, una reflexión argumentada, que nos permita avanzar en la corrección de una reforma que resulta indispensable para el país, pero que sin duda debe ser reordenada a la luz de su corta aunque intensa experiencia.”⁶

Este trabajo, elaborado a solicitud de la Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, busca contribuir a alimentar ese indispensable debate aún no concretado, más aún ante la perspectiva de una próxima elección presidencial y parlamentaria nacional. Para ello propone como insumo un análisis y sistematización de los diversos estudios existentes de balance sobre el proceso de descentralización, que sirva de base para iniciar dicho debate del proceso.

Raúl Molina Martínez
Experto en descentralización y políticas públicas

4 Congreso de la República (2013): pp 75-76.

5 PCM (2104): p. 119.

6 ANGR (2015): p. 12.

► 1. Balances sobre el Proceso de Descentralización

La práctica de elaborar informes anuales de evaluación del proceso de descentralización se origina en la 9ª Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que establece que “La Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República evalúa anualmente el desarrollo del proceso de descentralización en base al Informe que hace llegar al Congreso el Consejo Nacional de Descentralización, con la participación de los Presidentes de los Gobiernos Regionales”.

El Consejo Nacional de Descentralización (CND) presenta su primer informe al Congreso de la República en el año 2004. Cuando el CND se extingue en enero del 2007, siendo reemplazado por una Secretaría de Descentralización en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), esta última hereda la obligación de presentar al Congreso de la República informes anuales de evaluación del proceso de descentralización; lo cual es confirmado en diciembre de ese mismo año por la Ley Orgánica

del Poder Ejecutivo, que incluye entre las funciones del Presidente del Consejo de Ministros, la de informar anualmente al Congreso de la República acerca del desarrollo del proceso⁷.

Desde el 2004, esta práctica se mantiene ininterrumpidamente por el propio CND durante su existencia y, luego, directamente por la PCM. De esa larga serie de informes, en este documento se retoman el correspondiente al año 2009, que intentó hacer una primera mirada de conjunto al proceso a siete años de su lanzamiento, así como los informes presentados por la PCM en los años 2012, 2013 y 2014:

- Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Hacia la Primera Década, de junio 2009;
- Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011, de abril 2012;
- Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012, de marzo 2013, que como se ha indicado incluye un balance del proceso a 10 años de su inicio, solicitado expresamente por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República;

7 Ver Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158, artículo 19, numeral 5.

- Informe Anual del Proceso de Descentralización al 2013, de abril 2014.

A partir del año 2007⁸, siguiendo a la desactivación del CND, la propia Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso inicia la elaboración de sus propios informes de evaluación del proceso, con base en los que le presenta la PCM. En este documento se consideran los informes anuales elaborados por la citada Comisión del Congreso correspondientes a los periodos legislativos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014:

- Evaluación del Proceso de Descentralización. Agenda para relanzar el proceso. Informe Anual Periodo de Sesiones 2011-2012, de junio 2012;
- Evaluación del Proceso de Descentralización a 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012-2013, de junio 2013, que propone “hacer un análisis profundo” del proceso;
- Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Anual 2013-2014, de junio 2014.

Este esfuerzo continuado de evaluación regular del proceso de descentralización fue acompañado, prácticamente desde su inicio, por otros actores vinculados al proceso.

Además de los aportes que por ley los gobiernos regionales hacen a los informes anuales de la PCM, iniciando el año 2011 la ANGR hizo un primer esfuerzo con ese propósito expresado en la publicación “Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009)”⁹. Luego, a inicios del año 2012, la ANGR presentó su propio informe evaluativo del proceso ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Seguidamente, a fines del año 2013, con la colaboración del Grupo Propuesta Ciudadana, la Secretaría Técnica de la ANGR difundió un balance del proceso de descentralización y propuesta de agenda para el mismo. Finalmente, en enero del 2015, la ANGR presentó una publicación aportando una mirada crítica de conjunto a lo transcurrido del proceso de descentralización, además de recopilar un conjunto de experiencias positivas de gestión regional. Los tres últimos documentos citados son analizados en este informe.

8 Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (2007): “Desarrollo del proceso de descentralización. Informe de evaluación 2006-2007”. Lima, julio.

9 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2011): “Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009)”. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), enero.

Adicionalmente, varias otras instituciones públicas, de la cooperación internacional y de la sociedad civil han contribuido al esfuerzo de balance y evaluación de lo recorrido en el proceso de descentralización.

Así, desde el año 2003 el Grupo Propuesta Ciudadana¹⁰ ha publicado sucesivos estudios de análisis sobre el proceso de descentralización; entre ellos se pueden destacar sus Reportes Nacionales de Vigilancia del Proceso de Descentralización N° 11 abarcando los años 2003 a 2006, N° 14 referido al 2007 y N° 17 correspondiente al 2008. En este estudio se considera su último trabajo de balance y propuestas respecto al proceso presentado en el 2013.

Por su parte, desde el año 2005¹¹, el Programa Pro Descentralización de USAID ha publicado ininterrumpidamente informes anuales de evaluación del proceso de descentralización, en general uno o dos meses antes al correspondiente a la PCM, los que son usados como referentes por varios analistas del proceso. En este documento se consideran los informes anuales de evaluación del proceso de descentralización elaborados por Pro Descentralización en los años 2012 (a julio de ese año), 2013 y 2014.

¹⁰ Consorcio formado por 11 organizaciones no gubernamentales con sedes en Lima y 9 departamentos del país.

¹¹ Programa Pro Descentralización PRODES (2005): *"Proceso de descentralización 2004: Balance y recomendaciones para una agenda pendiente"*. Lima, marzo.

Entre los años 2008 a 2010, la Defensoría del Pueblo se unió a este esfuerzo evaluativo a través de tres Informes Defensoriales sobre aspectos específicos relacionados al proceso de descentralización:

- ▶ Informe Defensorial N° 133: "¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local" de febrero 2008;
- ▶ Informe Defensorial N° 141: "Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales" de marzo 2009;
- ▶ Informe Defensorial N° 148: "Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación" de febrero 2010.

Asimismo, a fines del año 2012, las universidades del departamento de Arequipa, articuladas por el Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano, convocaron una iniciativa bautizada como Cátedra Arequipa, cuya Primera Sesión se enfocó en el tema "Diez años de descentralización: Balance y perspectivas". Las ponencias presentadas en dicho evento fueron recopiladas y publicadas al año siguiente por el Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano, cuyos análisis y aportes han sido considerados para este documento.

Por último, en el año 2013, la Contraloría General de la República (CGR) se propuso realizar una evaluación general de lo avanzado en el proceso de descentralización, incorporando la perspectiva del Sistema

Nacional de Control gubernamental. Este estudio fue publicado por la CGR el año siguiente y también ha sido considerado en el análisis del presente informe.

Balances sobre el Proceso de Descentralización analizados

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	▶ 2012: Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. ▶ 2013: Balance de la Reforma Descentralista y la Política del Gobierno Actual en la Materia. Propuesta de Agenda. ▶ 2015: Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional.
Congreso de la República: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	▶ 2012: Evaluación del Proceso de Descentralización. Agenda para relanzar el proceso. Informe Anual Periodo de Sesiones 2011-2012. ▶ 2013: Evaluación del Proceso de Descentralización a 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012-2013. ▶ 2014: Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Anual 2013-2014.
Contraloría General de la República	▶ 2014: Estudio del proceso de descentralización en el Perú, desde una perspectiva del control gubernamental.
Grupo Propuesta Ciudadana	▶ 2013: Perú: Balance de la Reforma Descentralista y la Política del Gobierno Actual en la Materia. Propuesta de Agenda para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
Instituto Gobierno y Desarrollo Humano, Cátedra Arequipa	▶ 2013: Primera Sesión: Diez Años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas.
Presidencia del Consejo de Ministros	▶ 2009: Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Hacia la Primera Década. ▶ 2012: Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. ▶ 2013: Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012. ▶ 2014: Informe Anual del Proceso de Descentralización al 2013.
Programa ProDescentralización de USAID	▶ 2012: Proceso de Descentralización: Balance y agenda a julio de 2012. ▶ 2013: Informe Anual del proceso de descentralización 2012. ▶ 2014: Informe Anual sobre el proceso de descentralización 2013: los retos de la gestión descentralizada.

▶ 2. Dimensiones de Análisis del Proceso

Como se ha anticipado, el propósito de este trabajo es sistematizar lo más objetivamente posible las percepciones –en términos de fortalezas y limitaciones– que diversos estudios sobre la descentralización han expresado respecto a diversos aspectos de la misma.

Un primer desafío para ello fue definir una lista común de aspectos sobre la cual organizar la sistematización, contraste y análisis de las percepciones de los actores a los que esos estudios representan. Para ello se decidió partir de la organización temática usada por los propios balances analizados.¹²

La relación de temas así obtenida se organizó en función de las dimensiones habituales que se usan en la literatura para analizar las reformas descentralizadoras: política, administrativa y fiscal.

- ▶ A la dimensión política se le asoció la noción de democratización considerando la relevancia que tuvo este objetivo en la coyuntura de transición democrática en la que se relanzó la descentralización en el año 2002.

- ▶ A la dimensión administrativa se le incorporó el tema transversal de desarrollo de capacidades y gestión del personal al servicio del Estado, así como el de las reformas organizativas que diversos gobiernos regionales han impulsando en su institucionalidad, temas ambos claves para la implementación de la descentralización administrativa.
- ▶ En la dimensión fiscal se consideran los temas de los ingresos como de los gastos de los niveles sub-nacionales de gobierno.
- ▶ A esas tres dimensiones básicas se agregó una de organización territorial por la característica del actual proceso en el Perú que asoció un objetivo de regionalización a la descentralización propiamente dicha, aunque hasta la fecha la regionalización se haya quedado asentada a escala de los departamentos. En esta dimensión se ha incorporado también los temas de desarrollo económico descentralizado y su vínculo con el ordenamiento territorial, así como los procesos de demarcación y saneamiento de límites entre circunscripciones político-administrativas.
- ▶ Finalmente se ha considerado una dimensión transversal de gestión del proceso de descentralización que reúne los temas referidos al marco institucional para la conducción del proceso así como para la articulación intergubernamental, indispensable en un Estado en curso de descentralización, tanto entre el nivel nacional y los niveles

¹² Además de las propuestas de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016 (versión de julio 2012) y de Plan Nacional de Descentralización 2013-2016 (versión de setiembre 2013) elaboradas por la Secretaría de Descentralización.

sub-nacionales como entre éstos, sea entre entidades de un mismo nivel (asociativismo y mancomunidades) como de niveles sucesivos (articulación regional-local). En esta dimensión se ha incluido también el tema de seguimiento y evaluación del proceso, al cual justamente buscan contribuir los diversos estudios de balance de la descentralización que son materia prima de este trabajo.

Producto de todo ello se ha identificado veinte (20) temas organizados en las cinco dimensiones ya mencionadas, los cuales han servido de base para ordenar la sistematización de las percepciones sobre el proceso de descentralización expresadas en los estudios que han sido fuente para este trabajo.

Dimensiones	Temas
Descentralización y democratización	1. Creación de nivel intermedio de gobierno 2. Representación política 3. Mecanismos de participación ciudadana (CCR y CCL, PDC, Presupuesto Participativo, revocatorias) 4. Transparencia, acceso a información pública, rendición de cuentas y gobierno abierto
Descentralización administrativa	5. Delimitación de competencias 6. Transferencia de funciones 7. Gestión descentralizada y rectoría nacional 8. Servicio civil y desarrollo de capacidades 9. Reformas institucionales regionales
Descentralización fiscal	10. Estructura de ingresos subnacionales 11. Descentralización de recursos por efecto del canon 12. Política general de descentralización fiscal 13. Gasto subnacional (eficacia, calidad) y presupuesto por resultados
Organización territorial	14. Demarcación territorial 15. Reorganización territorial: regionalización, mancomunidades 16. Ordenamiento territorial y desarrollo económico
Gestión del proceso	17. Conducción del proceso 18. Articulación nacional/subnacional (CCI, comisiones intergubernamentales) 19. Articulación subnacional: asociaciones de alcance nacional, articulación territorial 20. Monitoreo y evaluación del proceso

▶ 3. Valoraciones de Aspectos del Proceso en los Balances Analizados

Con base en las dimensiones y temas planteados, la tabla que sigue recoge y contrasta las percepciones de los actores seleccionados sobre cada uno de esos temas, expresadas en sus estudios de balance del proceso de descentralización que han sido fuentes para este estudio.

Se ha seleccionado estudios difundidos a partir del año 2012 y que se refieran al proceso de descentralización en su conjunto. La relación de estudios considerados se ha mostrado en la tabla que cierra el capítulo 1 de este documento, así como también puede verse en la sección 2.1 del Anexo 2. Fuentes Analizadas.

Los actores representados en los estudios seleccionados son los siguientes:

- ▶ En el ámbito del sector público: el Congreso de la República, a través de su Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros y la Asamblea

Nacional de Gobiernos Regionales, representando a este nivel de gobierno, tres actores que analizan el proceso de manera continua desde hace varios años, además de la Contraloría General de la República, que recién incursionó en ese esfuerzo.¹³

- ▶ En el ámbito de la cooperación internacional: el Programa Pro Descentralización de USAID-Perú que, como se ha indicado, también publica informes anuales sobre el proceso.
- ▶ En el ámbito de la sociedad civil: el Grupo Propuesta Ciudadana que continuamente aporta análisis y pronunciamientos sobre la marcha de la descentralización.
- ▶ En el ámbito de la academia: la iniciativa Cátedra Arequipa que vincula a varias universidades de ese departamento, a través de su primera publicación dedicada a hacer un balance de la descentralización.

En las columnas dos y tres de la tabla se identifica las apreciaciones positivas (fortalezas) y/o negativas (limitaciones) expresadas por cada uno de los actores en uno o más de sus trabajos analizados respecto al tema al que se refiere la sección respectiva de la tabla. En los casos en que

13 Los trabajos de la Defensoría del Pueblo mencionados en la sección anterior no se consideraron porque son anteriores al 2012 y no abarcan a la descentralización en todas sus facetas.

figuran casillas vacías es porque, en los documentos fuente analizados, los respectivos actores no efectuaron ninguna valoración expresa sobre ese aspecto.

Como las apreciaciones contenidas en los documentos se refieren a determinados aspectos de cada tema y estos no son en todos los casos los mismos o no han sido tratados con un mismo alcance, en las columnas siguientes se hace una descripción de las ideas fuerza de esas apreciaciones, diferenciándolas entre aspectos valorados por las distintas fuentes como fortalezas o limitaciones del proceso de descentralización.

Finalmente, en el recuadro debajo de la sección de la tabla referida a cada tema analizado, a modo de marco contra el cual contextualizar las valoraciones de las fuentes consultadas, se aportan algunos elementos de la situación actual del proceso de descentralización en ese tema, basada en información objetiva que se desarrolla con mayor detalle en el Anexo 1. Situación Actual de los Aspectos Analizados.

3.1 Descentralización y democratización

► Tema 1: Creación de nivel intermedio de Gobierno

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso			► ANGR, Contraloría, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › valoran positivamente la creación de un nivel intermedio de gobierno. ► Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › valoran lo que ello implica para la formación de nuevos liderazgos políticos.	
PCM				
ANGR	+			
Contraloría de la República	+			
Pro Descentralización				
Grupo Propuesta Ciudadana	+			
Cátedra Arequipa	+			
SITUACIÓN ACTUAL				
► 2014 › ► Cuarta elección sucesiva de gobiernos regionales democráticamente elegidos (11ª a nivel local, desde 1981). ► Múltiples denuncias de corrupción enfocadas en el nivel regional. ► 2015 › ► ANGR presentó 46 experiencias positivas de gestión regional representando a 21 de los 26 gobiernos regionales (Incluye a la MML en su dimensión de gobierno regional).				

► Tema 2: Representación política

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso		-		► Mayoría de actores › advierte creciente fragmentación de la representación política en últimos procesos electorales. ► ANGR, Contraloría, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › ello afecta la retroalimentación entre escalas de representación (nacional, regional y local). ► Comisión del Congreso y PRODES › llaman atención sobre aumento de procesos de revocatoria y riesgos para la gobernabilidad (conflictividad social).
PCM ¹				
ANGR		-		
Contraloría de la República		-		
Pro Descentralización		-		
Grupo Propuesta Ciudadana		-		
Cátedra Arequipa		-		

SITUACIÓN ACTUAL
► Última elección subnacional › ► Baja presencia y representatividad de partidos políticos nacionales a nivel descentralizado. ► Fragmentación de representación política a nivel subnacional. ► Preocupa que 1900 candidatos hayan tenido sentencias judiciales y 345 tengan condenas vigentes, por lo cual debieron ser impedidos de participar en el proceso.²

¹ PCM no se pronuncia sobre descentralización política, desde su ubicación sería difícil hacerlo.

² Eduardo Ballón (2014): *Nota Técnica 1: Las elecciones descentralizadas de octubre 2014* (no publicada), citando al diario La República y al sitio web El Útero de Marita.

► **Tema 3: Mecanismos de participación ciudadana (CCR-CCL, PDC, PP, revocatorias)**

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso	+	-	Todos › resaltan positivamente los mecanismos de participación ciudadana incorporados en el proceso de descentralización (planes de desarrollo concertado, presupuestos participativos, CCR y CCL).	Mayoría › también resalta sus limitaciones: ► Comisión del Congreso, PCM, PRODES y Cátedra Arequipa › limitaciones de los CCR y CCL; ► Comisión del Congreso, Contraloría, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › diseño estándar de los mecanismos normados no considera diferencias territoriales; ► Comisión del Congreso y Cátedra Arequipa › aplicación discrecional por parte de autoridades; ► Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › no han favorecido respuestas efectivas a prioridades ciudadanas.
PCM	+	-		
ANGR	+			
Contraloría de la República	+	-		
Pro Descentralización	+	-		
Grupo Propuesta Ciudadana	+	-		
Cátedra Arequipa	+	-		

SITUACIÓN ACTUAL
► Autoridades cumplen formalmente con mecanismos obligatorios de participación ciudadana; no están necesariamente comprometidas con su razón de ser. ► Mayor participación de actores institucionales: más capacidad de acceso que ciudadanos individuales. ► Disminuye interés de ciudadanos en participar: costos y escasa incidencia en las políticas públicas. ► Varios estudios coinciden que estas tendencias son más agudas en ámbitos urbanos y de mayor concentración de población; las circunscripciones rurales y alejadas conservan mayor dinamismo y representatividad.



► Tema 4: Transparencia, acceso a información pública, rendición de cuentas, gobierno abierto

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso	+		Casi todos los actores › valoran positivamente las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas que tienen los gobiernos subnacionales.	
PCM	+			
ANGR	+			
Contraloría de la República				
Pro Descentralización	+			
Grupo Propuesta Ciudadana	+			
Cátedra Arequipa				

SITUACIÓN ACTUAL
► Denuncias de corrupción enfocadas en el nivel regional. ► Cumplimiento formal de rendición de cuentas por gobiernos regionales. Mayoría de gobiernos locales no cumplen porque la LOM no desarrolla su obligación constitucional de rendición de cuentas. ► Informe de la Defensoría del Pueblo (2013): gobiernos regionales cumplieron más de 75% de los requisitos de información exigibles en su respectivo Portal de Transparencia estándar y 13 (52%) lo hicieron en 90% o más, significando un notable progreso con respecto al año anterior. ► Diferencias en capacidades de acceso y uso de información pública entre actores individuales e institucionales.

3.2 Descentralización administrativa

► Tema 5: Delimitación de competencias

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso		-	► PCM › valora LOPE y LOFs de ministerios como medios para contribuir a aclarar delimitación de competencias entre niveles de gobierno. ► PRODES › destaca que, a enero de 2014, 10 ministerios hayan aprobado su LOF.	► Actores públicos, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › resaltan imprecisa delimitación de competencias. ► Contraloría › señala que LOPE ha sido tardía. ► PCM y Contraloría › aluden a que está pendiente aclaración de competencias. ► Grupo Propuesta Ciudadana › reconoce potencial de LOPE y LOFs para delimitar competencias, pero observa que pocos sectores hayan aprobado su LOF.
PCM	+	-		
ANGR		-		
Contraloría de la República		-		
Pro Descentralización	+			
Grupo Propuesta Ciudadana		-		
Cátedra Arequipa		-		

SITUACIÓN ACTUAL
► Mayoría de competencias públicas son compartidas. ► Cuando LOPE estableció como competencia nacional la rectoría en políticas nacionales y sectoriales, convirtió en compartidas las pocas competencias exclusivas de los gobiernos subnacionales. No es claro cómo se enlazan los niveles de gobierno en el ciclo de gestión de los bienes y servicios públicos a los que se refieren las competencias.

► Tema 6: Transferencia de funciones

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso	+	-	Todos › resaltan avances en transferencia de funciones a gobiernos regionales, aunque con matices: ► Comisión del Congreso › prácticamente se ha completado transferencia legal; ► PCM › avance sostenido; ► ANGR › proceso prácticamente concluido; ► Contraloría › transferencia progresiva; ► PRODES, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › más de 90% de funciones regionales transferidas; ► Solo PRODES › resalta transferencia de programas a nivel local.	► Comisión del Congreso, PCM y Contraloría › señalan que transferencia de funciones se ha hecho sin costeo de su ejercicio, ni desarrollo de capacidades (“Shock de la Descentralización” en 2011). ► Contraloría › precisa que no fue ni progresiva, ni ordenada como manda la ley. ► PRODES › transferencia se hizo sin recursos.
PCM	+	-		
ANGR	+	-		
Contraloría de la República	+	-		
Pro Descentralización	+	-		
Grupo Propuesta Ciudadana	+	-		
Cátedra Arequipa	+	-		

SITUACIÓN ACTUAL
► Gobiernos regionales: según PCM, a diciembre 2012 y sin contar la MML, la transferencia tenía un avance de 95,9%, prácticamente sin cambios desde el 2009. ► Gobiernos locales: principales avances hasta 2011: transparencia de programas y servicios sociales a cargo de MIMP y pilotos de municipalización educativa. ► Enfoque de MIDIS representa regreso a un modelo desconcentrado de ejecución de la política social; replica algunos programas que ya habían sido municipalizados (Q’ali Warma por desayunos escolares, Cuna Más por Wawawasi). ► ANGR, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa: advierten sobre tendencia reciente a recentralización.

► Tema 7: Gestión descentralizada y rectoría nacional

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso		-	► PCM › valora enfoque de gestión descentralizada (DS 047-2009-PCM y Plan de Transferencias de Mediano Plazo 2011-2015). ► Cátedra Arequipa › destaca experiencias innovadoras de gestión descentralizada a nivel local e inicialmente a nivel regional.	► Sistema administrativos limitan la gestión descentralizada: ► Comisión del Congreso › son complejos; ► ANGR y Grupo Propuesta Ciudadana › son controlistas; ► Contraloría › son rígidos y descoordinados. ► ANGR, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › aluden a debilidad del CEPLAN y del sistema de planeamiento; y Cátedra Arequipa › a su tardía creación. ► ANGR, PRODES, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › resaltan que ningún ministerio se ha reformado por efecto de la transferencia de funciones.
PCM	+			
ANGR		-		
Contraloría de la República		-		
Pro Descentralización		-		
Grupo Propuesta Ciudadana		-		
Cátedra Arequipa	+	-		

SITUACIÓN ACTUAL
► Pocos ministerios han avanzado en desarrollo de gestión descentralizada: débil capacidad de rectoría; y tendencia a competir con gobiernos subnacionales en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos. ► Fuerte control del MEF sobre sistemas administrativos nacionales: es rector de 6 que permiten su poder sobre el ciclo del gasto. ► Debilidad del CEPLAN. ► Sector público centrado en cumplir procedimientos internos, más que en proveer servicios de calidad a las personas. A pesar de las limitaciones, diversos gobiernos regionales han desarrollado experiencias positivas de gestión descentralizada.

► Tema 8: Servicio civil y desarrollo de capacidades

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso			► PCM y Contraloría › destacan aprobación de Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades (2010) y creación de SERVIR. ► PRODES › resalta el aporte del Cuerpo de Gerentes Públicos como instrumento de apoyo al fortalecimiento de la gestión subnacional.	► PCM › reconoce que Plan se ha implementado muy parcialmente. ► PCM y Contraloría › señalan que capacitación desde el nivel nacional se hace de forma descoordinada. ► Contraloría › señala que no hay una rectoría clara en la materia.
PCM	+	-		
ANGR				
Contraloría de la República	+	-		
Pro Descentralización	+			
Grupo Propuesta Ciudadana				
Cátedra Arequipa				

SITUACIÓN ACTUAL
Tránsito hacia nuevo régimen de servicio civil es lento. A mayo del 2015, de un universo de más de dos mil entidades públicas, 141 han iniciado este proceso, de las cuales 37 son entidades subnacionales (26.2%): ► 6 gobiernos regionales (24%); ► 13 municipalidades provinciales, incluida la MML (6.6%); 14 distritales (0.8%); y ► 4 organismos públicos especializados municipales (3 de la MML y uno de la Municipalidad Provincial de Trujillo).

► Tema 9: Reformas institucionales regionales

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso			► ANGR, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › valoran procesos de reforma institucional regional: gobiernos regionales buscan formas de organización que les permita cumplir su rol de gobierno intermedio. ► ANGR y Grupo Propuesta Ciudadana › destacan creación de 8 CEPLARs, tres de los cuales estarían en funciones: La Libertad, Piura y Cusco.	► Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › organización de gobiernos regionales es producto de yuxtaposición de CTAR, direcciones regionales sectoriales y órganos establecidos por la LOGR. ► Contraloría › diseño organizacional regional poco flexible; no obstante, pocos gobiernos regionales se atreven a reformarlo por temor a incumplir la LOGR. ► Grupo Propuesta Ciudadana › señala limitaciones de los CEPLARs.
PCM				
ANGR	+			
Contraloría de la República		-		
Pro Descentralización				
Grupo Propuesta Ciudadana	+	-		
Cátedra Arequipa	+	-		
SITUACIÓN ACTUAL				
► Arequipa convierte direcciones regionales sectoriales en gerencias regionales y crea Autoridad Regional de Medio Ambiente. ► La Libertad y Lambayeque siguen modelo de gerencias sectoriales. ► Huancavelica integró en una unidad ejecutora multisectorial, unidades de gasto de cada provincia. ► Cajamarca y Junín no lograron implementar reformas. ► San Martín inició proceso sostenido de reforma: destacan los dos Proyectos Especiales que le fueron transferidos por INADE, que le permitieron invertir en 2014, diez veces más recursos públicos que en 2006³. San Martín y otros gobiernos regionales amazónicos crearon su Autoridad Regional Ambiental, o están en proceso de hacerlo.				

3 Molina, Raúl y Arguedas, Cinthya (2015): "Sistematización de la experiencia de reforma y modernización institucional del Gobierno Regional de San Martín" (informe de consultoría). Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo implementada por la GIZ.

3.3 Descentralización fiscal

► Tema 10: Estructura de ingresos subnacionales

VALORACIONES				
FUENTES	+	−	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (−)
Comisión del Congreso		−	► PCM › expresa que “<i>finanzas públicas de gobiernos subnacionales no ponen en riesgo sostenibilidad fiscal del Estado</i>”. ► Desde el inicio del proceso se colocaron límites rígidos al endeudamiento subnacional, a través de reglas fiscales incorporadas por Ley 27958 y por D.L. 955. ► Los ingresos de los gobiernos subnacionales por operaciones oficiales de crédito no sobrepasaron 1% del total de sus ingresos en el año 2011.⁴	Capacidad de recaudación: ► Grupo Propuesta Ciudadana › gobierno nacional recauda más de 90% de tributos; ► PCM › limitaciones institucionales regionales para recibir competencias tributarias; ► Contraloría › deficiente recaudación local. Sistema de transferencias, autonomía fiscal: ► Comisión de Congreso, ANGR, PRODES y Grupo Propuesta Ciudadana › dependencia de transferencias nacionales limita autonomía fiscal subnacional. Relación competencias-recursos: ► PCM, ANGR, Contraloría y Grupo Propuesta Ciudadana › brecha entre ambos; ► Cátedra Arequipa: transferencias desiguales e inestables (peso relativo de canon).
PCM	+	−		
ANGR		−		
Contraloría de la República		−		
Pro Descentralización		−		
Grupo Propuesta Ciudadana		−		
Cátedra Arequipa		−		

SITUACIÓN ACTUAL
Capacidad de recaudación: ► Gobiernos regionales: establecen tasas, representan poco más de 3% de sus ingresos. ► Gobiernos locales: cuentan con 6 impuestos, cuyas bases son fijadas por el Congreso, y establecen tasas. Entre 2002-2011, la recaudación promedio fue 2,2% pese al crecimiento de la economía nacional, por el esfuerzo de un grupo reducido de municipalidades, en el ámbito de Lima Metropolitana y algunas capitales de departamento, que fortalecieron sus administraciones tributarias. Sistema de transferencias, autonomía fiscal: ► Gobiernos regionales: estructura de ingresos se basa en transferencias de recursos ordinarios, que disponen de reducida autonomía fiscal y asignativa. ► Gobiernos locales: su estructura de ingresos combina canon, ingresos propios y FONCOMUN. Como parte de estrategia contracíclica, por crisis financiera internacional (2008-2009), MEF fomentó el gasto y la inversión pública subnacional a través de instrumentos como FONIPREL (2008), fideicomiso regional y autorización de transferencias de partidas sectoriales (2009), PI, PMM⁵ (2010). Ello explica el crecimiento que en los últimos años han mostrado los recursos ordinarios en la estructura de ingresos municipales, bajo la forma de incentivos y/o transferencias condicionadas, al punto de que en el 2011 sobrepasaron la participación del FONCOMUN y los ingresos propios municipales (impuestos y tasas principalmente)⁶. Relación competencias-recursos: ► Según PCM (2013), a diciembre de 2012 solo se había transferido a los gobiernos regionales S/. 596,69 millones asociados explícitamente a funciones sectoriales. Sin embargo, entre 2004 y 2011, los recursos ordinarios transferidos al nivel regional, destinados principalmente a financiar el ejercicio de las funciones sectoriales, creció más de 80%⁷. En el 2011, 73% del gasto regional de recursos ordinarios fue destinado a la gestión de servicios de educación y salud. Por tanto, los recursos otorgados para financiar las funciones transferidas son mucho mayores que lo identificado por PCM, pero han crecido por vías paralelas al proceso de transferencia de competencias sectoriales.

4 Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ (2013): p. 81.

5 A partir del 2012 se consolidaron en el actual Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.

6 Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ (2013): p. 278.

7 Fuente: MEF, para la CMMDF 2012.

► Tema 11: Descentralización de recursos por efecto del canon

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso	+	-	Mayoría de actores › resaltan que ha habido un importante incremento de recursos para gobiernos subnacionales en el marco de la descentralización.	► ANGR, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › afirman que canon explica incremento de recursos; ► PCM › reconoce que fundamentalmente se debe a ello. ► Comisión del Congreso y Contraloría › afirman que canon deforma ingresos subnacionales; ► Cátedra Arequipa › manifiesta que es fuente de notables inequidades entre ámbitos territoriales.
PCM	+	-		
ANGR	+	-		
Contraloría de la República		-		
Pro Descentralización				
Grupo Propuesta Ciudadana	+	-		
Cátedra Arequipa	+	-		

SITUACIÓN ACTUAL
El incremento de los recursos públicos descentralizados se debió al crecimiento exponencial que mostraron, entre 2005 y 2012, las transferencias a los gobiernos subnacionales por conceptos de canon, sobrecanon, regalías y FOCAM; y no a una política expresa de descentralización fiscal. Esto generó fuertes desigualdades: ► En el 2011, 64,7% de los recursos distribuidos por concepto de canon, regalías y similares se concentraron en el 10% de gobiernos locales, mientras que un 25,6% de ellos recibieron menos de S/. 1000 cada uno. ► Nivel de concentración fue mayor en canon minero: entre 2009 y 2011, el 80% se concentró en los gobiernos locales de Ancash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Moquegua, Puno y Tacna. ► Decrecimiento del canon desde 2013: el canon minero ha caído 42% en los dos últimos años, y el pesquero 40%; el hidroenergético creció fuerte de 2012 a 2013 y decayó ligeramente en 2014; el petrolero ha crecido algo; y el gasífero se ha mantenido estable.

► Tema 12: Política general de descentralización fiscal

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso	+	-	► Comisión del Congreso, PCM, ANGR y Grupo Propuesta Ciudadana › valoran creación de Comisión de Descentralización Fiscal (CMMDF); y ► PCM y ANGR › la resaltan como espacio para construcción de consensos.	Descentralización fiscal: ► ANGR › sin avance; ► Comisión del Congreso › entrampada; ► Cátedra Arequipa › con muy poco avance; ► PRODES › no ha habido descentralización fiscal.
PCM	+			
ANGR	+	-		
Contraloría de la República				
Pro Descentralización		-		
Grupo Propuesta Ciudadana	+			
Cátedra Arequipa		-		

SITUACIÓN ACTUAL
► La CMMDF se instaló en mayo del 2010, al año siguiente presentó su <i>Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal</i>. ► La Ley de Presupuesto del Sector Público 2012 dispuso que la CMMDF evalúe la viabilidad de esa Propuesta Técnica y elabore el Plan de Acción para su implementación. Esta nueva Comisión se instaló en mayo del 2012 y en setiembre del 2013 culminó su <i>Informe Técnico Final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas</i>. ► Hasta fines del 2013, el Poder Ejecutivo no había presentado ese informe al Congreso de la República.

► Tema 13: Gasto subnacional (eficacia, calidad), Presupuesto por Resultados

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso	+	-	► Todos › valoran incremento progresivo de la capacidad de gasto de inversión de los gobiernos subnacionales; y ► Contraloría › lo hace con respecto al gasto enmarcado en programas presupuestales (PpR).	► Comisión de Congreso › considera que el PpR limita autonomía de decisión de gobiernos subnacionales; y ► Cátedra Arequipa › que recentraliza decisiones de gasto.
PCM	+			
ANGR	+			
Contraloría de la República	+			
Pro Descentralización	+			
Grupo Propuesta Ciudadana	+			
Cátedra Arequipa	+	-		
SITUACIÓN ACTUAL				
► Según cifras provistas por el MEF a la CMMDF 2012, en términos nominales, entre 2004 y 2011, el gasto total de los gobiernos regionales creció en 120% y el de los gobiernos locales en 194,6%. ► En el caso de gasto de inversión pública, los incrementos fueron aún más notables: en el mismo periodo, la inversión pública de los gobiernos regionales creció en 487% y la de los gobiernos locales en 372%. En los años siguientes la inversión pública regional y local siguió creciendo. ► En cuanto al destino de la inversión pública: salud y saneamiento, transportes (vialidad), educación y cultura representaron en el 2011 más de 70% de la inversión total, tanto regional como local.				

3.4 Organización territorial

► Tema 14: Demarcación territorial

VALORACIONES				
FUENTES	+	–	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (–)
Comisión del Congreso		–		▶ ANGR, Contraloría, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › límites imprecisos entre circunscripciones. ▶ ANGR, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › fragmentación municipal. ▶ Comisión del Congreso › proceso lento y sin recursos. ▶ PRODES › inconcluso. ▶ Comisión del Congreso y Contraloría › propicia conflictos sociales.
PCM				
ANGR		–		
Contraloría de la República		–		
Pro Descentralización		–		
Grupo Propuesta Ciudadana		–		
Cátedra Arequipa		–		
SITUACIÓN ACTUAL				
▶ Imprecisa definición de límites en mayoría de circunscripciones a nivel nacional⁸: hay avance, aunque todavía lento, en proceso de saneamiento. ▶ Crecimiento reciente de número de distritos: principalmente rurales, sobre todo en zonas con presencia de narcotráfico (VRAEM y Alto Huallaga) y fronterizas (Amazonía)⁹.				

8 Según la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM, a julio del 2014, sólo 6,6% de las provincias y 6,3% de los distritos tenían sus límites saneados, además de que existían 70 controversias demarcatorias entre departamentos (Boletín de la DNTDT, Año 3, Números 11-12, noviembre-diciembre 2014).

9 Ver anexo V: Número de provincias y distritos creados por año, 2004-2015.

► **Tema 15: Reorganización territorial**
a) Regionalización

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso		-		▶ PCM y PRODES › fracaso de la integración regional. ▶ Grupo Propuesta Ciudadana › congelada. ▶ Cátedra Arequipa › sin resultado. ▶ Comisión del Congreso y PRODES › sin incentivos. ▶ ANGR › sin voluntad política. ▶ Contraloría › modelo vía referéndum no es viable; regionalización no es indispensable para desarrollo económico.
PCM		-		
ANGR		-		
Contraloría de la República		-		
Pro Descentralización		-		
Grupo Propuesta Ciudadana		-		
Cátedra Arequipa		-		
SITUACIÓN ACTUAL				
Estancamiento del proceso: ▶ Desde el fracaso del referéndum en octubre del 2005 y la modificación de la Ley 28274, de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (LIICR)¹⁰, que elimina mandato de realizar nuevos referéndums en los años 2009 y 2013, la integración de departamentos para formar regiones no está en la agenda política ni institucional.				

10 Ley 29379 que modifica la legislación en materia de regionalización, publicada el 13/06/2009.

► Tema 15: Reorganización territorial

b) Juntas de Coordinación Interregional (JCIs) y mancomunidades (regionales y municipales)

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso	+		► PCM, PRODES y Cátedra Arequipa › valoran la creación de JCIs y mancomunidades regionales y municipales como instrumentos para promover la cooperación horizontal. ► Demás actores › las resaltan como vías hacia la integración territorial.	► PCM › pocas JCIs funcionan realmente. ► PRODES › no han favorecido integración regional.
PCM	+	-		
ANGR	+			
Contraloría de la República	+			
Pro Descentralización	+	-		
Grupo Propuesta Ciudadana	+			
Cátedra Arequipa	+			
SITUACIÓN ACTUAL				
► Formalmente existen cinco JCIs que abarcan la totalidad de departamentos del país: INTERNOR, CIAM, CENTROSUR MACROSUR y Del Litoral Central. ► Con los años se han debilitado fuertemente por sus limitaciones para ejecutar recursos públicos en forma compartida. ► En respuesta, creación mediante ley¹¹ de las mancomunidades regionales y municipales, reconocidas como entidades de derecho público (y que, por lo tanto, pueden ejecutar recursos públicos)¹².				

11 Ley 29029, de la Mancomunidad Municipal (mayo 2007), modificada por la Ley 29341 de abril 2009; y Ley 29768, de la Mancomunidad Regional (julio 2011).

12 Según la PCM, al 2014 están registradas 2 mancomunidades regionales constituidas por 7 gobiernos regionales (Amazonas-Cajamarca-La Libertad-San Martín y Apurímac-Ayacucho-Huancavelica), así como 170 mancomunidades municipales (incluyendo 77 municipalidades provinciales y 759 distritales).

► Tema 16: Ordenamiento territorial y desarrollo económico

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso			► ANGR › “Descentralización es única respuesta a desafío de gobernanza territorial en el marco de la globalización.” ► Cátedra Arequipa › destaca esfuerzo de gobiernos regionales en avanzar ZEE.	► ANGR › falta de una ley de ordenamiento territorial. ► PRODES › limitado avance. ► Grupo Propuesta Ciudadana › gobierno nacional no promueve realmente el ordenamiento territorial. ► Contraloría › crecimiento económico poco inclusivo. ► Contraloría y PRODES › se mantienen brechas interterritoriales.
PCM				
ANGR	+	-		
Contraloría de la República		-		
Pro Descentralización		-		
Grupo Propuesta Ciudadana		-		
Cátedra Arequipa	+			

SITUACIÓN ACTUAL
► Según MINAM, a mayo del 2014, 11 gobiernos regionales han concluido su ZEE ¹³ y 14 la tienen en proceso. No obstante, política nacional de respaldo a procesos de ZEE y ordenamiento territorial no es clara, lo que denota tensiones entre política nacional de promoción de inversión privada y la de sostenibilidad de RRNN. ► A tener en cuenta que parte importante del crecimiento económico en el periodo 2001-2012 se dio de manera descentralizada: 9 departamentos con crecimientos acumulados superiores a 100%, con extremos en Ica (+144.6%) y Cusco (+142.8%). ¹⁴ ► Acuerdo Nacional aprobó política de Estado 34, sobre ordenamiento y gestión territorial (setiembre 2013). ► Congreso de la República tiene en cartera diversos proyectos de ley de ordenamiento territorial.

13 Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Lambayeque, Madre de Dios, Piura, San Martín y Tacna.

14 ANGR (2015): p. 18, citando a INEI (2013): Producto Bruto Interno por departamentos 2001-2012.

3.5 Gestión del proceso

► Tema 17: Conducción del proceso (CND, SD)

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso		-		► Todos › señalan que desactivación del CND debilitó conducción del proceso. SD muy débil para cumplir su rol. ► Comisión del Congreso › resalta pérdida de representación subnacional que tenía CND; y según ANGR y Cátedra Arequipa › eso favorece negociación bilateral entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales. ► PRODES y Grupo Propuesta Ciudadana › Secretaría de Descentralización es débil. ► PCM y Contraloría › Secretaría de Descentralización tiene insuficientes atribuciones para su mandato.
PCM		-		
ANGR		-		
Contraloría de la República		-		
Pro Descentralización		-		
Grupo Propuesta Ciudadana		-		
Cátedra Arequipa		-		

SITUACIÓN ACTUAL

- Secretaría de Descentralización muy débil para ejercer efectiva rectoría. Sus propuestas de Plan Nacional de Descentralización y de actualización de reglamento del CCI, así como el informe de la CMMDF que presidió, no han sido procesados por el Poder Ejecutivo.
- Involucrados coinciden en interés decreciente de actores políticos nacionales en la descentralización.

► Tema 18: Articulación nacional/subnacional (CCI, comisiones intergubernamentales)

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso	+	-	► Comisión del Congreso y PCM › valoran creación del CCI. ► PCM, Contraloría y PRODES › destacan creación de Comisiones Intergubernamentales sectoriales (CIs). ► PCM › valora realización de Consejos de Ministros descentralizados. ► ANGR, Grupo Propuesta Ciudadana y Cátedra Arequipa › imprecisión de competencias por nivel de gobierno incrementa necesidad de coordinación intergubernamental.	► Todos › resaltan que CCI se instaló, pero no funciona. ► ANGR › advierte lento avance de CIs. ► Contraloría › “reglamentación [vigente del CCI] le quita peso vinculante a sus decisiones”. ► PRODES › señala su débil institucionalización. ► Grupo Propuesta Ciudadana › lo atribuye a insuficiente voluntad de los ministerios. ► Cátedra Arequipa › resalta que en general articulación y coordinación nacional-regional son débiles.
PCM	+	-		
ANGR	+	-		
Contraloría de la República	+	-		
Pro Descentralización	+	-		
Grupo Propuesta Ciudadana	+	-		
Cátedra Arequipa	+	-		

SITUACIÓN ACTUAL
► CCI (creado por LOPE en reemplazo del CND) no funciona; la propuesta de reglamento presentada por la Secretaría de Descentralización no ha sido tramitada por Poder Ejecutivo. ► 14 Comisiones Intergubernamentales creadas; más activas en el 2013: MINEDU, MINSA, MINAGRI Y MIMP. ► Varias leyes contemplan participación de ANGR, AMPE y REMURPE en instancias colegiadas nacionales (FONIPREL, APCI, CNE, MCLCP).

► **Tema 19: Articulación subnacional: asociaciones de alcance nacional (ANGR, AMPE, REMURPE), articulación territorial (CCR, CCL)**

VALORACIONES				
FUENTES	+	-	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (-)
Comisión del Congreso	+	-	► Comisión del Congreso, PCM y Contraloría › valoran a ANGR, AMPE, REMURPE como respuestas a debilidad de conducción del proceso de descentralización. ► ANGR y PRODES › resaltan articulación entre asociaciones (Plataforma Interinstitucional). ► Cátedra Arequipa › es parte de proceso de formación de nuevos liderazgos políticos subnacionales. ► Comisión del Congreso › valora que en algunos departamentos CCR sí funciona como instancia de coordinación regional-local.	► Comisión del Congreso y Contraloría › consideran que los CCR y CCL no juegan el papel que deberían en la coordinación regional-local. ► Cátedra Arequipa › resalta que en general la articulación y coordinación regional-local son débiles.
PCM	+			
ANGR	+			
Contraloría de la República	+	-		
Pro Descentralización	+			
Grupo Propuesta Ciudadana				
Cátedra Arequipa	+	-		

SITUACIÓN ACTUAL
► Asociaciones de gobiernos subnacionales son actores relevantes a pesar de sus debilidades: ANGR, AMPE, REMURPE. ► A partir de su experiencia de coordinación en el marco de la CMMDF 2010, estas tres asociaciones han venido impulsando una Plataforma Interinstitucional que las reúne. ► CCR y CCL provinciales no han resuelto necesidad de articulación vertical subnacional: alcaldes no suelen participar en los CCR y prefieren mecanismos de coordinación bilateral directa, y mayoría de CCL no funciona.

► Tema 20: Monitoreo y evaluación del proceso

VALORACIONES				
FUENTES	+	–	FORTALEZAS (+)	LIMITACIONES (–)
Comisión del Congreso	+		► Comisión del Congreso y PCM › valoran seguimiento que Congreso hace al proceso. ► PCM › valora su Plan de Supervisión y Evaluación de Competencias Transferidas (a partir del 2012). ► Cátedra Arequipa › destaca que según índices del PNUD, provisión de servicios básicos descentralizados esté mejorando, aunque lentamente.	
PCM	+			
ANGR				
Contraloría de la República				
Pro Descentralización				
Grupo Propuesta Ciudadana				
Cátedra Arequipa	+			

SITUACIÓN ACTUAL
► Iniciativas vigentes: ► Observatorio del proceso de la Comisión del Congreso; ► Informes de evaluación de funciones transferidas por la Secretaría de Descentralización; ► Barómetro de la Gestión Pública en la Contraloría; ► Sistema Resulta del MEF. ► Persiste el desafío de medir y evaluar los impactos de la descentralización en el desarrollo y la calidad de vida de la población.

► 4. Conclusiones a partir de las valoraciones de los actores representados

4.1 Aspectos valorados más positivamente

Temas que la mayoría de fuentes consultadas (cinco o más) valoran que mostraron avances positivos y no más de tres de esas fuentes tienen una valoración contraria.

a) **Transparencia, acceso a información pública, rendición de cuentas, gobierno abierto**

Perú es uno de los países de América Latina con más obligaciones e instrumentos específicos de transparencia y acceso a la información pública a nivel subcontinental; instrumentos como los portales obligatorios de transparencia institucional o la Consulta Amigable del Portal de Transparencia Económica del MEF, que permite seguir los ingresos y gastos de las entidades públicas prácticamente en tiempo real, no son comunes entre los países vecinos.

Subsisten, sin embargo, problemas a nivel de facilitar el acceso y la comprensión de la información por parte de los ciudadanos: la información presupuestal de las entidades está disponible en la web con bastante actualización, pero no es fácil de comprender para cualquier persona no familiarizada con el presupuesto público.

La obligación de rendición de cuentas que abarca a gobiernos regionales y locales se enfoca, sobre todo, en resaltar las acciones realizadas por las autoridades y administraciones públicas, más que en rendir cuentas sobre los resultados logrados por dichas autoridades y administraciones en la provisión de bienes y servicios públicos, promoción del desarrollo y mejora de la calidad de la población.

b) **Gasto subnacional (eficacia, calidad), presupuesto por resultados**

Todos los estudios analizados valoran que ha habido un notable incremento en la capacidad de gasto subnacional, tanto en volúmenes absolutos como en términos relativos a los recursos asignados.

Aún con excepciones, en general el gasto se destina a usos pertinentes a las necesidades básicas de la población. Persisten, sin embargo, desafíos de mejorar la calidad (tanto de los proyectos y de las obras que se ejecutan, como del gasto de operación de los servicios públicos que, en general, es bastante rígido e inercial),

así como el control (riesgos de corrupción en contrataciones y adquisiciones) del gasto.

En lo que se refiere a mejorar calidad de gasto, la apuesta nacional es expandir el PpR (a través de sus programas presupuestales); en ese marco, varios de los estudios resaltan que, en nombre de las rectorías nacionales, la metodología de formulación de programas presupuestales limita la autonomía de los gobiernos descentralizados para incorporar su perspectiva territorial en el diseño de las políticas públicas –con los alcances que son de su competencia–, restringiéndolos a la ejecución de definiciones sectoriales.

Respecto al desafío de control del gasto, con su estructura actual de organización vertical, el sistema no está logrando abarcar al conjunto de entidades con suficiente eficacia preventiva (a pesar de contar con herramientas tales como INFOBRAS).

c) Reorganización Territorial: Juntas de Coordinación Interregional y mancomunidades regionales y municipales

Las Juntas de Coordinación Interregional (JCIs), sobre todo hasta el 2010 en que fueron más activas, y particularmente las mancomunidades municipales primero (a partir de su ley del 2008) y regionales después (su ley es del 2011) son reconocidas

como instrumentos importantes para promover la cooperación horizontal entre gobiernos subnacionales y a través de la confianza progresiva que ella contribuya a construir, como una vía alternativa en dirección de la integración territorial, a nivel regional como local, que permita superar a futuro las heterogeneidades que encierra la organización territorial del Estado en el Perú.

d) Articulación subnacional: asociaciones de alcance nacional (ANGR, AMPE, REMURPE) y articulación territorial (CCR, CCL)

Prácticamente todos los estudios analizados resaltan el rol que cumplen las asociaciones de gobiernos subnacionales de alcance nacional (ANGR, AMPE y REMURPE principalmente) para representar los intereses de dichos gobiernos ante el gobierno nacional y sus diferentes instancias, contribuyendo al sostenimiento de las relaciones intergubernamentales luego de la desactivación del CND y su reemplazo por una Secretaría de Descentralización de menor jerarquía. No obstante, a pesar de sus esfuerzos por mantener su actividad institucional, esas asociaciones sufren de debilidades propias; la principal de ellas carecer de fuentes sostenibles de financiamiento de sus actividades, basadas en aportes de sus asociados, debido a que la normatividad vigente no ofrece

una alternativa clara para ello en el marco de la limitada autonomía presupuestal que exhiben los gobiernos subnacionales.

A pesar del dinamismo que muestran las asociaciones a escala nacional, eso no necesariamente se replica a nivel subnacional. Uno de los déficits del proceso de descentralización en el Perú es la debilidad de la articulación regional-local; el diseño institucional normativo no prevé ningún mecanismo con ese propósito específico y, en general, no se ha observado que las autoridades regionales y locales hayan asumido iniciativa en ese sentido. Una probable causa es la debilidad del sistema de representación política, que hace que las autoridades y representantes elegidos de sucesivos niveles de gobierno no tengan entre sí vasos comunicantes orgánicos, más allá de cada episodio electoral. Los CCRs y CCLs (que reúnen a representantes ciudadanos y de dos niveles subnacionales de gobierno sucesivos) no logran compensar esa debilidad.

4.2 Aspectos valorados ambivalentemente

Temas con un balance de doble signo, en los cuales al menos cinco de las fuentes consultadas tienen una valoración positiva de sus avances y un número semejante de esas fuentes, una valoración negativa.

a) Mecanismos de participación ciudadana (CCR-CCL, PDCs, PP, revocatorias)

La ampliación de espacios de participación ciudadana en la gestión descentralizada fue una de las características distintivas del diseño normativo de la actual descentralización en el Perú.¹⁴

Sin embargo todos los trabajos consultados también reconocen las limitaciones, varias de ellas de diseño, que estos espacios han ido mostrando con el paso de los años, contribuyendo a su progresivo debilitamiento. Se resaltan las siguientes:

- ▶ Diseño estandarizado que no incorpora las particularidades de los distintos ámbitos, regionales y locales.
- ▶ Aplicación discrecional por parte de las autoridades.
- ▶ Desigualdades en el acceso (costos de la participación, diferencias en las capacidades de voz entre los diferentes actores individuales, organizados o institucionalizados).

Es el caso por ejemplo, de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL). En la Ley de Bases de la Descentralización

14 Ver USAID/Perú y Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2009): *Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas. Evaluación Rápida de Campo 2009*; así como la publicación de Cátedra Arequipa analizada para este informe.

fueron concebidos como los principales espacios de consulta ciudadana a nivel regional y local; sin embargo:

- ▶ Mezclan autoridades (alcaldes en el CCR, alcaldes distritales en el CCL provincial) con representantes ciudadanos.
- ▶ Tienen el mismo diseño y representaciones proporcionales de autoridades y ciudadanos tanto en el CCR como en el CCL, a pesar de las evidentes diferencias de escala entre departamentos, provincias y distritos.
- ▶ Un representante ciudadano de una provincia lejana de la capital departamental debe acudir a esta última para participar en una sesión del CCR, mientras que un miembro de un CCL distrital solo debe trasladarse hasta la capital del distrito (costos diferenciales de la participación).

b) Transferencia de funciones

Se ha cumplido en gran medida, principalmente en lo que respecta al nivel regional de gobierno (con excepción del caso de la provincia de Lima). Sin embargo, la mayoría de estudios revisados resalta que se ha hecho sin costear los recursos que requiere el ejercicio de las funciones transferidas, ni verificar y desarrollar las capacidades de gestión necesarias para ello, ni acometer reforma alguna en la

organización de los ministerios por efecto de la transferencia de funciones que en teoría dejarían de ejercer.

Existe una percepción dominante de que con la transferencia de las funciones que se han descentralizado, habría cambiado muy poco en la capacidad agregada de servicio del Estado a las personas; incluso esa percepción sostiene que la calidad y efectividad de algunos de esos servicios, particularmente en aquellos más periféricos, podría incluso haber desmejorado.

Por otro lado, el proceso se ha concentrado en el nivel regional (que tratándose de un nuevo nivel de gobierno, debía ser dotado de mandatos) y muestra muy escaso avance en el nivel local, sin contar que la descentralización de algunos programas nacionales cuya descentralización a los gobiernos locales ya se había avanzado, se ha revertido, reemplazando a aquellos por nuevos programas nacionales que realizan funciones muy similares (Qali Warma en reemplazo de Desayunos Escolares, Cuna Más en reemplazo de Wawa Wasi).

Más allá de ello, la principal debilidad de la descentralización con respecto al nivel local es que no existe ninguna claridad sobre el rol que deberían tener los gobiernos locales en las principales materias públicas y de ello, la orientación general que en el caso

peruano, debería guiar un proceso de descentralización a los gobiernos locales, el cual de primera instancia, es improbable que pueda ser uniforme, considerando la diversidad de condicionantes territoriales y capacidades institucionales que distinguen a los municipios y municipalidades en el país.

c) Incremento de recursos a gobiernos subnacionales por efecto del canon

Todos los trabajos coinciden en que ha habido un notable incremento en los recursos disponibles por los niveles descentralizados de gobierno (las cifras así lo confirman), pero también ya todos reconocen que ello se ha debido fundamentalmente al crecimiento exponencial del canon, principalmente minero, y por lo tanto, no ha sido expresión de ninguna política expresa de descentralización fiscal, ni tiene correspondencia con el proceso de transferencia de funciones, por lo demás concentrado en el nivel regional (aunque el canon está fuertemente concentrado más bien en el nivel local, además de estar condicionado a su uso solo en inversión y mantenimiento de infraestructura pública).

El canon, como vía principal de incremento de los recursos disponibles para los gobiernos subnacionales, dependiente de los recursos del territorio y no de las necesidades de gasto de sus

entidades de gobierno, está en la base de notables desigualdades horizontales en los recursos disponibles por diferentes gobiernos regionales y sobre todo, locales, dependiendo de si reciben canon o no y en qué volumen; además del riesgo que significa una estructura de financiamiento subnacional tan fuertemente basada en una fuente como el canon, dependiente de factores externos (mercados internacionales de recursos naturales principalmente), situación que ya se viene observando actualmente por efecto de la tendencia decreciente mostrada por el canon minero desde el 2013.

En realidad, lo que está detrás es que en el Perú, el proceso de descentralización política y administrativa no ha sido acompañado por una efectiva política de descentralización fiscal. Es el principal componente faltante en lo que lleva de recorrido el proceso, para acompañar el proceso de descentralización de competencias y de fortalecimiento progresivo del ejercicio efectivo de las mismas para expandir la capacidad de servicio del Estado a la población en el territorio.

d) Articulación nacional/subnacional (CCI, comisiones intergubernamentales)

El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) creado por la LOPE no ha logrado nunca funcionar cabalmente; las

Comisiones Intergubernamentales se activan intermitentemente en determinados sectores¹⁵, pero no operan en la mayoría y en algunos de ellos, ni siquiera se han conformado.

A partir del 2007, coincidiendo con la desactivación del CND, para interactuar con las autoridades subnacionales, el Poder Ejecutivo ha preferido los mecanismos de relación bilateral o segmentada; esporádicamente, reuniones conjuntas de la Presidencia de la República y/o el Consejo de Ministros con los gobernadores regionales reunidos en asamblea o representaciones numerosas de alcaldes; y el actual gobierno ha reeditado de modo más sistemático la práctica iniciada en el periodo de gobierno 2001-2006, de sesiones del Consejo de Ministros descentralizadas en sucesivos departamentos. La limitación de esos mecanismos es que no se basan en el encuentro y diálogo periódico y regular entre autoridades políticas de distintos niveles de gobierno para coordinar y alinear objetivos, prioridades y orientaciones generales de política, como era el propósito normativo del CCI.

El Poder Ejecutivo ha mostrado preferir definir y hacer, más que debatir y consensuar con las autoridades subnacionales. Como señala la Comisión de Descentralización, Regionalización,

Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República en su Informe Anual correspondiente al Periodo Legislativo 2012-2013, “se han comenzado a producir soluciones sectoriales para resolver la falta de coordinación con los gobiernos regionales, (...) tal es así, como la creación de equipos u oficinas sectoriales en los departamentos para realizar las tareas que no se logran trabajar conjuntamente con los gobiernos regionales y gobiernos locales (...)”¹⁶

Ello estaría expresando en importante medida el debilitamiento progresivo de la voluntad política nacional para avanzar efectivamente en descentralizar, al menos dentro del actual diseño y características de implementación del proceso. Con relación a ello, el informe recién citado de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República advierte: “Los últimos años (...) se evidencia una situación inercial que muestra un estancamiento de la descentralización”¹⁷. La ANGR es aún más específica en su apreciación a ese respecto: “Lamentablemente, el reemplazo del CND por la Secretaría de Descentralización fue

15 Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como Salud desde el periodo de gobierno anterior, Educación desde el 2011, Agricultura y Riego en el 2013.

16 Congreso de la República (2013): p. 14.

17 Congreso de la República (2013): p. 75.

una clara expresión de la pérdida de prioridad del proceso para el nivel nacional.”¹⁸

4.3 Aspectos valorados más negativamente

Temas que la mayoría de fuentes consultadas (cinco o más) valoran que mostraron mayores deficiencias y no más de tres de esas fuentes tienen una valoración contraria.

a) Representación política

La debilidad que muestra el sistema de partidos o más bien, el sistema de organizaciones de mediación política a escala nacional, también revela sus efectos negativos a nivel subnacional y no posibilita que se concrete la promesa a la que aluden el Grupo Propuesta Ciudadana y la Primera Sesión de la Cátedra Arequipa¹⁹, de creación de nuevos liderazgos políticos a partir de los gobiernos regionales (como muestra, ver los casos de los ex Presidentes Regionales Yehude Simon y César Villanueva luego de su breve papel como Presidentes del Consejo de Ministros).

Las reglas electorales vigentes exacerbaban la fragmentación política, en la medida que facilitan la creación de organizaciones políticas efímeras, sin bases efectivas (por bajos requisitos para ello), sobre las que se apoyan candidaturas coyunturales (muchas veces representativas de intereses muy específicos), que no son producto de la capacidad de los partidos nacionales de organizarse hasta los espacios locales o de su articulación con organizaciones de mediación política o representación de intereses a escala más local.

Todo ello afecta la calidad y más aún, la legitimidad de la política y de sus actores, en particular de aquellos que son autoridades elegidas. Y ello perjudica inevitablemente la confianza ciudadana en la democracia (Perú es uno de los países de América Latina con menor confianza en la democracia y sus principales instituciones)²⁰ e implica riesgos innegables para la gobernabilidad.

b) Delimitación de competencias

Es innegable que en varias materias de acción pública existe un problema grave de imprecisión en la delimitación de competencias entre niveles de gobierno. A pesar de que la LBD definió las

18 ANGR (2015): p. 32.

19 Grupo Propuesta Ciudadana (2013), Cátedra Arequipa (2013).

20 Ver reciente publicación del Barómetro de las Américas por USAID/Perú, el Instituto de Estudios Peruanos y la Universidad Vanderbilt; Lima, febrero 2015.

competencias compartidas como aquellas en que dos o más niveles de gobierno comparten fases sucesivas de los procesos implicados, las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades no partieron del levantamiento de esos procesos (tal como se hacían antes de la descentralización), como paso previo para la asignación de competencias.

Luego llegó la LOPE (recién en el 2007); a pesar de las expectativas que se pusieron en ella para que resolviera las imprecisiones, no lo hizo y al establecer la formulación de políticas nacionales y la rectoría sobre las funciones sectoriales como competencias exclusivas del nivel nacional, en la práctica convirtió a todas las materias en competencia compartida. En ese marco, la LOPE remitió a la actualización de las leyes de organización y funciones (LOF) de los ministerios, el mandato de aclarar la delimitación de competencias y funciones por nivel de gobierno, pero además de que solo parte de los ministerios han aprobado su respectiva LOF, el enfoque de estas (centrado en los propios ministerios y no en efectivas reformas de la organización sectorial) no ha cumplido con resolver las imprecisiones competenciales existentes.

c) **Gestión descentralizada, rectoría nacional y sistemas administrativos**

La gestión descentralizada se basa en la cooperación y complementación de los tres niveles de gobierno a lo largo del **ciclo de producción** (entendido como cadena de valor público)²¹ de los bienes y servicios públicos, para llevarlos con cobertura, calidad y equidad crecientes a las personas, dependiendo cada vez menos de en qué lugar del país ellas residan.

Frente a ese enfoque, sistemas administrativos nacionales rígidos, basados en la desconfianza y el control de procedimientos e insumos, y débiles capacidades de rectoría sectorial, que sigue concibiendo a los gobiernos subnacionales como instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo, dificultan el desarrollo de la gestión descentralizada. En la práctica, el Poder Ejecutivo y los ministerios han variado muy poco sus prácticas y su organización por efecto del proceso de descentralización.

Así por ejemplo, como recuerda la ANGR en su más reciente publicación, “En los servicios de educación y salud públicas simplemente se cortó la cadena de administración de los servicios, trasladando un conjunto de responsabilidades operativas a los

21 Ver D.S. 047-2009-PCM y Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

gobiernos regionales, mientras los ministerios responsables continuaron concibiendo los sistemas de prestación desde sus paradigmas anteriores, basados en la desconcentración”²². Frente a ello más bien, como la misma ANGR señala, se “requiere de un gobierno nacional que deja el papel que tiene hasta hoy de ‘ejecutor’ y ejerce la rectoría de la gestión (...)”²³

d) Estructura de ingresos subnacionales: relación competencias/recursos

La imprecisión en la delimitación de competencias no posibilita dimensionar y asociar a éstas los recursos para ejercerlas, incumpliendo el criterio de provisión que establece la LBD.

La rigidez del componente inercial del presupuesto público que financia el gasto duradero de funcionamiento del Estado (personal permanente, actividades administrativas, operación y mantenimiento de bienes y servicios públicos) dificulta aún más reasignar recursos de un nivel de gobierno a otro, de una entidad a otra y por tanto, modificar la distribución de recursos públicos siguiendo la asignación de competencias. Esto es particularmente explicativo en el caso de los gobiernos regionales que han heredado

todo el aparato administrativo y funcional desconcentrado en provincias de nueve ministerios, el cual se financia con recursos ordinarios recaudados por el nivel nacional, los cuales son transferidos a los gobiernos regionales para solventar esos gastos que en gran medida, son rígidos e incluíbles.

e) Demarcación territorial

El proceso es complejo y muestra notoria lentitud. En general sanea los límites entre circunscripciones preexistentes (componente de demarcación); no consigue suprimir circunscripciones que no cumplen con los requisitos mínimos legales de población y servicios para su existencia (componente de organización territorial). Por el contrario, después de una interrupción de algunos años, recientemente más bien, se viene incrementando lentamente la creación de nuevos distritos, principalmente rurales en los tramos de menor población.

El supuesto justificatorio es que, en zonas de difícil acceso, alejadas de su respectiva capital distrital, donde incluso habrían riesgos para la cohesión social (tales como el VRAEM o las fronteras amazónicas), la creación de distritos contribuiría a acercar su población al Estado y sus servicios, aunque sea a una muy pequeña porción de aquel; el problema justamente es que esos distritos

²² ANGR (2015): p. 18.

²³ ANGR (2013): p. 19.

nacen con tan poca población para sustentar una economía local, en zonas de difícil acceso y con tantas limitaciones de infraestructura y servicios, que el supuesto no termina de verificarse.

f) Reorganización Territorial: Integración de departamentos para formar regiones

El proceso para integrar departamentos a fin de conformar regiones efectivas, tal como está diseñado en la LBD, vía aprobación ciudadana a través de referéndum, ha fracasado. Desde el 2009 (cuando el Congreso derogó la obligación de realizar cada 4 años referendums con ese propósito) el tema no figura en la agenda de los actores políticos nacionales, ni regionales.

A pesar de las desigualdades entre departamentos y de las limitaciones para el desarrollo que afectan a varios de ellos, las dinámicas económicas en el territorio se han movido con su propia lógica y ritmo en los últimos años, mostrando que para ello no necesitan de la integración de circunscripciones político-administrativas. Hay que convenir que la reorganización de las circunscripciones del Estado sobre el territorio es más un recurso para adecuar este a la organización de la economía y la sociedad en el territorio, que creer que la organización del Estado va a contribuir por sí misma a potenciar el desarrollo de determinados

ámbitos y por tanto, a equilibrar las oportunidades de desarrollo para la población en el territorio, como promete la finalidad constitucional de la descentralización.

g) Conducción del proceso (CND, SD)

Todos los trabajos revisados coinciden en que esta ha pasado a ser una de las mayores debilidades del proceso. A pesar de sus deficiencias, el CND representaba un sujeto específicamente responsabilizado del proceso y de rendir cuenta de sus avances; su desactivación sin duda ha debilitado la conducción del proceso. La Secretaría de Descentralización que lo reemplazó, supeditada a la Presidencia del Consejo de Ministros, es muy débil para cumplir el mismo rol. Como la propia PCM señala en su Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012: "... la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (...) requiere tener mayores prerrogativas y funciones potenciadas, con la finalidad de asumir nuevos retos en torno a promover el debate sobre el proceso, apoyar la construcción de una agenda renovada y de nuevos consensos políticos para fortalecer el proceso de descentralización (...)." ²⁴

24 PCM (2013): p. 209.

Más allá de ello, hay que convenir que el descenso del órgano responsable del proceso en la estructura jerárquica del Poder Ejecutivo estaría expresando simbólicamente la pérdida progresiva de prioridad política a favor del proceso, la cual a su vez estaría expresando el debilitamiento del consenso político que determinó las orientaciones con las que fue relanzado en el 2002.

La ANGR resalta claramente ese debilitamiento en su Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización 2011: “Al cumplirse una década de este proceso, constatamos el desgaste del acuerdo político y social que le dio origen”²⁵. La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República hace esa misma constatación en su Informe de Evaluación del Proceso de Descentralización correspondiente al Periodo Legislativo 2012-2013, señalando que “... hoy enfrentamos un proceso sin modelo o norte claro, que requiere de acuerdo político para redefinirlo a la luz de los aprendizajes obtenidos y relanzarlo como una estrategia para atender los objetivos de desarrollo e inclusión previstos en la Constitución y la ley que siguen igual de vigentes que al momento de la aprobación de la reforma en el año 2002.”²⁶

25 ANGR (2012): p. 56.

26 Congreso de la República (2013): p. 22

4.4 Aspectos a los que no se ha prestado suficiente importancia

Temas sobre los cuales al menos tres fuentes consultadas no han expresado valoración, sea positiva y/o negativa, o consideran expresamente que los avances habidos han sido insuficientes.

a) Creación de nivel intermedio de gobierno

Solo cuando se compara el diseño del Estado peruano anterior a la descentralización con el actual, formado por tres niveles de gobierno, se puede valorar la diferencia sustantiva que significa la creación de un nivel intermedio de gobierno.

Antes de la descentralización, el Estado estaba organizado en un gobierno nacional responsable de todas las competencias sectoriales y más de 1,800 gobiernos locales con una asignación de competencias bastante abierta, prácticamente sin vasos comunicantes (y sin mucha necesidad de ellos) entre ambos niveles. Cuando el gobierno nacional requería llegar a las comunidades más alejadas, necesitaba montar vastas organizaciones desconcentradas que desde un centro de decisión y asignación de recursos en Lima se desplegaban en todo el territorio del país para llevar sus servicios a sus destinatarios. Los programas sociales de la década de los 90

(FONCODES, PRONAA) son un ejemplo paradigmático de ese modelo de organización.

La instalación de un nivel de gobierno intermedio entre los niveles nacional y local debería en teoría permitir articular mejor la organización vertical del Estado para, por un lado, adecuar las políticas nacionales a las especificidades de cada departamento y, por otro, recoger, articular y canalizar las demandas locales como insumo para el diseño de las políticas públicas nacionales y regionales.

b) Servicio civil y desarrollo de capacidades

Desde el 2003, tanto desde el Poder Ejecutivo como desde la cooperación internacional y las ONGs, se ha hecho mucha capacitación dirigida a los GSNs; incluso, actualmente el mercado universitario ofrece una apreciable oferta de formación en variados temas de gestión pública. Sin embargo, estos aportes no han logrado suficiente éxito en transferir capacidades de las personas hacia sus instituciones y, por lo tanto, en lo sustantivo no han modificado de modo duradero las capacidades institucionales de los gobiernos descentralizados.

Más allá de la eficacia de las estrategias de capacitación aplicadas o de las características de calidad de la oferta, los resultados limitados estarían explicados porque las acciones de desarrollo

de capacidades no estuvieron acompañadas por la reforma del servicio civil, congelada desde la década de los 90. Capacitar a personal permanente desmotivado y en general asignado a responsabilidades no directivas, como a personal de confianza o contratado por locación de servicios, de muy alta rotación, no permite que los esfuerzos de desarrollo de capacidades trasciendan de las personas al desempeño de sus instituciones.

La creación de SERVIR en el 2008 y el apoyo que significa su cuerpo de gerentes públicos son aportes positivos; asimismo, el inicio del proceso de tránsito hacia el nuevo régimen de servicio civil en un creciente número de entidades representa un avance en dirección de una solución más estructural. No obstante, el proceso ya viene demorado y por la estrategia de implementación adoptada, será lento en su avance, frente a la urgencia y envergadura de las necesidades de fortalecimiento de capacidades de gestión a nivel subnacional, si se quiere que la descentralización tenga éxito en mejorar la efectividad de servicio del Estado a la población en cualquier lugar del país.

c) Reformas institucionales regionales

Las iniciativas de reforma de su organización institucional emprendidas por diversos gobiernos regionales son valiosas

y representan la búsqueda de formas de organización acordes al rol que deben cumplir en tanto que gobiernos intermedios: el caso pionero de Arequipa, seguido por La Libertad y, más recientemente por Lambayeque, que convirtieron sus Direcciones Regionales sectoriales en gerencias regionales de línea; la apuesta innovadora de Huancavelica de crear Unidades Ejecutoras multisectoriales a nivel de cada provincia; el amplio proceso de reforma y modernización desplegado por San Martín entre 2009 y 2014; la conformación de Autoridades Regionales Ambientales y de Centros de Planeamiento Estratégico Regional.

Son intentos de los gobiernos regionales de poner a sus organizaciones a la altura de los desafíos que deben enfrentar y a diferencia de los ministerios que, como se ha indicado, han reformado muy poco su organización por efecto de la descentralización, representan esfuerzos reales desde el nivel regional de descentralizar reformando.

Sin embargo, son esfuerzos que deben hacerse a contracorriente de las restricciones instaladas por los sistemas administrativos, sin ningún apoyo, ni respaldo de organismos nacionales como la PCM, sus Secretarías de Gestión Pública o de Descentralización, SERVIR o el MEF, los cuales por lo menos deberían monitorear esos procesos para identificar si ofrecen aprendizajes aprovechables por

otros gobiernos regionales; o mejor aún, facilitar normativamente el avance y consolidación de dichos procesos de construcción de entidades más capaces de servir más y mejor a su población. Por el contrario, los sistemas administrativos nacionales, basados en modelos de diseño rígidos, controlistas, no concebidos para favorecer la innovación en la gestión, en la práctica incrementan la dificultad de implementación de cualquier intento de reforma y/o modernización institucionales.

d) Estructura de ingresos subnacionales: capacidades de recaudación y sistema de transferencias, autonomía fiscal

Más allá de los efectos no duraderos que ha tenido el canon en la estructura de ingresos subnacionales, esta muestra algunas características que definen sus limitaciones para apoyar una efectiva descentralización:

- Insuficiente esfuerzo fiscal de los gobiernos locales de las ciudades mayores, a pesar de progresos recaudatorios específicos observados en los últimos años. Los casos más notables de estos progresos son los de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de municipalidades provinciales que han constituido servicios especializados de administración tributaria (SAT).

- Resistencia del MEF a racionalizar la estructura de transferencias intergubernamentales de recursos; descontando el canon, basada principalmente en el caso del nivel regional, en recursos ordinarios de recaudación nacional, y en el caso del nivel local, en el FONCOMUN.

En lugar de abordar esta reforma, a partir del 2009 el MEF ha optado por compensar los desbalances horizontales entre gobiernos subnacionales incrementando las transferencias financieras sectoriales (como Agua para Todos), las transferencias condicionadas en sus opciones de uso (como el fideicomiso regional o los programas sociales), concursables en el acceso (como el FONIPREL) u otorgadas como incentivo al desempeño (como el PI o el FED). Estas opciones están en parte explicadas por la falta de precisión en la asignación de competencias (y por lo tanto, en la posibilidad de costearlas) y por la rigidez del gasto agregado en personal y otros gastos corrientes (operación de servicios públicos y administrativos); aunque constituyen nuevas fuentes de recursos complementarios para los gobiernos subnacionales, el problema es que no modifican la predictibilidad ni equidad estructurales del sistema de transferencias presupuestales, ni el grado de autonomía fiscal resultante de esos gobiernos.

e) Política general de descentralización fiscal

Es un componente clave de cualquier proceso de efectiva descentralización y una de las grandes deficiencias del caso peruano. En ningún momento el gobierno nacional ha puesto en juego una política expresa de descentralización fiscal asociada a la descentralización de competencias. El MEF cerró cualquier posibilidad en ese sentido en febrero del 2004, cuando mediante el Decreto Legislativo 955 supeditó la descentralización de determinados impuestos nacionales al nivel regional, a la conformación de efectivas regiones producto de la integración de departamentos. En el caso del nivel local, sus fuentes tributarias ya habían sido fijadas en 1997 mediante el Decreto Legislativo 776 y desde esa fecha no han sido modificadas.

La descentralización de recursos efectuada a los gobiernos regionales y locales no ha sido producto entonces de una política expresa de descentralización fiscal, sino efecto por un lado, del crecimiento del canon, aplicado a gastos de inversión y mantenimiento de infraestructura pública, y por otro, del crecimiento inercial del gasto corriente de funcionamiento del Estado, posibilitado por el incremento sostenido de la recaudación tributaria nacional, empujado a su vez por el crecimiento de la economía nacional a lo largo de la década 2004-2013.

En todo caso, el MEF ha tratado de mejorar la racionalidad de la distribución compensando con recursos ordinarios a los que reciben menos canon y tratando de limitar la demanda inercial de crecimiento del gasto poniendo en juego instrumentos de transferencias condicionadas e incentivos contra resultados (FONIPREL, fideicomiso regional, plan de incentivos para gobiernos locales, Fondo de Estímulo al Desempeño del MIDIS, transferencias sectoriales para proyectos de inversión, entre otros) que representan una porción cada vez más significativa de los recursos accesibles para los gobiernos descentralizados, en particular para el nivel local.

f) Ordenamiento territorial y desarrollo económico

Son aspectos claves para los objetivos de desarrollo territorial integral que la Constitución y la Ley de Bases de Descentralización le atribuyen al proceso. El ordenamiento territorial es prioridad para los gobiernos regionales como marco para sus políticas de promoción de la inversión privada, la competitividad territorial y las exportaciones regionales, considerando el énfasis que tienen estas materias en su asignación de competencias constitucionales.

Sin embargo, el ejercicio de la competencia regional de ordenamiento territorial genera cierta resistencia en el nivel

nacional por las tensiones que dicho ejercicio puede provocar, dependiendo de la orientación en el tema que adopten unos u otros gobiernos regionales, con respecto a la política nacional de promoción de la inversión privada en el aprovechamiento de recursos naturales, la cual ha sido clave para sostener el crecimiento económico de los últimos años.

Es evidente que en la última década, coincidiendo con el proceso de descentralización, ha habido una dinamización del crecimiento económico descentralizado, particularmente en determinados departamentos y ciudades. No obstante, también es evidente que nos enfrentamos a un típico problema de atribución para poder aseverar que esas mayores dinámicas relativas sean un efecto de la descentralización, salvo casos específicos donde se han observado iniciativas regionales sostenidas para promover el desarrollo económico de sus ámbitos (se han resaltado ya los casos de San Martín, Huancavelica, Moquegua, Arequipa, entre otros).

Más allá de esos esfuerzos que no dejan de ser singulares, es indudable que el país requiere seguir descentralizando el desarrollo económico en el territorio de manera crecientemente equilibrada y convergente, y para ello, tanto gobiernos regionales como locales necesitan contar con instrumentos de política pública y desarrollar capacidades institucionales efectivas para

promover y expandir el desarrollo económico en sus ámbitos, con foco en la inclusión y formalización de las pequeñas actividades y agentes económicos, tanto urbanos como rurales, predominantes en las provincias del país.

g) Monitoreo y evaluación del proceso

Es una dimensión clave, justamente para construir información que permita verificar los reales efectos de la descentralización, en tanto que reforma del Estado, sobre el desarrollo descentralizado, objetivo superior que la Constitución le fijó al proceso.

Una parte de ese esfuerzo será desarrollar la capacidad del país de construir estadística representativa a nivel local. Es sabido que en el Perú, prácticamente no es disponible estadística intercensal representativa y confiable a escala local, sea a nivel provincial o distrital, lo cual significa una gran limitación para el diseño y evaluación de políticas públicas con enfoque territorial. El sistema Resulta que viene desarrollando el MEF, de construcción de indicadores de necesidades sociales a nivel distrital y comunal, será sin duda una notable herramienta para llenar ese vacío.

Sin embargo, otra parte del esfuerzo es que el nivel nacional ponga en juego una política expresa de gestión del conocimiento con respecto al proceso de descentralización, dirigida a identificar,

documentar, sistematizar y difundir experiencias positivas (y también negativas) de gestión y de desarrollo a nivel descentralizado.

Un primer paso para ello sería articular las iniciativas en ese sentido que vienen llevando a cabo el Congreso a través de su Observatorio del proceso de descentralización, la Secretaría de Descentralización de la PCM que viene sosteniendo su esfuerzo de evaluar el ejercicio de las funciones transferidas y la Contraloría que mantiene activo el Barómetro de la Gestión Pública que originalmente desarrolló la cooperación estadounidense.

► 5. Agenda para renovar la Descentralización

A partir de los planteamientos recogidos de los trabajos analizados y de otros disponibles, así como del análisis de las valoraciones que aquéllos expresan sobre diversos aspectos de la descentralización, en esta sección se intenta sistematizar una agenda que, sin limitarlo, pueda orientar ese debate necesario y aún pendiente sobre el proceso de descentralización al que este trabajo busca servir, y la construcción de un consenso renovado sobre lo que esperamos del proceso.

5.1 Descentralización y democratización

a) Representación política

- En su informe de evaluación de la descentralización correspondiente al Periodo Legislativo 2012-2013, el Congreso de la República plantea que: “... se necesita con urgencia una reforma política que promueva la articulación entre los actores políticos de todos los niveles de gobierno. Sin embargo, el

sistema de partidos, como está definido hoy no contiene los incentivos necesarios para que ello suceda.”²⁷

- Fortalecer la representación política y la legitimidad de las autoridades ante la población pasa al menos por:
 - Reformas en los sistemas electoral y de organizaciones políticas: no se trata solo de reformas en aspectos formales (como cambiar la denominación de los presidentes regionales por la de gobernadores regionales) o que no abordan el problema de fondo (como prohibir la reelección de gobernadores regionales y alcaldes). Los organismos del sistema electoral han presentado un conjunto articulado de propuestas que pueden ser usadas como una fuente de medidas a ser adoptadas.
 - Articular escalas sucesivas de representación política: de manera que los partidos nacionales tengan efectiva presencia a nivel regional y local, así como los liderazgos locales y regionales puedan desarrollarse hasta alcanzar cargos nacionales. Como anota la ANGR (2015), “el desafío (...) es poner en juego reglas electorales que favorezcan la

27 Congreso de la República (2013): p.71.

consolidación de los liderazgos locales y departamentales y su articulación con los espacios de representación nacional.”

- ▶ Además, es necesario asegurar un sistema de control realmente independiente. Aunque la Contraloría General de la República (CGR) es constitucionalmente autónoma, la mayoría de órganos de control dependen para financiar sus gastos, de las entidades a las que tienen que controlar. La propia CGR depende del Poder Ejecutivo para asegurar el financiamiento del sistema; de repente vale la pena analizar alternativas como las vigentes en otros países donde el sistema de control reporta al Poder Legislativo.

b) Mecanismos de participación ciudadana

- ▶ Articular entre sí los instrumentos de participación ciudadana vigentes. Como se ha visto, en el Perú existen múltiples espacios y mecanismos de participación ciudadana a nivel regional y local. Para revitalizar la participación ciudadana descentralizada, probablemente no se trate de crear nuevos instrumentos, sino de vincular y hacer más interdependientes entre sí a los CCL, los planes de desarrollo concertado, los presupuestos participativos, la rendición de cuentas, la revocatoria de autoridades y los canales territoriales de participación vecinal

a nivel local (juntas y delegados vecinales comunales), con una lógica de ciclo de participación ciudadana coordinado con el ciclo de gestión del Estado (asignación de recursos, ejecución, evaluación).

- ▶ Articular el planeamiento y presupuesto participativos con el planeamiento institucional y el ciclo presupuestal. Lo que se define en los espacios participativos muchas veces no se incorpora al planeamiento gubernamental y no se refleja en los presupuestos públicos, lo que contribuye a desincentivar la participación. Se trataría de vincular el planeamiento participativo con el ciclo de las decisiones de gasto público; la bisagra deben ser los resultados. En la práctica, significa fortalecer el sistema de planeamiento.
- ▶ Abordar el desafío que vincula la igualdad de oportunidades de acceso a los espacios de participación ciudadana frente a los costos y capacidades diferenciados para ejercer la participación. Muy probablemente supone articular los espacios de participación en sus sucesivas escalas de representación, desde el nivel más comunitario ligado a las decisiones que afectan la vida más cotidiana de las personas hasta los espacios distrital, provincial y departamental, donde la voz de los ciudadanos debe expresarse en asuntos cada vez más agregados.

c) **Transparencia, acceso a información pública, rendición de cuentas, gobierno abierto**

- ▶ La rendición de cuentas debe estar basada en resultados. Hoy la rendición de cuentas se enfoca en las acciones realizadas por las entidades públicas; las acciones realizadas y los recursos públicos que se usan para financiarlas se justifican en los resultados que logran para la población.
- ▶ Precisar la obligación municipal de rendición de cuentas fijada en la Constitución del Estado. Desarrollar en la LOM el requerimiento mínimo que significa para las municipalidades su mandato constitucional de rendición de cuentas, como lo está en la LOGR para los gobiernos regionales.
- ▶ Democratizar la información pública. El Perú es uno de los países de la región donde existen más canales mediante los cuales, en teoría, la ciudadanía puede acceder a información sobre las entidades públicas y el uso de sus recursos (SIAF, portales institucionales de transparencia); sin embargo, en esos canales no es fácil llegar a la información específica que puede requerirse, ni entenderla para alguien como cualquier ciudadano/a, no entrenado en los sistemas del Estado. Las entidades deberían hacer esfuerzos expresos para hacer más accesible y comprensible la información para la ciudadanía.

5.2 Descentralización administrativa

a) **Delimitación de competencias**

- ▶ Avanzar en el desarrollo de la gestión descentralizada con enfoque de servicio al ciudadano, como estableció el D.S. 047-2009-PCM y recoge la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, para precisar las funciones de cada nivel de gobierno en las materias de competencia compartida.
- ▶ En ese marco, precisar las competencias exclusivas que corresponden a cada nivel de gobierno a lo largo del ciclo de producción de los bienes y servicios públicos de responsabilidad compartida entre dos o más niveles, en función de asegurar en conjunto cobertura, calidad y equidad crecientes en la provisión de dichos bienes y servicios a la población, considerando su diversidad y la de los ámbitos territoriales donde viven y se desarrollan.
- ▶ En correspondencia con ello, adecuar las leyes de organización y funciones (LOF) de los ministerios concernidos, tanto de aquellos que ya la tienen vigente como de aquellos que aún la tienen pendiente de aprobación, según corresponda.
- ▶ Esto es particularmente indispensable en materias sensibles para la población como educación y salud públicas, desarrollo

e inclusión social, promoción del sector privado y gestión sostenible de los recursos naturales.

b) Transferencia de funciones

- ▶ Definir enfoque a adoptar con perspectiva de mediano plazo, en áreas de descentralización pendiente o inconclusa:
- ▶ **Funciones regionales de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML):** no se tiene claro el rol diferenciado que en el marco de la descentralización, le corresponde a la MML en tanto que órgano de gobierno de un área metropolitana de más de 8 millones de habitantes que además tiene la función singular de ser la capital de la República.
- ▶ **Rol de los gobiernos locales (GLs) en materias sectoriales:** más allá de las competencias que ya ejercían desde antes de la reforma constitucional del 2002, de lo poco avanzado en descentralización al nivel local, gran parte ha sido revertido (programas sociales, pilotos de educación y salud). En una mayoría de materias sectoriales, sus entes rectores no tienen claro el valor público que pueden aportar los GLs en los servicios públicos correspondientes, con las variaciones que significa la gran diversidad de realidades locales que representan los GLs (distritos rurales de población dispersa

y alta incidencia de pobreza, distritos urbanos con alta concentración de población desigualmente incluida y todas las gradaciones intermedias).

- ▶ **Sector Cultura:** el único sector que no se ha incorporado al proceso de descentralización; sus direcciones regionales siguen adscritas al Ministerio respectivo. El sector requiere una estrategia de descentralización con perspectiva de mediano plazo; la cultura es, por definición, una materia de competencia compartida.
- ▶ **Ministerios supuestamente de competencias solo exclusivas:** MEF, Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y DDHH, Defensa (Ver Anexo 1 de este documento, tema Delimitación de competencias). Como se ha expuesto antes, todos estos sectores son rectores de determinadas materias o sistemas donde dos o más niveles de gobierno “comparten fases sucesivas de los procesos implicados”²⁸ y para exigir al Estado un desempeño positivo de conjunto en esos procesos, es necesario explicitar la delimitación de responsabilidades que le corresponden a cada nivel en el ciclo de esas materias y sistemas.

28 Ley de Bases de la Descentralización, numeral 13.2.

c) **Gestión descentralizada, rectoría nacional y sistemas administrativos**

- ▶ Fortalecer capacidades nacionales de rectoría. Los organismos nacionales cabeza de sistemas funcionales y administrativos deben evolucionar de un rol principalmente ejecutor hacia uno predominantemente rector, cuyo alcance normativo debe ser definido más claramente. Ello requiere que los órganos rectores desarrollen capacidades institucionales nuevas: regulación, desarrollo de capacidades descentralizadas, inducción del alineamiento de los GSNs mediante instrumentos de incentivo, protección final de los derechos ciudadanos en caso de riesgo de interrupción en servicios públicos esenciales.
- ▶ Identificar y difundir buenas prácticas de gestión descentralizada; éstas pueden ser los mejores laboratorios para ir precisando la atribución de competencias a cada nivel de gobierno en función de mejorar la capacidad agregada de servicio del Estado a la población.
- ▶ Fortalecer el sistema de planeamiento. Implica articular entre sí los instrumentos de planeamiento de sucesivos niveles de gobierno, así como precisar los roles y alcance de las decisiones en políticas públicas que corresponden a cada nivel de autoridad y administración.

- ▶ Reorientar los sistemas administrativos nacionales de su foco actual en el control de insumos y la formalidad de los procedimientos, induciéndolos a la sobrerregulación, hacia uno que enfatice el logro de resultados y más bien, incentive la innovación en los procesos y la simplificación en los procedimientos.
- ▶ En ese marco, asegurar un sistema de control realmente independiente que también ponga énfasis en los resultados, más que solo en el control de la formalidad de los procedimientos; y que además sea eficaz para llegar a todas las entidades, incluso las más alejadas.

d) **Servicio civil y desarrollo de capacidades**

- ▶ Desarrollo de capacidades: esto es una prioridad clave si se quiere realmente mejorar el desempeño agregado de la administración pública. No se limita al desarrollo de capacidades en las personas; debe también alcanzar a las instituciones y ello requiere otro tipo de estrategias que no se circunscriben a la capacitación y formación de personas.
- ▶ Reforma del servicio civil: es indispensable que su implementación abarque con prioridad a los niveles de funcionarios directivos de los gobiernos regionales y de las

municipalidades mayores, donde están en juego los servicios públicos para mayores volúmenes de población.

- Políticas eficaces a la escala de las necesidades. El fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales en los gobiernos regionales y locales es indispensable si se quiere que la descentralización tenga éxito. El diseño de la política nacional de desarrollo de capacidades, así como la estrategia de implementación del nuevo régimen de servicio civil deben ser consistentes con esa prioridad.

e) Reformas institucionales regionales

- Pensar el modelo de organización de gobierno regional que necesitamos. Los actuales gobiernos regionales son organizaciones muy grandes que, aunque incorporan en una sola entidad a casi todos los sectores del Poder Ejecutivo y deberían resolver dentro de sí la interacción entre las lógicas sectoriales del nivel nacional y las especificidades territoriales de los espacios locales, son aún débiles y poco integradas.²⁹
- Respalda y aprender de las experiencias de reforma institucional regional. Los gobiernos regionales todavía tienen que conquistar

un diseño de organización que les sirva de instrumento efectivo para ejercer su rol de gobierno intermedio promotor del desarrollo de sus ámbitos y como parte de ello, llegar a los espacios locales con los servicios de educación, salud, promoción del desarrollo económico y gestión ambiental de su responsabilidad.

- Diversos gobiernos regionales han venido ensayando iniciativas con ese propósito. El nivel nacional debe incentivar y apoyar esos esfuerzos, seguir y sistematizar sus aprendizajes, retroalimentar con ellos el diseño de los sistemas administrativos nacionales para fortalecer la gestión pública descentralizada, además de contribuir a que todos los gobiernos regionales puedan capitalizar los aprendizajes en sus propias iniciativas de fortalecimiento institucional.

5.3 Descentralización fiscal

a) Política general de descentralización fiscal

- Capitalizar las propuestas de las CMMDF 2010 y 2012. En ninguna se ha aprobado propuestas maximalistas e inviables, que pudieran poner en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas agregadas; en la CMMDF 2012 se ha llegado a

²⁹ Ver Molina, Raúl (2010): *Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos*. Congreso de la República y USAID/Perú ProDescentralización. Lima, octubre.

proponer planes de acción para la implementación. Esas propuestas pueden ser usadas como una fuente de medidas razonables para emprender un proceso de descentralización fiscal responsable pero efectivo.

- ▶ Abordar una estrategia ordenada y razonable de descentralización fiscal, cuya columna vertebral debería ser establecer un sistema coordinado de transferencias fiscales intergubernamentales, equitativo y predecible, que considere las potencialidades diferenciadas de ingresos de los distintos tipos de entidades subnacionales y, en función de ellas, articule instrumentos (a) de nivelación (asegurar financiamiento equivalente de las responsabilidades ineludibles de gasto de todas las entidades), (b) de financiamiento de políticas públicas propias como de nivel superior, así como (c) de incentivo al desempeño de los GSNs.
- ▶ En ese marco, se debe:
 - ▶ Enfrentar la reforma del régimen vigente de distribución del canon en el escenario de su actual tendencia al decrecimiento y los efectos de éste sobre la estructura de ingresos de las entidades que fueron altamente receptoras de esa fuente; el canon no puede ser la base principal de una descentralización de recursos fiscales, sino un componente

de una estructura racional y sostenible de ingresos regionales y municipales.

- ▶ Estimular la recaudación tributaria y la autonomía fiscal en los gobiernos locales de ciudades mayores, de manera que con el tiempo requieran cada vez menos transferencias de recursos que no sean de incentivo al desempeño o al alineamiento con políticas nacionales y así los recursos de compensación que reciben hoy, puedan ser redirigidos a gobiernos locales con menores potencialidades de ingresos propios.
- ▶ El D.L. 955 sigue condicionando la descentralización fiscal al nivel regional a la integración de departamentos para formar regiones. Mientras eso no suceda, deberíamos preguntarnos cómo contar con gobiernos regionales dotados de los recursos y capacidades para responsabilizarse efectivamente de los servicios públicos a su cargo, en lugar de mantener gobiernos regionales debilitados por una estructura de ingresos poco predecible y con insignificante autonomía.

b) Gasto subnacional (eficacia, calidad), PpR

- ▶ Reorientar el ciclo de gasto público de su actual foco en los insumos y procedimientos hacia uno que enfatice el logro de resultados y la calidad de gasto, no solo en el gasto de capital destinado a inversión

pública, sino también en el gasto corriente de operación de los servicios públicos, que es finalmente donde se define la calidad con la que éstos llegan cotidianamente a la población.

- ▶ Revisar el nivel de detalle al que llega el diseño de los programas presupuestales del Presupuesto por Resultados como expresión de políticas nacionales y sectoriales, frente al nivel de autonomía que debería corresponderle a los gobiernos descentralizados para en ejercicio de sus competencias, adecuar determinados de sus aspectos a las especificidades de su población y ámbito territorial.
- ▶ Asegurar un sistema de control realmente independiente y eficaz, que llegue efectivamente a todas las entidades públicas, incluso las más alejadas, algunas de las cuales reciben notables recursos por canon y regalías multiplicando los riesgos de corrupción en el uso de esos recursos.

5.4 Organización territorial

a) Demarcación territorial

- ▶ Impulsar la demarcación territorial. Es un proceso complejo, que afecta diversos intereses; pero no podemos seguir conviviendo con límites imprecisos en más del 90% de las circunscripciones.

- ▶ Promover a través de las mancomunidades, la articulación territorial y cooperación entre circunscripciones que mantienen controversias de delimitación, en lugar de que se mantengan enfocadas en los conflictos de límites.
- ▶ Prestar atención al actual reflujo de creación de distritos (25 nuevos entre 2014 y 2015) con el supuesto de que ello acerca el Estado a las poblaciones más alejadas, cuando muy probablemente se tratará de municipalidades dotadas de muy pocos recursos y capacidades para cumplir efectivamente su rol. Frente a ello, más bien debatir formas efectivas de desconcentración municipal que reduzcan la presión ciudadana para la creación de nuevos distritos.

b) Reorganización territorial

- ▶ Adoptar una perspectiva de mediano plazo que posibilite transitar de la integración de departamentos y el foco en los conflictos limítrofes hacia el desarrollo de una cultura de cooperación intergubernamental horizontal apoyada en la promoción y fortalecimiento de las mancomunidades regionales y locales.
- ▶ Se requiere claridad en el nivel nacional para apoyar el fortalecimiento de las mancomunidades regionales y locales

como instrumentos que contribuyen en el mediano plazo a la integración territorial.

- ▶ En ese marco, monitorear y mejorar permanentemente la eficiencia de aplicación de la normatividad de ejecución compartida de recursos aplicable a las mancomunidades regionales y municipales, para que éstas logren ser instrumentos efectivos de cooperación horizontal y articulación de recursos y capacidades entre GSNs.
- ▶ Más allá de ello, proponer un plan nacional de regionalización que plantee distintos escenarios posibles de organización territorial –y consecuente reconfiguración y/o integración de unos u otros departamentos– y a partir de ellos, evalúe sus beneficios y costos para los distintos departamentos.
- ▶ Con base en los escenarios referenciales y en la información que aporte ese plan, promover un amplio debate público descentralizado, para volver a colocar de manera informada, la regionalización en la agenda pública.

c) Ordenamiento territorial y desarrollo económico

- ▶ Impulsar el ordenamiento territorial (OT). No tiene porqué ser opuesto al desarrollo económico. Para ello, fortalecer las capacidades para basar el OT en información objetiva.

Asimismo, el nivel nacional tiene que unificar su posición en el tema, para evitar seguir induciendo a los gobiernos regionales a que destinen recursos a instrumentos que luego no son incorporados a los sistemas de toma de decisiones sobre los usos en el territorio.

- ▶ Necesidad de revisar el protocolo de promoción de inversión privada en aprovechamiento de RRNN. El Poder Ejecutivo no puede exponer a los inversionistas privados y a las comunidades locales a enfrentarse sobre derechos ya otorgados, sin antes haber asumido responsabilidades de planeamiento articulado intergubernamentalmente, de información, promoción y debate transparente de los beneficios y costos de cada proyecto, de asegurar la protección de los derechos ciudadanos, entre otras.
- ▶ Fortalecer instrumentos de promoción del sector privado a nivel subnacional. Los gobiernos regionales y locales deben tener un rol en la descentralización del desarrollo económico y la inversión privada, y en la inclusión de los pequeños y micro emprendimientos que predominan en las economías territoriales. Para ello, la estabilidad macroeconómica tiene que ser complementada con instrumentos de promoción del desarrollo económico territorial aplicados a nivel regional y local.

5.5 Gestión del proceso

a) Conducción del proceso (CND, SD)

- ▶ Revalidar la voluntad política nacional a favor del proceso, mediando un diálogo político, social e interinstitucional para renovar de forma consensuada la visión de la reforma; se asume el supuesto de que se reconoce la necesidad de ésta, para hacer llegar el Estado más y mejor a las personas en un país como el Perú, muy diverso y desafiante para articularse físicamente.
- ▶ En ese marco, debatir el diseño institucional para la conducción del proceso: mantener la SD, recuperar un CND u otra alternativa; en relación con ello, definir el rol y la subsistencia del CCI como parte del diseño institucional de conducción del proceso de descentralización.
- ▶ En ese mismo marco, explicitar las intersecciones y alcances de los procesos de descentralización y modernización del Estado y de ello, la delimitación de responsabilidades entre los órganos responsables de ambos procesos (las actuales Secretarías de Descentralización y de Gestión Pública de la PCM respectivamente).

b) Articulación nacional/subnacional (CCI, comisiones intergubernamentales)

- ▶ Necesidad de al menos un espacio de encuentro, diálogo y coordinación periódicos entre el gobierno nacional y representantes de los GSNs, sea bajo el diseño del CCI u otro.
- ▶ Articular las comisiones intergubernamentales sectoriales a ese espacio (aunque su objetivo principal deba ser el desarrollo de la gestión descentralizada).
- ▶ Posibilidad de complementación de estas instancias con mecanismos de coordinación nacional-regional con enfoque territorial, organizados según agrupaciones de departamentos con realidades y potencialidades afines, u otro esquema de organización territorial.
- ▶ En ese marco se debe definir las obligaciones de coordinación y articulación con los órganos correspondientes de cada gobierno regional que deben asumir el número creciente de agentes desconcentrados que diversos ministerios vienen instalando a nivel departamental.
- ▶ Este conjunto de instancias y mecanismos no es sugerido para limitar la autonomía de uno u otro nivel de gobierno o recurrir a ellos solo en ocasiones de crisis, sino para contribuir

al alineamiento y complementación crecientes de prioridades, políticas y recursos entre niveles de gobierno, en dirección de construir el Estado multinivel efectivamente unitario y descentralizado que define la Constitución.

c) Articulación subnacional: asociaciones de alcance nacional (ANGR, AMPE, REMURPE), articulación territorial (CCR, CCL)

- ▶ Necesidad de establecer mecanismos sostenibles de financiamiento de las asociaciones de GSNs mediante aportaciones de sus miembros; requiere que esas aportaciones sean expresamente reconocidas como lícitas en la normatividad presupuestal.
- ▶ Fortalecer la Plataforma Interinstitucional de asociaciones de GSNs de alcance nacional formada por ANGR, AMPE, REMURPE, para facilitar la interacción y el diálogo entre el nivel nacional y representantes de los GSNs.
- ▶ Es indispensable crear en cada departamento una instancia de articulación regional-local bajo liderazgo del respectivo gobierno regional, que contribuya a la coordinación y complementación de objetivos, recursos y capacidades a

lo largo de toda la organización vertical del Estado. Por sus limitaciones de diseño, los CCR no cumplen ese papel.

- ▶ En ese marco, revisar el rol de los CCR y CCL provinciales como instancias que quisieron integrar objetivos de participación ciudadana y de articulación intergubernamental (regional-local y provincial-distrital respectivamente), sin éxito al menos en el segundo de ellos.

d) Monitoreo y evaluación del proceso

- ▶ Desarrollar la gestión del conocimiento sobre el proceso de descentralización. Es necesario articular los esfuerzos ya existentes (Congreso, PCM, Contraloría, asociaciones de GSNs, sociedad civil, cooperación internacional, academia); un marco podría ser un observatorio integrado de buenas prácticas de gestión descentralizada.
- ▶ Idealmente, el seguimiento y evaluación de la descentralización debería permitir vincular los avances en el proceso (descentralización de competencias y recursos, articulación y complementación intergubernamental, mejoras en sistemas de gestión) con el fortalecimiento de las capacidades y desempeño

de los GSNs y mediando estos, con los impactos atribuibles a ellos en el desarrollo descentralizado.

- ▶ En ese marco, es indispensable desarrollar estadística a nivel local actualizada con mayor frecuencia que la periodicidad intercensal. No se puede tomar decisiones objetivas de políticas públicas y asignación de recursos con estadística local actualizada cada década.
- ▶ Para ello se requiere reconocer a la gestión de información para la toma de decisiones como una materia de gestión pública de competencia compartida, para la cual se necesita establecer las competencias que deben corresponderle a cada nivel de gobierno en el ciclo de gestión de la información (recojo, procesamiento, análisis, difusión).

Anexo 1 › Situación actual de los aspectos analizados

A1.1 Descentralización y democratización

a) Creación de nivel intermedio de gobierno

En el año 2002 se recupera la elección democrática de autoridades regionales³⁰, aunque con base en los departamentos. A partir de este hito, en el 2015 se inicia el 4º periodo consecutivo de gobiernos regionales democráticamente elegidos; en el caso del nivel local ya es el 11º periodo de elección democrática ininterrumpida de autoridades municipales (desde 1981).

En el 2014 se han sucedido múltiples denuncias de corrupción enfocadas en el nivel regional, que implicaron la emisión de órdenes de prisión para los Presidentes Regionales de Ancash, Cajamarca, Pasco, Loreto y Tumbes. Sin desconocer las debilidades que aún aquejan al renacido y aún joven nivel regional de gobierno, en enero del 2015 la ANGR presentó una recopilación de 46 experiencias positivas de gestión regional representando a 21 de los 26 gobiernos regionales.³¹

30 Entre 1989 y abril de 1992 operaron hasta 12 gobiernos regionales, la mayoría sobre circunscripciones multidepartamentales.

31 Incluyendo a la Municipalidad Metropolitana de Lima en su dimensión de gobierno regional.

b) Representación política

Las últimas elecciones regionales y municipales (1ª vuelta: octubre y 2ª vuelta: diciembre del 2014) han confirmado la baja presencia y representatividad que tienen a nivel descentralizado los partidos políticos nacionales y relacionado con ello, la fragmentación que evidencia la representación política en el Perú a nivel regional y, más aún, a escala local. Algunos datos que lo expresan:³²

- En el 2014, en 15 departamentos compitieron 12 o más listas para el respectivo gobierno regional; en el 2010 fue así en 10 departamentos.

Número de listas de candidatos a elecciones regionales según tipo de organización política, 2010 y 2014

	Elecciones 2010	Elecciones 2014
Partidos nacionales ⁽¹⁾	139	163
Movimientos regionales	152	153
Totales	291	316

(1) Incluye alianzas electorales en las que participan partidos nacionales.

Fuente: Ballón, Eduardo (2015). Elaboración propia.

- Alianza para el Progreso (APP) presentó candidatos a 23 gobiernos regionales y solo ganó 2; Fuerza Popular a 18 y ganó 3 solo en 2ª vuelta; Acción Popular (AP) lo hizo a 17

32 Los datos incluidos en este acápite han sido obtenidos principalmente de análisis de los procesos electorales subnacionales realizados por Eduardo Ballón, Secretario Técnico de la ANGR, entre 2014 y 2015 (no publicados).

y no ganó ninguno. Solo 44 alcaldes provinciales (22.5%) y 470 distritales (28.5%) fueron elegidos a través de partidos nacionales, generalmente mediante una confluencia nacida para el proceso electoral y que muy probablemente, fenecerá poco tiempo después de él (la figura conocida como “vientre de alquiler”).

Número de circunscripciones subnacionales por organización política triunfadora, 2014

	APP	FP	MAS	AP	APRA	PSN	TyL	PPC	PNP	FA
Regional	2	3	1	-	-	-	-	-	-	-
Provincial	18	4	4	4	3	2	1	-	-	-
Distrital	113	76	28	58	50	28	11	14	3	1

APP: Alianza para el Progreso, FP: Fuerza Popular, MAS: Movimiento de Afirmación Social; AP: Acción Popular, APRA: Partido Aprista Peruano, PSN: Solidaridad Nacional, TyL: Tierra y Libertad, PPC: Partido Popular Cristiano, PNP: Partido Nacionalista, FA: Frente Amplio.

Fuentes: JNE, Resultados de Elecciones Regionales y Municipales 2014; Ballón (2014).
Elaboración propia.

- ▶ Por otro lado, en 6 departamentos, la organización política triunfadora para el gobierno regional no obtuvo ninguna alcaldía provincial; en 3 departamentos, solo una; y en otros 2 departamentos, solo dos alcaldías provinciales. En total, 44% de los gobiernos regionales tendrán probablemente una débil articulación política con las municipalidades provinciales de su departamento.
- ▶ Con respecto a la composición del propio gobierno regional, 8 ejecutivos regionales cuentan con mayoría en el respectivo

Consejo Regional; y otros 4 representan la primera fuerza en el Consejo Regional. No obstante, 11 gobiernos regionales (44%) son minoría en el Consejo Regional y uno (Apurímac) ni siquiera cuenta con consejeros/as regionales propios/as.

En otra dimensión, según información que aporta Ballón (2015)³³, es muy preocupante que 1,900 de los candidatos hayan tenido sentencias judiciales, 345 de ellos con condenas vigentes, por lo cual debieron ser impedidos de participar en el proceso por los organismos electorales.

c) Mecanismos de participación ciudadana

Diversos estudios sobre el proceso de descentralización peruano resaltan que una de las características distintivas de su diseño normativo fueron los espacios y mecanismos de participación ciudadana que se incorporó en el marco legal inicial del proceso: Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL respectivamente), Planes de Desarrollo Concertado regionales y locales, presupuestos participativos obligatorios a nivel regional y local, revocatoria de autoridades, como los más resaltantes.

Sin embargo, más recientemente, cada vez más balances sobre el proceso de descentralización están resaltando que, con el paso de los años, el entusiasmo inicial está disminuyendo, y los

33 Citando al diario La República y al sitio web El Útero de Marita.

espacios y mecanismos normados de participación ciudadana han perdido parte de su dinamismo original. Algunos elementos más recurrentes en los documentos analizados distintivos de la situación actual a este respecto serían:³⁴

- ▶ Las entidades subnacionales y sus autoridades han aprendido a cumplir formalmente con los mecanismos de participación ciudadana obligatorios por ley, pero ello no significaría necesariamente que estén comprometidas con la razón de ser de esos mecanismos.
- ▶ Cada vez es más notoria una participación predominante en esos espacios de actores institucionales (ONGs y organizaciones de la sociedad civil), que disponen de mayores capacidades organizativas para participar que ciudadanos/as individuales no organizados/as.
- ▶ Es cada vez más evidente una clara disminución del interés ciudadano de participar en los espacios normados, en parte por los costos necesarios para hacerlo (para participar en espacios a escala regional o provincial, ciudadanos/as de distritos o centros poblados alejados deben hacerlo a su costo) y pareciera que, principalmente, por los escasos resultados de incidencia efectiva en las políticas públicas que se logran de la participación.

No obstante, varios estudios también coinciden que esas tendencias en el comportamiento de los espacios y mecanismos de participación ciudadana son más agudas en los ámbitos urbanos, más en aquellos de mayor concentración de población, y que en las circunscripciones principalmente rurales y alejadas aún conservan mayor dinamismo y representatividad.

d) **Transparencia, acceso a información pública, rendición de cuentas y gobierno abierto**

La incorporación para los gobiernos descentralizados de obligaciones de transparencia en la gestión e información públicas, de rendición de cuentas a la ciudadanía y de desarrollo de prácticas de gobierno abierto ha sido también una característica distintiva del proceso de descentralización en el Perú, como uno de los ejes principales del proceso de modernización de la gestión pública en el Estado peruano, en cuyo marco además se ha buscado reforzar los instrumentos de lucha contra la corrupción.

- ▶ El Perú es uno de los países de la región donde son más extensivos los mecanismos de transparencia y acceso a información pública, abarcando tanto al nivel nacional como a los niveles descentralizados de gobierno. Así, por ejemplo, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) permite conocer prácticamente en tiempo real la ejecución presupuestal de cualquier entidad pública del país.

34 Informes de varios años de USAID/Perú ProDescentralización, Cátedra Arequipa (2013), Contraloría General de la República (2014), entre otras fuentes.

Según la información que difunde la Defensoría del Pueblo, en el 2013, la totalidad de los gobiernos regionales cumplieron más de 75% de los requisitos de información exigibles en su respectivo portal de transparencia estándar y 13 (52%) lo hicieron en 90% o más, significando un notable progreso con respecto al año anterior.

Sin embargo, aún subsisten notorias diferencias entre actores sociales, según sean individuales o institucionales, en el acceso y capacidad de interpretación y uso de esa información pública.

- ▶ Tanto los gobiernos regionales como locales tienen obligación constitucional de rendir cuentas de sus acciones a la población de sus ámbitos.
- ▶ La LOGR establece la obligación de los gobiernos regionales de realizar al menos 2 audiencias públicas de rendición de cuentas al año; en general, los gobiernos regionales cumplen esa obligación, aunque sea formalmente, en largas audiencias en las que se hacen largos recuentos de avances en actividades y proyectos, sin necesariamente vincularlos con resultados verificables en el desarrollo regional atribuibles a esos proyectos y actividades.
- ▶ En el caso de los gobiernos locales, la LOM no desarrolla su obligación constitucional de rendición de cuentas; por

ello, una mayoría de gobiernos locales no necesariamente cumple con esa obligación.

- ▶ La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) ha promovido la creación de Comisiones Regionales Anticorrupción, con una composición de representantes de los sectores público, privado y de la sociedad civil. Según información de la PCM, a febrero del 2014 se habrían creado por Ordenanza Regional 21 de esas Comisiones, de las cuales 8 se habrían instalado; infelizmente, tres de las cuatro pendientes a esa fecha correspondieron a departamentos cuyos gobernadores regionales tuvieron denuncias por corrupción.
- ▶ La Contraloría General de la República dispone de poderes ampliados para hacer intervenir las cuentas de entidades bajo investigación de corrupción y viene desplegando esfuerzos activos para promover que las entidades implementen sistemas de control interno preventivo.

Sin embargo, ninguno de esos mecanismos y avances logran todavía contrarrestar con suficiente eficacia la corrupción en la administración pública, más aún en aquellas entidades más alejadas, a las cuales el sistema de control gubernamental le cuesta llegar y que en años recientes han manejado ingentes recursos provenientes del canon.

A1.2 Descentralización administrativa

a) Delimitación de competencias

La Ley de Bases de la Descentralización (LBD) definió como competencias **compartidas** aquellas en las que dos o más niveles de gobierno comparten fases sucesivas de los procesos concernidos de prestación de bienes y servicios públicos.

Desde esa definición la mayoría de competencias públicas son compartidas; y aquellas escasas competencias **exclusivas**³⁵ de prestación de bienes y servicios públicos que la Constitución y la LBD le atribuyeron a los gobiernos regionales y locales, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) las convirtió en la práctica en compartidas, a través de la competencia nacional exclusiva de rectoría en políticas nacionales y sectoriales.

El marco legal no resulta claro entonces sobre cómo se enlazan y complementan dos o más niveles de gobierno involucrados en el ciclo de gestión de cada uno de los bienes y servicios públicos a los que se refieren esas competencias.

Inicialmente el CND estableció que 11 ministerios eran de competencias compartidas. De ellos, 7 han aprobado su respectiva Ley Orgánica de Organización y Funciones (LOF): MIMP

(ex MIMDES), MINAGRI, MINSA, MTPE, MTC, MVCS (última LOF aprobada, en enero 2014) y PRODUCE. Están pendientes de aprobación las LOF del MEM, MINCETUR, MINEDU y la PCM.

Por otro lado, el CND asumió que 5 ministerios (MEF, MRE, MINDEF, MININTER y MINJUS) eran de competencias exclusivas, por lo tanto no eran materia de descentralización de funciones. Sin embargo, hay que preguntarse si realmente es así:

- ▶ Los sistemas administrativos bajo rectoría del MEF (presupuesto, inversión, abastecimientos, endeudamiento, tesorería y contabilidad) son transversales a todo el Estado; por lo tanto, por su propia naturaleza son de competencia compartida.
- ▶ En el desarrollo fronterizo, bajo rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores, participan los gobiernos regionales y locales; por tanto es una materia de competencia compartida.
- ▶ En el Sistema de Defensa Nacional participan todas las entidades públicas; tanto es así que la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) induce a los gobiernos regionales a crear una Oficina Regional de Defensa Nacional.
- ▶ En la seguridad ciudadana, bajo rectoría del Ministerio del Interior, participan los gobiernos regionales y sobre todo, los locales; por tanto, también es de competencia compartida.

³⁵ Aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a un solo nivel de gobierno.

- ▶ Nadie podría pensar que la defensa de los derechos humanos, bajo rectoría del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es sólo responsabilidad del nivel nacional.

Finalmente, a partir del 2008 se crearon los ministerios del Ambiente (mayo 2008), de Cultura (setiembre 2010) y de Desarrollo e Inclusión Social (octubre 2011), los tres con su respectiva LOF aprobada. Como se crearon cuando prácticamente se había completado la transferencia de funciones a los gobiernos regionales, el primer Ministro del Ambiente aducía que no tenía nada que transferir (o más propiamente, descentralizar), el Ministerio de Cultura ha mantenido como parte de sí la estructura desconcentrada que tenía el ex INC y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha creado programas nacionales que replican programas que ya se habían transferido a los gobiernos locales, como si la acción del Estado mostrara que en las materias de ambiente, cultura y desarrollo social, la delimitación de competencias entre niveles de gobierno está clara y no requiere ya debate adicional.

b) **Transferencia de funciones**

Según la PCM (2013), a diciembre del 2012, el proceso de descentralización de funciones sectoriales a los gobiernos regionales (incluida la Municipalidad Metropolitana de Lima en su dimensión de gobierno regional) había avanzado 92,6%.

Durante el año 2013, el único avance habido en ese proceso fue la transferencia de 14 funciones en materia agraria a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), de manera que la transferencia a esta entidad de sus funciones sectoriales de nivel regional alcanzó solo 17,3% de avance³⁶. Así, el grueso de las funciones sectoriales pendientes de transferencia corresponde a la Municipalidad de Lima y por tanto, respecto al resto de gobiernos regionales, ese proceso tiene un avance de 95,9%, es decir, prácticamente sin cambios desde fines del 2009.

Descentralización de funciones sectoriales al nivel regional al 31/12/2013

	Universo	Avance	Pendiente de transferencia	
Entidades	Nº total de funciones	%	Nº de funciones	%
Gobiernos regionales	4625 ⁽¹⁾	95,9%	191	4,1%
MML	185	17,3%	153	82,7%
Total	4810	92,85%	344	7,15%

(1) 185 funciones por 25 gobiernos regionales.

Fuente: PCM (2014). Elaboración propia.

En lo que se refiere a los gobiernos locales, los principales avances hasta el año 2011 estuvieron vinculados a la descentralización a ellos de programas y servicios sociales a cargo del ex MIMDES, principalmente, en respuesta al énfasis en esa materia que la LBD

36 PCM (2014), ProDescentralización (2014).

incorporó en la asignación de competencias al nivel local. Según la PCM, al 2012 la situación de ese proceso era la siguiente:

Transferencias de programas sociales a gobiernos locales al 31/12/2012 (desde el ex MIMDES)

Programas	Universo	Transferencia concluida	Avance
Programas de Complementación Alimentaria (PCA) ^{1/}	194 provincias y 43 distritos de provincia de Lima	A 194 MPs y 35 MDs de provincia de Lima	96,6%
Programa Integral de Nutrición (PIN) ^{2/}	194 provincias	A 56 MPs	28,9%
Programa Nacional Wawa Wasi ^{3/}	7064 centros en 109 provincias	4133 centros a 47 MPs	58,5%
Centros de Emergencia Mujer (CEM) ^{4/}	116 centros en 106 provincias	60 centros a 52 MPs	51,7%
Centros de Desarrollo Integral de la Familia (CEDIF) ^{4/}	24 centros en 20 provincias	15 centros a 12 MPs	62,5%
Sociedades de Beneficencia Pública ^{4/}	102 entidades (incl. 1 Junta de Participación Social)	71 entidades a 66 MPs	69,6%

1/ Principalmente Comedores Populares (también Hogares y Albergues, PANTBC y Alimentos por Trabajo). Proceso de transferencia concluido en 2007, excepto en la provincia de Lima; único componente de transferencia que mostró avances en 2012 con respecto al 2011.

2/ Extinguido como tal el 31/12/2012.

3/ Sobre su base, el 23/03/2012 se creó el Programa Cuna Más.

4/ Se mantienen a cargo del ahora MIMP (ex MIMDES).

MPs: municipalidades provinciales; MDs: municipalidades distritales.

Fuente: PCM (2013). Elaboración propia.

Frente a estos avances, la ANGR, el Grupo Propuesta Ciudadana y la publicación de la Primera Sesión de la Cátedra Arequipa advierten sobre una tendencia reciente a la recentralización.

Según la ANGR (2012), “El gobierno actual (...) ha avanzado en la lógica de recentralización de diversas competencias que ya habían sido descentralizadas. La creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral que crea un organismo nacional para esa competencia que estaba en las regiones o las recientes decisiones sobre minería informal, son ejemplo de lo que sostenemos. Más ampliamente, el enfoque del nuevo Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social representa un regreso a un modelo desconcentrado de ejecución de la política social”, replicando algunos programas que ya habían sido descentralizados a los gobiernos locales (desayunos escolares por Qali Warma, Wawa Wasi por Cuna Más).

c) Gestión descentralizada, rectoría nacional y sistemas administrativos

El concepto de **gestión descentralizada** fue introducido por el D.S. 047-2009-PCM que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Funciones Sectoriales correspondiente al año 2009. Quiso ser una respuesta a la casi culminación a ese año del proceso de descentralización de funciones sectoriales al nivel regional de gobierno (PCM, 2009), buscando que dos más niveles de gobierno comprometidos en la gestión de cada materia de competencia compartida, a partir de la experiencia de ejercicio de las funciones transferidas, analicen y de ser el caso, precisen la delimitación de competencias entre ellos e identifiquen los requerimientos de

coordinación, articulación y/o complementación entre niveles de gobierno que de ello se revelen necesarios, de manera que la transferencia de funciones redunde en una mejora efectiva del servicio del Estado a las personas.

Muy pocos ministerios han avanzado en el desarrollo de la gestión descentralizada de las materias bajo su rectoría. El ex MIMDES fue pionero en el 2009 desarrollando conjuntamente con la SD de la PCM las matrices de gestión descentralizada (MGD) de los programas y servicios sociales que estaba transfiriendo a los gobiernos locales; luego el MINSA y el MTPE hicieron esfuerzos por avanzar entre 2010 y 2011; finalmente, en el presente periodo de gobierno nacional, el MINEDU, el MIMP, el MINAGRI y el MIDIS han seguido los esfuerzos para desarrollar MGD de determinadas materias o productos en el ámbito de su respectivo sector.

Un aspecto clave para el desarrollo de la gestión descentralizada es que los ministerios del nivel nacional asuman efectivamente su función de **rectoría**. El concepto de rectoría fue introducido por la LOPE y luego retomado por el D.S. 047-2009-PCM. Implica que en las materias de competencia compartida, los ministerios migren de su rol tradicional de ejecutores directos de las políticas nacionales hacia un rol preferente de “directores de orquesta” de esas políticas, compartiendo la implementación de las mismas con otros niveles de gobierno.

Ello requiere del desarrollo en las entidades nacionales de capacidades institucionales de regulación, de negociación y articulación intergubernamentales, de desarrollo de capacidades subnacionales para el ejercicio de las funciones transferidas, de uso de mecanismos de incentivo para alinear prioridades entre niveles de gobierno. Se trata de capacidades nuevas, que los ministerios y organismos nacionales no necesariamente han desarrollado; más bien, muestran tendencia a competir con los GSNs ejecutando directamente obras y servicios públicos, muchas veces en las mismas materias y ámbitos territoriales en que lo hacen los gobiernos regionales y locales.

Lo que en la práctica regula la gestión del Estado en sus tres niveles de gobierno no son tanto las rectorías sectoriales, sino principalmente los sistemas administrativos nacionales, es decir, los sistemas de reglas comunes de gestión que deben cumplir todos los agentes del Estado. De los 11 sistemas administrativos listados en la LOPE, el MEF es rector de 6 de los principales: presupuesto, inversión, abastecimiento, tesorería, contabilidad y endeudamiento, que son los que le permiten su férreo poder sobre el ciclo del gasto público en todo el Estado.

Como fueron concebidos justamente para controlar el gasto, estos sistemas son rígidos, controlistas y todavía ponen su foco principal de atención en el control de insumos y procedimientos, más que en el logro de los objetivos y resultados del gasto público, a pesar de la expansión del Presupuesto por Resultados que el propio

MEF promueve. Si a todo este contexto se asocia la debilidad del CEPLAN, no debe sorprender entonces que el grueso del aparato del Estado todavía preste más atención a cumplir sus procedimientos internos que a lograr resultados de servicio a las personas.

A pesar de las limitaciones descritas, diversos gobiernos subnacionales han logrado desarrollar experiencias positivas de gestión descentralizada. Solo a nivel regional, en el periodo de gestión 2011-2014, se puede mencionar las de fortalecimiento de los servicios de educación pública en Moquegua, Amazonas y Piura; de desarrollo de la gestión ambiental en Piura y San Martín; de disminución notable de la DCI en San Martín y Huancavelica; de eficacia en la ejecución de inversión pública en San Martín; o de promoción del desarrollo económico local a través de Pro-Compite en Huancavelica, entre varias otras.³⁷

d) Servicio civil y desarrollo de capacidades

Desde el inicio del proceso de descentralización, el CND, organismos sectoriales del nivel nacional, agencias de la cooperación internacional y ONGs realizaron centenas de acciones de capacitación a gobiernos subnacionales. En el 2010, la PCM aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades que le propuso su SD.

Desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, la rectoría sobre el sistema de personal al servicio del Estado y en teoría, como parte de él, sobre el desarrollo de capacidades de ese personal estaría a cargo de SERVIR. No obstante, la SD reivindica el mandato heredado del CND para lo que se refiere al desarrollo de capacidades específicamente dirigido a gobiernos subnacionales.

La política de desarrollo de capacidades de SERVIR se ha apoyado en tres ejes resaltantes: la construcción de una capacidad de oferta de capacitación de servidores públicos a través de la ENAP; la certificación de servidores públicos especializados en determinados sistemas administrativos (inversión pública, contrataciones y adquisiciones); y el aporte del cuerpo de gerentes públicos como un mecanismo para apoyar a las entidades con funcionarios de capacidad verificada, en tanto se expande el nuevo régimen de servicio civil.

Además, en los últimos años se ha desarrollado en el mercado una numerosa oferta de formación universitaria en diversos temas de gestión pública, de calidad muy disímil, en respuesta a la demanda creciente de funcionarios y servidores públicos. Sin embargo, todos esos avances todavía no logran que las capacidades de las personas necesariamente trasciendan hacia sus instituciones, menos aún con efectos sostenibles.

37 Ver ANGR (2015).

En buena medida, ello se debe a que, en tanto no se implemente el nuevo régimen de servicio civil, los niveles directivos de las entidades públicas están ocupados por funcionarios de confianza de alta rotación. Así, en los gobiernos regionales y locales que han renovado sus gestiones de gobierno en enero del 2015, es altamente probable que en prácticamente todos los casos, los gerentes y jefes de unidades orgánicas hayan sido reemplazados; pero además, como son seleccionados en base a criterios subjetivos por cada autoridad política, en los primeros meses de gestión, en tanto se consigue a los funcionarios apropiados a juicio de la autoridad, la rotación de cargos directivos y jefaturales es altísima.

Entretanto, el proceso de tránsito hacia el nuevo régimen de servicio civil avanza lentamente, por lo menos en contraste con la urgencia de las necesidades; según información de SERVIR a mayo del 2015, de un universo de más de dos mil entidades públicas, 141 han iniciado ese proceso, de las cuales 37 son entidades subnacionales (26.2% de las que han iniciado el tránsito): 6 gobiernos regionales (24% de ellos); 13 municipalidades provinciales, incluida la Municipalidad Metropolitana de Lima (6.6% del total); 14 municipalidades distritales (solo 0.8% de ellas); y 4 organismos públicos especializados municipales (3 de la MML y uno de la MP Trujillo).

e) Reformas institucionales regionales

Ante las limitaciones de su diseño normativo establecido en la LOGR³⁸, a lo largo de los últimos años diversos gobiernos regionales han ido tomando la iniciativa de emprender procesos de reforma y modernización de su institucionalidad.

El caso pionero fue el del Gobierno Regional de Arequipa que en el 2007 decidió convertir en gerencias regionales de línea sus 9 Direcciones Regionales sectoriales heredadas en el momento de su creación, eliminando las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social que estableció la LOGR y creando una Autoridad Regional de Medio Ambiente (ARMA) en reemplazo de su Gerencia Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Con algunas variaciones pero enmarcados en el mismo modelo de organización basado en gerencias sectoriales, siguieron al de Arequipa, primero el Gobierno Regional de La Libertad y años después el de Lambayeque.

Muy poco después de Arequipa, el Gobierno Regional de Huancavelica implementó una reforma organizativa con un enfoque muy distinto, poniendo el foco en su organización operativa desconcentrada, integrando en una Unidad Ejecutora presupuestal multisectorial

38 Ver Molina, Raúl (2010): *Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos*. Congreso de la República y USAID/Perú ProDescentralización. Lima, octubre.

todas las unidades de gasto que el Gobierno Regional tenía en cada provincia del departamento, particularmente las unidades ejecutoras correspondientes a los sectores de educación y salud públicas.

En el periodo 2007-2010, los Gobiernos Regionales de Cajamarca y Junín intentaron procesos de reforma que combinaban elementos de ambos enfoques antes retratados; sin embargo, por diversas limitaciones institucionales específicas no llegaron a implementar sus propuestas.

Finalmente, desde el 2009 el Gobierno Regional de San Martín inició un proceso sostenido de reforma y modernización institucional que se extendió hasta el 2014, producto del cual convirtió a sus direcciones regionales sectoriales en órganos de línea de las gerencias regionales multisectoriales, reformó la organización interna tanto de sus gerencias como de sus direcciones regionales, creó la Autoridad Regional Ambiental (ARA), capitalizó el fideicomiso constituido con las exoneraciones tributarias a las que el gobierno regional renunció en 2006 y los dos proyectos especiales que le fueron transferidos desde el INADE, para llevar a cabo una política activa y eficaz de inversión pública en el departamento, que le permitió aplicar en el 2014 diez veces más recursos públicos que los que invirtió en el 2006.³⁹

39 Molina, Raúl y Arguedas, Cinthya (2015): *Sistematización de la experiencia de reforma y modernización institucional del Gobierno Regional de San Martín* (informe de consultoría). Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo implementada por la GIZ.

Aparte de estas experiencias más comprehensivas, además de Arequipa y San Martín, los demás GRs amazónicos han creado (o están en proceso de hacerlo) su respectiva autoridad regional ambiental; y de acuerdo a información que anotan la ANGR y el Grupo Propuesta Ciudadana, 8 GRs habrían creado su Centro de Planeamiento Estratégico Regional, tres de los cuales estarían en funciones (La Libertad, Piura y Cusco).

A1.3 Descentralización fiscal

a) Estructura de ingresos subnacionales

En el caso peruano, el endeudamiento de los GSNs no ha representado un riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas agregadas en lo que va del proceso de descentralización, como lo fue en los casos de otros países sudamericanos (como Argentina, Brasil o Colombia). Según cifras del Informe Técnico de Evaluación de Viabilidad de Implementación de Propuestas elaborado con la cooperación de la GIZ para la CMMDF 2012, los ingresos de los GSNs por operaciones oficiales de crédito no sobrepasaron 1% del total de sus ingresos en el año 2011.⁴⁰

Ello se debe a que, desde el inicio del proceso, se colocaron límites claros y rígidos al endeudamiento subnacional, a través de las reglas fiscales incorporadas por la Ley 27958 que en el 2003 modificó la

40 Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ (2013): p. 81.

Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y por el D.L. 955 de Descentralización Fiscal de inicios del año 2004.

► **Capacidades de recaudación descentralizada:**

Los gobiernos regionales no tienen atribuido ningún impuesto; solo pueden establecer y recaudar tasas por los servicios administrativos que prestan, las cuales representan poco más de 3% de los ingresos del nivel.

Los gobiernos locales tienen atribuidos 6 impuestos, los mismos que fueron establecidos en el año 1997 por el D.L. 776, cuyas bases y tasas imponibles son fijadas por el Congreso de la República; además pueden establecer y cobrar tasas por los servicios públicos y administrativos que prestan. La recaudación de impuestos municipales a lo largo de la década 2002-2011 fue en promedio de 2,2% de la recaudación tributaria total, con relativamente baja variación.⁴¹

Este promedio de recaudación se logró mantener a lo largo de los años, en el contexto del crecimiento de la economía del país y de la recaudación nacional, por el esfuerzo desplegado por un grupo relativamente reducido de municipalidades, particularmente en el ámbito de Lima Metropolitana y de algunas capitales de departamento que fortalecieron sus

administraciones tributarias, en varios casos apoyándose en la creación de servicios especializados de administración tributaria (SATs).

Así, la recaudación tributaria municipal está fuertemente concentrada en pocos gobiernos locales. En el 2011, solo 158 de ellos (8,6% del total) lograron recaudar más de S/. 1 millón por concepto de impuestos municipales; en contraste, otros 551 gobiernos locales (30% del total) no recaudaron nada por ese concepto a lo largo de todo el año.

► **Sistema de transferencias y autonomía fiscal**

► **Ingresos del nivel regional:**

En la medida que no tienen atribuido ningún impuesto, la estructura de ingresos de los gobiernos regionales está fuertemente basada en las transferencias de Recursos Ordinarios (RROO, provenientes de la recaudación de los impuestos de administración nacional) que les hace el MEF para que financien el ejercicio de las funciones sectoriales que les fueron transferidas, así como para compensar a aquellos gobiernos regionales que reciben menos canon y regalías, para que financien sus gastos de inversión y mantenimiento de infraestructura pública.

41 Arias, Luis (2013): Informe de consultoría para la CMMDF 2012.

Evolución de principales fuentes de ingresos de gobiernos regionales como porcentaje del PBI, 2004-2012

Rubros	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	3.4	3.5	3.4	3.9	3.6	3.7	3.6	3.5	3.7
Ingresos propios	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1
Canon, regalías y FOCAM	0.1	0.2	0.3	0.6	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4
RROO	2.8	2.8	2.6	2.5	2.3	2.4	2.2	2.2	2.2

Fuente: PCM (2014), citando cifras del MEF, SIAF. Elaboración propia.

El MEF no consigna estos recursos como ingresos de los gobiernos regionales, sino como recursos del nivel nacional asignados a ellos, lo cual expresa que los gobiernos regionales no solo disponen de una reducida autonomía fiscal, sino también de una escasa autonomía asignativa.

Más aún, con cifras del 2011 (GIZ, 2013), solo 14,2% del monto de las transferencias a los gobiernos regionales se determina con base en regulaciones establecidas por ley que el Poder Ejecutivo no puede alterar (aunque como en el caso del canon, puedan ser altamente impredecibles por otras razones); el resto (85,8%) se determina cada año en la Ley de Presupuesto del Sector Público y por lo tanto, sus montos dependen de las prioridades sujetas a su discrecionalidad que establezca el nivel nacional, expresando la limitada predictibilidad de los recursos regionales y la poca

posibilidad de sus gobiernos de planificar con horizonte de mediano plazo.

Recursos transferidos a los gobiernos regionales, 2011

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

Fuentes: Subtotales por fuente: MEF, parciales por tipo de recurso: CMMDF 2012.

Elaboración: Raúl Molina (2013).

► Ingresos del nivel local:

Como se ha adelantado, la estructura de ingresos del nivel local es bastante más diversa y autónoma que la del nivel regional. Combina canon e ingresos propios, con notables disparidades de distribución entre municipios, con el FONCOMUN que se distribuye a todas las municipalidades con base en criterios de pobreza,

necesidades básicas insatisfechas y proporción de población urbana y rural.

Evolución de principales fuentes de ingresos de gobiernos regionales como porcentaje del PBI, 2004-2012

Rubros	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	2.4	2.5	2.6	3.6	3.6	3.8	3.6	3.9	4.1
Ingresos propios	0.9	0.9	0.7	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9
Canon, regalías y FOCAM	0.3	0.6	0.8	1.6	1.4	1.0	1.0	1.2	1.4
FONCOMUN	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	0.8	0.7	0.8	0.8

Fuente: PCM (2014), citando cifras del MEF, SIAF. Elaboración propia.

En correspondencia con ello, a diferencia del nivel regional, las bases y criterios de cálculo de casi dos tercios de las transferencias al nivel local de gobierno están determinados por ley y el Poder Ejecutivo no puede intervenir en ellos para modificarlos; y solo poco más de un tercio depende de las prioridades que el nivel nacional establece cada año en la Ley de Presupuesto del Sector Público.

Recursos transferidos a los gobiernos locales, 2011

Fuentes/Tipos de recursos	S/. Millones	%
Determinadas por ley	10,146.0	66.1%
Canon, regalías y FOCAM	6,176.6	40.2%
Renta de aduanas	193.5	1.3%
FONCOMUN	3,775.9	24.6%
Determinadas presupuestalmente	5,208.9	33.9%
Recursos ordinarios	2,860.0	18.6%
PI-PMM	1,277.0	8.3%
FONIPREL	198.5	1.3%
Otras participaciones y saldos de transferencias	57.7	0.4%
PVL y otros programas sociales	553.9	3.6%
Otras donaciones y transferencias	261.8	1.7%
TOTAL	15,354.9	100.0%

Fuentes: Subtotales por fuente: MEF, parciales por tipo de recurso: CMMDF 2012.

Elaboración: Raúl Molina (2013).

A raíz de la crisis financiera internacional de 2008-2009, como parte de su estrategia contracíclica, a partir del primero de ambos años el MEF comenzó a poner en juego una serie de instrumentos para fomentar el gasto y, en particular, la inversión pública subnacionales: FONIPREL en el 2008, Fideicomiso Regional y autorización de transferencias de partidas sectoriales a

partir del 2009, Plan de Incentivos (PI) y Programa de Modernización Municipal (PMM)⁴² en el 2010.

Esto le permitió al nivel nacional descubrir las ventajas, desde su perspectiva, de fuentes que al inicio de cada ejercicio se asignan en pliegos presupuestales nacionales, y a lo largo del año se van a transfiriendo a gobiernos subnacionales, con condicionamientos en el acceso (p.e. presentación y aprobación de proyectos) o en los resultados (cumplimiento de determinadas metas que asigna el nivel nacional). Así por ejemplo, a partir del 2014 el MIDIS puso en funcionamiento su Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED) dirigido a gobiernos regionales.

Ello explica en el caso del nivel local, el crecimiento que en los últimos años han mostrado los RROO en la estructura de ingresos municipales, bajo la forma de incentivos y/o transferencias condicionadas, al punto de que en el 2011 sobrepasaron la participación del FONCOMUN y los ingresos propios municipales (impuestos y tasas principalmente)⁴³. A modo de ejemplo, a continuación se

muestra los montos de financiamiento aprobados entre 2008 y 2013 a través del FONIPREL.

Proyectos y financiamiento aprobados a través del FONIPREL, 2008-2013

Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Nº de proyectos aprobados	637	181	206	362	161	386	1 933
Financiamiento aprobado (S/. Millones)	671,47	268,90	273,11	603,62	193,69	603,79	2 614,57

Fuente: PCM (2014) citando cifras del MEF. Elaboración propia.

► Relación competencias/recursos

Según PCM (2013), al 31/12/2012 solo se había transferido a los gobiernos regionales un total de S/. 596,69 millones asociados explícitamente a las funciones sectoriales transferidas a ellos.

Sin embargo, entre 2004 y 2011, los RROO transferidos al nivel regional, destinados principalmente a financiar el ejercicio de las funciones sectoriales que les fueron transferidas, crecieron de S/. 6 604,8 millones en el 2004 a S/. 11 898,6 millones en el 2011⁴⁴, es decir, un crecimiento de más de 80%, representando en este último año 71,1% de los ingresos no financieros del nivel regional.

42 A partir del 2012 se consolidaron en el actual Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.

43 Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ (2013): p. 278.

44 Fuente: MEF, para la CMMDF 2012.

En el 2011, 73% del gasto regional en la fuente RROO fue destinado a la gestión de los servicios de educación y salud públicas transferidos a los gobiernos regionales. De ello se constata entonces que el crecimiento de los recursos transferidos para financiar el ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos regionales ha sido mucho mayor que el consignado por la PCM, solo que ha ido creciendo por vías paralelas al proceso de transferencia de competencias sectoriales.

b) Incremento de recursos a GSNs, efecto del canon

Es innegable que, en el marco de la descentralización, los recursos disponibles por los GSNs se han incrementado sustantivamente. Según cifras que figuran en el Informe Técnico de Evaluación de Viabilidad de Implementación de Propuestas elaborado con la cooperación de la GIZ para la CMMDF 2012, los ingresos de los GSNs por toda fuente crecieron 125% en términos reales entre 2004 y 2011⁴⁵; su gasto total se multiplicó por 2,5 veces y el gasto en inversión pública lo hizo por 5,1 veces en el mismo periodo.

Hay que anotar, sin embargo, que la participación agregada de los GSNs en los ingresos no financieros del Gobierno General (GG)⁴⁶ tuvo un crecimiento marginal, de 33.0% en el 2004 a 36.4% en el 2011.

Esto último tiene que ver en parte con que ese crecimiento de los recursos públicos descentralizados no se debió principalmente a una política expresa de descentralización fiscal, sino al crecimiento exponencial que mostraron entre 2005 y 2012 las transferencias a los GSNs por conceptos de canon, sobrecanon, regalías y FOCAM, cuya ley general, en el caso del canon, es anterior a la reforma constitucional que relanzó la descentralización⁴⁷. Como se ve en la tabla siguiente, entre 2004 y 2012 esas transferencias se multiplicaron en total por más de 14 veces.

45 Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ (2013): p. 35.

46 El Gobierno General comprende al gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

47 Ley del Canon N° 27506 de julio del 2001. La Ley de Regalía Minera N° 28258 es de junio del 2004.

Transferencias de canon y regalías a los gobiernos regionales y locales, 2004-2014 ^{1/}

Años	Gobiernos Regionales		Gobiernos Locales		Totales	
	Monto autorizado (S/.)	Variación interanual (%)	Monto autorizado (S/.)	Variación interanual (%)	Monto autorizado (S/.)	Variación interanual (%)
2004	87,713,274		611,499,848		699,213,122	
2005	617,767,233	604%	1,508,499,404	147%	2,126,266,637	204%
2006	953,191,499	54%	2,509,270,684	66%	3,462,462,183	63%
2007	1,882,066,491	97%	5,365,352,255	114%	7,247,418,746	109%
2008	1,840,490,544	-2%	5,134,633,771	-4%	6,975,124,315	-4%
2009	1,498,722,106	-19%	4,011,647,259	-22%	5,510,369,365	-21%
2010	1,710,948,882	14%	4,473,246,187	12%	6,184,195,069	12%
2011	2,259,823,681	32%	6,098,989,614	36%	8,358,813,295	35%
2012	2,690,543,597	19%	7,249,341,755	19%	9,939,885,351	19%
2013	2,442,385,807	-9%	6,461,067,664	-11%	8,903,453,471	-10%
2014	2,192,689,117	-10%	5,786,415,317	-10%	7,979,104,434	-10%
TOTALES	18,176,342,229		49,209,963,760		67,386,305,990	

1/ Incluye canon forestal, gasífero, hidroenergético, minero, pesquero, regional y petrolero, sobrecanon petrolero, Fondo de Desarrollo de Camisea (FOCAM) y regalía minera.

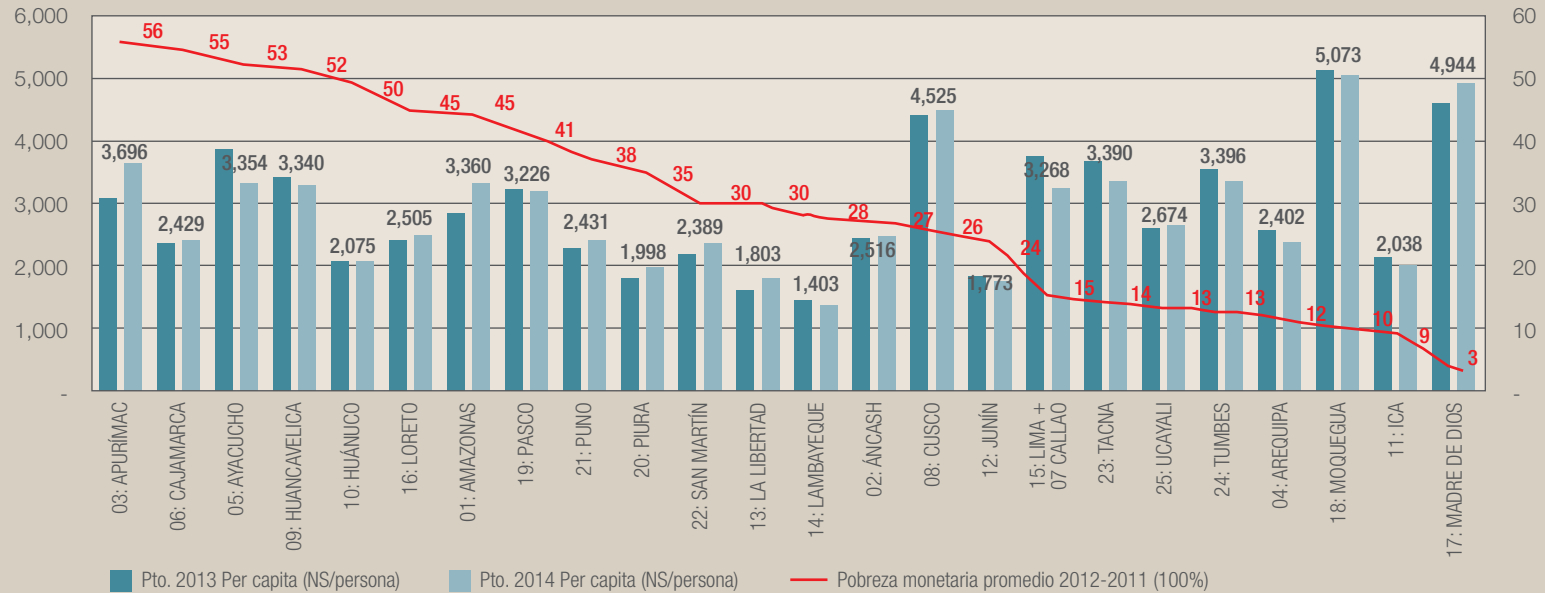
Fuente: MEF, SIAF, consulta de transferencias a gobiernos regionales y locales, abril 2015.

Elaboración: propia.

Una descentralización de recursos públicos basada en fuentes como el canon y las regalías, provenientes de la renta de explotación de materias primas, entraña varias limitaciones.

Por un lado, al depender de los recursos del territorio y no de las necesidades de gasto de sus entidades de gobierno, esas fuentes suelen estar en la base de fuertes desigualdades en los recursos que reciben determinadas circunscripciones frente a muchas otras.

Presupuesto per cápita por departamentos, 2013-2014



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Secretaría Técnica de la ANGR (2013).

Así, en el 2011, 64,7% de los recursos distribuidos a los gobiernos locales por concepto de canon, regalías y similares se concentraron en el 10% de ellos, mientras que ese mismo año, otro 25,6% de los gobiernos locales recibió cada uno menos de S/. 1 000 por esos mismos conceptos. En el caso del canon minero, el nivel de concentración fue aún mayor: 80% del canon minero distribuido al nivel local entre 2009 y 2011 se concentró en los gobiernos locales

de los mismos 7 departamentos (Ancash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Moquegua, Puno y Tacna).

Por otro lado, al depender de materias primas que en su mayor parte se exportan y, por lo tanto, son muy vulnerables a fluctuaciones en sus precios internacionales, fuentes como el canon y las regalías también pueden sufrir fuertes variaciones estacionales.

Así, a partir del 2013 el canon y las regalías han invertido su ola de crecimiento y, aunque aún no habían caído como lo hicieron durante la crisis internacional de 2008-2009, decrecieron a una tasa de 10% anual durante dos años consecutivos (2013-2014), producto de la tendencia a la baja que muestran los precios internacionales de las principales exportaciones de recursos naturales del país.

Ahora bien, este decrecimiento no es observable en todas las fuentes de canon; está fuertemente concentrado en el canon minero, que ha caído 42% en los dos últimos años, y por ser el

de mayor volumen, ha impactado notoriamente en el total de transferencias por ese concepto. El canon pesquero también ha caído en 40%; mientras que el canon petrolero incluso ha crecido algo y el gasífero se ha mantenido estable.

El problema de estas reducciones es que afectan fuertemente a aquellos gobiernos subnacionales que durante varios años se acostumbraron a niveles crecientes de gasto basados en los recursos de canon y regalías, y ahora deben enfrentarse a las recientes reducciones y recortes consiguientes en sus gastos.

Evolución reciente de las transferencias de canon y regalías por tipo de recurso, 2012-2014

Conceptos	Montos autorizados (S/.)			Variaciones interanuales		
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013	2014/2012
CANON MINERO	5,124,235,060	3,817,165,283	2,978,748,572	-26%	-22%	-42%
CANON GASÍFERO - regalías y renta	2,327,753,340	2,421,696,719	2,364,040,631	4%	-2%	2%
CANON Y SOBRECANON PETROLERO (incl. Impuesto a la Renta)	1,203,870,161	1,260,226,128	1,408,017,438	5%	12%	17%
CANON HIDROENERGÉTICO	89,505,687	211,538,423	202,055,577	136%	-4%	126%
CANON PESQUERO - derechos de pesca e Impuesto a la Renta	156,935,055	127,903,122	94,332,936	-18%	-26%	-40%
CANON REGIONAL	140,914,020	131,578,649	85,773,317	-7%	-35%	-39%
CANON FORESTAL	1,903,266	0	2,305,185	-100%	n.a.	21%
FOCAM - FONDO DE DESARROLLO DE CAMISEA	398,196,578	454,514,138	405,152,243	14%	-11%	2%
REGALÍA MINERA	496,572,185	478,831,010	438,678,534	-4%	-8%	-12%
TOTALES	9,939,885,351	8,903,453,471	7,979,104,434	-10%	-10%	-20%

Fuente: MEF, SIAF, consulta de transferencias a gobiernos regionales y locales, abril 2015. Elaboración: propia.

c) Política general de descentralización fiscal

En la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, el Congreso de la República dispuso la creación de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal (CMMDF), formada por representantes de la PCM, el MEF, la ANGR, la AMPE y la REMURPE, con el mandato de elaborar una propuesta consensuada en el tema. La CMMDF se instaló en mayo del 2010, y en abril del siguiente año presentó su *Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal* publicada con apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ.

Retomando el asunto, en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, el Congreso de la República dispuso la recreación de la CMMDF, esta vez con el mandato de evaluar la viabilidad de la citada propuesta técnica y elaborar el plan de acción para su implementación. Esta nueva Comisión se instaló en mayo del 2012, y en setiembre del 2013 culminó su *Informe Técnico Final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas*.

No obstante, hasta fines de dicho año 2013 este Informe Técnico Final no había sido tramitado por el Poder Ejecutivo hacia el Congreso de la República.

d) Gasto subnacional (eficacia, calidad)

Según cifras provistas por el MEF a la CMMDF 2012, en términos nominales, entre 2004 y 2011 el gasto total de los gobiernos regionales creció en 120% y el de los gobiernos locales en 194,6%.

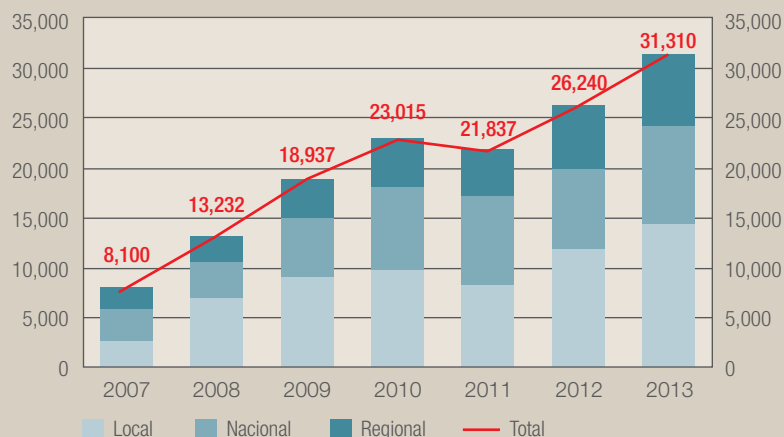
En el caso de la inversión pública, los incrementos fueron mucho más notables: en el mismo periodo, la inversión pública de los gobiernos regionales creció en 487,1% y la de los gobiernos locales en 372,1%. En los años siguientes la inversión pública regional y local siguió creciendo.

Inversión ejecutada por nivel de gobierno 2011-2013 (en S/. millones)

Niveles	2011	2012	2013	Var. 2013/2011
Nacional	8,985	8,017	9,860	+9.7%
Regional	4,527	6,246	7,016	+55.0%
Local	8,325	11,918	14,435	+73.4%
Totales	21,837	26,241	31,310	+43.4%

Fuente: PCM (2014) citando cifras del MEF. Elaboración propia.

Ejecución de la inversión pública, 2007-2013 (Millones S/.)



Fuente: MEF, consulta amigable al 31/12/2013. Citado por PGM (2014): p. 58.

Más aún, sin en el 2004 la inversión pública regional representó solo 10,1% del gasto total regional, en el 2011 pasó a significar 27% de este total. En el caso del nivel local, el incremento de la participación de la inversión pública sobre el gasto fue igualmente notable: de 31,4% en el 2004 pasó a representar 50,3% en el 2011.

Inversión pública sobre gasto total regional y local, 2004, 2011 y 2012

Niveles	2004	2011	2012
Regional	10,11%	26,99%	32,10%
Local	31,38%	50,30%	54,86%
Promedio	19,09%	38,51%	43,89%

Fuente: MEF, Transparencia Económica. Elaboración propia.

En cuanto al destino de la inversión pública, los sectores de salud y saneamiento, transportes (vialidad), y educación y cultura representaron en el 2011 más de 70% de la inversión total, tanto regional como local. Se puede decir entonces que los sectores preferentes de inversión pública regional y local corresponderían con necesidades básicas prioritarias para la población; no obstante, es evidente que ello no asegura nada sobre la pertinencia específica y la calidad de los proyectos.

Inversión pública regional y local según sectores, 2011

Sectores/Niveles	Regional	Local
Salud y Saneamiento	30.24%	28.86%
Transportes	26.76%	27.67%
Educación y Cultura	16.78%	15.09%
Agraria	14.43%	7.87%
Otros	11.79%	20.51%
Totales	100.00%	100.00%

Fuente: MEF, para la CMMDF 2012. Elaboración propia.

A1.4 Organización territorial

a) Demarcación territorial

En el año 2013 se aprobó el Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial 2013-2016 que enmarca los procesos de creación y demarcación de circunscripciones político-administrativas en el país.

A diciembre del 2014, el Perú se organizaba en 24 departamentos, 196 provincias y 1 851 distritos. Sobre cada una de estas circunscripciones se forma un gobierno subnacional: 25 gobiernos regionales en los departamentos, así como en la Provincia Constitucional del Callao; 196 municipalidades provinciales en las provincias (incluyendo la del Callao), las cuales además ejercen gobierno sobre su respectivo distrito capital; y 1 655 municipalidades distritales en igual número de distritos que no son capital de provincia.

La mayor parte de estas circunscripciones tienen límites imprecisamente definidos desde sus leyes de creación. Según la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) de la PCM, a julio del 2014, sólo 6,6% de las provincias y 6,3% de los distritos tenían sus límites saneados, además de que existían 70 controversias demarcatorias entre departamentos.⁴⁸

El proceso de saneamiento de límites es complejo y por ello, a pesar de los esfuerzos que despliega la DNTDT, avanza lentamente. No obstante, en los últimos años también se observa una tendencia a la creación de nuevos distritos, principalmente rurales, sobre todo en zonas con presencia de narcotráfico (VRAEM y Alto Huallaga) y fronteras (en la Amazonía), en el supuesto que con ello se acerca el Estado a la población de esas zonas más alejadas y excluidas.

Número de provincias y distritos creados por año, 2004-2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Provincias	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Distritos	1	2	2	-	1	-	4	-	-	4	9	16

Fuente: Molina, Raúl (2006), INEI (2008), MEF (2012), DNTDT (2014), El Peruano (2015).
Elaboración propia.

b) Reorganización territorial

► Integración de departamentos para formar regiones

Desde el fracaso del referéndum realizado en octubre del 2005 y de la ley que, en junio del 2009, modificó la Ley 28274 de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (LIICR)⁴⁹, eliminando el mandato de realizar nuevos referéndums con el mismo propósito en los años 2009 y 2013, la integración de departamentos para formar regiones efectivas no está en la agenda de ningún actor político, ni institucional.

► Juntas de Coordinación Interregional (JCIs) y mancomunidades (regionales y municipales)

Las JCIs fueron uno de los principales instrumentos institucionales que incorporaron tanto la LOGR como la LIICR para promover la conformación de regiones efectivas a partir de iniciativas de articulación en proyectos y servicios nacidas de los propios gobiernos regionales de departamento.

48 Boletín de la DNTDT, Año 3, números 11-12, noviembre-diciembre 2014.

49 Ley 29379 que modifica la legislación en materia de regionalización, publicada el 13/06/2009.

Formalmente existen cinco JCI que, entre todas, abarcan la totalidad de los departamentos del país:

- ▶ **INTERNOR**, la más antigua; formada por los gobiernos regionales de los departamentos de Amazonas, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Piura, San Martín y Tumbes; fue activa hasta el 2010.
- ▶ **CIAM**, creada en el 2007 y compuesta por los gobiernos regionales de los cinco departamentos identificados con la Amazonía: Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali; sin duda, la más activa en los últimos años.
- ▶ **CENTROSUR**, formada por los gobiernos regionales de los departamentos de Ancash, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima (excepto la provincia de Lima) y Pasco.
- ▶ **MACROSUR**, formada por los gobiernos regionales de los departamentos de Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.
- ▶ **Del Litoral Central**, formada por los gobiernos regionales del departamento de Lima, de la provincia del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Las JCIs nunca llegaron a consolidarse, fundamentalmente porque no contaban con instrumentos legales para la ejecución

compartida de recursos públicos. Con los años se han debilitado fuertemente. A partir de la dación de las Leyes 29029 de la Mancomunidad Municipal (de mayo 2007)⁵⁰ y 29768 de la Mancomunidad Regional (de julio 2011), reconocidas como entidades de derecho público y que, por lo tanto, pueden ejecutar recursos públicos, son estas instituciones las que están creciendo en número, dejando de lado a las JCIs (e incluso a varias asociaciones preexistentes de municipalidades organizadas por cuenca, corredor económico u otro criterio de base geográfica).

Según la PCM (2014), a ese año están registradas las siguientes mancomunidades regionales y municipales:

- ▶ 2 mancomunidades regionales constituidas por 7 GRs: Amazonas-Cajamarca-La Libertad-San Martín y Apurímac-Ayacucho-Huancavelica.
- ▶ 170 mancomunidades municipales involucrando a 77 MPs y 759 MDs; 14 conformadas solo durante el 2013.

Según la misma fuente, hasta diciembre de ese año, 63 mancomunidades municipales (37,1% del total) tenían Unidad Formuladora (UF) y Oficina de Evaluación de Inversiones

50 Modificada por la Ley 29341 de abril 2009.

(OPI) inscritas y 32 tenían código SIAF, requisitos ambos que las habilitan para ejecutar presupuesto público.

c) Ordenamiento territorial y desarrollo económico

Los gobiernos regionales han hecho avances remarcables en el ejercicio de su competencia de ordenamiento territorial. Según la ANGR (2012), a fines del 2011, 4 gobiernos regionales (Amazonas, Cajamarca, Cusco y San Martín) habían aprobado su respectiva ZEE y otros 20 la tenían en proceso. En el caso del Gobierno Regional de San Martín, por ejemplo, aprobó su ZEE por ordenanza regional en julio del 2006, el reglamento de aplicación de la ZEE en el ámbito del departamento en diciembre del 2009 y finalmente, también por ordenanza, aprobó su política territorial regional en setiembre del 2012.

Según información más reciente aportada por el MINAM⁵¹, a mayo del 2014, otros 7 gobiernos regionales ya habían concluido su proceso de ZEE (Ayacucho, Callao, Huancavelica, Lambayeque, Madre de Dios, Piura y Tacna).

Por otro lado, en setiembre del 2013, el Acuerdo Nacional aprobó la 34ª política de Estado en materia de ordenamiento y gestión territorial; y en el Congreso de la República, desde hace ya buen

tiempo, están en cartera diversos proyectos de ley de ordenamiento territorial.

No obstante, la política nacional de respaldo a los procesos de ZEE y ordenamiento territorial no es totalmente clara. En mayo del 2013, el Ministerio del Ambiente emitió su R.M. 135-2013-MINAM insertando entre la ZEE y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), 7 nuevos Estudios Especializados y un Diagnóstico Integrado del Territorio que extienden sustantivamente el plazo y los recursos necesarios para llegar al POT.

Por otro lado, en mayo del 2014 se promulga la Ley 30230 que en su artículo 22º precisa que i) ni la ZEE ni el OT asignan ni excluyen usos de suelo, con lo cual le quita a dichos instrumentos cualquier poder regulador; y que ii) la política nacional de OT se aprueba por decreto supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, con lo cual el MINAM ve seriamente recortada su posibilidad de rectoría sectorial en la materia.

Es probable que los procesos reseñados estén denotando tensiones existentes entre las políticas nacionales de promoción de la inversión privada y de sostenibilidad de los recursos naturales, la primera de las cuales está fuertemente apoyada en proyectos de aprovechamiento de estos últimos.

En relación con ello, es necesario reconocer que parte importante del crecimiento económico habido en el país entre 2004 y 2013

51 MINAM (2014): *Diálogos Ambientales con la Prensa. Ordenamiento Territorial en el Perú*. Lima, octubre.

se ha concretado de manera descentralizada, particularmente en varios departamentos y ciudades del país. Así por ejemplo, entre 2001 y 2012, 9 departamentos acumularon crecimientos económicos superiores a 100%, con extremos superiores en Ica (+144.6%) y Cusco (+142.8%)⁵², aunque sea muy difícil establecer en cada caso qué proporción de esos resultados son atribuibles al efecto de políticas públicas y de qué niveles de gobierno.

A1.5 Gestión del proceso

a) Conducción del proceso (CND, SD)

En febrero del 2007 el CND fue absorbido por la PCM y reemplazado por una Secretaría de Descentralización (2007). Por su jerarquía en la organización de la PCM, la SD es muy débil para ejercer un rol efectivo de rectoría sobre el proceso de descentralización, y en el actual periodo es percibida como que se ha debilitado aún más. En expresión de ello, sus propuestas presentadas desde el 2013 de Plan Nacional de Descentralización 2012-2016⁵³, de Informe Técnico Final de la CMMDF 2012, que le tocó presidir en representación de la PCM, y de actualización del reglamento del CCI consensuado con la ANGR, AMPE

y REMURPE, no han sido tramitadas, menos aprobadas por el Poder Ejecutivo.

Los demás actores vinculados a la descentralización coinciden en que es más o menos obvio un interés decreciente, incluso una posición contraria al proceso por parte del Poder Ejecutivo.

b) Articulación nacional/subnacional (CCI, comisiones intergubernamentales)

Como reacción a la desactivación del CND, la LOPE incorporó la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) como espacio institucionalizado de encuentro y diálogo entre autoridades de los tres niveles de gobierno. Hasta ahora el CCI no ha logrado funcionar efectivamente; como se ha indicado, la propuesta de actualización de su reglamento presentada por la SD aún no ha sido tramitada por el Poder Ejecutivo.

Con respecto a las comisiones intergubernamentales previstas en el D.S. 047-2009-PCM para la coordinación intergubernamental a nivel sectorial en el marco del desarrollo de la gestión descentralizada, ya 14 de dichas comisiones han sido creadas; según la PCM (2014), las más activas en el año 2013 fueron las comisiones del MINSA, el MINEDU, el MINAGRI y el MIMP.

52 ANGR (2015): p. 18, citando a INEI (2013): Producto Bruto Interno por departamentos 2001-2012.

53 Secretaría de Descentralización (2012, noviembre): propuesta luego circunscrita al horizonte 2013-2016 (versión de setiembre 2013).

Comisiones intergubernamentales sectoriales existentes

Sectores – Materias	Año de creación	Actividad en el 2013
MINSA	2009	6 sesiones
MTC – Transportes		Sin actividad
MTPE		2 sesiones
MEM	2010	2 sesiones
MIMP (ex MIMDES)		Grupos de trabajo desarrollan MGD de Beneficencias, CEDIF, CEM y en materia de discapacidad
MINCETUR		Un encuentro con direcciones regionales
MVCS – Vivienda (función n)		Sin actividad
PCM		Sin actividad
PRODUCE – MyPE		Una sesión
MINAGRI	2011	4 grupos de trabajo desarrollan 4 MGD sectoriales
MINAM		Encuentros macrorregionales
MINEDU	2012	Organizada en directorio, asamblea y comisiones bilaterales con c/ GR; 3 sesiones y aprobación de 3 MGD
MTC – Comunicaciones		Sin actividad
MIDIS	2015	No aplica

Fuente: PCM (2014), excepto caso de MIDIS. Elaboración propia.

Según la SD de la PCM, solo estarían pendientes de creación las comisiones intergubernamentales del Sector Cultura y del Ministerio de Economía y Finanzas, en este caso solo para lo que se referiría a las empresas de distribución eléctrica a cargo del

FONAFE. Sin embargo, desde una perspectiva de desarrollo de la gestión descentralizada, se identifica la necesidad de comisiones intergubernamentales en al menos los siguientes sectores y/o materias de competencia compartida:

- ▶ Saneamiento, a cargo del MVCS
- ▶ Industria y pesca, a cargo de PRODUCE
- ▶ Desarrollo fronterizo, a cargo del MRE
- ▶ Inversión pública, programación presupuestal, descentralización fiscal, a cargo del MEF
- ▶ Seguridad y defensa nacional, a cargo del SEDENA
- ▶ Seguridad ciudadana, a cargo del MININTER

Además de ello, varias leyes y normas nacionales contemplan la participación de representantes de la ANGR, AMPE y REMURPE en diversas instancias directivas colegiadas de ámbito nacional, tales como los Consejos Directivos del FONIPREL o de la APCI, los Consejos Nacionales de Competitividad (CNC) y de Educación (CNE) o la MCLCP.

c) Articulación subnacional: asociaciones de alcance nacional (ANGR, AMPE, REMURPE), articulación territorial (CCR, CCL)

Como se acaba de indicar, las principales asociaciones de GSNs se han convertido en actores relevantes en la arena nacional, a pesar de las debilidades institucionales que puedan tener:

- ▶ La ANGR se ha posicionado como representante de los gobiernos regionales e interlocutor del nivel nacional, a pesar de su débil institucionalidad (principalmente por dificultades para financiar una operatividad mínima);
- ▶ Luego de la última elección de autoridades municipales, la AMPE ha tenido dificultades para renovar sus cargos directivos, por lo que hay riesgo de que la asociación se debilite en este nuevo periodo de gobierno municipal;
- ▶ La REMURPE persiste, aunque lejos de la presencia y capacidad de incidencia que mostró aproximadamente hasta el año 2011.

A partir de su experiencia de coordinación en el marco de la CMMDF 2010, las tres asociaciones citadas han venido impulsando una Plataforma Interinstitucional que las reúne, en cuyo marco, por ejemplo, en julio del 2013 presentaron comentarios conjuntos a la propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012-2016 de la SD.

A nivel territorial, los mecanismos de coordinación intergubernamental previstos en la legislación son los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL). Sin embargo, en general, los CCR y CCL provinciales no han resuelto la necesidad de articulación vertical subnacional (regional/local y provincial/distrital). Los alcaldes no suelen participar en las sesiones de los CCR y prefieren mecanismos de coordinación bilateral directa con el respectivo gobierno regional; y los CCL, en su mayoría no funcionan.

d) Monitoreo y evaluación del proceso

Existen algunas iniciativas vigentes que buscan acercarse a monitorear y evaluar el proceso de descentralización:

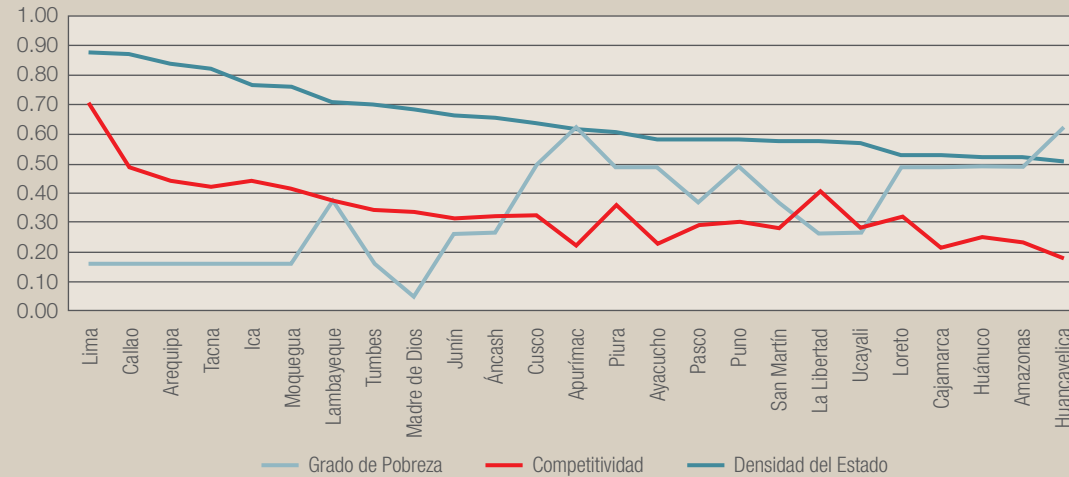
- ▶ Observatorio del proceso de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- ▶ Supervisión y evaluación de las competencias sectoriales transferidas por parte de la SD; inició en el 2013 con 3 servicios públicos en 4 departamentos y luego se amplió a 5 servicios en todos los departamentos y la provincia del Callao.
- ▶ Barómetro de la Gestión Pública desarrollado por USAID/ Perú ProDescentralización; transferido en el 2012 a la Contraloría General de la República y actualmente sostenido por ésta.

- Sistema Resulta para la priorización de intervenciones públicas y evaluación de resultados a nivel distrital y comunal, en proceso de desarrollo por el MEF.

Más allá de estos instrumentos que se enfocan principalmente en medir el desempeño de la gestión pública descentralizada, persiste el desafío de medir y evaluar los impactos de una reforma compleja

como la descentralización en el desarrollo y la calidad de vida de la población a nivel descentralizado, ya que existe un innegable **problema de atribución**⁵⁴ para vincular certeramente avances en la descentralización con mejoras resultantes en variables complejas y multidimensionales como el desarrollo humano, la competitividad territorial y/o la pobreza.

Pobreza, competitividad y densidad del Estado por departamento



Fuentes: PNUD, Centrum, INEI. **Elaboración:** Congreso de la República. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (2013).

54 Se refiere a la dificultad que existe en la evaluación de políticas públicas para verificar la relación causal entre los resultados directos (efectos) de una política y los resultados indirectos (impactos) a los que ella contribuye.



Anexo 2 › Fuentes documentales

A2.1 Analizadas

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

2012: Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Lima, mayo.

2013: Balance de la Reforma Descentralista y la Política del Gobierno Actual en la Materia. Propuesta de Agenda. Lima, noviembre.

2015: Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional. Lima, enero.

Congreso de la República; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

2012: Evaluación del Proceso de Descentralización. Agenda para relanzar el proceso. Informe Anual Periodo de Sesiones 2011-2012. Lima, junio.

2013: Evaluación del Proceso de Descentralización a 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012-2013. Lima, junio.

2014: Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Anual 2013-2014. Lima, junio.

Contraloría General de la República

2014: Estudio del proceso de descentralización en el Perú, desde una perspectiva del control gubernamental. Lima, enero.

Grupo Propuesta Ciudadana

2013: Perú: Balance de la Reforma Descentralista y la Política del Gobierno Actual en la Materia. Propuesta de Agenda para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Lima, octubre.

Instituto Gobierno y Desarrollo Humano, Cátedra Arequipa

2013: Primera Sesión: Diez Años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas. Varios autores; Angel María Manrique, editor. Lima, agosto.

Presidencia del Consejo de Ministros

2009: Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Hacia la Primera Década. Lima, junio.

2012: Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Lima, abril.

2013: Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012. Lima, marzo.

2014: Informe Anual del Proceso de Descentralización al 2013. Lima, abril.

Programa ProDescentralización de USAID

2012: Proceso de Descentralización: Balance y agenda a julio de 2012. Lima, julio.

2013: Informe Anual del proceso de descentralización 2012. Lima, marzo.

2014: Informe Anual sobre el proceso de descentralización 2013: los retos de la gestión descentralizada. Lima, abril.



A2.2 Consultadas

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE)

2013: Comentarios al Plan Nacional de Descentralización 2012-2016. Lima, julio.

Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal

2011: Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal. Lima, abril.

2013: Informe Técnico Final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas. Lima, setiembre.

Consorcio Afi – Macroconsult

2010: Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan nacional de Regionalización. Por encargo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, mayo.

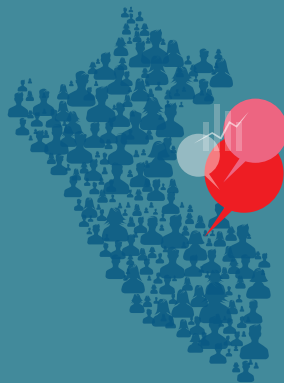
Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ, Programa Gobernabilidad e Inclusión

2013: Informe Final de evaluación de viabilidad de implementación de propuestas de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal. Lima, mayo.

Secretaría de Descentralización, Presidencia del Consejo de Ministros

2012: Plan Nacional de Descentralización 2012-2016 (propuesta). Lima, noviembre.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE BALANCES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN



Acuerdo Nacional
Unidos para crecer



*Al servicio
de las personas
y las naciones*