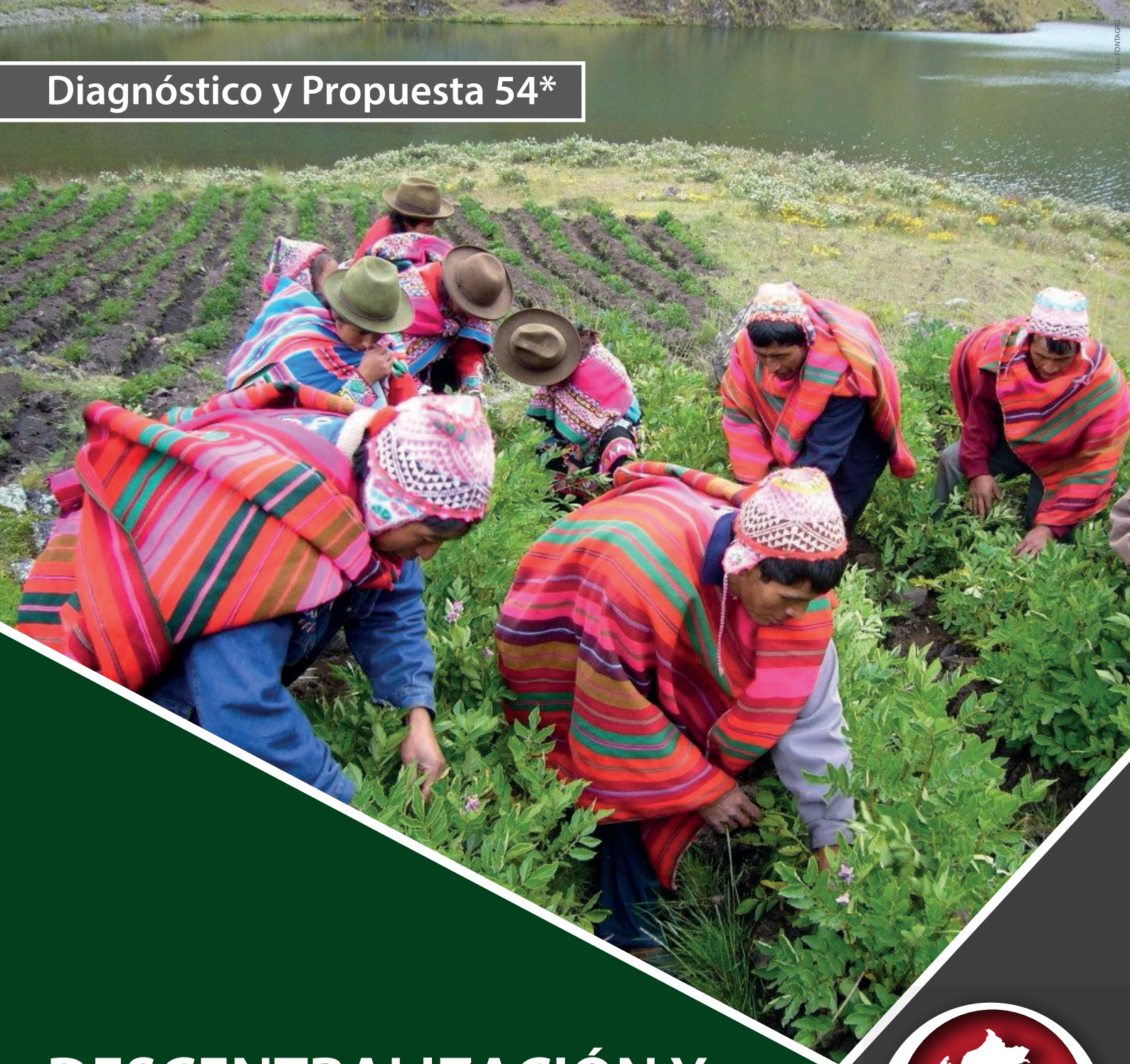




DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL

■ Gonzalo Neyra



*BALANCE DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 2011 – 2016 y AGENDA DE INVESTIGACIÓN 2017 – 2021



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

Canada



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 – 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021

Descentralización y Desarrollo Regional

Gonzalo Neyra¹

¹ 1Gonzalo Neyra es magíster en Economía y Gestión Regional por la Universidad Austral y Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de. Ha sido consultor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) del Gobierno de Chile, el PNUD y la Cepal

INDICE

Resumen ejecutivo	3
Introducción	5
1. Balance de investigación.....	6
2. Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos de la descentralización y el desarrollo regional	16
3. Impacto de las investigaciones sobre descentralización y desarrollo regional en las políticas publicas.....	17
4. Agenda de investigación en el área de la descentralización y el desarrollo regional, 2017-2021.....	18
5. Conclusiones y reflexiones finales	22
6. Referencias bibliográficas	23
Anexos.....	26

Resumen ejecutivo

En los últimos cinco años ha habido un avance relativo de la investigación en descentralización y desarrollo regional. Ambos temas, que están estrechamente relacionados, han sido abordados desde distintas aristas. La academia, el gobierno y las organizaciones no gubernamentales se han interesado por diversos aspectos de la reforma descentralizadora y el proceso de desarrollo regional. Sin embargo, a pesar de ello, existe aún una enorme brecha en la producción de conocimiento que sea susceptible de ser utilizado en la política pública.

Este documento presenta el balance de lo investigado en los últimos años y propone líneas de investigación. El informe se organiza en siete subtemas que cubren los distintos campos de la descentralización y el desarrollo regional.

1. *Descentralización administrativa.* Las investigaciones en este tema coinciden en que el proceso adolece de problemas de coordinación entre niveles de gobierno, capacidades de planificación, superposición de funciones y responsabilidades, principalmente porque la implementación de la reforma fue desordenada, descoordinada y desfinanciada. Las capacidades institucionales también han sido analizadas y se ha encontrado que, al menos en las municipalidades con ingentes cantidades de recursos, existe presiones para gastar que llevan inevitablemente a una ejecución ineficiente.

2. *Descentralización política.* La descentralización del poder político en el territorio ha sido analizada tanto en el ámbito regional como en el nivel local. En términos generales, se concluye que existe una ausencia de articulación política dentro de las regiones que no está siendo abordada por los movimientos regionales ni por los líderes regionales al mismo tiempo que se observa la falta de control desde el nivel nacional. Dentro de este tema, son interesantes los hallazgos de los estudios sobre la reelección subnacional que coinciden en que los alcaldes reeleccionistas tienen menos probabilidades de postularse y ganar la reelección.

3. *Descentralización fiscal.* En este campo la investigación ha identificado los cuellos de botella del proceso. Diversos estudiosos concluyen que este es un proceso incompleto y basado en la descentralización del gasto con grandes limitaciones en la descentralización de ingresos. En la misma línea, el diagnóstico de la OCDE propone fortalecer los ingresos propios, implementar transferencias compensatorias e implementar mecanismos que permitan enfrentar la volatilidad del canon. También existen algunos trabajos que han analizado el impacto de la descentralización de recursos derivados de las industrias extractivas, ninguno de ellos encuentra impactos satisfactorios. Finalmente, el problema del tamaño del municipio peruano también es otro asunto abordado en esta temática.

4. *Descentralización y participación ciudadana.* El diseño de la descentralización peruana vino acompañada de mecanismos de participación ciudadana. Las evaluaciones realizadas a estos instrumentos no han encontrado evidencia de efectos positivos. En particular, el presupuesto participativo no tiene efectos en la mejora de la provisión de servicios locales, especialmente en los pobres, quienes enfrentan altos costos de participación. Asimismo, se evidencia de la falta de credibilidad y apropiabilidad del instrumento. Cuando la participación es impuesta, como el presupuesto participativo o la planificación participativa, existe poca efectividad en sus resultados.

5. *Crecimiento regional y disparidades regionales.* Existen varias investigaciones que se han centrado en el análisis de las disparidades del crecimiento regional, sobre casos regionales de desarrollo regional y, sobre el crecimiento en las regiones y estudios sobre las barreras al crecimiento de las economías regionales. Las primeras encuentran que, los avances en términos del cierre de las disparidades entre regiones son limitados. Las otras,

han realizado una comparación entre regiones que tienen similitudes pero que han mostrado un desempeño diferente, en términos de progreso económico y social. Las últimas, constituye un grupo de investigaciones que centra su mirada en el análisis de crecimiento de economías regionales explicando las barreras a su crecimiento. Estas investigaciones son las más desarrolladas y han cubierto más de ocho departamentos, a la fecha.

6. *Crecimiento regional, desarrollo de mercados e infraestructura.* Otros estudios sobre el crecimiento regional han buscado explicarlo desde diversas aristas como la expansión de los mercados financieros en el territorio, la dotación de infraestructura y la inversión pública. Se ha encontrado que el impacto de la expansión del crédito sobre el crecimiento regional es positivo y tiene un efecto más sustancial sobre el crecimiento regional que el crédito de la banca comercial. Asimismo, existen diferencias significativas en las repercusiones de la infraestructura en el producto per cápita de las regiones las que pueden atribuirse a las brechas en la calidad de la infraestructura regional. También se evidencia que el capital público es más productivo en algunas regiones que en otras, las diferencias podrían ser explicadas por variables institucionales o de eficiencia de la inversión pública.

7. *Competitividad regional.* Existen diversos análisis que han buscado comparar los niveles de competitividad regional estableciendo rankings entre las regiones peruanas en base a indicadores departamentales. El común denominador de estos informes es la clasificación del grupo de regiones más competitivas y las que son menos competitivas. Destaca también el *Territorial Review Peru* de la OCDE cuyos hallazgos dan cuenta de un divorcio entre la planificación regional y el marco fiscal para las regiones y sugiere la materialización de mayor coordinación entre el Gobierno Nacional y las regiones para lo cual será necesario establecer agencias desconcentradas de entidades clave del nivel nacional y agencias de desarrollo regional.

8. *Desarrollo Urbano.* Este es uno de los ámbitos donde prácticamente no se ha desarrollado investigación. No obstante, existe un estudio relevante que busca explicar por qué en el Perú, a excepción de lo que sucede en otros países de América Latina, no se ha constituido un sistema de ciudades, y muestra los potenciales efectos negativos que esto podría tener en el crecimiento y la distribución del ingreso en el país.

Introducción

La descentralización ha sido la reforma política e institucional más importante en la década pasada que ha tenido incidencia en el desarrollo regional. Como proceso en marcha ha tenido el compromiso formal de los distintos gobiernos de continuarla y profundizarla como una política de Estado de carácter gradual y permanente, tal como lo establecen la Constitución y el Acuerdo Nacional. No obstante, en los últimos cinco años, aunque no ha habido un retroceso, esta política no tuvo avances en su mejora. Muchos diagnósticos (OCDE, 2016; CGR, 2014) coinciden en reconocer que existe una “desordenada implementación del proceso” y que es necesario realizar una reingeniería del proceso a fin de enrumbarlo para que se constituya en un medio vigoroso para fortalecer la democracia local y la eficiencia en la provisión de servicios públicos.

Los gobiernos subnacionales se han convertido en una parte relevante del aparato estatal, llegando a ser responsables de casi el 70% de la inversión pública (OCDE, 2016), niveles que solo se pueden observar en países desarrollados. Más allá de los casos de corrupción descentralizada, los resultados de esta inversión podrían haber contribuido a gatillar procesos de desarrollo territorial, especialmente en las zonas rurales, tal como lo ha documentado Webb (2013). El diagnóstico realizado por la OCDE (2016) para la gobernanza pública en el país remarca que es notoria la ausencia de coordinación y articulación de las políticas públicas tanto a nivel intergubernamental como entre gobiernos de un mismo nivel. Asimismo, remarca que la ausencia un órgano gubernamental conductor del proceso de descentralización es una de las limitaciones que ha generado un alto grado de desarticulación entre los niveles de intergubernamental e intersectorial. Frente a ello, el actual gobierno está iniciando la implementación de las recomendaciones de la OCDE en relación con la modernización del Estado y, en particular con la gestión de la descentralización. La creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es un primer esfuerzo para abordar de manera integral los asuntos de la descentralización y el desarrollo territorial.

De otro lado, el proceso de descentralización ha sido también un asunto relevante para las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional y la academia. Son destacables, entre otros, los esfuerzos realizados por el consorcio de organizaciones no gubernamentales Propuesta Ciudadana, el Programa Pro Descentralización de USAID (PRODES) y universidades. Tanto Propuesta Ciudadana como PRODES han publicado sendos informes de los avances del proceso que han sido sistematizados, junto a otros del gobierno, por Molina (2016). Sin embargo, una política como la de descentralización requiere ser fortalecida en base a la evidencia, fruto de investigaciones rigurosas, lo que implica incorporar conocimiento empírico en todas las etapas del proceso y verificar su éxito o fracaso. Ello implica ir más allá de la evidencia descriptiva y ampliar los análisis a las evaluaciones de impacto. Aquí es imprescindible el rol de la academia como principal productora de conocimiento que sea susceptible de ser insumo para las políticas públicas en el país. En tal sentido, el objetivo de este capítulo es realizar un balance de la producción de conocimiento en el ámbito de la descentralización y el desarrollo regional que nos permita identificar los vacíos donde la nueva investigación pueda jugar un rol determinante en la implementación de mejores políticas.

El balance que aquí presentamos da cuenta de la investigación realizada sobre descentralización y desarrollo regional, entre 2011 y 2016, no solo en el CIES sino también abarca la producción científica internacional en estos dos tópicos tan relevantes para el país. Una segunda parte propone las prioridades para orientar el esfuerzo de investigación, sobre la base de las demandas de los tomadores de decisión del sector público vinculados a estos temas.

1. Balance de investigación

1.1 Descentralización

Estudios generales

Desde la implementación de la reforma y la instauración de los gobiernos regionales, diversas entidades, entre públicas y no gubernamentales, han realizado sendos balances evaluando los avances del proceso². Estos estudios han tratado de analizar los avances en todas las aristas de la descentralización y constituyen una sistematización de cómo ha evolucionado este proceso en el último quinquenio. El reciente documento de Molina (2016) constituye un análisis comparativo de estas evaluaciones. Aunque no constituye un trabajo académico, su aporte al diseño de una nueva política de descentralización podría ser sustancial dado que aborda de forma transversal todos los aspectos de esta reforma: lo positivo, ambivalente, lo negativo y aquellos que no han sido tomados en cuenta.

De un modo más integral, el estudio de la Contraloría General de la República (CGR, 2014) sobre el estado del proceso de descentralización concluye que más allá de establecer políticas nacionales de cumplimiento obligatorio para los gobiernos subnacionales, los ministerios, como entes rectores de la política nacional, han seguido actuando como entidades ejecutoras, desnaturalizando su función central de diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, lo que ha alterado la jerarquía de las prioridades distrayéndolos de lo fundamental y afectando la creación de capacidades en el nivel subnacional. Otro aspecto que resalta esta evaluación es en relación a la transferencia de competencias y funciones, describiéndola como incompleta y carente de un análisis claro de las distintas cadenas de valor de la provisión de bienes públicos. Así, a pesar de que el Estado ha realizado esfuerzos, remarca, “no ha sido capaz de delimitar las competencias y distribuir funciones de las entidades públicas en tres niveles de gobierno en forma clara” (p. 205).

Por su parte, Alcalde (2016) va más allá del diagnóstico y establece pautas para la mejora de la política. Su trabajo constituye el documento propositivo más completo de la descentralización, identificando los cuellos de botella del proceso y las prioridades para una nueva agenda. El estudio parte de un diagnóstico sobre la base de los estudios realizados y propone aplicar “una reingeniería institucional” de la conducción de la política de descentralización “que permita abordar eficazmente la compleja agenda pendiente” como respuesta a un proceso institucionalmente debilitado, especialmente en su rectoría desde el gobierno central.

Descentralización administrativa

Formalmente, la descentralización administrativa prácticamente ha sido culminada y sería el ámbito donde más se ha avanzado; no obstante, en la práctica esta constituye la parte más confusa del proceso. Problemas de coordinación, capacidades administrativas, superposición de funciones, entre otros constituyen las principales barreras que no permiten una eficiente provisión de servicios descentralizados.

Uno de los puntos más controversiales es el avance de la transferencia de funciones y competencias, sobre el particular Revesz (2013) hace dos observaciones: hay una transferencia de funciones desordenada, descoordinada y desfinanciada, lo que no hace diferencia cuando una función es descentralizada; y, de otro lado, un incremento de los

² Destacan los informes anuales de PRODES (2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016); de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República y de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

recursos a favor de los gobiernos subnacionales que “es, ante todo, un efecto de la bonanza fiscal, y no de la vinculación del financiamiento a las responsabilidades transferidas.

En un estudio más específico que trata este problema en los sectores de salud y educación, Legonia (2015) rescata las experiencias de dos gobiernos regionales amazónicos en la descentralización de las funciones de estos sectores. Sus conclusiones apuntan a una debilidad de las estrategias de descentralización que no han tomado en cuenta el aprendizaje de gobiernos locales. Asimismo, destaca, que no hay esfuerzos para articular y fortalecer las relaciones intergubernamentales, especialmente entre el nivel regional y local. Por su parte, Valdivia (2013) tomando el caso de Ica, trata de explicar los problemas de gestión de los servicios de educación descentralizados al nivel regional, identificando la ausencia de planificación efectiva y la falta de compromiso de parte de los políticos regionales. La deficiencia en la dotación de recursos humanos junto a una notoria precariedad institucional constituye otros puntos importantes del problema. Sin embargo, rescata los intentos de articulación con las políticas del nivel nacional.

Dentro del mismo campo, el documento de la ANGR (2015) sistematiza las experiencias exitosas de la gestión regional en relación a sus responsabilidades y competencias. Estos hallazgos (46 experiencias exitosas) son de sustancial relevancia para la política pública, dando la posibilidad de trasladar el conocimiento de la gestión de aquellos gobiernos regionales exitosos a las regiones que tienen un rezago en la gestión de los mismos.

Otro campo también relevante y poco analizado son las capacidades de los gobiernos subnacionales para ejercer sus funciones. Especial interés constituye aquellos que están recibiendo ingentes cantidades de recursos sin tener claro cuáles son sus responsabilidades. Al respecto, Crabtree (2014) evaluó las limitaciones administrativas e institucionales de los gobiernos locales para hacerse cargo de las enormes dotaciones de canon. Sus conclusiones apuntan a la ausencia de planificación y las presiones para gastar que llevan inevitablemente a una ejecución ineficiente. Asimismo, identifica los efectos del canon en el desarrollo local del Cusco, región que está recibiendo grandes cantidades de estos recursos, y encuentra que los efectos estarían variando considerablemente en función de las cantidades de dinero recibidas, de las políticas adoptadas por los gobiernos locales y los niveles de participación ciudadana.

Desde una perspectiva general, el *Territorial Reviews Peru* de la OCDE (2016) encuentra que la ausencia de la planeación es un común denominador en los tres niveles de gobierno; asimismo, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno carecen de una articulación que les permita mayor efectividad en la implementación de las políticas; asimismo, destaca la falta de articulación entre la planificación regional y la programación de los presupuestos. A nivel subnacional también existe un déficit de coordinación horizontal, las municipalidades no coordinan entre sí ante problemas comunes desperdiciando el uso de economías de escala para abordar determinados problemas, especialmente en las zonas urbanas.

Descentralización política

Luego de tres elecciones subnacionales consecutivas, la descentralización del poder político en el territorio es analizada a escala regional por Muñoz y García (2011), quienes sostienen que las particularidades del sistema político peruano y las especificidades de cada región son parte del análisis que no se está tomando en cuenta en el debate de la descentralización política. En base a los resultados de las elecciones regionales del 2010, concluyen que este proceso, a diferencia de los anteriores muestra más continuidades confirmando como problema la “ausencia de articulación política”, que al interior de gran parte de las regiones no está siendo abordada por los movimientos regionales ni por los líderes regionales que se están consolidando. En la misma línea que el investigador precedente, Muñoz (2012a) encuentra que la expansión de la corrupción de la mano con la descentralización que viene

acompañada de revocatorias y conflictos sociales. Pone énfasis en la debilidad de los partidos y movimientos regionales en el control de las autoridades. Frente al incremento exponencial del canon, la autora identifica una ausencia de control desde el nivel nacional.

Una de las principales preocupaciones de los *policy-makers* de la descentralización son las relaciones intergubernamentales que consolida la reforma. El trabajo de Eaton (2015) muestra otra mirada al proceso precisamente desde la perspectiva de la ciencia política, documentando las tensiones entre el poder político del nivel nacional y de las regiones que responden en alianza con sus grupos de interés frente a las políticas de libre mercado establecidas, especialmente en el sur del país.

Los análisis de la competencia electoral en el nivel descentralizado constituyen otra arista de los estudios de la descentralización política que están empezando a interesar a los investigadores. Córdova e Incio (2013) estudian la ventaja que tendrían las autoridades reeleccionistas en el ámbito local, tomando como periodo de análisis dos elecciones municipales. Los autores identifican el desempeño electoral de los candidatos municipales en dos momentos, cuando aún no son reeleccionistas y luego cuando ya lo son, encontrando interesantes resultados similares a los identificados en otros países en los que la reelección constituye una desventaja para los candidatos. En la misma línea, el trabajo de Aragón y Pique (2015) analiza la reelección municipal en relación a dos tópicos de sustancial relevancia en el ámbito descentralizado: los resultados de las políticas y el desempeño del gobierno. Hacen una comparación entre alcaldes reeleccionistas y los que no lo son en el nivel local peruano y encuentran evidencia de que la continuidad política tiene un efecto significativo en la provisión de servicios locales y sobre la composición de los gastos. No obstante, los resultados no son relevantes en temas fiscales como la recaudación de impuestos locales; asimismo, los alcaldes reeleccionistas tienen menos probabilidades de postularse y ganar la reelección. Estos hallazgos sugieren que la reelección, en el ámbito local, es importante, pero sus retornos están disminuyendo y su efecto es amortiguado por la baja responsabilidad electoral.

Por su parte, Vásquez (2013), evalúa qué factores tienen efectos sobre los niveles de inversión pública local, usando datos de panel sobre los gastos de los gobiernos locales. El estudio no encuentra efectos claros de las capacidades locales sobre la gestión del gasto; sin embargo, eventos inherentes a la descentralización política como las elecciones de las autoridades subnacionales y los años en que los nuevos alcaldes asumen sus cargos si tienen efectos importantes y significativos en los niveles de inversión pública.

Finalmente, en un trabajo reciente, Muñoz *et al.* (2016) analizan en varias regiones la composición y capacidades de las élites políticas y las características del tejido empresarial. Los hallazgos de la investigación muestran que, en un contexto de precariedad institucional y boom económico regional, la estructura y funcionamiento de la economía regional determina el tipo de elites regionales que tienen a consolidarse, definiendo incentivos para su organización y participación política. Las economías regionales con mayor diversificación generan más incentivos económicos para la organización y el establecimiento de cooperación entre los actores regionales, lo que facilita establecer proyectos regionales más allá de sus intereses inmediatos. El estudio también concluye que las regiones con economías dinámicas reforzaron las posibilidades de acción de sectores empresariales diversificados y articulados.

Descentralización fiscal

La descentralización fiscal también ha sido un tema abordado por la literatura en estos años. Un primer trabajo es llevado a cabo por Martínez-Vazquez (2013), que analiza los avances de la descentralización fiscal. Encuentra que existen considerables avances en el marco legal.

Asimismo, identifica que las limitantes del proceso residen principalmente en el diseño del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, como los efectos negativos del canon

que ha generado desbalances verticales y horizontales, los efectos nivelatorios parcialmente ausentes de las dos transferencias de este tipo (el FONCOMUN y el FONCOR), la falta de un criterio de asignación de los recursos ordinarios para los gobiernos regionales y las mejoras pendientes en la tributación local.

Cheasty y Pichihua (2015) también analizan la descentralización fiscal de forma integral y encuentran que los avances de la misma se han dado por el lado del gasto y financiado principalmente con recursos del canon y las transferencias de recursos ordinarios; asimismo identifican baja capacidad de los gobiernos locales para absorber el canon y las potencialidades que existe para aumentar la recaudación de los impuestos locales. Los mismos problemas son analizados en un reciente estudio del Banco Mundial (2016). Este documento destaca por sus propuestas de política a fin de fortalecer la descentralización fiscal. Por un lado, propone continuar la descentralización fiscal sobre la base de los actuales departamentos y dejar de lado la conformación de macroregiones, con gobiernos regionales definidos en un área geográfica se les debería otorgar un espacio fiscal que se traduzca en la sesión de un impuesto nacional y el fortalecimiento del FONCOR para lo cual se utilizaría los Recursos Ordinarios. También propone una reforma al canon y al FONCOMUN, haciendo de este último realmente compensatorio. Finalmente, recomienda, al igual que el estudio de la OCDE (2016), enfrentar la fragmentación municipal.

En la línea propositiva para mejorar la descentralización peruana también se encuentran los trabajos desarrollados por el CIUP (2014). El documento de Casas (2014) alerta de los peligros de la corrupción asociada a la bonanza del canon minero que es exógena y no forma parte de política alguna. Asimismo, resalta la ausencia del Estado en la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales. En la misma línea, Aragón y Cruzado (2013) concluyen que los avances de los aspectos fiscales de la descentralización han sido escasos, aunque los recursos fiscales gestionados por los gobiernos subnacionales se han incrementado estos dependen en gran medida de la discrecionalidad del nivel nacional, asimismo, esto se debe a un conjunto de normas previas al proceso de descentralización iniciado en el 2002 y no está relacionado a una política de descentralización fiscal.

Por otro lado, destacan los estudios auspiciados por el BID como el de Canavire-Bacarreza, Martinez-Vazquez y Sepulveda (2012). Los autores analizan la recaudación de ingresos subnacionales en el país y proponen reformas para fortalecer el esquema. Entre los problemas más relevantes que identifica el estudio son las inequidades e ineficiencias asociadas a la coparticipación de ingresos derivados de las industrias extractivas, ingresos que se distribuyen sin tener en cuenta el criterio de necesidades de gasto o capacidad fiscal. Asimismo, resaltan la ausencia de criterios de equalización de los recursos del FONCOMUN, teniendo en cuenta que es una transferencia nivelatoria.

Casas y Málaga (2013) buscan estimar la sensibilidad de los ingresos municipales con respecto a cambios en los precios de los principales productos de exportación realizando una estimación de los niveles de volatilidad. Sus hallazgos muestran la existencia de una fuerte dispersión de las elasticidades por departamentos lo que un shock adverso a los términos de intercambio tendrá efectos diferenciados en el país. Dichos resultados llevan a plantear la necesidad de contar con mecanismos de estabilización a fin de enfrentar las variaciones de estos ingresos, como el canon.

La descentralización fiscal puede constituir, si no es bien implementada, un peligro para la estabilidad macroeconómica (Jiménez, 2016). Sobre este tema existe poca evidencia para el Perú, probablemente porque no ha constituido un problema como lo observado en países como Argentina, Brasil y Colombia en décadas pasadas. No obstante, en un contexto como el peruano donde la descentralización fiscal que se está consolidando se basa principalmente en el uso de transferencias, el estudio de Radics (2012) resulta de sustancial relevancia. Sus

hallazgos muestran que, al ser estos recursos –las transferencias- derivados de la exportación de *commodities* y estar en función de los precios internacionales, podrían constituir un riesgo potencial para la estabilidad macroeconómica.

Un tema parcialmente abordado ha sido el impacto de los recursos derivados de las industrias extractivas, con la descentralización, en el desarrollo local. Corral, Henderson y Miranda (2016) evalúan el impacto del Fondo de Camisea para el Desarrollo Socioeconómico (FOCAM) y encuentran evidencia de efectos positivos en los gastos de capital municipal y en la infraestructura local. Al mismo tiempo identifican, impactos negativos especialmente en los municipios con baja capacidad de absorción que han tenido que lidiar con el aumento inesperado de estos recursos, reasignando su esfuerzo administrativo hacia la ejecución de inversión.

Loayza, Rigolini y Calvo-González (2014) intentan explicar porque los gobiernos subnacionales que han gozado de una bonanza fiscal han tenido un desempeño decepcionante en la provisión de bienes públicos locales, especialmente respecto a la ejecución de inversión pública. Los factores que identifican son básicamente la ausencia de apoyo técnico en un país de municipios pequeños. La descentralización fiscal efectiva no es posible concretizarla si las asignaciones de recursos no están vinculadas con las necesidades locales, además de ello es imprescindible vincularlos con las capacidades locales.

Otro aspecto relevante, abordado de forma exploratoria, es la relación entre el boom fiscal y las conductas corruptas en funcionarios locales. El documento de Maldonado (2011) intenta encontrar, aunque no de forma directa, en qué medida la bonanza fiscal en el nivel municipal inducida por los altos precios de los minerales ha generado demandas por sobornos de parte de funcionarios municipales en el país. Aun cuando se tiene limitaciones en los datos, se encuentra que los resultados muestran efectos diferenciados dependiendo de la magnitud del shock; así, los municipios en donde se ubican las explotaciones mineras tienen mayor probabilidad de, en términos promedios de ser requerido a pagar un soborno a un funcionario municipal, en tanto en los municipios que no son productores el efecto tiene signo contrario. Estos resultados sugieren que las transferencias tienen efectos diferenciados dependiendo de la magnitud del shock.

El efecto del boom minero en el nivel local es abordado por McClintock y Ponce (2014), quienes se enfocan en los efectos que las transferencias de recursos fiscales están generando en el nivel local. El estudio confirma que el conflicto social, como efecto, es provocado tanto por las externalidades negativas de la actividad minera como por el boom de los ingresos derivados de esta actividad; también se demuestra que la capacidad institucional local es una variable relevante. Así, una mayor capacidad local puede enfrentar mejor los perniciosos efectos sociales de una maldición de recursos locales. Orihuela, Huaroto y Paredes (2014) también analizan este tema y encuentra que la minería no está generando beneficios tangibles para la actividad agropecuaria, asimismo, existe una percepción negativa “fuertemente asociada” sobre la cantidad y calidad de agua”. Al igual que McClintock y Ponce (2014) también concluyen que hay una estrecha relación entre una mayor actividad minera y mayores niveles de conflicto.

Finalmente, en relación con el gasto local financiado con canon existe una crítica generalizada respecto al tipo de inversión que realizan. En particular, diversos estudios (por ejemplo, Boza, 2006 y McClintock y Ponce, 2014) han criticado a los gobiernos locales por utilizar irracionalmente estos recursos utilizándolos para embellecer sus comunidades en lugar de mejorar los servicios de infraestructura, la educación y la salud o aliviar la pobreza. Vincent (2014) explica que estas inversiones locales en embellecer constituyen de interés para la población local, especialmente en los ámbitos rurales dado que estos proyectos fomentan las visitas de los habitantes que han migrado. Los habitantes y los migrantes son dependientes

mutuamente como resultado de estrategias de subsistencia basadas en la agricultura y la minería explotada por las transnacionales. Ante esta situación, los pobladores optan pragmáticamente por mantener relaciones con los migrantes que no residen en la comunidad, pero que tienen ingresos salariales o de pensión estables.

Descentralización y participación ciudadana

Los procesos de presupuesto participativo como instrumento de la descentralización también han sido objeto de análisis. Jaramillo y Alcázar (2013) evalúan el vínculo entre los presupuestos participativos, instaurados con la descentralización, para los gobiernos regionales y locales, y los indicadores de cobertura y calidad del servicio en el sector de agua y saneamiento. Los resultados muestran que no existe relación significativa entre dichas variables. Estos hallazgos son corroborados con resultados utilizando metodología cualitativa: en específico encuentran que no existe efecto del presupuesto participativo en la provisión de agua potable y saneamiento. La principal causa reside en las evidentes debilidades de este instrumento “tanto en su proceso mismo como entre sus diferentes actores”. Otro hallazgo destacable es el hecho de que los pobres estarían enfrentando mayores costos de participación, lo que estaría generando resultados desiguales. El libro de McNulty (2011) también es ilustrativo sobre el desempeño de la participación como instrumento de la descentralización. Usando la metodología de casos de estudio, encuentra que en las veces que el proceso participativo funciona realmente, el mecanismo incrementa la rendición de cuenta de los políticos subnacionales. En otros casos, se encuentran situaciones donde la sociedad civil y otros actores son manipulados o ignorados por las autoridades locales. Los hallazgos ilustran la diversidad de resultados en un país tan heterogéneo como el Perú, así como la desconexión entre la ley y la práctica en los países en desarrollo.

Otro trabajo posterior sobre este mismo tema (McNulty (2014) encuentra hallazgos más concretos. El estudio, desde la perspectiva de la ciencia política, documenta el éxito improbable del presupuesto participativo en el Perú. No tanto porque es una herramienta diseñada *top-down* por funcionarios nacionales que desconocen la lógica local, sino por la ausencia de apropiabilidad del instrumento en el nivel local. El éxito del mismo se ve restringido también por la falta de credibilidad, los proyectos aprobados en este proceso no llegan a ejecutarse nunca, y el tipo de participación. A diferencia de Brasil el proceso peruano apunta a la participación de organizaciones y no de ciudadanos individuales. El análisis de Jaramillo y Wright (2015) arriba a similares conclusiones analizando estos mecanismos participativos en el nivel local. Los resultados dan cuenta que su efectividad, como instrumento de política, depende de si estos mecanismos participativos son voluntarios u obligatorios. Los foros participativos voluntarios están fuerte y significativamente asociados con una política más activa y más eficaz, tomando como ejemplo a la política agraria. No obstante, los resultados son concluyentes cuando se examina las instituciones obligatorias como el mecanismo del presupuesto participativo impuesto por el gobierno central, los que han mostrado poca efectividad en sus resultados.

1.2 Desarrollo regional

Estudios generales

Esta línea de investigación ha sido aún poco trabajada en los últimos años en el país a pesar de la creciente importancia que están teniendo las regiones. El reciente estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el marco del *Programa País* que tiene con el Perú es uno de los más recientes y completos. El estudio presenta un análisis integral del desarrollo regional en el país destacando que las políticas de desarrollo regional constituyen, en particular para el Perú, instrumentos indispensables para gestionar un territorio escasamente conectado y que muestran una brecha territorial en la provisión de servicios públicos y dotación de infraestructura regional. También establece las pautas para el diseño de políticas regionales que apunten a asegurar condiciones que

permitan que el proceso de descentralización en curso funcione fortaleciendo la coordinación intergubernamental, potencializando las ciudades y la competitividad regional. Junto a ello, se desarrollan recomendaciones sobre cómo el país debe desarrollar un enfoque integral de la política urbana, incluyendo el fortalecimiento de los vínculos con las áreas rurales (OCDE, 2016).

Otra publicación sobre desarrollo regional son los estudios editados por Revesz (2013), el libro busca responder interrogantes sobre la articulación del desarrollo nacional con el de las regiones a partir de cuatro aristas del desarrollo regional: la descentralización, el desarrollo educativo, el desarrollo rural y el desarrollo agrario. Asimismo, el documento aborda los retos del Estado sobre la necesidad de que las políticas públicas con incidencia en el territorio concilien los criterios de eficiencia y equidad en sus intervenciones

Crecimiento regional y disparidades regionales

Existen varias investigaciones que se han centrado en el análisis de las disparidades del crecimiento regional. Un primer análisis es el realizado por Gallo-Rivera *et al.* (2013). Este estudio concluye que, a pesar del excelente desempeño del crecimiento económico en el país, los avances en términos del cierre de las disparidades entre regiones son limitados. Además, las diferencias regionales –geográficas, económicas y de integración- contribuyen a perpetuar la brecha territorial. El crecimiento urbano no ha sido capaz de bajar los niveles de pobreza rural; esta ausencia de una integración de las ciudades con su entorno rural está profundizando las inequidades territoriales. La fuerte concentración de la actividad económica y los grandes niveles de inequidad regional han configurado un círculo vicioso que requerirá sentar las bases del crecimiento con una integración a Lima usando recursos públicos para promover la integración económica de las regiones que permita a su vez aumentar la demanda interna y la sostenibilidad de su crecimiento en el largo plazo.

En la misma línea, el documento de Adrianzén (2013) revisa evidencia empírica de las disparidades regionales analizando el crecimiento regional, los niveles de pobreza departamental y la convergencia regional tomando como referencia los estándares de vida en Lima. El autor encuentra que las regiones del interior del país crecen “de manera significativa, pero sistemáticamente menos que la capital” y la convergencia de la mayoría de las regiones se ha estancado. Asimismo, muestra algunas “asociaciones sugestivas”: en primer lugar, la “fuerte asociación del crecimiento económico con el resto de regiones del país respecto al crecimiento limeño” y la “muy pobre correlación entre la inversión bruta fija pública (IBF) del Gobierno y el crecimiento de las regiones”. Otro trabajo destacado es el de Tello (2013), quien utiliza indicadores de la *red de espacio de productos*, realiza un análisis de la importancia de la dotación y extracción de recursos naturales sobre el crecimiento económico, el peso de la PEA ocupada en actividades primarias y no primarias, y el nivel de diversificación de la exportación regional. Sus hallazgos muestran “la participación del capital natural del total de riqueza tangible y el capital natural per cápita han incidido en promedio positivamente en el crecimiento regional, el empleo relativo del sector primario, y la concentración de los principales productos de exportación”.

También se han encontrado estudios que han analizado regiones en particular. El documento desarrollado por Barrantes *et al.* (2013) tomando dos casos regionales (Arequipa y Cajamarca) tiene una importancia sustancial dado que responde por qué dos regiones con potencialidades similares, bajo un mismo contexto nacional y en el mismo periodo de tiempo muestran desempeños tan disímiles. La conclusión a la que arriban es que el desarrollo regional basado en una dinámica económica interna que explota sus ventajas comparativas junto a una provisión eficiente de bienes públicos regionales, inversión en capital humano y una institucionalidad política con políticas públicas regionales, gatillan un desarrollo regional inclusivo y posiblemente sostenido. La otra cara de la moneda es un crecimiento regional

incapaz de absorber mano de obra en sectores de mayor productividad o la desvinculación de la oferta educativa de la demanda de las potencialidades regionales.

De otro lado, un grupo de investigaciones centra su mirada en el análisis de crecimiento de economías regionales explicando las barreras al crecimiento. Este tipo de análisis se basan en la propuesta metodológica de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) para hacer diagnósticos del crecimiento económico, pero adecuado para los contextos subnacionales. Este abordaje del crecimiento regional constituye un ámbito de los estudios que, en el Perú, ha sido particularmente fértil. Además de los trabajos iniciales de Armendáriz, Jaramillo y Zegarra (2011) y Mendoza y Gallardo (2011), cuatro estudios regionales posteriores han abordado la problemática de diversas regiones del país. Destaca el trabajo realizado por Carranza, Gallardo y Vidal (2012) sobre el departamento de San Martín, el cual encuentra tres barreras que impiden el despegue económico de esta economía regional: la atomización de las tierras dedicadas al cultivo, considerando el potencial agroindustrial de este departamento; los altos costos del transporte y la energía; y la baja dotación de capital humano. Otro estudio en esta misma línea es el de Webb, Mendieta y Ágreda (2013) sobre Apurímac. El estudio identifica como cuellos de botella del crecimiento en esta región a la mala infraestructura que no contrarresta las limitaciones impuestas por su geografía, la baja dotación del capital humano y los problemas de coordinación y autodescubrimiento que no permiten mejorar los retornos sociales y la apreciabilidad de estos.

Otros dos estudios, también en el marco analítico del diagnóstico de crecimiento, se han realizado para regiones con altos niveles de pobreza como Ucayali y Huancavelica. Las barreras del crecimiento económico de Ucayali han sido analizadas por Mendoza, Leyva y Pardo (2015), quienes identifican tres barreras principales: los bajos retornos asociados a la escasa dotación de factores complementarios como la energía, la calidad de la infraestructura y los costos del transporte; la baja conectividad intrarregional que limita el desarrollo de mercados y; la baja capacidad institucional de las burocracias regionales, especialmente en el desarrollo forestal. El caso de Huancavelica ha sido abordado por Paredes y Cayo (2013), cuyo estudio muestra que esta región, que posee una geografía adversa y, probablemente, "las peores condiciones iniciales para el crecimiento económico entre todas las regiones del país", tiene como principales limitantes el déficit de capital humano como de infraestructura productiva y de conectividad. Junto a ellos se encuentran problemas estructurales como el minifundio y la informalidad.

Finalmente, el trabajo de Orihuela (2014), usando otra metodología, el criterio *inversión genuina*, evalúa la sostenibilidad de la economía del departamento Junín. Sus hallazgos muestran que esta región "estuvo en la senda del desarrollo sostenible durante el periodo 2005-2011", periodo de análisis y constituye un caso atípico dado que su acumulación de capital no fue a costa de su stock de riqueza natural.

Crecimiento regional, desarrollo de mercados e infraestructura

Otros estudios sobre el crecimiento regional han buscado explicarlo desde diversas aristas. Una primera investigación hace una evaluación del impacto que la expansión de los mercados financieros en el territorio, en particular de los efectos del microcrédito sobre el nivel de actividad económica regional (Aguilar, 2013). Los hallazgos dan cuenta de la relevancia que las instituciones micro financieras están logrando a escala regional. El impacto de la expansión del crédito sobre el crecimiento regional es positivo, lo que implica que la actividad microcrediticia "está contribuyendo a dinamizar la actividad económica regional al movilizar recursos financieros en mercados de capitales locales, permitiendo una mayor producción a pequeños negocios, PYMES y un mayor consumo a los hogares de bajos ingresos". Otro hallazgo relevante es el hecho que el microcrédito tiene un efecto más sustancial sobre el crecimiento regional que el crédito de la banca comercial.

Otro aspecto muy ligado al desarrollo regional es la relación entre el crecimiento de las economías regionales y la dotación de infraestructura. En esta línea, Urrunaga y Aparicio (2012) usando un panel de datos de las regiones y con información de infraestructura de carreteras, telecomunicaciones y energía eléctrica, encuentran que existen diferencias significativas en las repercusiones de la infraestructura en el producto per cápita de las regiones las que “pueden atribuirse a las brechas en la calidad de la infraestructura regional”. No obstante, encuentran también que, en el largo plazo existirían otros factores más relevantes como el capital humano, el progreso tecnológico y el fomento productivo que explicarían la brecha, dado que la evidencia respecto a la incidencia de la infraestructura en el crecimiento regional de largo plazo no es robusta.

De un modo más específico, Castillo (2016) explora el impacto de inversión pública sobre el nivel de actividad económica regional. Los resultados evidencian la existencia de un efecto positivo de la acumulación de capital público, resultado del flujo de inversiones en el nivel de actividad económica, en particular, la inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones y en infraestructura social relacionada a la formación de capital humano. También encuentra que el capital público es más productivo en algunas regiones que en otras y refiere diferencias que podrían ser explicadas por variables institucionales o de eficiencia de la inversión pública. En la misma línea, Fort y Paredes (2015) analizan la efectividad de la inversión pública rural, desglosando la inversión rural y urbana, en el ámbito descentralizado, buscando identificar mejoras en la productividad agrícola y/o reducción de la pobreza y el rol de la participación en el gasto subnacional. Sus hallazgos son interesantes y dan cuenta de efectos significativos en la reducción de la pobreza rural de las inversiones en riego, caminos, telecomunicaciones y programas de desarrollo productivo a través de mejoras en la productividad agraria, la conectividad y acceso a mercados.

El análisis de la Contraloría General de la República (2016) es un diagnóstico completo de la efectividad de la inversión pública en el nivel subnacional y constituye un punto de partida para futuras evaluaciones de impacto, especialmente en las zonas que han recibido canon. Dentro del mismo campo, el trabajo de Arpi (2015) muestra que distribución de la inversión pública en infraestructura está concentrada en pocas regiones e identifica el impacto de la inversión pública en el crecimiento regional, encontrando que la inversión en infraestructura de transporte y saneamiento tiene impacto positivo, asimismo precisa que la inversión en infraestructura de educación y energía, si bien tiene un efecto positivo en el crecimiento, es aún insuficiente para reducir la desigualdad de ingresos.

Competitividad regional

La importancia económica creciente que han logrado los espacios regionales durante la última década ha traído consigo un conjunto de análisis que buscan comparar los niveles de competitividad regional estableciendo rankings entre las regiones peruanas en base a indicadores departamentales. Destacan los trabajos realizados desde la academia como el Índice de Competitividad Regional –INCORE publicado por el Instituto Peruano de Economía (IPE) desde 2013 y el Índice de Competitividad Regional –ICR basado en la propuesta metodológica de Benzaquen *et al.* (2010) y desarrollado por el Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CENTRUM), entidad que ha publicado informes consecutivamente desde 2011. Desde el sector público, el CNC también ha publicado sendos informes de competitividad regional. El común denominador de estos informes es la clasificación del grupo de regiones más competitivas y las que son menos competitivas. Existe una amplia coincidencia en los resultados, las regiones con mayores niveles de competitividad se encuentran en la costa sur y Lima. En algunos años, regiones como Moquegua e Ica han superado a Lima en el ranking. En el otro extremo, es común que los informes reporten a regiones como Cajamarca, Huancavelica, Loreto y Huánuco como los espacios regionales menos competitivos del país.

El documento Territorial Review Perú (OCDE, 2016) también aborda el tema de la competitividad regional en el Perú. Desde su perspectiva el desarrollo regional debe ser visto como un incremento de la competitividad de los territorios basada en el despliegue de sus potencialidades. Los hallazgos dan cuenta de un divorcio entre la planificación regional y el marco fiscal para las regiones y sugiere la materialización de mayor coordinación entre el Gobierno Nacional y las regiones para lo cual será necesario establecer agencias desconcentradas de entidades clave del nivel nacional y agencias de desarrollo regional. Desde una perspectiva propositiva, el documento de política desarrollado por Neyra y Sanchez (2015) plantean un conjunto de propuestas de política para los gobiernos regionales para promover la competitividad regional concentrando los esfuerzos en infraestructura de transportes, la formación de capital humano, el desarrollo de ciudades intermedias y el desarrollo productivo como factores determinantes para promover la competitividad en las regiones.

Finalmente, la ubicación espacial de las regiones y sus limitaciones de la geografía, junto a la ausencia de infraestructura de conectividad, condicionan su desempeño exportador y la competitividad regional. El BID (2013), en un estudio para el país, encuentra que estos factores tienen relación con la distribución de la actividad económica y competitividad en espacio nacional. Existe una alta heterogeneidad entre las regiones peruanas en términos del desempeño competitivo y del comercio exterior; las regiones más conectadas y mejor ubicadas, como la costa, muestran una marcada diferencia con respecto a regiones con escasa infraestructura de conexión, geografía difícil y escasa población como la selva; la costa exporta casi dos tercios del total de las exportaciones y concentra las exportaciones con mayor sofisticación y mayor valor agregado, y casi la totalidad de la exportación de bienes de media y alta tecnología.

Desarrollo Urbano

Este es uno de los ámbitos donde prácticamente no se ha desarrollado estudios relevantes en el país. Una excepción es el trabajo que ha publicado el Banco Mundial (2016), estudio busca explicar por qué en el Perú, a excepción de lo que sucede en otros países de América Latina, no se ha constituido un sistema de ciudades, y muestra los potenciales efectos negativos que esto podría tener en el crecimiento y la distribución del ingreso en el país. El resultado da cuenta que el territorio peruano está compuesto “por una suma débilmente conectada de ciudades, con mercados internos fragmentados debido a los altos costos del transporte, las divisiones espaciales en las normas que regulan el comercio y la heterogeneidad de la provisión de servicios básicos”. El estudio remarca que las asimetrías territoriales permanecen altas y la productividad baja. En este contexto, recomienda la promoción del desarrollo de las ciudades intermedias como una estrategia para la construcción de un sistema de ciudades más eficiente y equitativo “que genere un mercado interno más amplio y eficiente”.

El estudio de la OCDE (2016) también dedica un capítulo al análisis del desarrollo urbano en el país. Coincide en buena parte con el análisis anterior, resaltando que el desarrollo urbano tiene mucha relación con el tema de la informalidad, identificando como el área urbana informal de Lima a aproximadamente el 70% del espacio que ocupa la ciudad. La informalidad es un tema preocupante pues hace que la provisión de infraestructura y servicios sea más difícil y costosa. Asimismo, muestra que el marco institucional que regula a las ciudades, como a los ámbitos rurales, es fragmentado y con mecanismos de coordinación ausentes, la falta de una articulación entre la escasa planificación espacial y la asignación de recursos fiscales hace de las políticas urbanas prácticamente ausentes de la agenda nacional. Teniendo en cuenta la ausencia de las competencias y responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno respecto a la política urbana, no queda claro quien está a cargo de la administración de las ciudades.

2. Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos de la descentralización y el desarrollo regional

Existe un consenso en los expertos y hacedores de política respecto promover una segunda generación de reformas de la descentralización y en su rectoría. La propuesta más concreta en relación a reformular el proceso ha sido hecha desde la academia (Alcalde, 2016), que recomienda una reingeniería de la conducción del proceso en curso fortaleciendo a la entidad rectora de la política rediseñando la arquitectura institucional actual que subyace a la descentralización peruana, lo que incluye el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), tal como lo estableció la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en 2009.

Diversos expertos de instituciones financieras internacionales que han seguido de cerca al proceso y/o que han realizado estudios sobre el mismo, coinciden en los problemas fiscales de la descentralización. Desde el punto de vista de los ingresos, la percepción es que se ha avanzado muy poco en la asignación de fuentes de ingresos propios a los gobiernos regionales y recomiendan reformas a la Ley de Descentralización Fiscal. Con estos cambios será posible otorgarles algún impuesto que permita contribuir a mejorar el esfuerzo fiscal. Asimismo, se propone fortalecer las transferencias de nivelación, el FONCOR y FONCOMUN, haciendo de ellos efectivos instrumentos de nivelación fiscal. Finalmente, desde su percepción, la gestión de los ingresos del canon y regalías es un tema relevante que no debe dejarse de lado en la descentralización peruana, en particular enfrentar la volatilidad mediante mecanismos de estabilización para dichas transferencias.

La organización del territorio, que define las jurisdicciones subnacionales, también es otro punto crucial, desde el punto de vista de los expertos. La creación de regiones es una condición necesaria para darle sostenibilidad a la descentralización, teniendo en cuenta que los actuales departamentos carecen de un tamaño crítico, territorial y poblacionalmente, para funcionar como regiones. Junto a ello, la creación de 24 nuevos distritos, entre 2011 y 2016, muestra que el país está yendo en sentido contrario. La experiencia internacional muestra que, más que crear nuevas jurisdicciones, en otros países las están fusionando.

Por su parte, los hacedores de políticas están tomando como referencia las recomendaciones de la OCDE con relación a la gobernanza multinivel (relaciones intergubernamentales) y el desarrollo territorial. En este sentido, las acciones previstas apuntan a cumplir con estas recomendaciones que permitirán hacer elegible al país para su incorporación en 2021. La reciente reforma de la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros que ha establecido al Viceministerio de Gobernanza Territorial como entidad a cargo de los asuntos territoriales, esto es, descentralización y organización del territorio se encuentra en línea con dichas recomendaciones.

De otro lado, desde el Congreso de la República, existen propuestas para “relanzar el proceso” que van desde establecer la opinión consultiva en relación a las responsabilidades funcionales (impacto competencial de las propuestas normativas) hasta el fortalecimiento del seguimiento y control político del proceso, el diálogo abierto con las autoridades subnacionales y sus asociaciones. Asimismo, se ha propuesto incluir en la agenda del Pleno del Congreso el debate sobre la situación del proceso de descentralización y acordar una iniciativa política del Congreso acerca de la descentralización. De esta manera, “la función del informe anual de evaluación que emite el Congreso cobraría un rol e importancia de efectivo control político respecto de la conducción y de los principales actores involucrados”

3. Impacto de las investigaciones sobre descentralización y desarrollo regional en las políticas públicas

La descentralización y el desarrollo regional han sido dos ámbitos en donde las políticas públicas no han cambiado significativamente en los últimos cinco años. Diversas propuestas de política han quedado en pendientes por diversos motivos y constituyen parte de la agenda pendiente del gobierno. Al mismo tiempo, desde el punto de vista de los hacedores de política, no es posible encontrar efectos, por lo menos directos, de las investigaciones en la toma de decisiones del sector público. A la fecha no existe un análisis del impacto de la descentralización en el bienestar de los ciudadanos. La ausencia de una línea de base no ha permitido contar con insumos para este tipo de estudios. En relación con el desarrollo regional, una excepción ha sido las recomendaciones del Territorial Review (OCDE, 2016), que ha servido, junto a otros estudios, para el rediseño del Viceministerio de Gobernanza Territorial que se encargara de todos los asuntos vinculados a la descentralización y el desarrollo a escala territorial.

4. Agenda de investigación en el área de la descentralización y el desarrollo regional, 2017-2021

Esta agenda para los siguientes años es una síntesis de las propuestas de los hacedores de política y especialistas en el ámbito de la descentralización y el desarrollo regional. Ambos temas, aunque estrechamente relacionados, han sido divididos en siete subtemas, los cuales se vinculan a un ámbito específico de la política pública donde la generación de conocimiento hará posible el diseño de mejores intervenciones no solo del sector público, sino también de la sociedad civil organizada.

4.1. Descentralización

Los distintos análisis revisados en el balance dan cuenta que el modelo de descentralización fiscal peruano es una descentralización del gasto financiada principalmente por transferencias del Gobierno Nacional, de las que destaca los recursos de canon. Asimismo, en el nivel local la tributación local tiene una incipiente importancia que las municipalidades pueden explotar para financiar sus gastos. Si bien se ha documentado desde el punto de vista descriptivo, es relevante contar con evaluaciones de impacto de la descentralización fiscal en los distintos ámbitos donde esta tiene incidencia.

Competencias y responsabilidades de los gobiernos subnacionales. La descentralización administrativa constituye aún un aspecto pendiente en el análisis del proceso. El llamado shock de la descentralización, en 2006, aceleró el proceso de la transferencia de competencias y responsabilidades, dejando de lado la gradualidad del cambio con que se estaba avanzando. La política de descentralización necesita evaluar los cuellos de botella de las relaciones intergubernamentales que no permiten avanzar en este ámbito. Estos hallazgos serán relevantes para el rediseño del esquema de distribución de competencias y funciones migrando hacia una más idóneas que clarifique la delimitación de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, que permita alcanzar resultados más eficientes, en términos de provisión de bienes y servicios públicos a escala regional y local.

A más de una década de este cambio, queda pendiente desarrollar estudios propositivos en base a la experiencia internacional, especialmente de países en desarrollo que han llevado a cabo una descentralización exitosa. Las siguientes interrogantes guiarán futuros trabajos sobre este tópico:

- ¿Cuál es la distribución adecuada, tomando en cuenta las especificidades del caso peruano, de las competencias y responsabilidades entre los niveles de gobierno? ¿En el marco actual en que ámbitos existe una duplicidad de funciones y en qué medida esto constituye un desperdicio de recursos públicos?
- ¿Existen responsabilidades y roles que no están siendo asumidas por ningún nivel de gobierno?

Descentralización y tributación local. La práctica internacional recomienda establecer una descentralización que sea financiada, en la medida de lo posible, con ingresos propios dado que estos coadyuvan a fortalecer la rendición de cuentas y la corrupción en el nivel descentralizado. Cuando un modelo de descentralización se financia con transferencias, existen riesgos que deben ser tomados en cuenta. El problema más recurrente es que las transferencias desplazan a los ingresos propios, dado que las autoridades prefieren recursos transferidos que les llegan *gratis*, sin desplegar esfuerzo alguno, en lugar de aquellos que tienen costos políticos más altos derivados de la recaudación como los ingresos propios. En esta lógica es común que las transferencias desplacen a los ingresos propios generando una

pereza fiscal que tiene efectos negativos a nivel nacional al afectar el equilibrio fiscal y también en la rendición de cuentas en el nivel local.

Para conocer sobre el impacto en este tema, la pregunta para guiar a los estudios es:

- ¿Cuál es el impacto de la descentralización financiada con transferencias en la recaudación de impuestos locales?
- ¿Existe una relación entre ser un gobierno local con canon y el desempeño de la recaudación de sus ingresos?

La información de las transferencias fiscales se encuentra en el Ministerio de Economía y Finanzas. Datos sobre la recaudación de ingresos locales pueden ser recopilados de las mismas municipalidades.

Descentralización fiscal y provisión de bienes públicos locales. El objetivo más importante que subyace a los procesos de descentralización de las finanzas públicas es la mejora de la provisión de servicios descentralizados. Al estar, el gobierno local más cerca de los ciudadanos posee mayor información de las necesidades de sus ciudadanos por lo tanto tendrán mayor eficiencia a la hora de proveerlos conociendo la dimensión de las demandas locales y en línea con las preferencias de sus habitantes. Luego de casi 15 de iniciada la descentralización fiscal basada en transferencias es tiempo de responder a las interrogantes respecto al impacto de esta política en los ciudadanos. En concreto se requiere responder a la siguiente pregunta:

- ¿En qué medida la descentralización fiscal está teniendo efectos positivos en la mejora de la provisión de bienes públicos locales?
- ¿Estos efectos son similares en el ámbito urbano y en el ámbito rural? ¿En las regiones con industrias extractivas y las que no poseen?

Para abordar estas cuestiones, existe información generada por el INEI en la Encuesta Nacional de Hogares, que recoge datos sobre el acceso que están logrando las personas en varios servicios locales. Al mismo tiempo, la data fiscal está disponible en el Ministerio de Economía y Finanzas, en específico en su Sistema Integrado de Administración Financiera.

Descentralización y corrupción en el nivel subnacional. La agenda de investigación sobre descentralización sería incompleta si no se aborda el análisis de la gobernanza en el nivel descentralizado. Un tema ineludible es la corrupción en los gobiernos regionales y locales. Uno de los peligros de la descentralización es la corrupción generalizada a escala local (Prud'homme, 1995). En los años pasados, diversos gobiernos regionales como Ancash, Cajamarca, Pasco, entre otros, han estado vinculados a problemas de corrupción, y coincidentemente son departamentos hacia donde ha habido un flujo considerable de recursos fiscales. Este problema también se ha dado en el nivel local. Sobre este tema es necesario investigaciones que busquen responder este fenómeno.

- ¿Cómo afecta a la descentralización la frecuencia y el costo de la extracción de sobornos por parte de funcionarios corruptos?
- Una fuente poco explotada son las encuestas anuales de percepciones sobre corrupción que hace Transparencia Internacional en el Perú, la misma que incluye resultados a nivel descentralizado. También la Encuesta ENAHO contiene, en el capítulo de Gobernabilidad un acápite sobre corrupción.

4.2. Desarrollo Regional

A nivel internacional, la nueva política regional busca promover el potencial de cada región, buscando mejoras en la competitividad en lugar de equilibrar el desempeño económico con compensaciones temporales para reducir disparidades regionales (OCDE, 2009). En tal sentido, los estudios sobre el desarrollo regional en el Perú deben dar paso a este nuevo paradigma del desarrollo regional. Estudios de convergencia regional o de políticas de redistribución de regiones avanzadas hacia las más rezagadas ya no llenan vacíos de la política para el desarrollo en el país; por el contrario, se requiere de análisis de territorios funcionales en lugar del tradicional enfoque sectorial.

Barreras al crecimiento regional. Aunque ya existen varios estudios de este tipo, es importante continuar analizando las regiones peruanas, especialmente a aquellas que tienen potencialidades pero que no están logrando el despegue en línea con la dinámica económica. El abordaje de este tipo de estudios es desde la perspectiva metodológica de Hausman y Rodrick (2009) adaptada a los ámbitos subnacionales, que permite analizar los cuellos de botella del crecimiento regional. Esto es, aquellos cuyo cambio es condición necesaria y suficiente para lograr un mayor crecimiento. Las interrogantes que deberán ser resueltas para el caso de cada una de las regiones –que aún no cuentan con un análisis de este tipo- son:

- ¿Cuáles son los factores que están limitando el crecimiento económico en cada una de las regiones del Perú?
- ¿Cuáles son los instrumentos de política que es preciso manipular para eliminar los cuellos de botella que frenan la inversión en estas regiones?
- Este tipo de estudios se basa en el diagnóstico del crecimiento, con base en un análisis descriptivo, histórico y cualitativo en base a las entrevistas a los actores más relevantes de la región, aquellos que son tomadores de decisión.

Desarrollo urbano y ciudades. Este es un ámbito prácticamente inexplorado por la investigación social y económica en el país. Las ciudades peruanas se han desarrollado prácticamente en la informalidad, tanto en la ocupación del suelo como en la dotación de servicios públicos. Asimismo, se destaca las enormes brechas en términos de infraestructura urbana y servicios públicos que requieren políticas para fortalecer el financiamiento urbano utilizando fuentes de la misma ciudad. En este contexto, las investigaciones sobre este tópico deben responder al menos las siguientes interrogantes:

- ¿Por qué los asentamientos urbanos informales han seguido creciendo a pesar del despliegue de procesos de formalización de la propiedad urbana?
- ¿Cuáles son los efectos en términos del bienestar de los ciudadanos y el crecimiento económico producto de las mejoras al transporte urbano?
- ¿En qué medida establecer recuperación de plusvalías promovería la recuperación de los centros históricos y su financiamiento?

Lamentablemente no se cuenta con información sistematizada sobre ciudades en el país. Este es un desafío de las investigaciones sobre este tema. Para enfrentar esta limitante será necesario evaluar metodologías que hagan posible conocer esta problemática.

Atomización distrital y mancomunidades municipales. Diversos análisis de instituciones internacionales como la OCDE (2016), el Fondo Monetario Internacional (2015) y el Banco Mundial (2016) coinciden en su diagnóstico respecto a la fragmentación local del territorio peruano. El Perú no sólo tiene el municipio más pequeño de América Latina, sino que el gobierno ha continuado creando más municipalidades. Más de 20 nuevos distritos en los últimos cinco años. Paralelamente, hace diez años una respuesta a este problema fue la

implementación de un marco para crear mancomunidades municipales como mecanismos para enfrentar esta atomización territorial y fortalecer la coordinación de los gobiernos locales. Ambas medidas aparentemente contradictorias requieren ser analizadas en el marco de llevar al territorio mejores servicios descentralizados. Las preguntas que deben responder las investigaciones son:

- ¿Están realmente funcionando como entidades que permiten lidiar con los problemas de coordinación vertical, o se están convirtiendo en entidades burocráticas que duplican los esfuerzos municipales y de los gobiernos regionales?
- ¿Cuáles han sido los beneficios de la creación de nuevos distritos términos de la mejora de los servicios locales para la población que habita en sus espacios territoriales?

5. Conclusiones y reflexiones finales

La descentralización y el desarrollo regional son dos tópicos de sustancial relevancia para las políticas públicas en un país que se ha descentralizado y que tiene una agenda pendiente con el despliegue de las potencialidades de las regiones. Los estudios realizados en este último quinquenio no han sido suficientes para dotar de evidencia para mejorar las intervenciones del gobierno, y en particular, para el rediseño de la descentralización y la mejora de la gobernanza multinivel.

El balance realizado muestra los vacíos que existen en estos temas. Si bien se ha encontrado suficiente evidencia descriptiva y balances de los avances de la política que dan cuenta de los cuellos de botella en los quince años de reforma, es importante comenzar a ponderar más a investigaciones que evalúen el efecto de esta política en los distintos aspectos donde tiene incidencia. Considerando que la descentralización, es ante todo una reforma que redistribuye el poder político, se recomienda realizar investigaciones desde la perspectiva de la economía política.

Con relación al desarrollo regional, se destaca el avance de la investigación en el marco del paradigma metodológico de Hasuman y Rodrick (2005) adecuado para los niveles subnacionales. Este es el adecuado en un contexto como el peruano donde aún existe un enorme déficit en la producción de datos a escala territorial. Asimismo, es importante considerar las recomendaciones de la OCDE para abordar los análisis y las políticas de desarrollo de las regiones desde una perspectiva de los territorios funcionales y sus potencialidades para la competitividad regional en lugar del tradicional enfoque de la convergencia regional.

6. Referencias bibliográficas

- Adrianzén, C. (2014). *Mucho ruido y pocas nueces: Reflexiones sobre el crecimiento, reducción de la pobreza y convergencia de las regiones del Perú de 2001 a 2012*. Revista de Economía y Derecho, 10(40), 7-48.
- Alcalde, G. (2015). *Reingeniería de la conducción política de la descentralización*. CIES, Lima.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2015). Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional. ANGR, Lima.
- Andía, G. (2014). Microfinanzas y crecimiento regional en el Perú. *Economía*, 36(72), 143-173.
- Aragón, F. y Pique, R. (2015). *Incumbency and Local Government Outcomes: Evidence from Peruvian Municipalities*.
- Arpi, R (2014). *Inversión Pública en Infraestructura, Crecimiento y Desarrollo Regional*. CIES, Lima.
- Barrantes, R.; Cuenca, R. y Morel, J. (2013) *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: Dos historias regionales*. IEP, Lima.
- BID (2013). *Muy lejos para exportar: los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Bland, G., y Chirinos, L. (2014). *Democratization through Contention? Regional and Local Governance Conflict in Peru*. Latin American Politics and Society, 56(1), 73-97.
- Boza, B. (2006). Canon minero: caja chica o palanca para el desarrollo? Ciudadanos al Día, Lima.
- Canavire Bacarreza, G. J., Martinez-Vazquez, J., y Sepulveda, C. F. (2012). *Sub-national revenue mobilization in Peru*. Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series, (12-22).
- Carranza, L., Gallardo, J., y Vidal, R. (2012). *Las barreras al crecimiento económico en San Martín*. CIES, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad San Martín de Porres, Lima.
- Casas, C., y A. Málaga (2013). *La importancia de los recursos naturales en la generación de recursos para el Estado y el Sistema de transferencias intergubernamental peruano*. Documento de Discusión 13/01, Universidad del Pacífico, Lima.
- Casas C. (2014). *Propuestas para Mejorar las Finanzas Subnacionales*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.
- Castillo, M. (2016). El Rol de la Inversión Pública en el Desempeño Económico Regional del Perú: 2001-2014. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 4, 1-14.
- Crabtree, J. (2014). Funding local government: use (and abuse) of Peru's canon system. *Bulletin of Latin American Research*, 33(4), 452-467.
- Cheasty A. y J. Pichihua (2014). Fiscal decentralization: progress and challenges for the future. En *Staying the Course of Economic Success*, A. Werner y A. Santos, Editores. IMF, Washington.
- Córdova, B y J. Incio (2013) "La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú". En: *Papel Político*, 18 (2), pp. 415-436
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Contraloría General de la Republica, Lima.
- Contraloría General de la República. (2016). *Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local durante el período 2009 al 2014*. Contraloría General de la Republica, Lima.
- Corporación Andina de Fomento (2010). *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Caracas: CAF
- Corral, L., Henderson, H., y Miranda, J. (2016). Evidence from a Natural Experiment on the Development Impact of Windfall Gains: The Camisea Fund in Peru (No. IDB-WP-687). IDB Working Paper Series.
- Cruzado, E. y J. Aragón (2013). "La construcción de la descentralización fiscal". En: Revesz, Editor *Miradas Cruzadas: Políticas Publicas y Desarrollo Regional en el Perú*. IEP, Lima.
- Eaton, K. (2015). Disciplining regions: subnational contention in neoliberal Peru. *Territory, Politics, Governance*, 3(2), 124-146.

- Fort, R. y H. Paredes (2015). *Inversión pública y descentralización: sus efectos sobre la pobreza rural en la última década*. GRADE, Lima.
- Jaramillo, M. y Wright, G. (2015). Participatory democracy and effective policy: Is there a link? Evidence from rural Peru. *World Development*, 66, 280-292.
- Jaramillo, M. y Alcázar, L. (2013). *¿Tiene el presupuesto participativo algún efecto en la calidad de los servicios públicos?: el caso del sector del agua y saneamiento en el Perú*. GRADE, Lima.
- Jiménez, J. P. (2016). Macroeconomic Challenges of Fiscal Decentralization in Latin America: The Case of Argentina and Brazil. Principles and Practices of Fiscal Autonomy: *Experiences, Debates and Prospects*, 13.
- Muñoz, P., M. Monsalve, Y. Guibert, C. Guadalupe y J. Torres (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*, Universidad del Pacífico: Lima.
- Gallo-Rivera, M., Garrido-Yserte, R., Gonzales de Olarte, E, y Del Pozo-Segura, J. (2013). The Paradox of Peruvian Growth: The Evolution of Territorial Disparities and Regional Policy, 495–521.
- Glave M. y G. Damonte (2016). *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos. Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*. GRADE, Lima.
- Glave, M. (2012). “Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones” En: *Desarrollo rural y recursos naturales*. Lima: GRADE. p. 123-165.
- Kudó, I., Luque, J., Sánchez, C., Vera, D., y Arias, O. (2010). *Descentralización y Presupuesto por Resultados en Educación: balance de la última década*. Reporte No. 59771-PE, Banco Mundial.
- Legonía E. (2013). *Descentralizar salud y educación. Responsabilidades, capacidades y articulación de gobiernos regionales y locales respecto a salud y educación en dos regiones amazónicas del Perú: San Martín y Loreto*. CIES, Lima.
- Letelier, L., y Neyra, G. (2013). *La economía política de las transferencias fiscales a los gobiernos regionales del Perú*. Revista Cepal.
- Loayza, N., Rigolini, J., y Calvo-González, O. (2014). *More than you can handle: decentralization and spending ability of Peruvian municipalities*. Economics & Politics, 26(1), 56-78.
- Maldonado, S. (2011). *Boom minero y corrupción de funcionarios públicos de los gobiernos locales en el Perú: Evidencia de un experimento natural*, Informe de investigación, CEDEP, CIES.
- Martinez-Vazquez, J. (2013). *Fiscal decentralization in Peru: A perspective on recent developments and future challenges*. Working paper, Georgia State University.
- Molina, R. (2016). *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*, Lima: Acuerdo Nacional.
- McNulty S. (2014). *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- McNulty, S. (2012). An unlikely success: Peru's top-down participatory budgeting experience. *Journal of Public Deliberation*, 8(2).
- Muñoz, P. y A. García (2011) “Balance de las elecciones regionales 2010: tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos”. En: *El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales de 2010*, pp. 8-17. Departamento de Ciencias Sociales – PUCP.
- Muñoz P. (2014a). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación institucional*. Universidad del Pacífico, Lima.
- Muñoz P. (2014b). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*. Universidad del Pacífico, Lima.
- OCDE (2016) *Territorial Review Peru*. OCDE, Paris.

- Orihuela, Carlos (2012). *¿La región Junín ha estado en la senda del desarrollo sostenible? Evidencia del periodo 2005-2011*, CIES, Lima.
- Orihuela, J., C. Huaroto y M. Paredes (2014) Escapando de la maldición de los recursos naturales a nivel local: Conflictos socioambientales y salidas. Documento de investigación, CIES.
- Paredes, C. y Cayo, J. (2013). *Las barreras al crecimiento económico en Huancavelica*. CIES, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad San Martín de Porres, Lima.
- Ponce, A., y McClintock, C. (2014). The explosive combination of inefficient local bureaucracies and mining production: Evidence from localized societal protests in Peru. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 118–140.
- Radics, A. (2012). *On the effects of inter-governmental transfers on macroeconomic stability* (Doctoral dissertation).
- Remy, M. (2013). “Descentralización y Gestión Territorial”. En: *Miradas Cruzadas. Políticas Públicas y Desarrollo Regional en el Perú*. Lima: CIPCA, Instituto de Estudios Peruanos.
- Revesz, B. (2013a). *Miradas Cruzadas: Políticas Públicas y Desarrollo Regional en el Perú*. IEP, Lima.
- Revesz, B. (2013b). “Descentralización, la reforma inconclusa: una mirada retrospectiva.” En: Revesz, Editor *Miradas Cruzadas: Políticas Públicas y Desarrollo Regional en el Perú*. IEP, Lima.
- Tello D. (2013). *Recursos naturales, diversificación y crecimiento regional en el Perú*. CIES, Lima.
- Urrunaga, R., y Aparicio, C. (2012). *Infraestructura y crecimiento económico en el Perú*. Revista CEPAL.
- Valdivia, N. (2013). *La gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los gobiernos regionales: el caso de Ica*. GRADE, Lima.
- Vasquez, M. (2015). Local Governments and the Management of Resources Generated by Extractive Industries in Peru. *Sanford Journal of Public Policy*, 6(2), 15-32.
- Vincent, S. (2014). Why beautify the plaza? Reproducing community in decentralized neoliberal Peru. *Journal of Agrarian Change*, 14(4), 522–540.
- Webb, R., C. Mendieta y V. Ágreda (2013). *Las barreras al crecimiento económico en Apurímac*. CIES, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad San Martín de Porres, Lima.
- World Bank (2016). Peru: Building a More Efficient and Equitable Fiscal Decentralization System, Washington DC.
- Benzaquen, J., Carpio, L., Zegarra, L., y Valdivia, C. (2010). *Un índice regional de competitividad para un país*. Revista CEPAL.

Anexos

Anexo 1. Lista de siglas y acrónimos

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CENTRUM	Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú
CNC	Consejo Nacional de la Competitividad
CGR	Contraloría General de la Republica
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR	Fondo de Compensación Regional
ICR	Índice de Competitividad Regional
INCORE	Índice de Competitividad Regional
IPE	Instituto Peruano de Economía
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PRODES	Programa Pro Descentralización
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas
CIUP	Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Anexo 2. Lista de entrevistados

1. Violeta Bermúdez Valdivia. Jefa del Programa Pro Descentralización de la Agencia de Cooperación USAID.
2. Jorge Martínez-Vázquez. Consultor del Banco Mundial e Investigador de la Georgia State University
3. Juan Pichihua Serna. Director de Descentralización Fiscal y Finanzas Subnacionales del Ministerio de Economía y Finanzas.
4. Luis Alberto Bellido Yuta. Secretario Técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
5. Edgardo Cruzado Silveri. Secretario de la Secretaría de la Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.