



CONFIEP

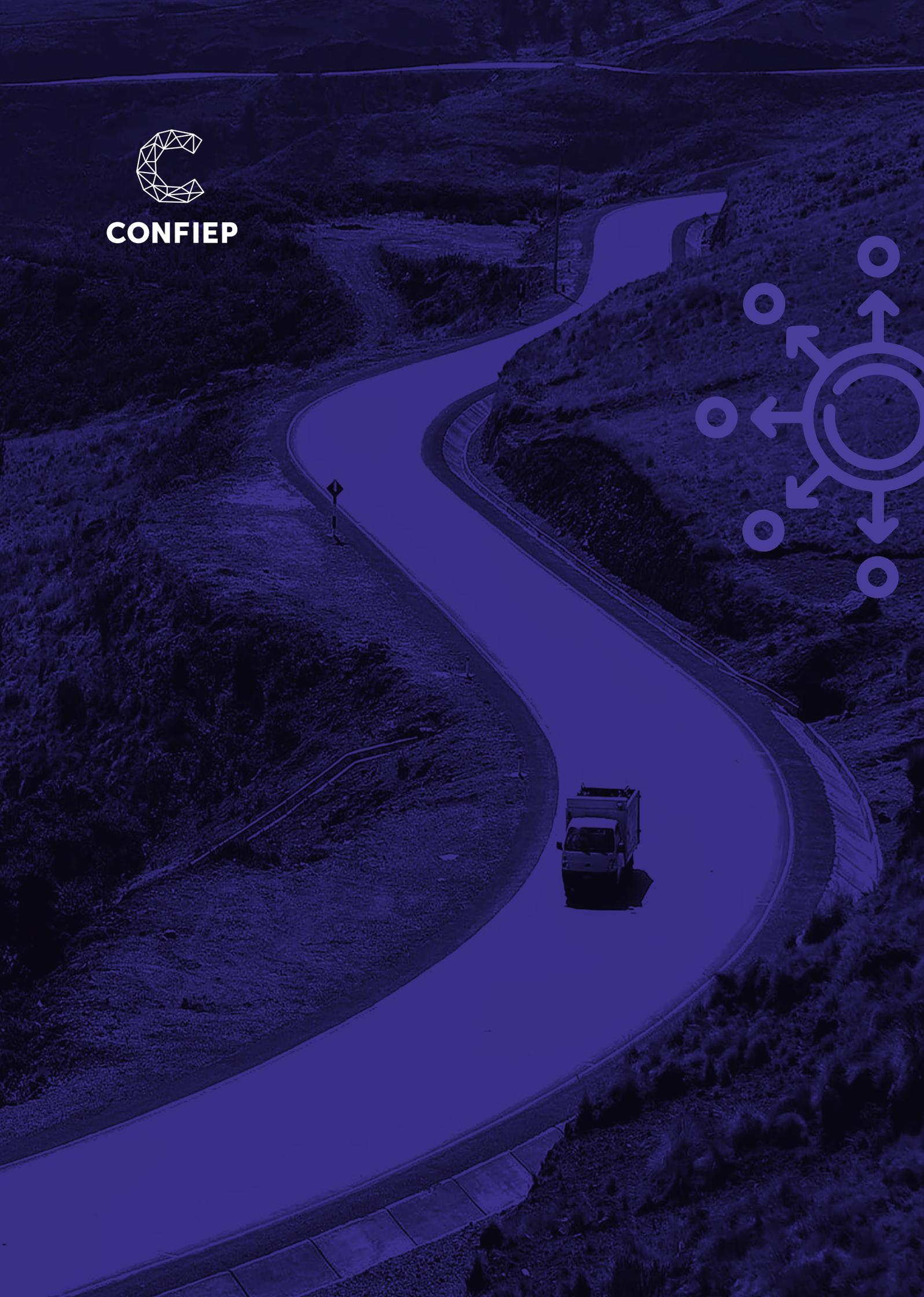
POLÍTICAS PARA FORTALECER EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Elaborado por:





CONFIEP





POLÍTICAS PARA FORTALECER **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

Informe final

Elaborado en agosto del 2022

TABLA DE CONTENIDOS

1 Antecedentes
Pág. 6

2 Marco de análisis
Pág. 8

3 Contexto de la
descentralización
y cierre de brechas
Pág. 13

4 Diagnóstico y opciones
de política para la
descentralización en el Perú
Pág. 27

5 Opciones de política para
mejorar la descentralización
en el Perú
Pág. 65

6 Referencias
bibliográficas
Pág. 71

7 Anexos
Pág. 73







1. ANTECEDENTES

El presente estudio tiene por objetivo central recoger oportunidades de mejora para el funcionamiento de la descentralización en el Perú, para tratar de identificar, entre ellas, aquellas que podrían requerir modificaciones constitucionales. Para ello, se plantean tres objetivos específicos:

- Realizar un diagnóstico en gabinete acerca del estado y los principales problemas que actualmente impiden que el proceso de descentralización consiga sus objetivos.
- Realizar entrevistas en profundidad a expertos en materia de descentralización a fin de recoger información que permita validar y complementar el diagnóstico realizado y definir lineamientos de política para la mejora de su funcionamiento.
- A partir del diagnóstico, y las entrevistas, identificar cuáles de los lineamientos desarrollados guardan relación con modificaciones constitucionales.

Es importante mencionar que, de acuerdo con el diseño del estudio realizado en coordinación con CONFIEP, este no busca especificar detalladamente cada una de las medidas; es decir, no busca proponer la hoja de ruta para cada una de ellas. Ello involucraría, entre otros detalles, identificar, para cada medida, al actor responsable de su implementación, el instrumento de cambio —ley, otras piezas normativas, acciones de gestión—, el plazo de ejecución, las metas e indicadores ad hoc para cada medida, entre otros elementos.

Más bien, el estudio busca listar lineamientos que permitan mejorar la provisión de servicios públicos al nivel descentralizado, e identificar, entre ellos, aquellos que tengan un correlato constitucional. Para esto, además de la revisión de literatura sobre el tema, se han realizado entrevistas a una amplia muestra de actores clave que, por sus perfiles, pueden brindar información relevante. La muestra incluye abogados constitucionalistas, académicos, (ex)funcionarios y (ex)gestores públicos a nivel central y subnacional, alcaldes y ex gobernadores regionales, entre otros.

Así, en este informe, se describen los principales problemas de los que adolece el proceso de descentralización en el Perú y, a partir de este diagnóstico, se han identificado distintos lineamientos de política, para mejorar su funcionamiento. Se priorizan cinco ejes: (i) sistema político y electoral, (ii) funciones de los gobiernos subnacionales, (iii) gestión presupuestal, (iv) ordenamiento territorial y (v) mecanismos de fiscalización. Tanto los problemas como los lineamientos identificados se han validado a través de las entrevistas.

El estudio presenta una lista amplia de lineamientos que abarcan cada uno de los ejes. Sin embargo, es necesario destacar que la gran mayoría de estos no implican cambios constitucionales. Ello porque, a opinión de los especialistas, la Constitución Política del Perú no cuenta con un desarrollo detallado del funcionamiento del Aparato Público y más bien este se encuentra aterrizado en leyes y otras piezas normativas de menor nivel. Además, el principal motivo del deficiente funcionamiento estaría en la incapacidad de gestionar adecuadamente el aparato público en los tres niveles de gobierno. En ese sentido, la mayoría de las recomendaciones propuestas a lo largo del presente documento se vinculan con leyes y acciones de gestión interna. En esto han coincidido, en distintas etapas, los especialistas consultados.



MARCO DE ANÁLISIS





MARCO DE ANÁLISIS

De acuerdo con la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución) y la Ley de Bases, la descentralización, esta es una forma de organización democrática, que tiene como objetivos finales (i) el desarrollo integral, armónico y sostenible del Perú y (ii) el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.¹

Para lograr estos objetivos, la descentralización se concibió como un proceso que debe realizarse por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Para su correcto funcionamiento es necesario, que existan condiciones habilitantes. Por ejemplo, los recursos necesarios no deben considerar solo los financieros, sino, además, los recursos humanos, tal que se garantice una adecuada capacidad técnica y de gestión. También es necesario tener un marco que promueva la prestación de servicios con estándares mínimos de calidad. Para ello, por un lado, se debe permitir la participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones políticas de tal manera que estas contemplen las particularidades de sus ámbitos de influencia, pero, por otro, también la participación oportuna del gobierno central o de los entes rectores en la gestión subnacional cuando los servicios no se proveen de manera adecuada. Como se verá en la siguiente sección, los objetivos de la descentralización no se han cumplido a cabalidad, al menos, en lo referido al desarrollo de los territorios. Las brechas en la provisión de servicios públicos, que está en la base de las oportunidades de desarrollo y de la calidad de vida de la población, siguen existiendo. Además, el análisis muestra desigualdades entre los gobiernos subnacionales, lo que implica que en los territorios las brechas están lejos de ser cerradas, aun cuando el promedio nacional muestre mejoras.

Existen diversos factores que determinan esta situación. En el presente estudio se pone el foco en algunos de estos, con la finalidad de cumplir con los objetivos del estudio planteados en la sección anterior. La Figura 1, presenta gráficamente un resumen del marco de análisis adoptado.

Un primer aspecto en el que este estudio pone énfasis es en el **sistema político y electoral**. El gobierno de autoridades competentes, transparentes y motivadas a velar por los intereses de la población es posible siempre que el

1. Ley 27783: Ley de Bases de Descentralización

sistema político y electoral promueva la elección de autoridades idóneas para los cargos públicos. Estos funcionarios electos, además de tener la intención de generar desarrollo en las localidades aun cuando esto implique dejar de lado sus intereses particulares, deben procurar rodearse de funcionarios idóneos, sea manteniendo aquellos de buen desempeño en regímenes previos, o nombrando funcionarios de confianza que permitan mejorar la gestión de sus gobiernos.

Además, el Aparato Público debe garantizar las condiciones necesarias para que los gobiernos subnacionales trabajen en favor de la población que representan. Para ello, un aspecto indispensable es la definición clara y eficiente de las **funciones** específicas de los que son responsables cada uno de los tres niveles de gobierno: Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Si la delimitación de funciones no es clara, el ámbito de acción de los gobiernos subnacionales tampoco lo será y es posible que existan duplicidades e ineficiencias, así como ausencia de apropiación de algunas de las funciones.

Además de delimitar claramente las funciones es fundamental que se garanticen los recursos necesarios para su ejecución y, en general, que se provean las condiciones para promover una **gestión presupuestal** coherente con las responsabilidades de los gobiernos subnacionales. De otro modo, las funciones transferidas podrían ser ejecutadas parcialmente o no ser ejecutadas.

Por otro lado, el correcto funcionamiento de la descentralización también pasa por adoptar la estructura más eficiente para la provisión de los servicios a la ciudadanía. En ese sentido, es importante promover un **ordenamiento territorial** óptimo por medio de la conformación de alianzas y la implementación de mecanismos de coordinación entre gobiernos subnacionales del mismo nivel que permita ganar eficiencias en la provisión de servicios públicos en los territorios, al margen de su delimitación geográfico-política.

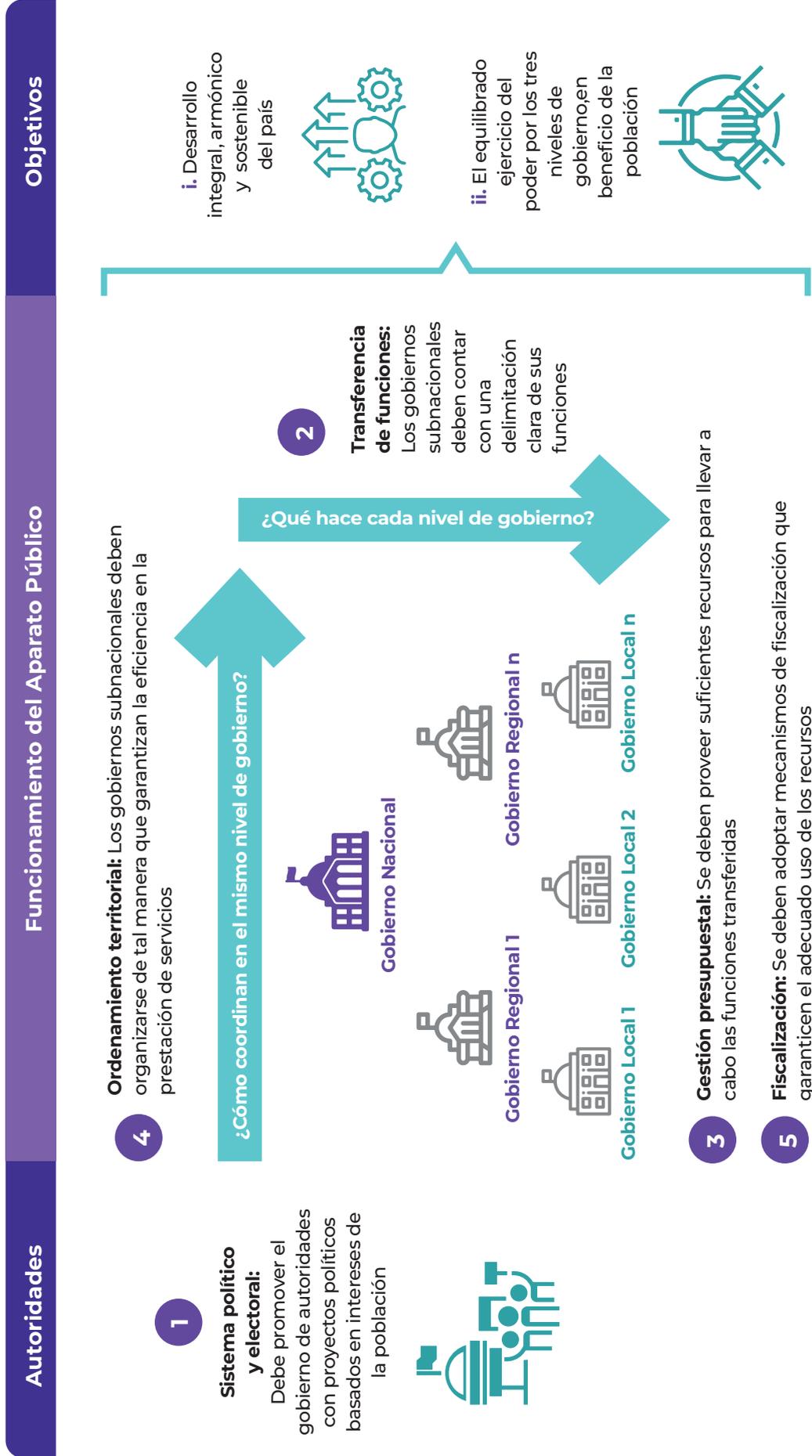
Finalmente, se considera necesario que la descentralización considere la incorporación de **mecanismos de fiscalización** efectivos, que permitan evaluar periódicamente la labor realizada por los gobiernos subnacionales y sancionen oportunamente a autoridades o actores políticos que atenten contra el bien común.

Así, con el objetivo de establecer un marco de análisis para el presente estudio, se plantean cinco ejes, los cuales se describen a continuación:

- **Sistema político y electoral:** Constituye el marco bajo el cual las autoridades a nivel subnacional son electas para gobernar durante un período definido.
- **Funciones de los gobiernos subnacionales:** Comprende las competencias y responsabilidades asumidas por los gobiernos regionales y locales, así como la forma como se complementan entre los distintos niveles de gobierno.
- **Gestión presupuestal:** Aborda la estructura de financiamiento de los gobiernos subnacionales y la suficiencia del presupuesto disponible para llevar a cabo las funciones transferidas.
- **Ordenamiento territorial:** Comprende el arreglo institucional a nivel subnacional con el objetivo de proveer servicios a la población de manera eficiente.
- **Mecanismos de fiscalización:** Discute las instancias fiscalizadoras encargadas de velar por un adecuado manejo de los recursos y la provisión de servicios de calidad.

Cabe mencionar que estos cinco ejes fueron discutidos y consensuados con expertos en materia de descentralización por medio de entrevistas en profundidad con la finalidad de abarcar íntegramente los temas más relevantes para el proceso de descentralización.

FIGURA 1
Marco de análisis



Elaboración: APOYO Consultoría.



CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y CIERRE DE BRECHAS





CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y CIERRE DE BRECHAS

El proceso de descentralización en nuestro país se enmarcó en un contexto de importantes cambios sociales y políticos en el Perú, que dejaron en evidencia las brechas existentes en acceso a servicios en el territorio peruano. Así, la descentralización se institucionalizó con la finalidad de alcanzar *“el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población”*.²

Tras dos décadas de este proceso, resulta evidente que los objetivos sociales y económicos de la descentralización no han sido alcanzados. Por el contrario, a nivel nacional, aún prevalecen importantes oportunidades de mejora en materia de bienestar social; incluso en sectores estratégicos, cuyos servicios son indispensables para promover el desarrollo de sectores vulnerables (educación, salud, agua y saneamiento, entre otros). Un aspecto que ejemplifica materialmente esta situación es la existencia de brechas de acceso a distintos servicios básicos.

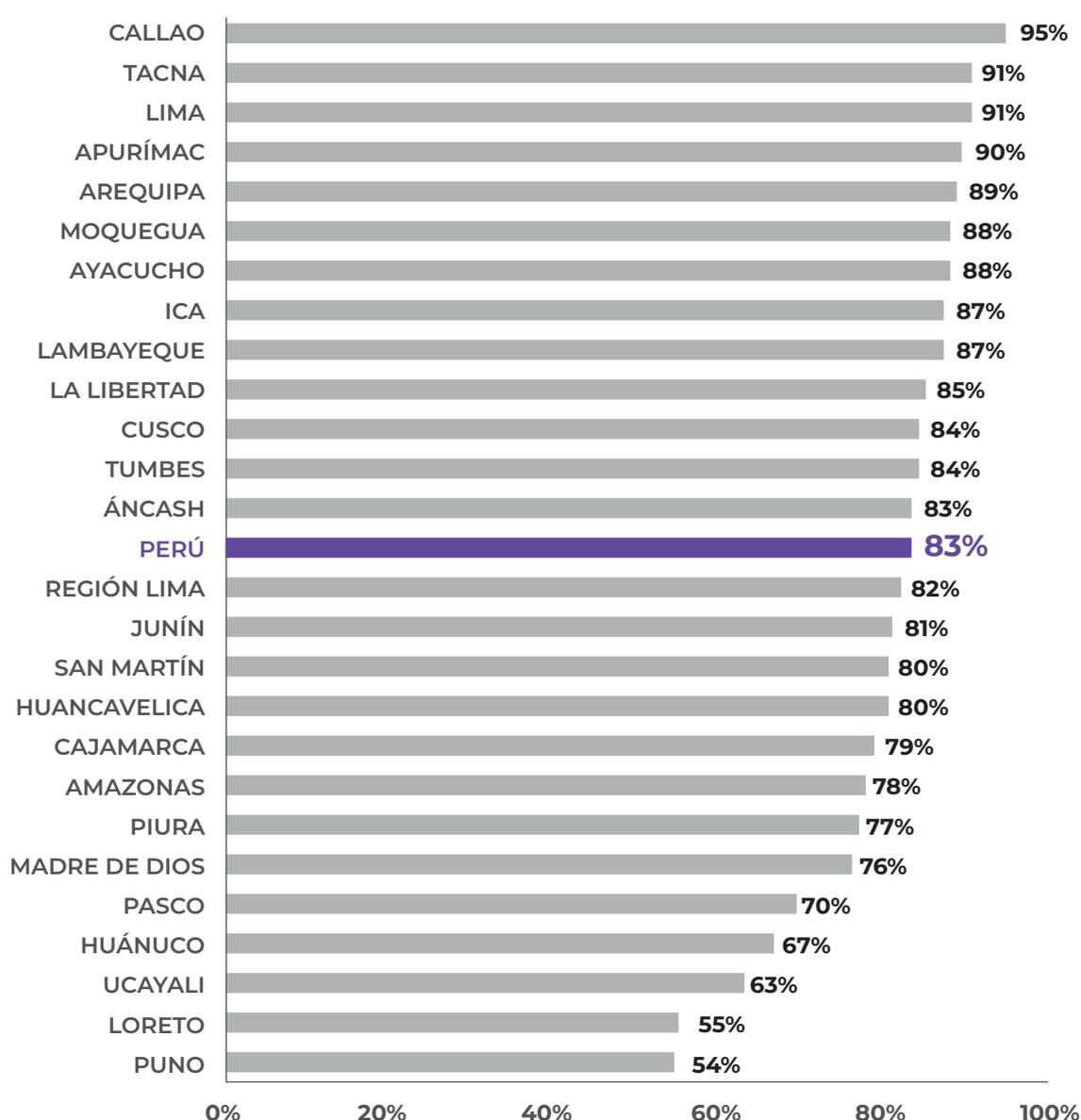
Al respecto, al analizar las estadísticas de acceso a agua potable, se observa que a nivel nacional el 83% de las viviendas cuenta con este servicio. Es decir que aún existe 17% de viviendas que no cuenta con este servicio. Este promedio agregado, además, esconde una importante disparidad entre regiones. Son principalmente las regiones de la costa (Callao, Tacna, Lima, Arequipa, Moquegua, entre otras) las que cuentan con los mayores índices de acceso al servicio; mientras tanto, las regiones de la selva (Loreto, Ucayali y Madre de Dios) y algunas de la sierra sur y centro (Puno, Huánuco y Pasco) presentan los menores porcentajes de acceso. Los casos más alarmantes son los de Puno y Loreto, en donde el acceso a agua potable llega a apenas un poco más de la mitad de la población (ver Figura 2).

Con respecto al saneamiento, se observa que el 67% de las viviendas a nivel nacional cuentan con acceso a este servicio, es decir, la brecha en saneamiento (33%) es más amplia, a nivel agregado, que la brecha en agua potable. Al profundizar en el análisis, se evidencian las disparidades regionales: se observa que únicamente las regiones de la costa (Callao, Lima, Ica, Moquegua, entre otros) registran valores por encima del promedio nacional. Análogamente, las regiones con las cifras más preocupantes se ubican en la sierra y selva de país; estas son: Puno (36%), Ucayali (36%), Cajamarca (38%) y Huancavelica (38%), Huánuco (42%) y Loreto (42%).

2. Ley 27783: Ley de Bases de Descentralización

Cabe enfatizar, asimismo, que las brechas evidenciadas en este sector son bastante heterogéneas entre regiones. La diferencia de Puno —región que presenta el menor porcentaje de viviendas con acceso al servicio— en comparación al promedio nacional es de 31 puntos porcentuales. Al comparar Puno con Callao, que presenta el mayor porcentaje de acceso, esta diferencia se vuelve mucho más notoria: 53 puntos porcentuales (ver Figura 3).

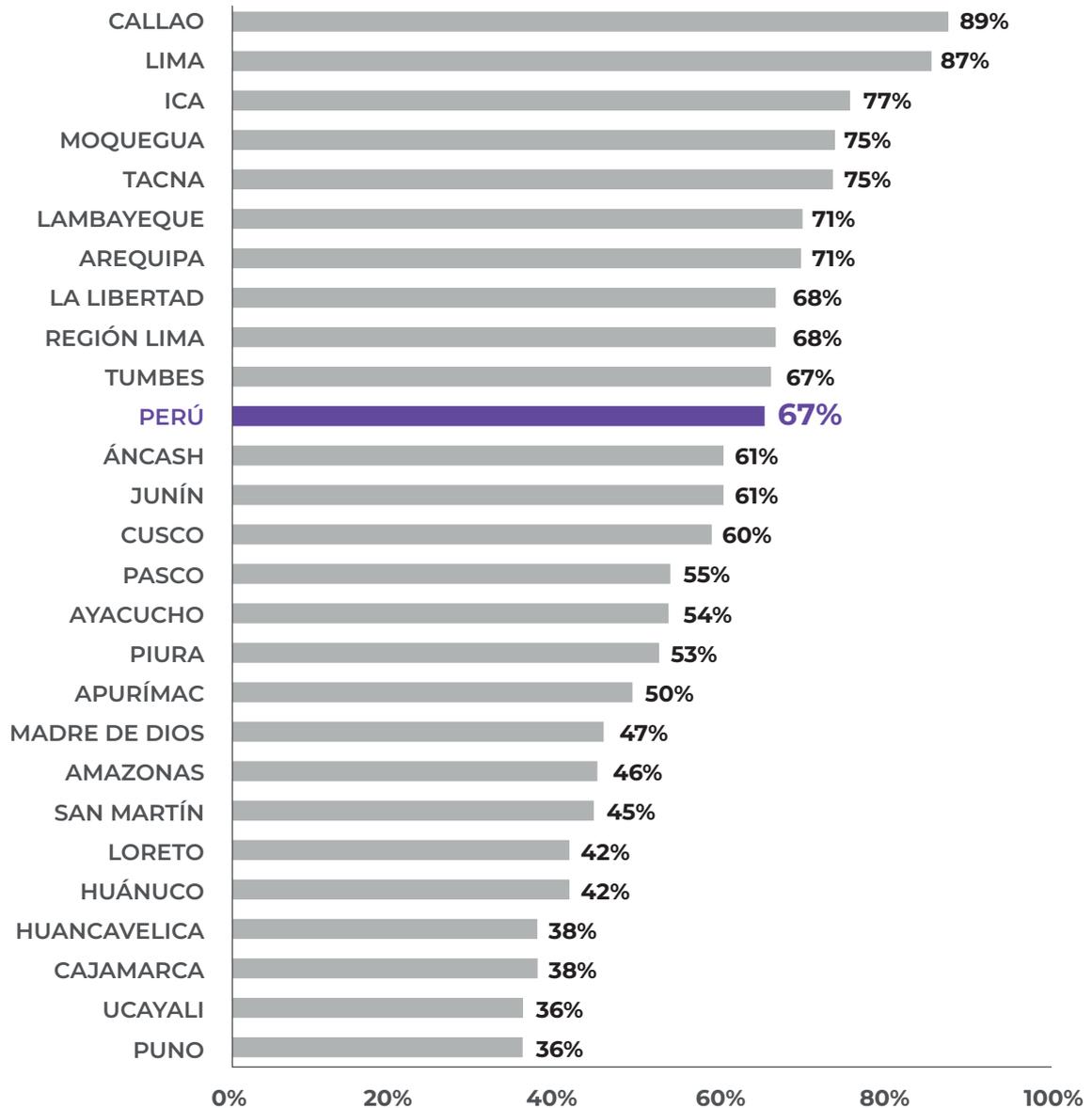
FIGURA 2
Viviendas con acceso a agua potable según región, 2017



Fuente: **Ceplan (2022)** sobre la base del Censo 2017.
Elaboración: **APOYO Consultoría**.

FIGURA 3

Viviendas con acceso a saneamiento según región, 2017



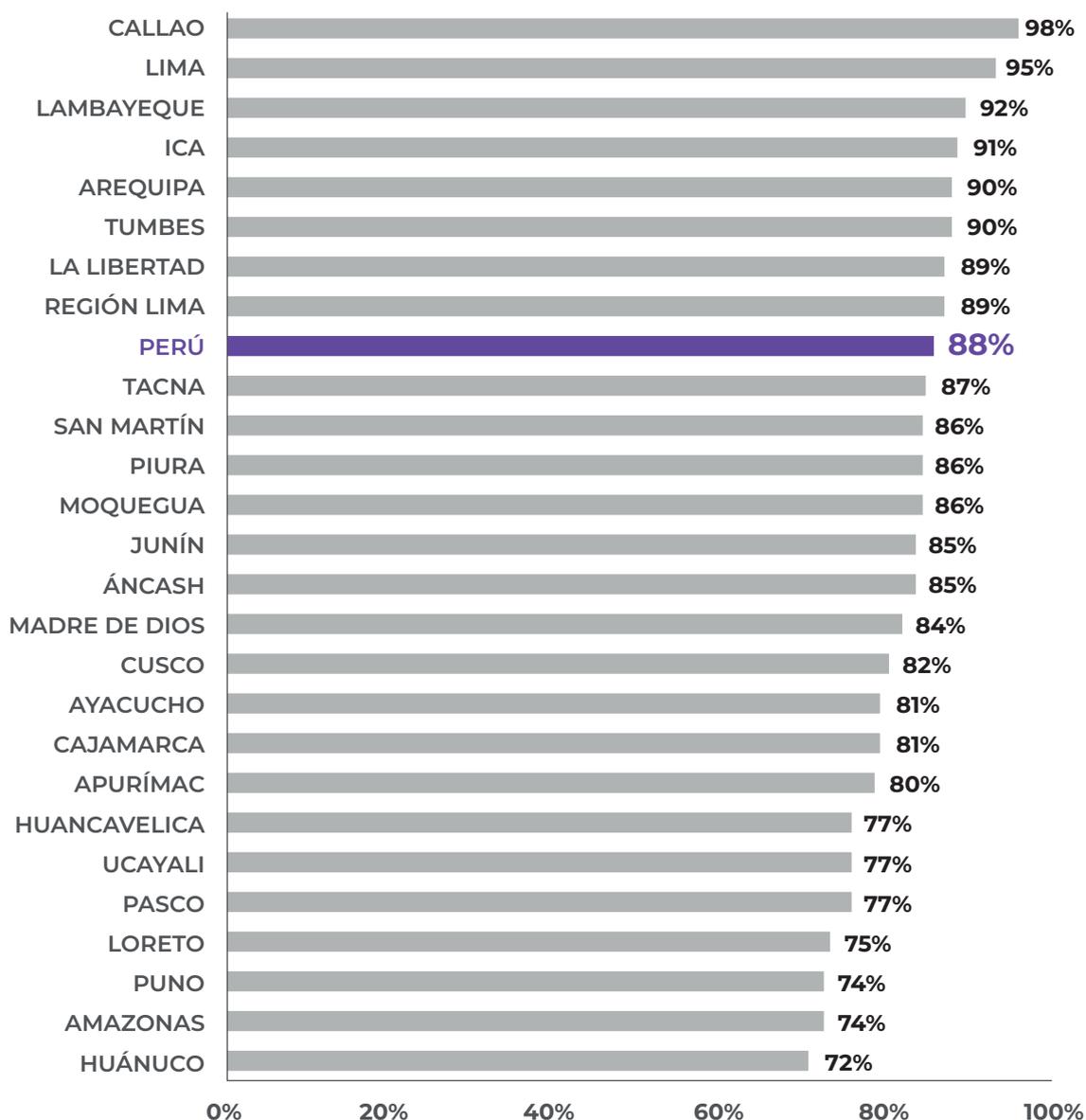
Fuente: **Ceplan (2022)** sobre la base del Censo 2017.

Elaboración: **APOYO Consultoría**.

En el caso de electrificación, las estadísticas muestran que el 88% de las viviendas en el Perú cuentan con acceso a este servicio. Al igual que en el caso anterior, las regiones de la costa (Callao, Lima, Lambayeque, Ica, Arequipa, entre otras) son las únicas que se encuentran por encima del promedio nacional. Por otro lado, las regiones que registran los menores porcentajes de acceso a este servicio son Huánuco (72%), Amazonas (74%), Puno (74%) y Loreto (75%) (ver Figura 4).

FIGURA 4

Viviendas con acceso a electrificación según región, 2017

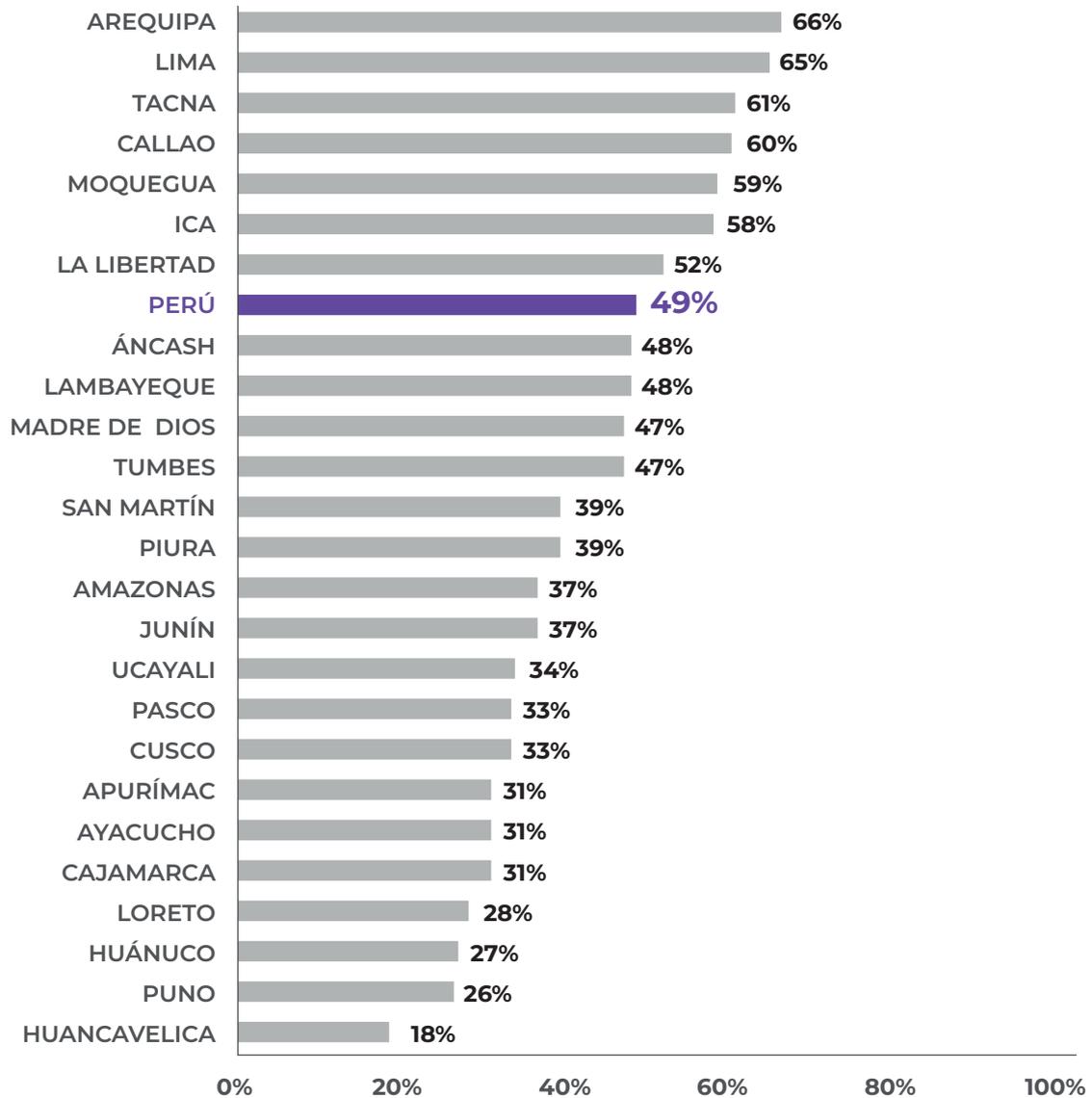


Fuente: **Ceplan (2022) sobre la base del Censo 2017.**

Elaboración: **APOYO Consultoría.**

Otro servicio público básico es el servicio de internet. Su importancia se ha hecho evidente durante la cuarentena por la COVID19, pues es a través de este servicio que se facilitaron transacciones que permitieron sostener, no solo el consumo, sino también las actividades laborales, a través del teletrabajo. Con respecto a este servicio, se observa que el 49% de los hogares a nivel nacional cuenta con acceso al servicio de internet. Al analizar la situación al interior del país, se identifica que las regiones de la costa cuentan con porcentajes de acceso por encima del promedio nacional. Por el contrario, las regiones ubicadas en la sierra y la selva cuentan con la menor proporción de hogares con acceso a internet, siendo la región de Huancavelica la que presenta los menores índices de acceso (18%).

FIGURA 5
Hogares con acceso a internet según región, 2021



Fuente: **Ceplan (2022) sobre la base del Censo 2017.**

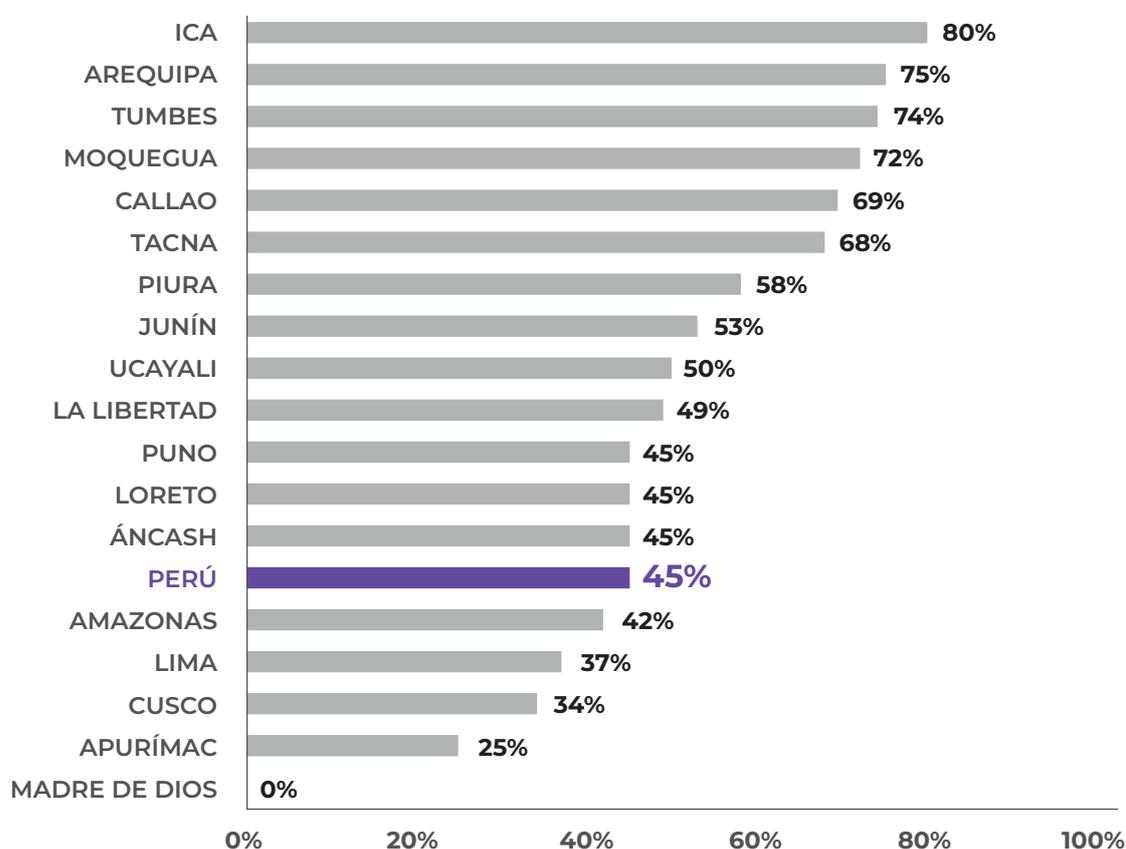
Elaboración: **APOYO Consultoría.**

Con respecto a los servicios del sector salud, se identifica que menos de la mitad (45%) de establecimientos de salud del primer nivel de atención a nivel nacional cuentan con una capacidad instalada adecuada. En este caso, el indicador es distinto a los anteriores. Mientras que en la descripción previa de los casos de agua, saneamiento, electrificación e internet las brechas muestran desigualdades en el acceso a servicios, en este caso de salud, la capacidad instalada inadecuada está referida no solo a la posibilidad de acceder a los servicios, sino también a su calidad.

Es interesante notar que, a diferencia de las estadísticas presentadas anteriormente, se observa que Lima se encuentra por debajo del promedio nacional, pues registra un porcentaje de 37%. Por otro lado, cabe resaltar el caso de Madre de Dios, que registra que el 0% de sus establecimientos de salud del primer nivel de atención cuenta con una capacidad instalada adecuada. Por debajo del promedio se encuentran también Apurímac (25%), Cuzco (34%) y Amazonas (42%).

FIGURA 6

Establecimientos de salud del primer nivel de atención con capacidad instalada adecuada según región, 2018



Fuente: MEF

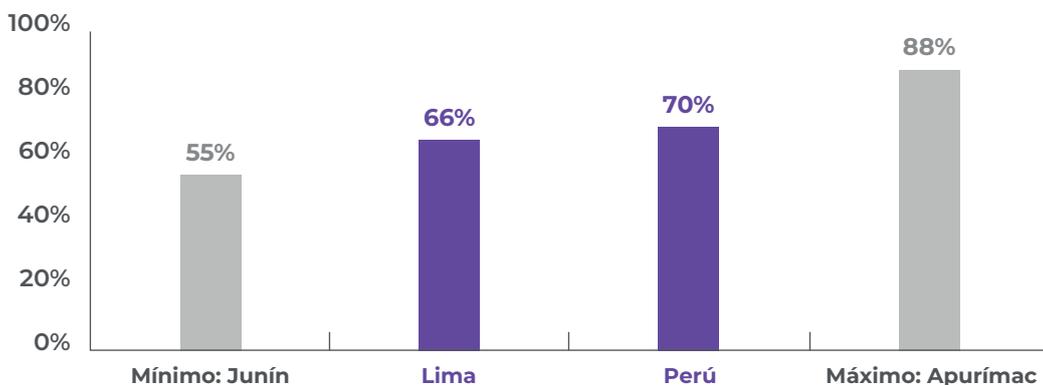
Elaboración: APOYO Consultoría.

Por su parte, el acceso a la educación también presenta cifras preocupantes dada la importancia de este servicio público en el desarrollo de los niños y adolescentes en el Perú. Al analizar el indicador de tasa neta de asistencia,³ se observan porcentajes diferenciados según el nivel educativo: en promedio, las mayores tasas de asistencia las presenta la educación primaria (90%), seguido de educación secundaria (81%) y educación inicial (70%).

Asimismo, se identifican diferencias materiales entre las regiones con los menores índices de asistencia y las regiones con las mayores tasas de asistencia. Por ejemplo, en el caso de educación inicial, la región con las menores brechas de asistencia (Apurímac) registra un indicador 33 puntos porcentuales mayor que la región con las mayores brechas (Junín). En línea con lo anterior, tal como se evidencia en las figuras a continuación, los índices reportados en el caso de educación primaria y secundaria presentan importantes desigualdades entre regiones, registrando diferencias de hasta 18 puntos porcentuales y 29 puntos porcentuales, respectivamente, entre regiones.

FIGURA 7

Tasa neta de asistencia a educación inicial de 3 a 5 años, 2020



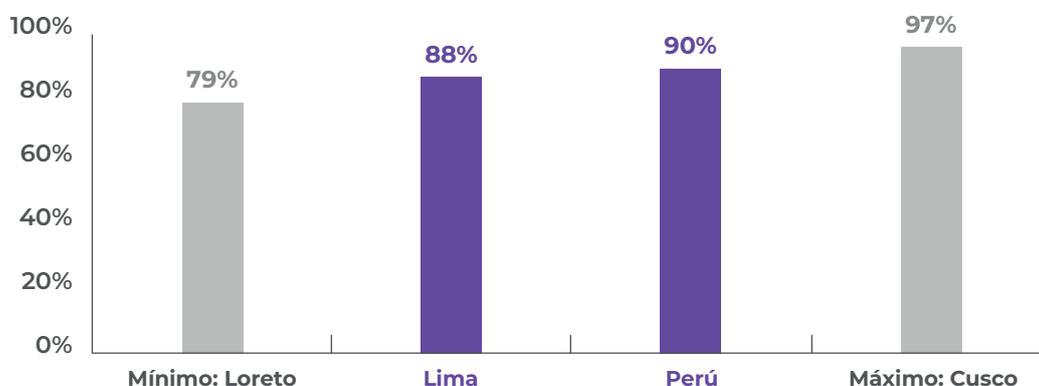
Fuente: INEI.

Elaboración: APOYO Consultoría.

3. La tasa de asistencia es presentada en sus dos formas: bruta y neta. Se entiende por tasa bruta, a la asistencia de la población en edad escolar a algún grado o nivel de educación de la enseñanza formal. En cambio, la tasa neta, se refiere a la asistencia de la población con edad normativa al nivel o grado de estudios que le corresponde a la edad.

FIGURA 8

Tasa neta de asistencia a educación primaria de 6 a 11 años, 2020

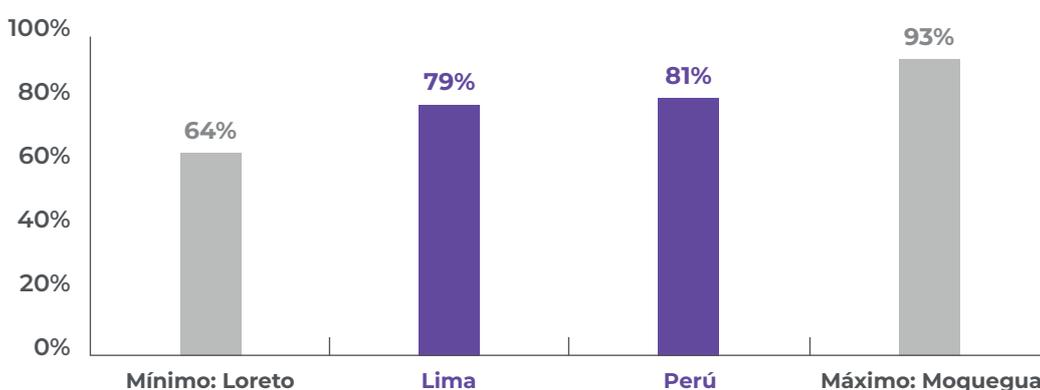


Fuente: INEI.

Elaboración: APOYO Consultoría.

FIGURA 9

Tasa neta de asistencia a educación secundaria de 12 a 16 años, 2020



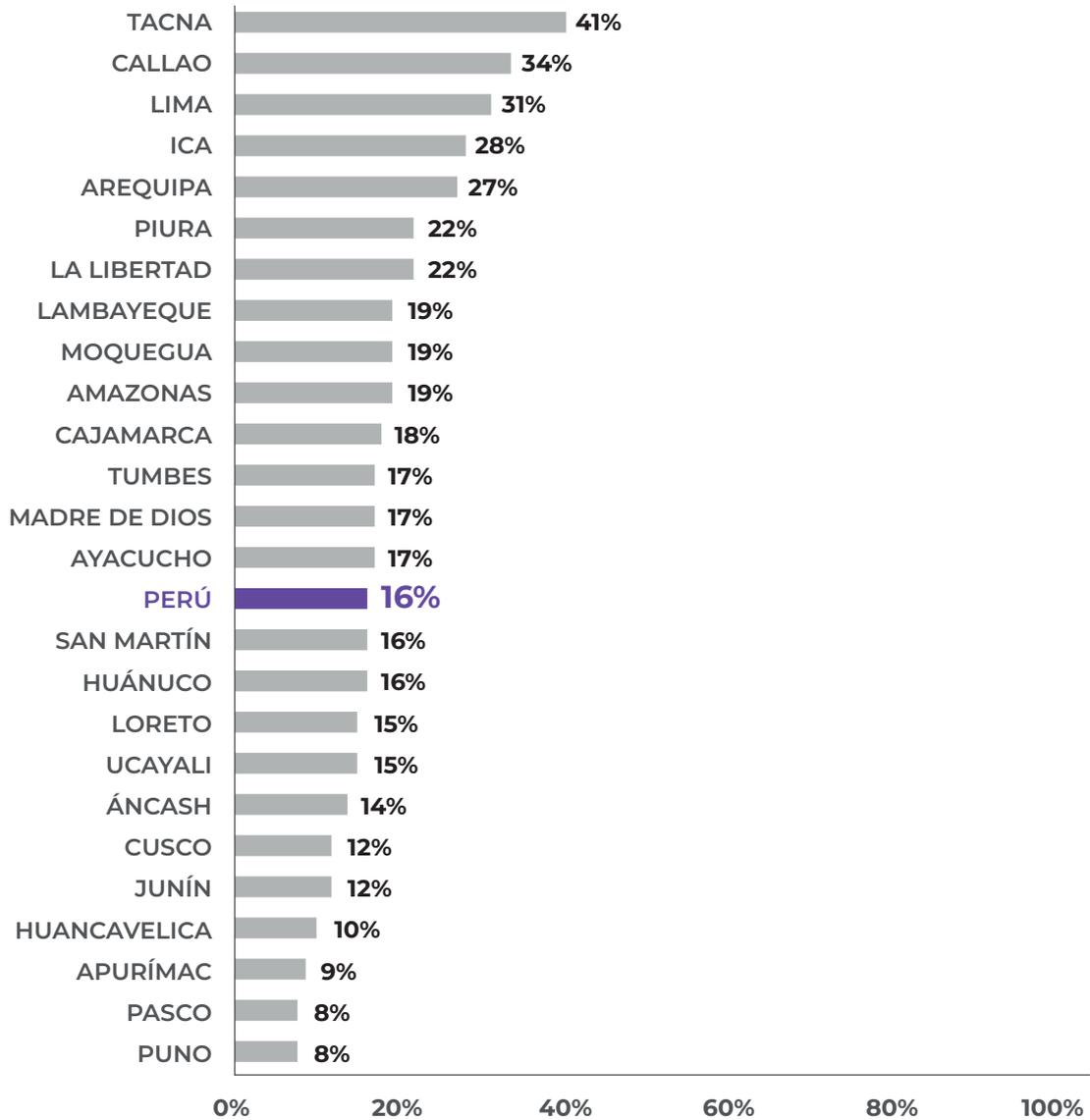
Fuente: INEI.

Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, es importante considerar que los estudiantes que efectivamente asisten a la escuela no necesariamente acceden a un servicio educativo de calidad. Al respecto, las estadísticas de Ceplan respecto del estado de la infraestructura educativa revela que apenas el 16% de locales se encuentra en buen estado. Tal como se observa en la Figura 10, las regiones con la situación más crítica en torno a este indicador son Puno (8%), Pasco (8%), Apurímac (9%) y Huancavelica (10%).

FIGURA 10

Locales educativos públicos en buen estado, 2018



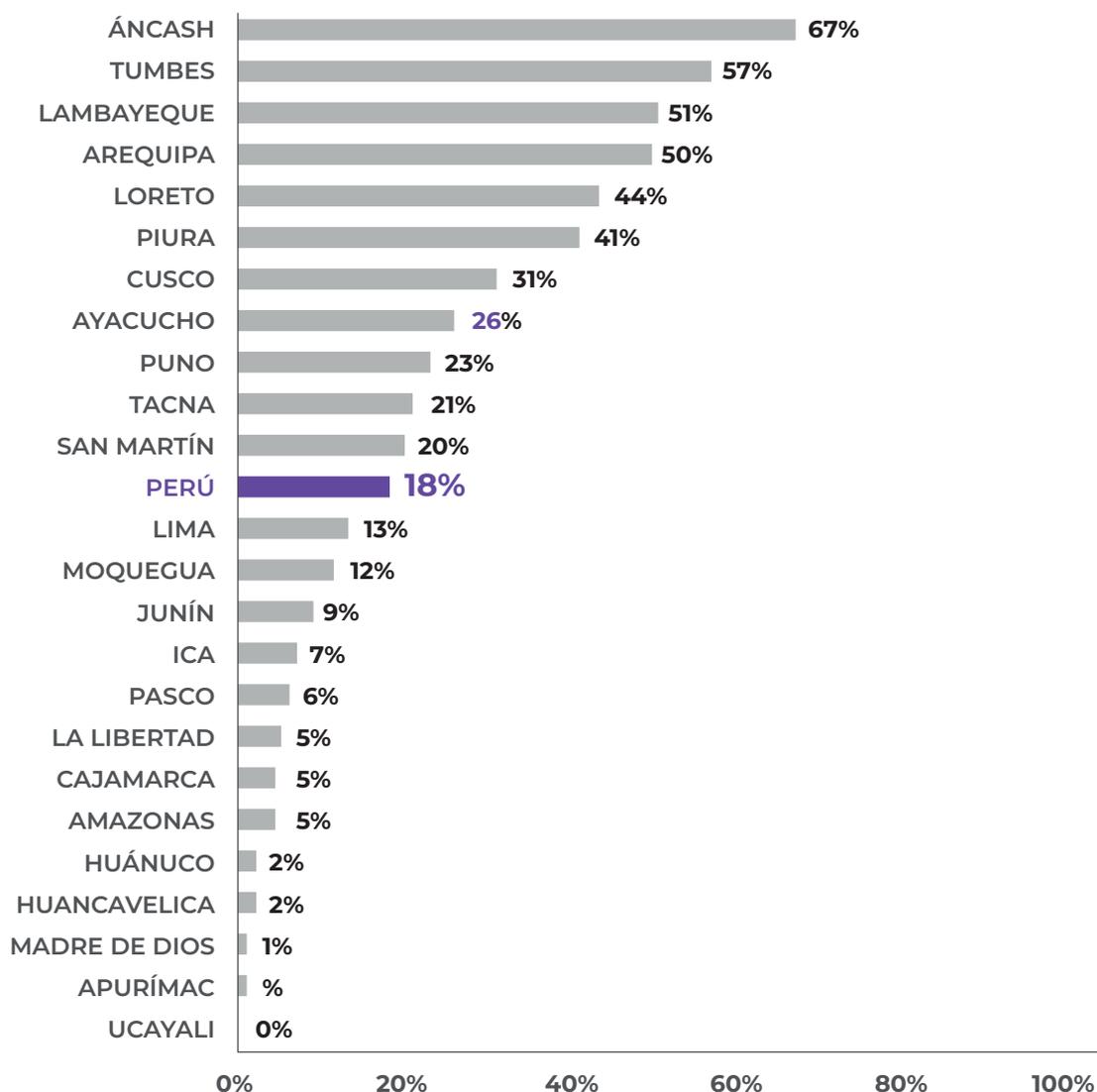
Fuente: **Ceplan**.

Elaboración: **APOYO Consultoría**.

En cuanto a la infraestructura vial los indicadores disponibles también se pueden interpretar desde la dimensión de calidad. Así, el indicador *red vial pavimentada* hace referencia al estado de la infraestructura y no a su ausencia. En la Figura 11 se muestra que, en promedio, el 18% de la red vial departamental a nivel nacional se encuentra pavimentada. Este promedio también esconde grandes diferencias regionales. Las regiones que registran el mayor porcentaje de vía pavimentada son Áncash, Tumbes, Lambayeque y Arequipa, los cuales reportan indicadores que oscilan entre 50% y 67%. Por otro lado, se identifican varias regiones cuya red vial departamental solo se encuentra pavimentada hasta en un 5% (por ejemplo, Apurímac, Madre de Dios, Huancavelica, Huánuco, entre otras). Un caso particular es Ucayali, que registra un valor de 0%.

FIGURA 11

Red vial departamental pavimentada según región, 2019



Fuente: **Ceplan**.

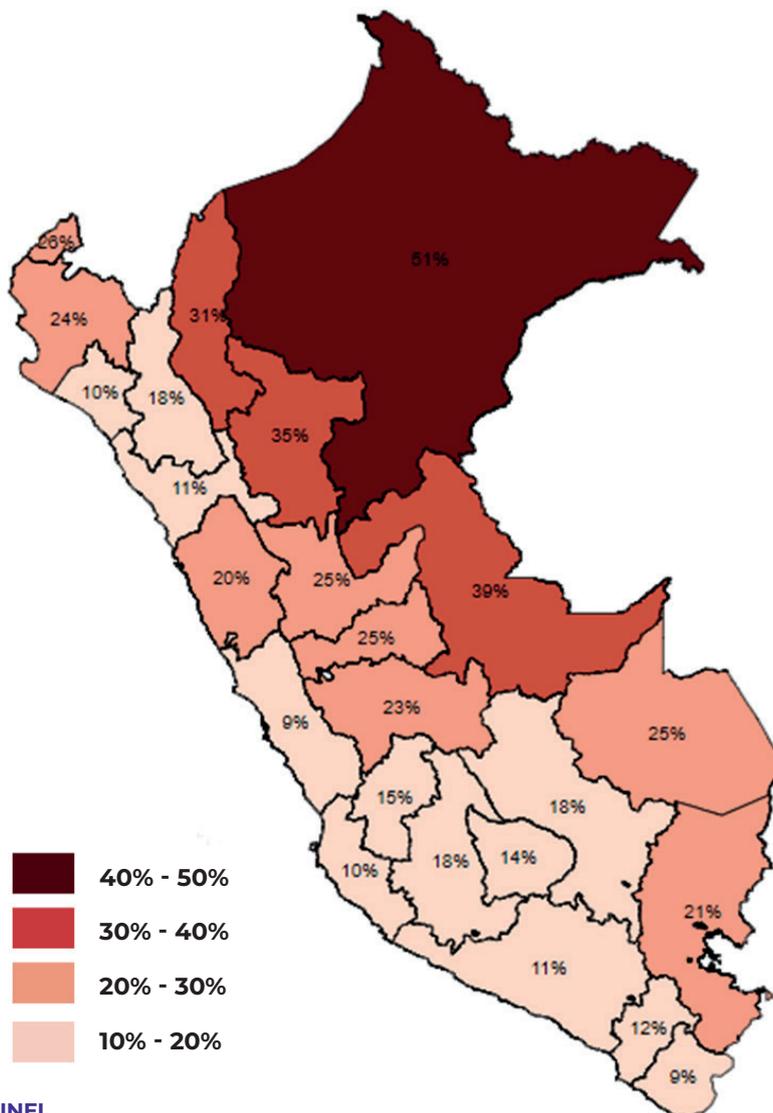
Elaboración: **APOYO Consultoría**.

Como se puede inferir a partir de las estadísticas presentadas, en la actualidad aún existe gran parte de la población que no cuenta con acceso a servicios básicos o cuenta con acceso básicos a servicios de baja calidad. Esto constituye un problema aún más grave en ciertas regiones y distritos, en donde se registra una mayor incidencia de brechas en el acceso a servicios básicos.

En esa línea, un indicador resumen que permite evidenciar el limitado acceso a servicios básicos es el Porcentaje de la Población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI). Este mide si las necesidades de la población respecto a condiciones básicas de vida como características de vivienda, acceso a servicios, educación y dependencia económica, están enteramente cubiertas.

La Figura 12 muestra visualmente el estado de las regiones de nuestro país con respecto a este indicador. Como se puede observar, existen importantes disparidades regionales. Los departamentos con más brechas de acceso a servicios básicos son aquellos que tienen más del 30% de su población con al menos una NBI, como Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali.

FIGURA 12
Población con al menos una NBI según región, 2019

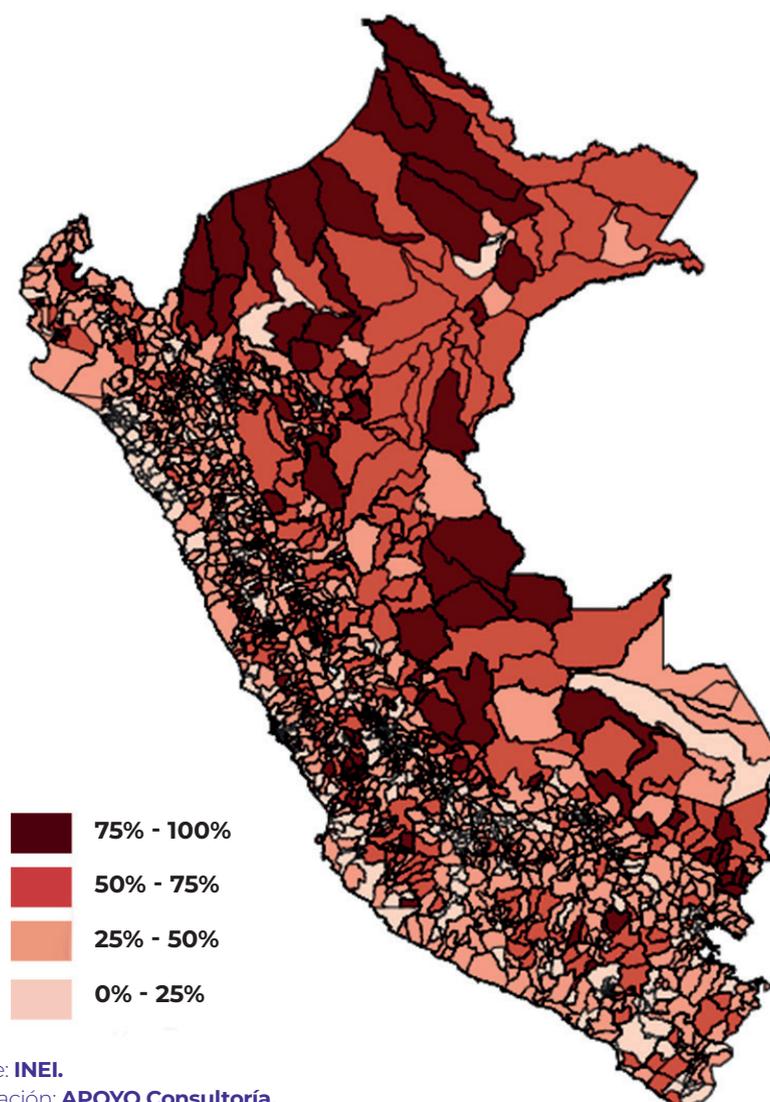


Fuente: INEI.
Elaboración: APOYO Consultoría.

A nivel distrital, se evidencia una problemática mayor de la que el análisis a nivel regional muestra. Por un lado, se encuentra una gran cantidad de distritos en donde el porcentaje de la población con al menos una NBI está por encima del 75%. Por otro lado, se observa que existe bastante heterogeneidad entre distritos a nivel nacional; incluso, es posible identificar casos de distritos colindantes con porcentajes de NBI opuestos (ver Figura 13).

FIGURA 13

Población con al menos una NBI según distrito, 2017



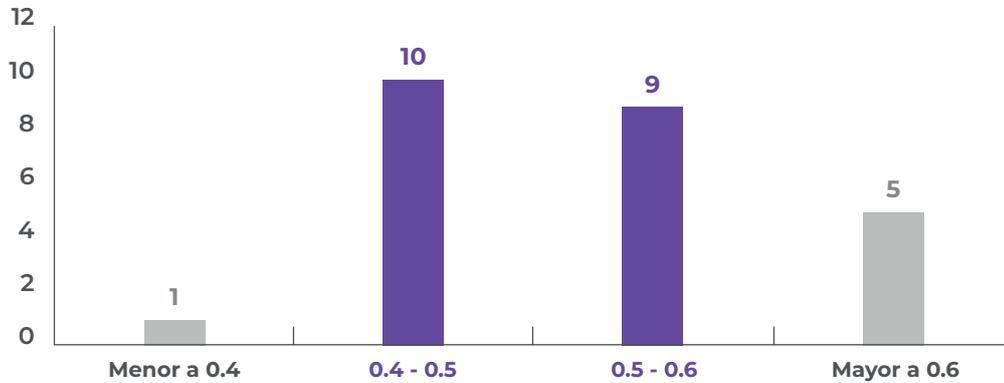
Fuente: **INEI**.

Elaboración: **APOYO Consultoría**.

Otro indicador interesante Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁴, que mide los progresos de una unidad territorial —país, región, distrito— en materias de educación, ingresos y esperanza de vida. Al observar los valores de este indicador se evidencian heterogeneidades importantes entre regiones y distritos. En el caso de regiones, se observa que la gran mayoría (19 regiones) cuenta con un IDH cuyo valor oscila en el rango de 0.4 y 0.6. No obstante, se identifica la existencia de 5 regiones con un IDH por encima de 0.6 (ver Figura 14).

4. El Índice de Desarrollo Humano toma valores entre 0 y 1, donde 1 representa los máximos referenciales que pueden ser alcanzados.

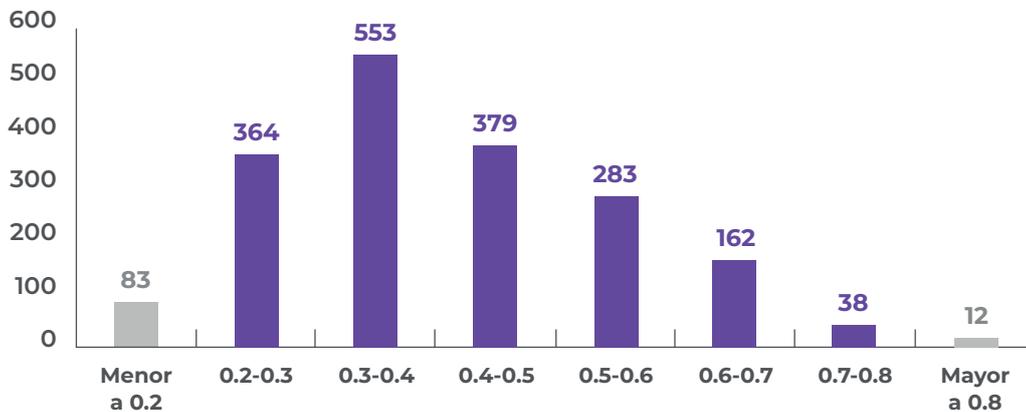
FIGURA 14
Número de regiones según rango de IDH, 2019



Fuente: INEI.
Elaboración: APOYO Consultoría.

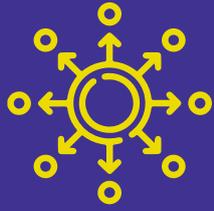
En el caso de distritos, se observa una distribución aún más heterogénea. La gran mayoría de distritos cuenta con un IDH entre 0.2 y 0.6. Asimismo, existen apenas 12 distritos (0.6% del total) que registran un IDH mayor a 0.8 (ver Figura 15).

FIGURA 15
Número de distritos según rango de IDH, 2019



Fuente: PNUD.
Elaboración: APOYO Consultoría.

De esta manera, se evidencia que aún existe un amplio porcentaje de la población que no tiene acceso a servicios básicos o tiene acceso a servicios de baja calidad. Este problema afecta de manera diferenciada a la población, en tanto existen regiones y distritos con mayor incidencia de brechas que otros. Así, a pesar de que el proceso de descentralización inició hace dos décadas, la prevalencia de brechas evidencia que los resultados de la descentralización no han sido los esperados. En adelante, siguiendo el marco de análisis descrito en la sección 2, se abordarán los problemas de los que adolece el proceso de descentralización y cómo estos afectan a la correcta provisión de servicios.



DIAGNÓSTICO Y OPCIONES DE POLÍTICA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ





DIAGNÓSTICO Y OPCIONES DE POLÍTICA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

La presente sección tiene por objetivo analizar y plantear recomendaciones para cada uno de los ejes de análisis asociados con el proceso de descentralización. En línea con lo mencionado en la sección 2, estos ejes son: (i) sistema político y electoral, (ii) funciones de los gobiernos subnacionales, (iii) gestión presupuestal, (iv) ordenamiento territorial y (v) mecanismos de fiscalización.

4.1. Sistema político y electoral

El sistema político y electoral constituye el marco bajo el cual las autoridades a nivel subnacional son electas para gobernar durante un período definido. Por ello, las condiciones y características del sistema deben estar definidas de tal manera que garanticen (i) la idoneidad de los candidatos a cargos de elección popular y (ii) un nivel de gobernabilidad mínimo, con el objetivo de implementar las políticas y reformas requeridas en las regiones y distritos. Tal como se abordará en la presente sección, el sistema político y electoral se encuentra inmerso de manera transversal en la Constitución.

En el 2019, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (en adelante, CANRP) emitió su informe final, que contiene un diagnóstico exhaustivo del panorama político y electoral en el Perú y plantea una batería de recomendaciones con el objetivo de mejorar el funcionamiento del sistema. Para ello, la CANRP aborda cuatro ejes:

- **Eje 1.** Partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos
- **Eje 2.** Política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas
- **Eje 3.** Para tener una democracia más gobernable y con mejor control político
- **Eje 4.** Para tener una mayor y mejor participación electoral y política de los ciudadanos

Partiendo del diagnóstico realizado por la CANRP, la presente sección profundizará en los aspectos que inciden en mayor medida sobre el funcionamiento del sistema político y electoral a nivel descentralizado. En específico, se abordarán dos temas: (i) el funcionamiento de las organizaciones políticas (incluido en el Eje 1) y (ii) la duración del mandato de los gobiernos subnacionales (incluido en el Eje 3).⁵

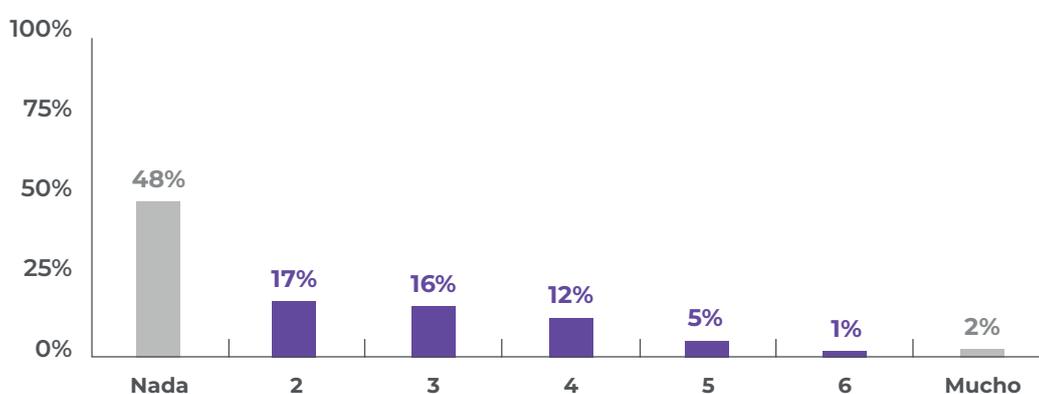
5. Los temas asociados al Eje 2 se abordan en la sección “4.5. Mecanismos de fiscalización” del presente informe

• Funcionamiento de las organizaciones políticas

La Ley de Organizaciones Políticas define como uno de los objetivos de las organizaciones políticas el “representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública”. Sin embargo, en la práctica, las organizaciones políticas en el Perú adolecen de falta de legitimidad (Tanaka, 2005)⁶. Evidencia de ello se encuentra en las estadísticas presentadas por el Barómetro de las Américas,⁷ las cuales muestran que existe una elevada desconfianza de la población hacia los partidos políticos (ver Figura 16).

FIGURA 16

Porcentaje de peruanos según su nivel de confianza en los partidos políticos, 2021



Nota: Se pidió a los encuestados responder en una escala del 1 al 7 la pregunta “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?”.

Fuente: Barómetro de las Américas.

Elaboración: APOYO Consultoría.

6. Tanaka (2005). Democracia sin Partidos Perú, 2000 – 2005.

7. El Barómetro de las Américas es una iniciativa de Latin American Public Opinion Project (LAPOP)

La literatura existente atribuye esta situación a la incapacidad de las organizaciones políticas para agrupar y velar por los intereses populares. Al respecto, Hernández (2018)⁸ sostiene que el sistema político peruano cuenta con una excesiva presencia de agrupaciones formalmente “partidarias”, pero de mera existencia electoral. En dicho contexto, los partidos políticos son percibidos por la ciudadanía como vehículos incapaces de cumplir las funciones exigidas por la dinámica política moderna.

En esa línea, Muñoz (2014)⁹ sostiene que el Perú no cuenta con partidos políticos ni movimientos regionales duraderos, pues antes que ser proyectos colectivos organizados, son vehículos personalistas. Además, Tanaka (2017)¹⁰ afirma que el sistema de partidos peruanos se caracteriza por sus altos niveles de volatilidad electoral, con actores que no suelen mantener una relevancia a lo largo del tiempo. Como consecuencia, la mayoría de los partidos no son capaces de mantener niveles mínimos de respaldo electoral de un proceso a otro, y tampoco cuentan con candidatos para todos los cargos de elección popular que se disputan en todo el territorio.

De acuerdo con Tanaka (2005), la debilidad de los partidos políticos ha traído como consecuencia que el contexto político se caracterice por la aparición de figuras “independientes” que, si bien renuevan la escena política, la cargan de improvisación, falta de experiencia y la hacen especialmente vulnerable a la proliferación de intereses particularistas. Todo esto genera imprevisibilidad, incertidumbre, y estimula conductas cortoplacistas y no cooperativas en los actores políticos y sociales.

Evidencia de esto se encuentra en la gran cantidad de ex gobernadores regionales y alcaldes provinciales y distritales en procesos judiciales. Al 2018, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción reportó un total de 2,059 autoridades subnacionales sentenciadas y procesadas (ver Figura 17).

FIGURA 17

Autoridades sentenciadas y procesadas por cargo público, 2018



Fuente: **Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.**

Elaboración: **APOYO Consultoría.**

8. Hernández (2018). El sistema político peruano: su principal nota característica y dos omitidas propuestas de reforma.

9. Muñoz (2014). Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia.

10. Tanaka (2017). Personalismo e institucionalización: la reforma de los partidos políticos en el Perú.

De esta manera, se deja en evidencia que el contexto político actual carece de organizaciones políticas sólidas que sean representativas de los intereses de la población; en su lugar, las organizaciones políticas son vehículos utilizados con fines personalistas. Esto genera la aparición de candidatos sin proyectos políticos, lo cual lleva a gobiernos improvisados y cortoplacistas, que no son capaces —o no tienen los incentivos— para proponer e implementar políticas públicas pertinentes. Por tal motivo, resulta indispensable adoptar medidas orientadas a fortalecer los partidos políticos y garantizar la idoneidad de los candidatos a cargos de elección popular.

- **Duración del mandato de los gobiernos subnacionales**

Además del fortalecimiento de los partidos políticos una reforma que, de acuerdo con la CANRP, podría traer beneficios, está relacionada con la duración del mandato de los gobiernos subnacionales. Los artículos 191 y 194 de la Constitución establecen que el período de elección de las autoridades regionales y municipales es de cuatro años; mientras tanto, el artículo 112 estipula que el mandato presidencial es de cinco. En ese contexto, la CANRP ha identificado dos principales limitaciones originadas a partir de: (i) el acotado período de mandato de los gobiernos subnacionales y (ii) el desfase existente con respecto al período presidencial.

En el caso del primer punto (acotado período de mandato de los gobiernos subnacionales), la CANRP menciona que el período de cuatro años es insuficiente para la adecuada adopción de políticas públicas. En esa línea, la CANRP cita a Sabatier (2017),¹¹ quien señala que la literatura reciente sobre políticas públicas se enfoca en miradas sistémicas con un horizonte temporal mayor para su íntegra adopción, incluso horizontes de por lo menos diez años.

Asimismo, se menciona que la puesta en práctica de las políticas tiene como requisito el desarrollo de un conjunto de procesos de gestión: planificación, presupuesto, abastecimiento, capacitación y gestión de recursos humanos, monitoreo y control. Estos procesos requieren de constantes ajustes, que no necesariamente terminan de incorporarse en el período de cuatro años que duran los mandatos a nivel subnacional.

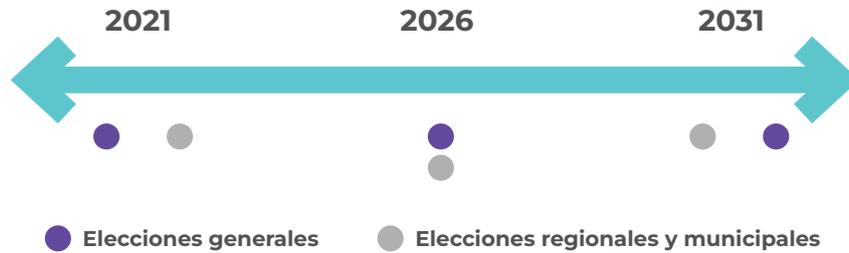
En ese contexto, la CANRP afirma que un mayor tiempo del mandato de gobierno potencialmente podría contribuir a facilitar el proceso de desarrollo de las políticas y la gestión de los gobiernos subnacionales.

En cuanto al segundo punto (desfase existente con respecto al período presidencial), la CANRP menciona que el hecho de que el período de mandato presidencial y de mandato de las autoridades a nivel subnacional sea de 5 años y 4 años, respectivamente, decanta en un calendario electoral irregular. En la práctica, el marco constitucional actual trae como consecuencia que el tiempo entre elecciones presidenciales y subnacionales sea variante, coincidiendo solo cada 20 años.

11. Sabatier (2017). Theories of the Policy Process.

FIGURA 18

Cronograma de elecciones generales y elecciones regionales y municipales



Fuente: Informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019).

Elaboración: APOYO Consultoría.

Según los entrevistados, especialistas en materia política, este desfase dificulta la planificación de políticas articuladas entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales durante períodos con elecciones sucesivas. Esto se debe a que la implementación de políticas entre niveles de gobierno requiere, más bien, de una estrecha coordinación durante un prolongado horizonte de tiempo.

Por otro lado, la CANRP resalta que este desfase desgasta considerablemente a los partidos políticos. Lo anterior sucede debido a que existen períodos —tal como se observa en el gráfico anterior— en los que las elecciones generales y subnacionales concurren sucesivamente, de modo que se demandan un gran esfuerzo organizativo y financiero por parte de los partidos políticos. Como consecuencia, en muchos casos, los partidos políticos terminan enfocándose en las elecciones generales, dejando las elecciones a nivel subnacional a los movimientos regionales.

De esta manera, los puntos discutidos permiten evidenciar que el mandato de 4 años de los gobiernos subnacionales resulta insuficiente para la implementación de políticas de mediano y largo plazo en sus respectivas jurisdicciones. Esta situación también se presenta en el caso de políticas que requieren de coordinaciones con el Gobierno Nacional, toda vez que existe un desfase entre las elecciones generales —que ocurren cada cinco años— y las subnacionales que limita la capacidad de planificación entre niveles de gobierno.

Considerando los temas descritos anteriormente, la CANRP formuló una batería de propuestas —algunas a nivel constitucional y otras de rango legislativo— con el objetivo de mejorar el actual estado del sistema político y electoral. Estas propuestas fueron presentadas como proyectos de ley en el 2019 por el gobierno de turno de ese entonces.

A pesar de la iniciativa por emprender una reforma del sistema, a la fecha, no se ha logrado implementar la totalidad de las propuestas formuladas por la CANRP. Al respecto, la figura a continuación presenta el estado de aprobación de los proyectos de ley relevantes para el proceso de descentralización.

FIGURA 19

Estado de aprobación de las propuestas formuladas por la CANRP relevantes para la descentralización

Propuesta	Estado
Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos	Aprobado y publicado
Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Aprobado y publicado
Proyecto de Ley que modifica e incorpora diversos artículos al Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y de la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal, referidos al financiamiento de organizaciones políticas	Aprobado y publicado
Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato	Texto aprobado pendiente de segunda votación
Proyecto de Ley que modifica la Legislación Electoral sobre impedimentos para ser candidato	En comisión de Constitución y Reglamento
Proyecto de Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los Sistemas Electorales Regional y Municipal	En comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal	En comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Elaboración: **APOYO Consultoría.**

Al tomar únicamente las propuestas cuya implementación aún se encuentra pendiente, se identifican dos que efectivamente pasan por la **introducción de reformas constitucionales**:

- (i) **Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato:** CANRP (2019) propone introducir una reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución con el objetivo de garantizar una mayor idoneidad en el ejercicio de los cargos de elección popular. Actualmente, dicho artículo menciona lo siguiente:

“Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley.”

Esta medida propone introducir el siguiente párrafo:

“Tampoco pueden postular las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años”

- (ii) **Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal:** CARNP (2019) propone modificar los artículos 191 y 194 de la Constitución con el objetivo de ampliar a 5 años el período de mandato regional y municipal. Según la CANRP, ello permitirá ordenar el calendario electoral e implementar políticas públicas a nivel subnacional con horizontes más largos de tiempo.

Por otro lado, se identifican otras dos propuestas que no parten de cambios constitucionales:

- (iii) **Proyecto de Ley que modifica la Legislación Electoral sobre impedimentos para ser candidato:** En línea la primera propuesta, CANRP (2019) plantea modificar varios artículos en la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley de Organizaciones Políticas con el objetivo de minimizar la participación política de personas con sentencias condenatorias.
- (iv) **Proyecto de Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los Sistemas Electorales Regional y Municipal:** En concordancia con la segunda propuesta, CARNP (2019) plantea modificar diversos artículos de la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales con el objetivo de ajustar los períodos de gobierno a 5 años. Asimismo, el proyecto de ley incluye la introducción de cambios adicionales al proceso electoral a nivel subnacional.

4.2. Funciones de los gobiernos subnacionales

El presente eje se vincula con los artículos 192 y 195 de la Constitución, en donde se menciona de manera general los rubros en los cuales intervienen los gobiernos regional y locales, respectivamente, sin delimitar específicamente las funciones de cada nivel de gobierno. El mayor nivel de especificidad sobre las funciones de los gobiernos subnacionales se encuentra en tres piezas normativas que tienen rango de ley:

- Ley de Bases de la Descentralización
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley Orgánica de Municipalidades

El actual ordenamiento de las responsabilidades asumidas por cada nivel de gobierno tiene su origen en el proceso de descentralización, cuyo inicio se remonta al año 2002. La transferencia de funciones hacia los gobiernos subnacionales fue una de las etapas más importantes del proceso, pues tuvo como objetivo trasladar competencias, funciones y responsabilidades desde el Gobierno Nacional, a través de sus sectores, hacia los gobiernos regionales y locales (Defensoría del Pueblo, 2009).

Para ello, la Ley de Bases de la Descentralización previó la implementación de un sistema de acreditación, el cual—según Defensoría del Pueblo (2009)— tenía como finalidad el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y locales para el cumplimiento de requisitos y la adopción de indicadores de gestión que permitan medir su capacidad de gestión efectiva en aras de garantizar la continuidad o mejora en la prestación de los servicios a la población.

Este sistema incorporó seis puntos clave en el proceso de la transferencia de funciones:

- ✓ **Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales:** Constituye la hoja de ruta anual para la transferencia de funciones. Contiene información como: las funciones sectoriales que se proponía transferir, el detalle de los recursos requeridos, requisitos generales y específicos para asumir las funciones, indicadores de gestión por cada función a ser transferida, el cronograma detallado del proceso de transferencia, entre otros.

Este plan era elaborado sobre la base de los planes presentados por cada sector para la transferencia de funciones.

- ✓ **Solicitud de transferencia de los gobiernos subnacionales:** A partir del plan anual aprobado por el Gobierno Nacional, los gobiernos subnacionales presentaban sus solicitudes de transferencia de funciones y competencias en función de sus capacidades.

- ✓ **Capacitación y asistencia técnica:** Se previó la suscripción de convenios de capacitación y asistencia técnica con el objetivo de fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales para asumir las funciones transferidas.

Este fortalecimiento de capacidades estaba previsto a realizarse previo a la transferencia efectiva de las funciones.
- ✓ **Certificación:** Consiste en la verificación del cumplimiento, por parte de los gobiernos subnacionales, de los requisitos establecidos para la transferencia de funciones. Los requisitos pueden ser de dos tipos:
 - a) **Requisitos generales:** Están referidos a los documentos de organización y planificación de los gobiernos regionales y locales
 - b) **Requisitos específicos:** Son aquellos propuestos por cada sector del Gobierno Nacional respecto de cada función a ser transferida. Comprende aspectos tales como formación y capacitación de recursos humanos, infraestructura y normatividad administrativa.
- ✓ **Acreditación:** Se produce una vez efectuada la certificación de los gobiernos regionales y locales. Es la acción formal que determina la procedencia o improcedencia para que se realice la transferencia de competencias.
- ✓ **Efectivización:** Es la formalización de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales. En esta etapa se define la transferencia de los recursos humanos, logísticos y presupuestales asociados a las funciones que se transfieren.

Con respecto a su implementación en la práctica, Defensoría del Pueblo (2009) identifica dos fases en el desarrollo del proceso de transferencia de funciones: (i) la implementación de los planes anuales 2004 y 2005 y (ii) la implementación del plan anual del 2007.

En el caso de la primera fase, debido a que el reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación recién fue aprobado en noviembre del 2004, se registró un importante retraso en la implementación del plan anual 2004. Ante ello, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) —rector del proceso de descentralización en ese entonces— decidió modificar el cronograma de ejecución de cada uno de los puntos previstos en el sistema de acreditación.

Como resultado de esta modificación, el CND optó por prescindir de la obligatoriedad de la solicitud de transferencia de los gobiernos subnacionales. Así, los gobiernos subnacionales no tuvieron la opción de solicitar transferencias de acuerdo con las capacidades que ya tenían o que planeaban desarrollar, y más bien, tuvieron que asumir todas las competencias contempladas en plan anual 2004.

Asimismo, con el objetivo de acelerar el proceso, se dispuso que la capacitación y asistencia técnica a los gobiernos subnacionales se realice con posterioridad a la efectivización de la transferencia de funciones prevista en el plan anual 2004. Al igual que el punto anterior, esta disposición iba en contra de la Ley, toda vez que la acreditación necesariamente debía pasar por un proceso de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos subnacionales.

Una vez culminada la implementación del plan anual 2004, se debía iniciar con el proceso de transferencia correspondiente al plan anual 2005. No obstante, este proceso registró un nuevo retraso debido a que la aprobación del plan —inicialmente prevista para abril— no sucedió hasta julio del 2005. Ante ello, la CND nuevamente ajustó el cronograma de implementación del plan, ampliándolo hasta marzo del 2006.

Considerando los sucesos descritos en los párrafos anteriores, Defensoría del Pueblo (2009) resalta cuatro principales deficiencias en el proceso de transferencia de funciones durante esta primera etapa:

- ✓ **Los planes anuales no fueron el resultado de la concertación entre niveles de gobierno ni se aprobaron de manera integral:** Fueron propuestos unilateralmente por los sectores y se aprobaron conteniendo solo las funciones a ser transferidas. No se incluyeron los requisitos específicos ni recursos (materiales, humanos y presupuestales) por cada función a ser transferida.
- ✓ **Los sectores del Gobierno Nacional establecieron requisitos específicos que se fijaron con estándares difíciles de cumplir:** En los casos en los que sí se incluyeron requisitos específicos, se reportaron situaciones en las que estos eran poco pertinentes y/o prácticamente inalcanzables considerando la realidad de los gobiernos subnacionales en aquel entonces.
- ✓ **La capacitación y asistencia técnica no se realizó oportunamente y no comprendió los contenidos de capacitación requeridos:** En muchos casos, la capacitación y asistencia técnica se realizó posteriormente a la certificación de los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, los contenidos de los programas de capacitación no fueron consensuados entre los sectores del Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales. Por ello, en la mayoría de los casos, los contenidos no se adecuaban a las necesidades reales de cada gobierno subnacional.

- ✓ **La efectivización de las transferencias fue meramente formal:** Se limitó a la suscripción de actas sustentatorias y de entrega y recepción, así como a la entrega del acervo documentario.

Asimismo, se reportan casos en los que no hubo una transferencia efectiva de recursos presupuestales, humanos ni logísticos. Esto se debió a la falta de: (i) una evaluación que determine los requerimientos de cada función a ser transferida y (ii) un diagnóstico de la situación de cada gobierno subnacional.

En el caso de la segunda subetapa, el Gobierno entrante, con el objetivo de acelerar el proceso de descentralización en el Perú, implementó el llamado “shock de la descentralización”: un set de 20 medidas en materia de descentralización. A continuación, se detallan las principales medidas que implicaron ajustes al sistema de acreditación y, por tanto, al proceso de transferencia de funciones:

- ✓ **Omisión de la etapa de presentación de las solicitudes de transferencia de competencias de los gobiernos regionales:** El primer punto del sistema de acreditación, cuyo objetivo era consensuar con los gobiernos subnacionales las funciones a transferir, fue retirado. Esto implicó que los gobiernos subnacionales no cuenten con mecanismos formales para opinar sobre el proceso de transferencia de funciones.
- ✓ **Flexibilización en el cumplimiento de requisitos generales:** El sistema de acreditación tenía previsto la revisión de los requisitos generales como parte del proceso de certificación; sin embargo, a partir de las modificaciones introducidas, se eliminó la obligatoriedad de esta revisión. En adelante, solo bastó una resolución ejecutiva regional que comprometiera a los gobiernos regionales a cumplir con dichos requisitos.
- ✓ **Nueva modalidad para la certificación:** La certificación pasó a ser un proceso en el cual el sector y el gobierno regional —sobre la base de requisitos mínimos— declaran si este último se encuentra apto para asumir las funciones a ser transferidas. Sin embargo, independientemente del resultado de estas evaluaciones, aun cuando el gobierno regional no cumplía con los requisitos específicos mínimos, este era acreditado para la transferencia de funciones y competencias con la sola suscripción de un convenio marco intergubernamental.

De esta manera, el nuevo proceso de certificación —contrariamente al anterior— pasó a ser extremadamente flexible.

- ✓ **Incorporación de la etapa de identificación y cuantificación de recursos:** Se incorporó al sistema de acreditación una etapa orientada a cuantificar los recursos requeridos para las funciones a ser transferidas.

Bajo el marco descrito anteriormente, se procedió a transferir la gran mayoría de funciones hacia los gobiernos subnacionales. De hecho, según Barco et al. (2021), a la fecha se ha transferido el 94% de las funciones y competencias, faltando únicamente aquellas que corresponden a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Como resultado de estas modificaciones al proceso inicialmente diseñado para la transferencia de funciones, el actual ordenamiento de funciones entre los tres niveles de gobierno cuenta con claras oportunidades de mejora. Barco et al. (2021) identifica traslapes en las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno (ver Figura 20). Si bien esto —por sí solo— no constituye un problema, sí genera un riesgo de duplicidad de funciones en un contexto en el que las funciones específicas de cada nivel de gobierno no se encuentran bien definidas.

Al respecto, Barco et al. (2021) afirma que —en efecto— existe una confusión respecto de las funciones asumidas por cada nivel de gobierno, que se explica por una formulación poco precisa de las leyes orgánicas. De manera más específica, se menciona que las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y locales definen funciones compartidas que presentan incongruencias y superposiciones que impiden determinar claramente las responsabilidades de los gobiernos subnacionales.

FIGURA 20

Responsabilidades de gasto según nivel de gobierno

	Nacional	Regional	Local
Relaciones ex teriores	✓		
Defensa nacional	✓		
Justicia	✓		
Orden nterno	✓		
Moneda y banca	✓		
Comercio internacional	✓		
Tributación	✓		
Educación	✓	✓	✓
Salud	✓	✓	✓
Medio ambiente	✓	✓	✓
(agro,industrias,minería,etc.)	✓	✓	
Transportes,vialidad	✓	✓	✓
Energía y minas	✓	✓	
Ordenamiento territorial		✓	✓
Fomento productivo		✓	✓
Mantenimiento urbano			✓
Gestión de residuos sólidos			✓
Saneamiento y agua potable			✓
Regulación del transporte colectivo			✓

Fuente: **Barco et al. (2021)**.

Elaboración: **APOYO Consultoría**.

En esa línea, Banco Mundial (2021) reitera el punto formulado por Barco et al. (2021) y añade que —si bien es normal que se comparta cierto grado de responsabilidades— el actual arreglo institucional, establecido en el marco de la descentralización, no incluye instituciones y procedimientos formales para respaldar la coordinación intergubernamental.

En efecto, el problema de la superposición de funciones se origina no solo en la falta de claridad del marco normativo, sino también a partir de los deficientes niveles de coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales. Al respecto, OECD (2016) afirma que la coordinación efectiva entre niveles de gobierno es inconsistente y *ad hoc* a cada contexto.

En adición al confuso marco normativo y a la carencia de mecanismos efectivos de coordinación, se evidencia una limitada participación de los gobiernos subnacionales sobre las decisiones en torno a las funciones transferidas. Al respecto, Banco Mundial (2017) menciona que la posibilidad de una delegación inversa que vaya de los niveles más bajos a los más altos no ha sido cabalmente explorada.

En línea con lo anterior, es necesario hacer énfasis en el hecho de que el proceso de descentralización no hizo explícita la potestad del Gobierno Nacional para recuperar las funciones transferidas hacia los gobiernos subnacionales. Como consecuencia, se han presentado situaciones en las que el Gobierno Nacional —por iniciativa propia— ha emprendido un intento por recuperar funciones transferidas debido a las limitadas capacidades de los gobiernos subnacionales. Lo anterior ha implicado confrontaciones y altos costos políticos ante la negativa de los gobiernos subnacionales a ceder las funciones transferidas.

De esta manera, la presente sección deja en evidencia que el proceso de descentralización —llevado a cabo hace dos décadas— se hizo de manera desordenada y poco transparente. Como resultado, en la actualidad, se evidencian problemas tales como el traslape de funciones y la carencia de mecanismos de coordinación. A ello, se le debe sumar la falta de participación de los gobiernos subnacionales sobre la decisión en torno las funciones transferidas y la falta de un mecanismo desde el Gobierno Nacional para recuperar funciones.

Ante esta problemática, se plantean cuatro medidas que, de acuerdo con los especialistas entrevistados y la literatura, **no implican cambios constitucionales**:

- (i) Contraloría General de la República (2014) propone realizar un diagnóstico y caracterización de los servicios que los ciudadanos demandan al Estado. Para ello, se propone realizar un inventario de estos servicios, diseñar sus respectivas cadenas de valor y estimar los costos unitarios con el objetivo de distribuir las responsabilidades.

Al respecto, es importante mencionar que, en el 2021, la PCM aprobó la Guía metodológica para la elaboración de modelos base de provisión de bienes y servicios, lo cual constituye un primer paso para la implementación de esta recomendación. El siguiente paso consiste en la aplicación de esta guía. Sobre ello, a fines de 2021 ya se aprobaron dos modelos base del MIDAGRI: “Servicio de fortalecimiento de capacidades de los productores y productoras agropecuarios para la adopción de tecnologías” y “Fortalecimiento de la asociatividad empresarial y mejora de la articulación comercial de los pequeños y medianos productores agrarios”.¹² Se espera que estos modelos continúen desarrollándose en otros servicios prioritarios para la ciudadanía.

Según los entrevistados, estos modelos se crearon con la finalidad de que se facilite la coordinación y asignación de funciones en la práctica entre los distintos niveles de gobierno según las características específicas de cada servicio. Se percibe como una herramienta útil si es aplicada de forma adecuada, clara, realista, y detallada, con los incentivos alineados hacia el bienestar del ciudadano.

- (ii) Banco Mundial (2017), Barco et al. (2021) y Banco Mundial (2021) plantean la necesidad de afinar la asignación de responsabilidades de gasto y funciones de cada nivel de gobierno con el objetivo de que las autoridades —a nivel nacional, regional y local— tengan claras las funciones bajo su competencia.

Para ello, se plantea desglosar las funciones en sus respectivas subfunciones, de modo que las responsabilidades de cada subfunción puedan ser asignadas al nivel más apropiado de gobierno. Esto puede requerir varias etapas de desglosamiento, en la medida en que algunas funciones son más complejas que otras.

12. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2631417/R.%20M.%20N%C2%B0%200355-2021-MIDAGRI.pdf.pdf>

- (iii) Banco Mundial (2017) plantea la necesidad de implementar mecanismos para la resolución de conflictos sobre responsabilidades compartidas entre los distintos niveles del gobierno. Para ello, se propone que —en primera instancia— los conflictos sean atendidos por comités administrativos sectoriales, los cuales deberán estar integrados por representantes de los distintos niveles de gobierno.

También se deberá prever los mecanismos de resolución en caso los conflictos escalen a una segunda o tercera instancia, definiendo lineamientos y el esquema de gobernanza para cada caso.

- (iv) Ante la problemática evidenciada en Banco Mundial (2017) respecto de la ausencia de mecanismos de participación de los gobiernos subnacionales sobre las funciones transferidas, se recomienda reevaluar la incorporación, en el marco normativo vigente, de una transferencia de funciones desde los gobiernos locales hacia los gobiernos regionales y desde los gobiernos regionales hacia el Gobierno Nacional.
- (v) En línea con la recomendación anterior, se sugiere implementar un mecanismo formal a través del cual el Gobierno Nacional sea capaz de recuperar funciones transferidas a los gobiernos subnacionales. Las iniciativas para la recuperación de funciones deberán estar sustentadas en evidencia en torno a hechos que atenten contra los principios establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización.

4.3. Gestión presupuestal

El capítulo IV de la Constitución (régimen tributario y presupuestal) define de manera general cómo se lleva a cabo el proceso de aprobación del presupuesto de cada año. Asimismo, los artículos 193 y 196 presentes en el capítulo XIV (de la descentralización) establecen los bienes y rentas regionales y municipales, respectivamente. Otras piezas relevantes para el presente eje se encuentran en:

- Ley de Bases de la Descentralización
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

El eje de gestión presupuestal abarca los temas asociados a la administración de los recursos públicos por medio de los cuales los gobiernos subnacionales son capaces de proveer los bienes y servicios en el marco de sus competencias.

La gestión presupuestal es un tema clave, pues acceder consistentemente a un nivel de presupuesto suficiente para llevar a cabo las funciones transferidas permitiría que los gobiernos subnacionales sean capaces de planificar con mayor certeza sus actividades de corto plazo y de adoptar políticas de mediano y largo plazo. Asimismo, permitiría entregar bienes y servicios de calidad, toda vez que —ante situaciones de insuficiencia del presupuesto— los gobiernos subnacionales se ven en la obligación de priorizar las funciones más relevantes para las autoridades de turno.

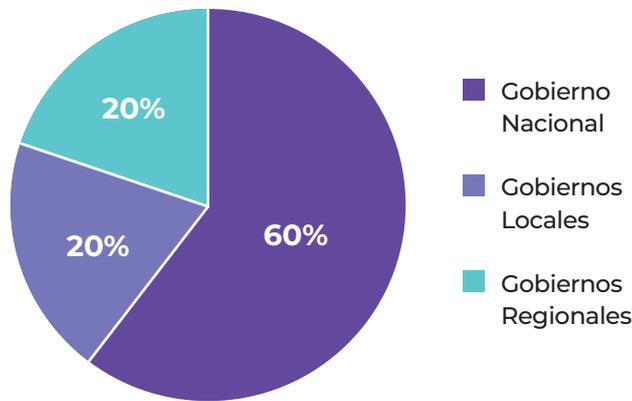
De esta manera, el presente eje aborda dos temas clave afines a la gestión presupuestal: (i) ingresos de los gobiernos subnacionales y (ii) asignación presupuestal.

• **Ingresos de los gobiernos subnacionales**

Con respecto al primer tema (ingresos de los gobiernos subnacionales), según información del SIAF, al 2021, el presupuesto de los gobiernos subnacionales representó el 40% del total del presupuesto del gobierno: 20% correspondiente a gobiernos regionales y 20% a gobiernos locales.

FIGURA 21

Participación en el presupuesto de los tres niveles de gobierno, 2021



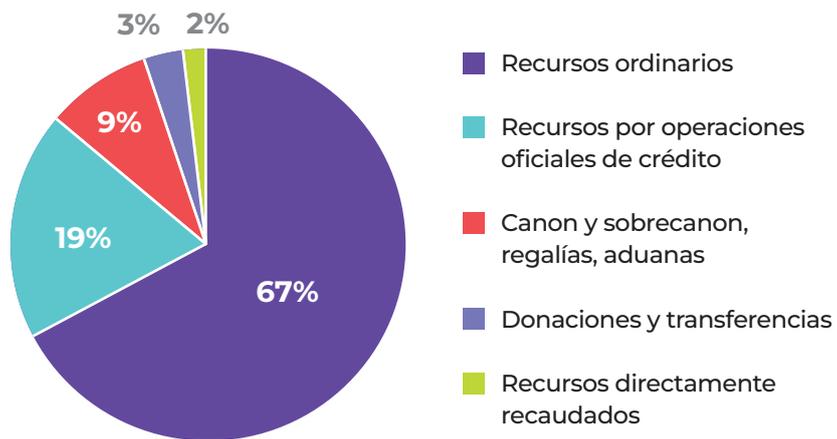
Fuente: SIAF.

Elaboración: APOYO Consultoría.

En el caso de los gobiernos regionales, la principal fuente de ingresos con la que cuentan son los recursos ordinarios transferidos por el Gobierno Nacional y, en menor medida, recursos por operaciones oficiales de crédito; al 2021, estos representaron el 67% y 19% del total del presupuesto de este nivel de gobierno, respectivamente.

FIGURA 22

Composición del ingreso de los gobiernos regionales, 2021



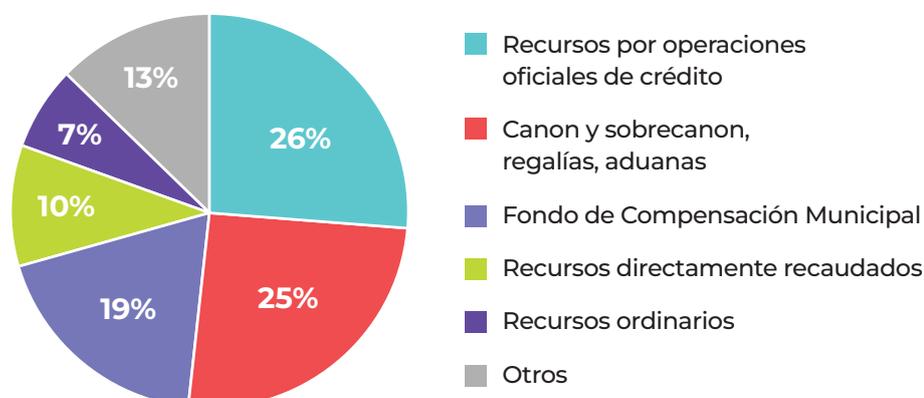
Fuente: SIAF.

Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, en el caso de los gobiernos locales, se identifican tres principales fuentes de ingresos: (i) recursos por operaciones oficiales de crédito (26% del total del presupuesto de este nivel de gobierno), canon y sobrecanon, regalías y aduanas (25%) y (iii) recursos provenientes del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) (19%).

FIGURA 23

Composición del ingreso de los gobiernos locales, 2021



Fuente: SIAF.

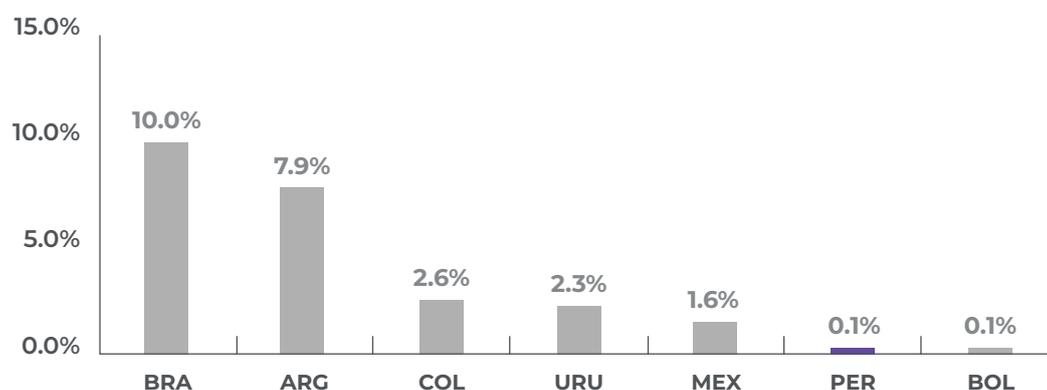
Elaboración: APOYO Consultoría.

En la medida que los recursos directamente recaudados representaron únicamente el 2% y 10% del presupuesto total de los gobiernos regionales y locales, respectivamente se identifica la existencia de una brecha fiscal vertical; es decir, que las responsabilidades de gasto de los gobiernos subnacionales exceden a los ingresos generados por sus propios medios (Banco Mundial, 2017).

Las fuentes de ingresos propios de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PBI, muestran que —para el caso peruano— estos se comparan desfavorablemente con respecto a otros países de la región. En el caso de los gobiernos intermedios —conocidos como “gobiernos regionales” en el Perú— los ingresos propios representaron apenas el 0.1% del PBI durante el período 2015 – 2019. Esto posiciona al Perú por debajo del resto de países de la región, a excepción de Bolivia (ver Figura 24).

FIGURA 24

Ingresos propios de los gobiernos intermedios por país, 2015 – 2019
(% del PBI)



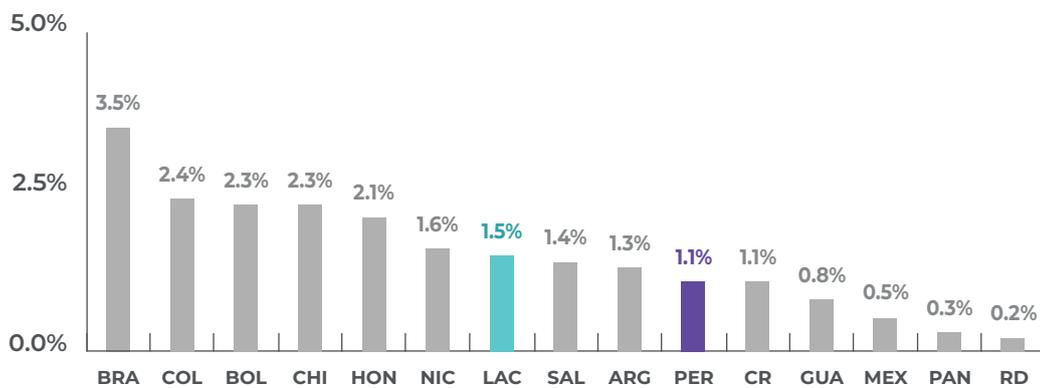
Fuente: BID & Cepal (2022).

Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, al analizar la situación de los gobiernos locales, se observa que los ingresos propios de este nivel de gobierno ascendieron a 1.1% del PBI para el caso peruano durante el período 2015 – 2019. Esta cifra posiciona al Perú como el noveno país con mayor porcentaje de ingresos propios como porcentaje del PBI, por debajo del promedio de la región (ver Figura 25).

FIGURA 25

Ingresos propios de los gobiernos locales por país, 2015 – 2019
(% del PBI)



Fuente: **BID & Cepal (2022)**.

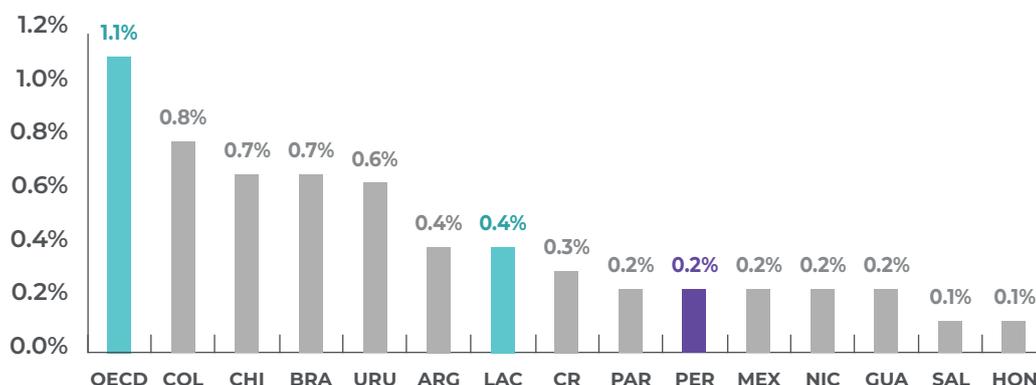
Elaboración: **APOYO Consultoría**.

Así, tal como mencionan el BID & Cepal (2022) los gobiernos subnacionales en el Perú se caracterizan por tener una gran dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional y limitadas facultades recaudatorias. En el caso de los gobiernos regionales, los recursos directamente recaudados provienen —principalmente— del cobro de derechos administrativos. Los gobiernos locales, por su parte, cuentan con más instrumentos para la recaudación fiscal: impuesto predial, impuesto de alcabala, impuesto al patrimonio automotor, ingresos por concepto de derechos administrativos, entre otros.

Además, existen limitaciones operativas para la obtención de estos ingresos propios. Por ejemplo, en el caso de los gobiernos locales, a pesar de tener la facultad de recaudar impuesto predial, existen limitaciones para que esto suceda. De acuerdo con información presentada en BID & Cepal (2022), en el 2018, la recaudación del impuesto a la tenencia de bienes en el Perú representó el 0.2% sobre el total del PBI, cifra que se encuentra por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (0.4%).

FIGURA 26

Recaudación por impuestos a la tenencia de bienes inmuebles, 2018
(% del PBI)



Fuente: **BID & Cepal (2022)**.

Elaboración: **APOYO Consultoría**.

En la práctica, la elevada dependencia hacia las transferencias del Gobierno Nacional reduce la eficiencia en la gestión de los recursos por parte de los gobiernos subnacionales. De acuerdo con OECD (2016), la dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional limita la planificación de mediano y largo plazo de los gobiernos subnacionales, toda vez que existe incertidumbre respecto del presupuesto que se recibirá en los siguientes años fiscales. Este factor disuade a los gobiernos subnacionales de adoptar una visión estratégica para la gestión del territorio.

Asimismo, OECD (2016) también afirma que la alta dependencia de transferencias reduce la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, toda vez que —desde la perspectiva de las autoridades regionales y locales— el costo de obtener más presupuesto no implica generarlo, sino solicitarlo al Gobierno Nacional. Como resultado, las autoridades a nivel subnacional tienden a subestimar el costo real de la recaudación fiscal al no conocer a detalle el arduo trabajo que requiere esta labor.

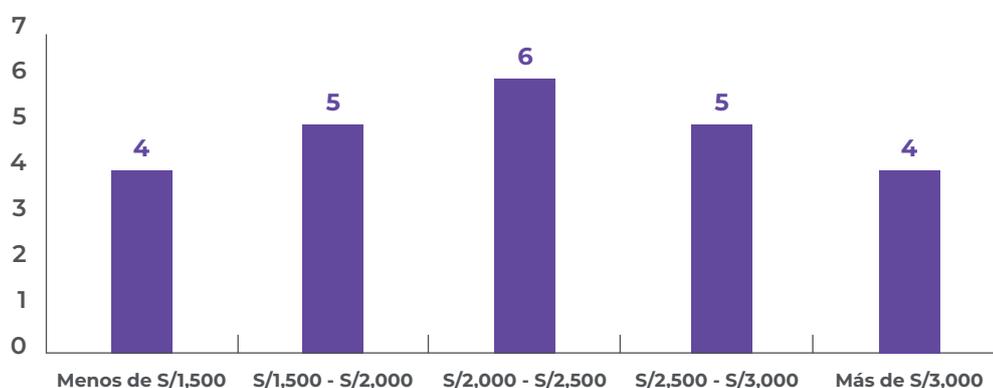
• Asignación presupuestal

Tal como se mencionó, existe una elevada dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias realizadas por el Gobierno Nacional. Ante esta problemática, resulta indispensable que los mecanismos de asignación presupuestal vigentes garanticen una distribución equitativa —basada en necesidades reales— del presupuesto para la prestación de servicios a nivel subnacional.

No obstante, en el Perú existe una importante brecha fiscal horizontal; esto se refiere a una situación en la cual los ingresos de los gobiernos subnacionales no son equitativos entre sí. De hecho, al analizar el presupuesto per cápita de los gobiernos subnacionales, se identifican importantes diferencias entre entidades del mismo nivel de gobierno. Por ejemplo, en el caso de los gobiernos regionales, se observa que —al 2021— el presupuesto per cápita asignado fue bastante heterogéneo, habiendo regiones con un presupuesto per cápita menor a S/1,500 y otras con un monto per cápita mayor a S/3,000 (ver Figura 27).

FIGURA 27

Número de gobiernos regionales según rango de presupuesto per cápita, 2021



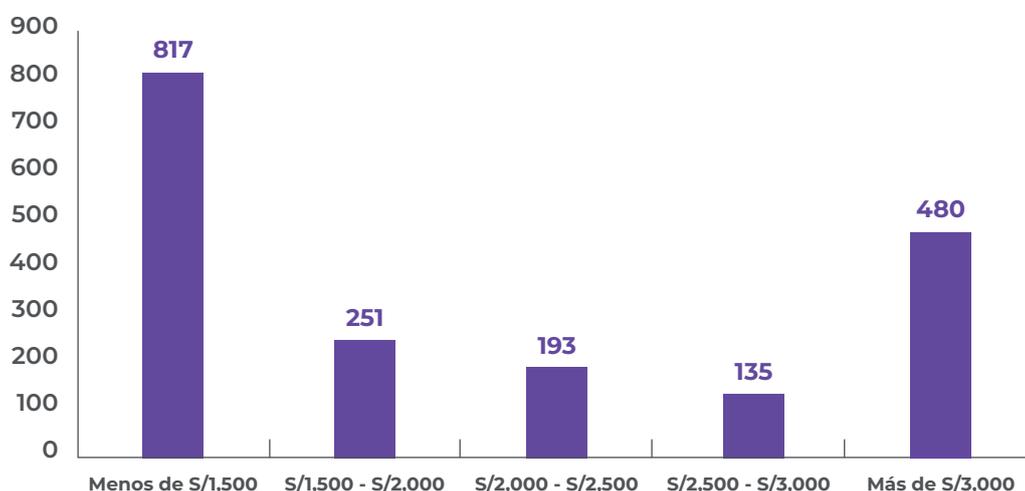
Fuente: SIAF, INEI.

Elaboración: APOYO Consultoría.

Por otro lado, en el caso de los gobiernos locales, se observa una elevada concentración de municipalidades con presupuestos per cápita tanto en el intervalo inferior (menos de S/1,500) como en el intervalo superior (más de S/3,000).

FIGURA 28

Número de gobiernos locales según rango de presupuesto per cápita, 2021



Fuente: **SIAF, INEI.**

Elaboración: **APOYO Consultoría.**

Al respecto, es importante acotar que la heterogeneidad del presupuesto per cápita entre regiones y distritos —evidenciada en los gráficos anteriores— no se sustenta en mayores responsabilidades de gasto entre gobiernos subnacionales del mismo nivel. En esa línea, Banco Mundial (2021) sostiene que el proceso de asignación presupuestal se realiza de manera discrecional, toda vez que no considera las necesidades efectivas de los gobiernos subnacionales.

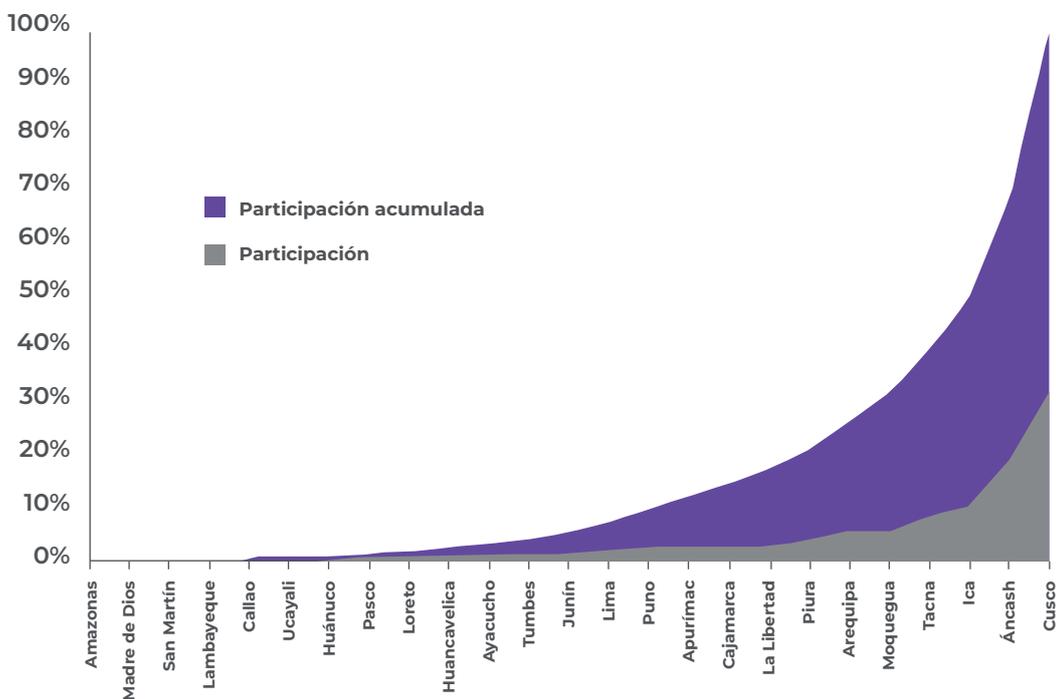
Por otro lado, OECD (2016), Banco Mundial (2017) y PRODES (2007) afirman que una de las principales causas del desequilibrio fiscal horizontal se encuentra, más bien, en las transferencias provenientes de actividades extractivas (canon, sobrecanon y regalías), dado que estas exacerban las inequidades existentes entre regiones.

Lo anterior ocurre debido a que la metodología para la distribución de los ingresos por estos conceptos toma como principal criterio la ubicación de la actividad extractiva, de modo que las regiones y distritos mineros y/o gasíferos son los únicos beneficiados. Como consecuencia, es posible encontrar distritos colindantes con diferencias presupuestarias importantes que se justifican en la presencia de actividades extractivas en uno de los distritos. No obstante, es necesario acotar que estos recursos son altamente volátiles, pues dependen de factores como los precios internacionales y la presencia de conflictos sociales.

En efecto, al analizar el presupuesto asignado a cada departamento por concepto de canon y regalías, se observa una elevada concentración en algunos departamentos (Cusco, Anchas, Ica, Tacna, Moquegua, Arequipa y Piura); mientras tanto, hay otros que no reciben ingreso alguno proveniente de actividades extractivas (Lambayeque, San Martín, Madre de Dios y Amazonas).

FIGURA 29

Participación y participación acumulada sobre el canon y regalías según región, 2022



Fuente: SIAF.

Elaboración: APOYO Consultoría.

Ante esta problemática, con el objetivo de promover la equidad entre gobiernos subnacionales, el Gobierno Nacional cuenta con dos fondos de transferencia de igualación: el Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). A pesar de que la experiencia internacional destaca positivamente la existencia de este tipo de fondos, la evidencia nacional revela importantes oportunidades de mejora en su diseño. De hecho, Banco Mundial (2021) sostiene que, en el Perú, los mecanismos de transferencia de igualación no han sido cuidadosamente diseñados, lo cual afecta la eficiencia del gasto y la recaudación de ingresos propios por parte de los gobiernos receptores.

Al respecto, en el caso del FONCOR, Banco Mundial (2021) señala que —si bien los criterios de distribución son equitativos— el Fondo adolece de un escaso monto de distribución, lo cual estaría limitando su eficacia. Por otro lado, los recursos asignados a través de este mecanismo son destinados únicamente al gasto de capital; por tanto, los gastos corrientes continúan siendo financiados por las transferencias ordinarias discrecionales.

En cuanto al FONCOMUN, Banco Mundial (2021) y Barco et al. (2021) consideran que este Fondo cuenta con varias oportunidades de mejora. Por un lado, se afirma que la distribución correspondiente a provincias y distritos es arbitraria, asignando 20% para el primer grupo y 80% para el segundo. Por otro lado, los criterios de distribución aplicados generan distorsiones que reducen sus efectos igualadores. Al respecto, los criterios de distribución del FONCOMUN se dividen en tres etapas:

- ✓ **Etapa 1:** Los recursos son asignados a nivel provincial según criterios igualadores (condiciones socioeconómicas y necesidades básicas insatisfechas).
- ✓ **Etapa 2:** Los recursos asignados en la primera etapa son distribuidos a nivel de las municipalidades distritales dentro de cada provincia, según criterios de ruralidad, territorio y capacidad de la gestión municipal.
- ✓ **Etapa 3:** Se realizan dos ajustes a las cantidades definidas en las dos etapas anteriores: una transferencia mínima (8 UIT) y la aplicación de una cláusula de ajuste que garantiza que todas las municipalidades reciban —por lo menos— la misma cantidad (en términos reales) que recibieron en el 2009.

Un primer problema en torno a los criterios de distribución se encuentra en la etapa 2. La metodología descrita permite que puedan existir municipalidades distritales con indicadores socioeconómicos idénticos, pero con transferencias distintas solo por el hecho de ubicarse en una provincia diferente (dado que la bolsa a repartir dentro de la provincia puede ser distinta y se define en la etapa 1). Un segundo problema se encuentra en la transferencia mínima distribuida en la etapa 3, toda vez que ello constituye un incentivo para la fragmentación de municipalidades y/o la creación de nuevos distritos.

Considerando lo expuesto, con el objetivo de incrementar la autonomía de los gobiernos subnacionales en la gestión presupuestal y mejorar los mecanismos de asignación presupuestal, resulta relevante adoptar acciones para (i) incentivar la recaudación de los gobiernos subnacionales y (ii) mejorar el funcionamiento de las transferencias de igualación. Para ello, se postulan cuatro medidas que **no pasan por cambios constitucionales:**

(i) Banco Mundial (2021) y Barco et al. (2021) —sobre la base de Martínez y Porras (2019)— plantean la necesidad de rediseñar el sistema de ingresos de los gobiernos regionales. Para ello, proponen reemplazar las transferencias de recursos ordinarios con tres tipos de ingresos:

- ✓ **Fuente de ingresos propios:** Estos provendrían de una sobretasa del impuesto a la renta de las personas. Es importante que esta medida respete los principios de neutralidad tributaria, de modo que —para evitar que las personas paguen más— la tasa cobrada por el Gobierno Nacional deberá reducirse en la magnitud requerida para compensar la sobretasa cobrada por los gobiernos regionales.
- ✓ **Fuente de coparticipación de ingresos:** Se deberá separar una fracción de la recaudación del IGV. Este monto agregado sería distribuido entre los gobiernos regionales con un criterio devolutivo mediante índices que reflejen la participación de la región en el valor agregado del país.
- ✓ **Transferencia de igualación:** Esta transferencia tendría como objetivo reducir los desequilibrios fiscales horizontales, considerando explícitamente las diferencias en las necesidades de gasto y la capacidad fiscal entre las regiones.

(ii) Banco Mundial (2021) propone el establecimiento de un marco de incentivos para incrementar la recaudación municipal. Para ello, la propuesta formulada resalta cuatro principales recomendaciones:

- ✓ **Eliminar la discrecionalidad del proceso de asignación presupuestal:** Esta discrecionalidad genera pereza fiscal, toda vez que los gobiernos locales prefieren obtener transferencias casi inmediatas por parte del Gobierno Nacional antes que mejorar el sistema local de administración tributaria.
- ✓ **Incorporar al sistema de distribución de FONCOMUN variables asociadas con la capacidad fiscal de los municipios:** Esto implica considerar la capacidad de recaudación (recaudación potencial) de cada gobierno local —en lugar de lo efectivamente recaudado (recaudación real)— en la metodología para las transferencias de igualación a nivel local.

De esta manera, cualquier incremento o mejora en, por ejemplo, la recaudación del impuesto predial no generaría una reducción de los ingresos provenientes de FONCOMUN. Por el contrario, un mayor nivel de recaudación fiscal se traduciría en mayores ingresos para la municipalidad.

- ✓ **Facultar a los municipios para establecer las tasas del impuesto a la propiedad:** Esta tasa deberá encontrarse dentro de un rango definido por el Gobierno Nacional.
 - ✓ **Facultar la transferencia de la administración tributaria entre niveles de gobierno subnacional:** Se deberá establecer un marco nacional para formular acuerdos de cooperación administrativa y transferencia de responsabilidades en materia de administración tributaria entre niveles de gobierno subnacionales (por ejemplo, entre una municipalidad y un gobierno regional).
- (iii) OECD (2016) y Banco Mundial (2021) proponen —en línea con experiencias internacionales— establecer un fondo de estabilización de los recursos provenientes del canon con el objetivo de reducir su volatilidad. Para ello, se deberán crear cuentas individuales para cada gobierno subnacional y se deberán establecer reglas para la acumulación y retiro de fondos.
- (iv) Banco Mundial (2021) y Barco et al. (2021) proponen ajustar los criterios de distribución del FONCOMUN, simplificándolo y adoptando una metodología de brecha fiscal, con el objetivo de incrementar su impacto igualador. Los puntos que conforman esta propuesta son los siguientes:
- ✓ **Distribuir FONCOMUN en dos tipos de transferencias, una distrital y otra provincial:** Se propone realizar la distribución de los recursos del FONCOMUN correspondientes a distritos y provincias en un solo paso para garantizar la equidad entre distritos con necesidades similares.
 - ✓ **Adoptar un enfoque de brechas fiscales para definir la distribución correspondiente entre provincias y distritos:** Actualmente, esta distribución se realiza de manera arbitraria: 20% para provincias y 80% para distritos. Al adoptar la metodología de brechas fiscales, se podrán determinar las necesidades presupuestarias específicas. Se sugiere que las proporciones trazadas a partir del primer año de implementación sean revisadas periódicamente (de 3 a 5 años).
 - ✓ **Asignar una mayor proporción de los recursos del canon al gasto corriente:** Se deberá habilitar a los distritos y provincias que reciben canon a utilizar el 50% de esos recursos para gastos corrientes, exceptuando los de planilla. Este 50% de recursos provenientes de canon pasarían a formar parte de la capacidad fiscal computada para cada gobierno local en ese año.

4.4. Ordenamiento territorial

El artículo 190 de la Constitución habilita la posibilidad de que dos o más circunscripciones regionales, provinciales o distritales se integren o establezcan mecanismos de coordinación. Otras piezas legislativas relevantes para el presente eje son:

- Ley de Bases de la Descentralización
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley de Mancomunidad Regional
- Ley de la Mancomunidad Municipal

El eje de ordenamiento territorial abarca los temas asociados a la demarcación territorial del país, fragmentación gubernamental, y la interacción entre estos territorios. La correcta demarcación y organización de los territorios es muy importante en el marco de la descentralización ya que son la base para una eficiente prestación de servicios al ciudadano. Este eje toma relevancia al ser la base para delimitar el territorio al cual cada gobierno circunscribe sus funciones para la población, y a la misma vez, contempla el mecanismo de coordinación entre los distintos territorios en búsqueda de eficiencias. Por ello, los problemas identificados tienen una gran incidencia en el acceso a servicios de la población.

El presente eje aborda dos temas clave sobre el ordenamiento territorial: (i) demarcación territorial, y (ii) mecanismos de coordinación entre gobiernos subnacionales.

• Demarcación territorial

Actualmente, la gran mayoría del territorio a nivel nacional no se encuentra delimitado. La imprecisión y carencia de límites territoriales oficiales afectan al 80% de los 1,829 distritos y al 92% de las 194 provincias, según la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (El Peruano, 2021). Además, la demarcación territorial actual no es necesariamente la más eficiente para la provisión de servicios. Perú es uno de los países con mayor atomización territorial (Banco Mundial, 2021).

Estas situaciones resultan en problemas para la gestión de los gobiernos subnacionales. La carencia de límites territoriales dificulta la coordinación y cooperación entre gobiernos regionales y locales (Glave, 2017), y puede generar a que las poblaciones que radican en zonas limítrofes, que carecen de un distrito o región con límites oficiales, accedan a servicios públicos.

Por otro lado, la atomización territorial también tiene consecuencias que afectan la provisión de servicios: mientras más pequeñas son las municipalidades y mientras menor sea su densidad poblacional, más costosa e ineficaz se vuelve la provisión de servicios (BID & CEPAL, 2022).

De manera adicional, la tendencia sigue siendo hacia mayor atomización: la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (2017) encontró que en el país se habían creado aproximadamente 895 distritos sin cumplir con la condición de los umbrales mínimos de población. Adicionalmente, se evidencia que esta fragmentación sería excesiva: 61% de las capitales distritales se encuentran a menos de treinta minutos de otra capital distrital.

Esta fragmentación territorial del país ha resultado en altos costos fijos administrativos e incapacidad de apalancar economías de escala en la prestación de servicios (Banco Mundial, 2021). Así, el actual ordenamiento territorial impide una eficiente prestación de los servicios a la ciudadanía, toda vez que prevalece la existencia de gobiernos subnacionales altamente atomizados que no generan un valor a la población que pretenden representar.

• Mecanismos de coordinación

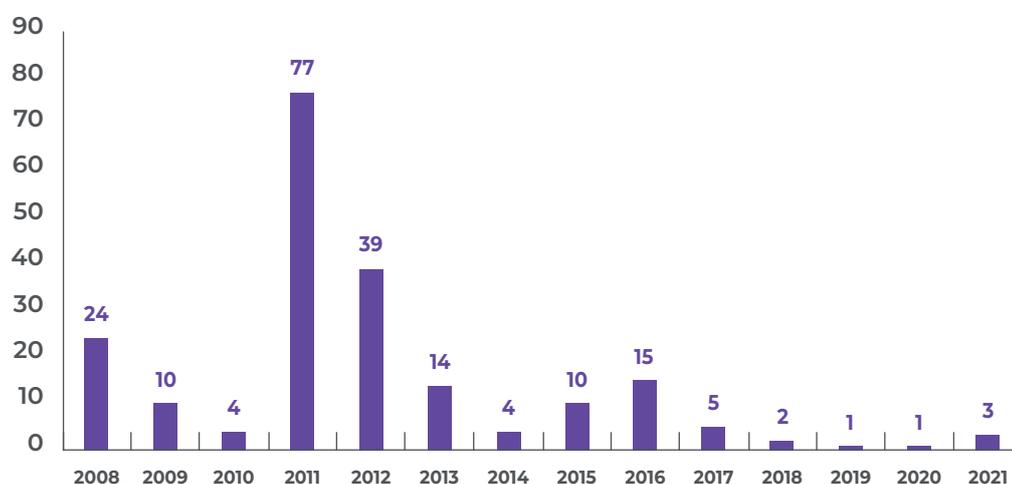
En línea con el problema anterior, se encuentra necesario la implementación de mecanismos de coordinación entre los gobiernos subnacionales para que se garantice la **correcta provisión de servicios públicos a la ciudadanía**.

En el año 2007, se aprobó el mecanismo de **mancomunidades** locales con el objetivo de promover esta coordinación. Las mancomunidades son el acuerdo voluntario entre dos o más gobiernos subnacionales para prestar servicios o ejecutar obras en conjunto. Al momento de su conformación estas deben elaborar su plan operativo y determinar el monto a transferir a la mancomunidad.

En su primera año de implementación, el 2008, se conformaron 24 mancomunidades locales. En los años posteriores se continuaron conformando un gran número de mancomunidades; por ejemplo, en el 2011, se crearon 77. Sin embargo, desde el 2017, se observa un bajo número de creación de mancomunidades (ver Figura 30).

FIGURA 30

Número de mancomunidades locales creadas por año, 2008-2021

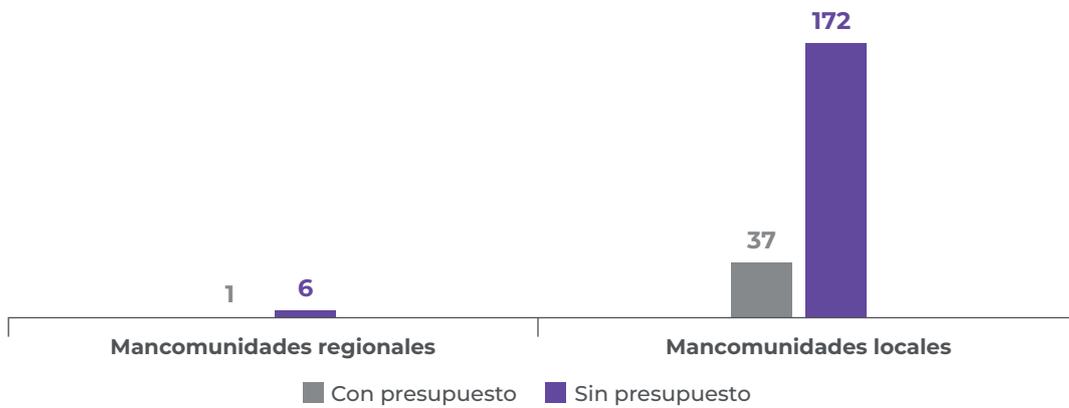


Fuente: **Secretaría de Descentralización – PCM**.
Elaboración: **APOYO Consultoría**.

En la práctica, si bien se han conformado varias mancomunidades —207 locales y 6 regionales—, se observan muchos casos de mancomunidades inoperativas o sin presupuesto, lo cual puede dificultar el cumplimiento de sus objetivos. Por ejemplo, en el 2021, solo 30 de las 207 mancomunidades locales creadas tuvieron un presupuesto asignado; mientras tanto, en el caso de mancomunidades regionales, solo 1 de las 6 mancomunidades regionales registro un presupuesto en el mismo año (ver Figura 31)

FIGURA 31

Número de mancomunidades con presupuesto asignado, 2021

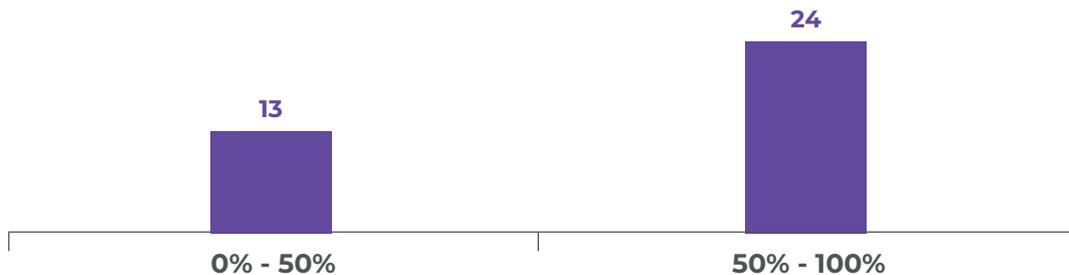


Fuente: **Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.**
Elaboración: **APOYO Consultoría.**

El cumplimiento de objetivos de las mancomunidades se complica aún más al considerar su tasa de ejecución presupuestal. En el 2021, 24 mancomunidades locales ejecutaron más del 50% de su presupuesto, mientras que las 13 restantes ejecutaron menos de dicho umbral (ver Figura 32). Cabe resaltar que 9 mancomunidades locales no ejecutaron su presupuesto en lo absoluto, mientras que solo 3 ejecutaron la totalidad. Por otro lado, la única mancomunidad regional con presupuesto en 2021 (Mancomunidad Regional de Los Andes) ejecutó solo el 12%.

FIGURA 32

Mancomunidades locales según tasa de ejecución presupuestal, 2021



Fuente: **SIAF.**
Elaboración: **APOYO Consultoría.**

La falta de éxito de las mancomunidades tanto locales como regionales tiene detrás diversos motivos como (i) conflictos entre las autoridades que las integran por desalineación de los intereses políticos (Herz, 2020), y (ii) la falta de mecanismos de *enforcement* para garantizar el cumplimiento de los compromisos de las partes.

De acuerdo con los especialistas entrevistados y en línea con el primer punto, se evidencia que, a pesar de la creación de varias mancomunidades, los mecanismos para que los convenios o acuerdos queden institucionalizados se pierden con los cambios de gobierno dado que cada uno sigue sus propios intereses políticos y no perciben ninguna penalidad por no continuar con estos acuerdos.

Respecto de los mecanismos de *enforcement* para garantizar el cumplimiento de los compromisos de las partes, una revisión a la legislación de mancomunidades evidencia la ausencia de un seguimiento organizado hacia las mancomunidades. Así, ni la Ley de Mancomunidad Regional (N° 29768) ni la Ley de Mancomunidad Municipal (N° 29029) establecen penalidades, sanciones o consecuencias ante el incumplimiento de las obligaciones de las mancomunidades. En la primera se establece que las obligaciones quedan dispuestas en el estatuto de cada mancomunidad, mientras que en la segunda se establece la colaboración necesaria entre las municipalidades para alcanzar los objetivos de la mancomunidad.

Solo el reglamento de la Ley de Mancomunidad Regional menciona que, ante el incumplimiento de los objetivos de las mancomunidades o del reglamento en cuestión, la Secretaría de Observaciones puede formular “observaciones” a la mancomunidad. Asimismo, los reglamentos de ambas leyes establecen los lineamientos solo para la constitución y el financiamiento de mancomunidades. Estos comprenden, por un lado, los procedimientos burocráticos para inscribir una mancomunidad y, por otro, las pautas para la provisión de recursos de la comunidad, por parte de los gobiernos que la conforman.

En conclusión, Perú es un país que tiene una gran parte de su territorio sin una demarcación oficial, y, además, está muy atomizado a consecuencia del vasto número de municipalidades provinciales y distritales. Adicionalmente, se encuentra que estos gobiernos atomizados no suelen coordinar en conjunto a través de mecanismos oficiales como lo son las mancomunidades. Todo lo anterior está dificultando que se provean los servicios a la población de una manera más eficiente.

Considerando los problemas anteriormente descritos, se plantean tres recomendaciones que **no implican cambios constitucionales**:

- (i) El Banco Mundial (2021) recomienda como opción de política que se aumente la escala de los gobiernos locales reduciendo la fragmentación municipal. Para lograrlo se debe considerar lo siguiente:
 - ✓ Declarar una moratoria sobre la creación de nuevas municipalidades
 - ✓ Completar la demarcación legal de los límites municipales para poner fin a las disputas territoriales
 - ✓ Incrementar los requisitos reglamentarios para desalentar la creación de nuevas municipalidades
 - ✓ Eliminar o reducir el nivel mínimo de transferencia del Foncomun
 - ✓ Incorporar un incentivo monetario para las municipalidades más grandes

- (ii) Por otro lado, la OECD (2016) establece que es necesario promover mecanismos de coordinación alternativos. Por ejemplo, por medio de arreglos de gobernanza que faciliten la coordinación de políticas e inversiones. Este mecanismo involucra la creación de un comité ad hoc o de coordinación y divulgación que realice un constante seguimiento a los encargados de dichas políticas, y asimismo, que asegure que todos los actores participen en el desarrollo e implementación de estas políticas.

- (iii) En la misma línea, se recomienda una campaña de relanzamiento del mecanismo de mancomunidades regionales y locales para lograr una difusión masiva que motive su uso continuo y sostenible en el tiempo.

4.5. Mecanismos de fiscalización

Los artículos 191 y 194 de la Constitución disponen la elección por sufragio de los órganos de fiscalización de los gobiernos regionales y los gobiernos locales: Consejos Regionales y Concejos Municipales. Por otro lado, el artículo 199 de la Constitución establece que los gobiernos subnacionales están bajo supervisión de la Contraloría General de la República, así como de la población (por medio de la participación en el presupuesto). Otras piezas legislativas relevantes en el marco del presente eje son:

- Ley de Bases de la Descentralización
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

El eje de mecanismos de fiscalización abarca los temas asociados a las herramientas disponibles con las cuales se puede hacer un seguimiento a la gestión de los recursos de los gobiernos subnacionales. De acuerdo con Shack & Arbulú (2021), la adopción de este tipo de mecanismos resulta indispensable debido a que permite controlar e influir sobre las acciones de los gobiernos subnacionales. Esto resulta relevante en un contexto donde aproximadamente solo el 10% de la población peruana tiene mucha confianza en su gobierno municipal al 2014 (McNulty, 2021).

En línea con lo anterior, el presente eje aborda a tres actores clave que participan en los mecanismos de fiscalización: (i) ciudadanía, (ii) consejos regionales y concejos municipales, y (iii) organismos centrales.

• Ciudadanía

Respecto de la participación ciudadana, se halla que uno de sus principales mecanismos para que esta influya en las decisiones y fiscalice a los gobiernos subnacionales es el presupuesto participativo. Este instrumento de política y gestión se basa en la definición conjunta entre las autoridades y la población sobre cómo y hacia dónde orientar sus recursos disponibles para la implementación de proyectos a nivel local. En la práctica, se evidencia que no está funcionando eficientemente —en la mayoría de los casos— ni está mejorando la calidad de vida de los ciudadanos al no resolver los problemas sociopolíticos, económicos o sociales de sus comunidades locales (McNulty, 2021).

Según McNulty (2021), un primer problema se encuentra en la dinámica del presupuesto participativo, en donde participan organizaciones de la sociedad civil que no necesariamente son representativas de la población y no sostienen un debate sólido sobre las propuestas. En esa línea, según Barómetro de las Américas, solo entre el 3% y 5% de peruanos han asistido a reuniones de presupuesto municipal durante el 2008 y 2014.

Otra problemática identificada es la existencia de importantes vacíos de conocimiento en cuanto al proceso del presupuesto participativo. Un ejemplo de ello se presenta al presupuestar proyectos de inversión sin considerar los costos asociados a los estudios de viabilidad; como consecuencia, en la etapa de planificación del proyecto surgen costos adicionales que retrasan su inicio (McNulty, 2021).

Por otro lado, Remy, Urrutia & Veas (2020) detectan que el proceso de presupuesto participativo adolece de una complejidad burocrática. Ello se encuentra en línea con los hallazgos de McNulty (2021), quien afirma que, luego de colocar a una propuesta como proyecto priorizado y aprobado, surge un largo y complejo proceso hasta que efectivamente empieza su ejecución. Incluso, estos proyectos pueden no terminar siendo ejecutados por falta de presupuesto, plazo, cambio de personal, entre otros factores. De hecho, Banco Mundial (2010) encuentra que el 50% de los proyectos de presupuesto participativo del año 2007 no fueron ejecutados ese mismo año.

Finalmente, Vega (2008), en concordancia con los especialistas entrevistados para este estudio, afirma que este mecanismo desorganiza la ejecución presupuestal y la vuelve incongruente con los planes de inversión de los gobiernos subnacionales. En esa línea, la evidencia muestra que los proyectos resultantes de este mecanismo no están alineados con los planes de inversión de los gobiernos subnacionales y responden a intereses de una población en particular.

En resumen, el mecanismo del presupuesto participativo presenta los siguientes problemas durante su implementación:

- ✓ Baja representatividad de la ciudadanía en la toma de decisiones
- ✓ Desconocimiento sobre el proceso del presupuesto participativo
- ✓ Complejidad burocrática que retrasa la inversión
- ✓ Alta tasa de no ejecución de los proyectos

• Consejos regionales y concejos municipales

Los consejos regionales y concejos municipales son los organismos encargados de fiscalizar la gestión de los gobiernos regionales y locales, respectivamente. Sin embargo, en la práctica no están ejerciendo ese rol fiscalizador ya que se suelen alejar mucho de sus funciones principales (Marquez et al., 2009). Esto se debe a que (i) el poder de las instancias de fiscalización frente al ejecutivo subnacional es limitado (CANRP, 2019), y (ii) las labores de fiscalización ejercidas parten de intereses políticos personales (Muñoz, 2014).

Con respecto al primer punto, en el caso específico de los gobiernos regionales, se identifica que los consejos regionales cuentan con importantes limitaciones en el marco de sus competencias. En específico, la CANRP identifica las siguientes dificultades:¹³

- La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales no está completa si es que no se permite la vacancia por causales que sí podrían darse en la práctica como nepotismo, y uso de las contrataciones a beneficio personal.
- No se contempla la suspensión del cargo cuando se ordena la detención del funcionario, sino que se suspende el cargo cuando ya existe una detención firme. Esto se alinea más con la realidad de que muchas autoridades regionales cuentan con denuncias que sí son judicializadas.
- No existe un periodo máximo de licencia autorizada por el Consejo hacia los funcionarios, por lo que, es un espacio abierto en el cual los Consejos pueden abusar de su poder aprovechándose de este mecanismo.

En el caso de los gobiernos locales, la CANRP afirma que la principal limitación de los concejos municipales está en la restricción a la potestad que tienen sus regidores para acceder a información en el marco de un proceso de fiscalización. Ello se debe a que los regidores requieren de la autorización del concejo municipal para formular una solicitud de información. Así, sus labores de fiscalización pueden verse comprometidas por factores políticos si el concejo municipal no brinda dichas autorizaciones.

En cuanto al segundo punto mencionado, los intereses políticos de los consejos regionales se hacen presentes en el ejercicio de sus funciones, ante la búsqueda por generar disputas políticas con el presidente regional siguiendo una lógica personalista (Marquez et al., 2009). Con ello, sus funciones formales de vigilancia se vuelven virtualmente nulas.

En esa línea, Muñoz (2014) evidenció en el contexto del boom económico, donde surgieron altas tasas de criminalidad y contaminación, que los gobiernos regionales no pudieron manejar los desafíos, no solo debido a sus frágiles capacidades, sino a sus intereses políticos particulares.

13. Esta subsección es parte del análisis realizado por la CANRP en el Eje 2. Política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas.

- **Organismos centrales**

La rectoría hace referencia a la facultad que tienen las instancias superiores para fiscalizar y controlar las acciones de los gobiernos subnacionales. En el caso peruano, estas instancias son (i) la Contraloría General de la República quienes, por mandato constitucional, tienen a su cargo el sistema de control descentralizado;¹⁴ y (ii) el Gobierno Nacional a través de los ministerios, quienes —según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo— ejercen la rectoría en sus respectivos sectores.

En el caso de la Contraloría, se identifica que esta cuenta con deficiencias importantes a nivel institucional. De acuerdo con Alvarado & Faniche (2011), el rol de la Contraloría es reactivo antes que preventivo, pues solo actúa una vez ocurrida la infracción. Asimismo, Alvarado & Faniche (2011) afirman que, debido a la falta de recursos, la Contraloría no evalúa todas las denuncias recibidas y tiene que seleccionar algunos casos siguiendo el principio de materialidad.

Otra limitación evidenciada por los mismos autores se encuentra en su interacción y articulación con el Ministerio Público. Los informes de auditoría elaborados por la Contraloría no suelen ser aceptados como sustento en los procesos penales dirigidos por el Ministerio Público. De hecho, según Alvarado & Faniche (2011) apenas el 7% de estos informes son utilizados al contar con eficacia penal.

En el caso del Gobierno Nacional a través de los ministerios, Contraloría (2014) encuentra que las entidades públicas no cuentan con sistemas de seguimiento y evaluación que permitan monitorear el cumplimiento de objetivos y metas en todos los niveles de gobierno. Lo anterior es importante ya que, con un correcto seguimiento, se podría identificar el desempeño de cada gobierno, y así, orientar las acciones de los entes rectores.

Por otro lado, los entrevistados especialistas en materia de descentralización afirman que los sectores —en muchos casos— cuentan con debilidades institucionales que limitan el ejercicio de su rectoría, especialmente a nivel subnacional. Ante esta problemática, los gobiernos subnacionales se ven en la necesidad de implementar las políticas sectoriales en sus respectivas jurisdicciones de manera autónoma, sin contar con el apoyo del ente rector del sector.

14. Artículo 199 de la Constitución Política del Perú

Lo anterior trae como consecuencia que la implementación de las políticas sectoriales dependa enteramente del interés y capacidad de las autoridades subnacionales de turno, sin un adecuado seguimiento y monitoreo por parte de rectores sectoriales. Así, se configura un elevado riesgo para la efectividad y sostenibilidad de las políticas implementadas.

En conclusión, los gobiernos subnacionales no están siendo correctamente supervisados y fiscalizados por la ciudadanía, los consejos regionales/concejos municipales y los organismos centrales. Esto habilita espacios de corrupción —por ejemplo, a través de la malversación de los recursos públicos— que atenten contra el bienestar de la ciudadanía.

Considerando los problemas anteriormente descritos, se plantean cinco recomendaciones que **no implican cambios constitucionales**:

- **Ciudadanía**

- (i) Primero, se recomienda prescindir de la obligatoriedad del mecanismo de presupuesto participativo definido en la Ley Bases de la Descentralización. Esta propuesta se sustenta en el hecho de que, en la práctica, el presupuesto participativo no constituye un mecanismo efectivo de involucramiento de la ciudadanía.
- (ii) Por otro lado, se recomienda lo siguiente en línea con lo planteado por el Banco Mundial (2010) para que el presupuesto participativo sea más estratégico, inclusivo, y de calidad:
 - ✓ Crear indicadores de medición de progreso y sistematizarlo de manera sencilla para que permita a los agentes involucrados en el presupuesto participativo identificar las brechas locales y regionales más prioritarias
 - ✓ Capacitar a los gobiernos subnacionales y la sociedad civil acerca del proceso del presupuesto participativo (etapas, planificación presupuestal, casos de éxito, etc.)
 - ✓ Promover campañas de difusión más masivas a nivel local

- **Consejos regionales y municipales**

- (iii) La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) ya ha sugerido cambios a la Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales con la finalidad de mejorar la fiscalización por parte de los consejos regional y concejos municipales. Específicamente, plantean lo siguiente:

- ✓ Eliminar la necesidad de autorización del Concejo para solicitar información: eliminar la competencia de “autorizar” al Concejo Municipal
- ✓ Establecer plazos máximos para la licencia autorizada: se establece una licencia máxima de 30 días
- ✓ Equiparar causales de suspensión regional y municipal
- ✓ Equiparar el mecanismo de vacancia de autoridades regionales con el de vacancia de autoridades municipales: incluir como causales de vacancia regional al nepotismo, y las restricciones de contratar.

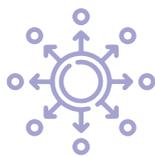
• Organismos centrales

- (iv) En línea con el diagnóstico realizado por Contraloría (2014), se recomienda fortalecer el rol fiscalizador de los ministerios por medio de la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo que permitan realizar un seguimiento a los principales indicadores de desempeño de cada sector.
- (v) En línea con lo planteado por Alvarado & Paniche (2011), se recomienda fortalecer el rol de fiscalización de la Contraloría a través de lo siguiente:
 - ✓ Asignar mayor presupuesto y personal para que pueda ejercer un rol más preventivo
 - ✓ Capacitar a su personal para que optimicen los recursos asignados
 - ✓ Constituir un portafolio de procuradores especializados al servicio de la Contraloría para que se encarguen de estudiar y armar los informes sustentados en un lenguaje jurídico, y así sean presentados al Ministerio Público



OPCIONES DE POLÍTICA PARA MEJORAR LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ





OPCIONES DE POLÍTICA PARA MEJORAR LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

A lo largo del presente informe, se han descrito los principales problemas de los que adolece el proceso de descentralización en el Perú, y cómo estos afectan a la correcta provisión de servicios a la ciudadanía. A partir de este diagnóstico, se plantearon opciones de política orientadas a mejorar el funcionamiento de la descentralización en cinco ejes: (i) sistema político y electoral, (ii) funciones de los gobiernos subnacionales, (iii) gestión presupuestal, (iv) ordenamiento territorial y (v) mecanismos de fiscalización.

Al respecto, cabe destacar que la gran mayoría de recomendaciones propuestas en el marco del presente estudio no pasan por cambios constitucionales. La razón que sustenta este hecho se encuentra en que —en la gran mayoría de casos— la Constitución Política del Perú no cuenta con un desarrollo detallado del funcionamiento del Aparato Público dado que esto se encuentra aterrizado en leyes y otras piezas normativas de menor nivel. En ese sentido, la mayoría de las recomendaciones propuestas a lo largo del presente documento se vinculan con leyes y acciones de gestión interna.

Dicho esto, a continuación, se presenta un resumen de las opciones de políticas propuestas como producto del diagnóstico realizado en cada eje.

A nivel constitucional, se han planteado dos recomendaciones, las cuales se presentan a continuación:

EJE 1: Sistema político y electoral

- (i) **Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato:** CANRP (2019) propone introducir una reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución con el objetivo de garantizar una mayor idoneidad en el ejercicio de los cargos de elección popular.
- (ii) **Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal:** CANRP (2019) propone modificar los artículos 191 y 194 de la Constitución con el objetivo de ampliar a 5 años el período de mandato regional y municipal. Según la CANRP, ello permitirá ordenar el calendario electoral e implementar políticas públicas a nivel subnacional con horizontes más largos de tiempo.

Por otro lado, se han identificado 19 recomendaciones que **no pasan por cambios constitucionales:**¹⁵

EJE 1: Sistema político y electoral

- (i) **Proyecto de Ley que modifica la Legislación Electoral sobre impedimentos para ser candidato:** En línea la primera propuesta, CANRP (2019) plantea modificar varios artículos en la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley de Organizaciones Políticas con el objetivo de minimizar la participación política de personas con sentencias condenatorias.
- (ii) **Proyecto de Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los Sistemas Electorales Regional y Municipal:** En concordancia con la segunda propuesta, CANRP (2019) plantea modificar diversos artículos de la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales con el objetivo de ajustar los períodos de gobierno a 5 años. Asimismo, el proyecto de ley incluye la introducción de cambios adicionales al proceso electoral a nivel subnacional.

EJE 2: Funciones de los gobiernos subnacionales

- (iii) Contraloría General de la República (2014) propone realizar un diagnóstico y caracterización de los servicios que los ciudadanos demandan al Estado. Para ello, se propone realizar un inventario de estos servicios, diseñar sus respectivas cadenas de valor y estimar los costos unitarios con el objetivo de distribuir las responsabilidades.

15. El detalle de estas recomendaciones se puede encontrar al final de sus respectivas subsecciones al interior de la sección 4.

Al respecto, es importante mencionar que, en el 2021, la PCM aprobó la Guía metodológica para la elaboración de modelos base de provisión de bienes y servicios, lo cual constituye un primer paso para la implementación de esta recomendación.

- (iv) Banco Mundial (2017), Barco et al. (2021) y Banco Mundial (2021) plantean la necesidad de afinar la asignación de responsabilidades de gasto y funciones de cada nivel de gobierno con el objetivo de que las autoridades —a nivel nacional, regional y local— tengan claras las funciones bajo su competencia.

Para ello, se plantea desglosar las funciones en sus respectivas subfunciones, de modo que las responsabilidades de cada subfunción puedan ser asignadas al nivel más apropiado de gobierno. Esto puede requerir varias etapas de desglosamiento, en la medida en que algunas funciones son más complejas que otras.

- (v) Banco Mundial (2017) plantea la necesidad de implementar mecanismos para la resolución de conflictos sobre responsabilidades compartidas entre los distintos niveles del gobierno. Para ello, se propone que —en primera instancia— los conflictos sean atendidos por comités administrativos sectoriales, los cuales deberán estar integrados por representantes de los distintos niveles de gobierno.

También se deberá prever los mecanismos de resolución en caso los conflictos escalen a una segunda o tercera instancia, definiendo lineamientos y el esquema de gobernanza para cada caso.

- (vi) Ante la problemática evidenciada en Banco Mundial (2017) respecto de la ausencia de mecanismos de participación de los gobiernos subnacionales sobre las funciones transferidas, se recomienda reevaluar la incorporación, en el marco normativo vigente, de una transferencia de funciones desde los gobiernos locales hacia los gobiernos regionales y desde los gobiernos regionales hacia el Gobierno Nacional.
- (vii) En línea con la recomendación anterior, se sugiere implementar un mecanismo formal a través del cual el Gobierno Nacional sea capaz de recuperar funciones transferidas a los gobiernos subnacionales. Las iniciativas para la recuperación de funciones deberán estar sustentadas en evidencia en torno a hechos que atenten contra los principios establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización.

EJE 3: Gestión presupuestal

- (viii) Banco Mundial (2021) y Barco et al. (2021) —sobre la base de Martínez y Porras (2019)— plantean la necesidad de rediseñar el sistema de ingresos de los gobiernos regionales.
- (ix) Banco Mundial (2021) propone el establecimiento de un marco de incentivos para incrementar la recaudación municipal.
- (x) OECD (2016) y Banco Mundial (2021) proponen —en línea con experiencias internacionales— establecer un fondo de estabilización de los recursos provenientes del canon con el objetivo de reducir su volatilidad. Para ello, se deberán crear cuentas individuales para cada gobierno subnacional y se deberán establecer reglas para la acumulación y retiro de fondos.
- (xi) Banco Mundial (2021) y Barco et al. (2021) proponen ajustar los criterios de distribución del FONCOMUN, simplificándolo y adoptando una metodología de brecha fiscal, con el objetivo de incrementar su impacto igualador.

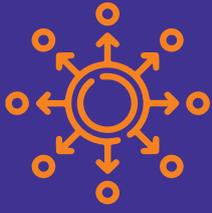
EJE 4: Ordenamiento territorial

- (xii) El Banco Mundial (2021) recomienda como opción de política que se aumente la escala de los gobiernos locales reduciendo la fragmentación municipal.
- (xiii) La OECD (2016) establece que es necesario promover mecanismos de coordinación alternativos. Por ejemplo, por medio de arreglos de gobernanza que faciliten la coordinación de políticas e inversiones. Este mecanismo involucra la creación de un comité ad hoc o de coordinación y divulgación que realice un constante seguimiento a los encargados de dichas políticas, y asimismo, que asegure que todos los actores participen en el desarrollo e implementación de estas políticas.
- (xiv) Una campaña de relanzamiento del mecanismo de mancomunidades regionales y locales para lograr una difusión masiva que motive su uso continuo y sostenible en el tiempo.

EJE 5: Mecanismos de fiscalización

- (xv) Prescindir de la obligatoriedad del mecanismo de presupuesto participativo definido en la Ley Bases de la Descentralización. Esta propuesta se sustenta en el hecho de que, en la práctica, el presupuesto participativo no constituye un mecanismo efectivo de involucramiento de la ciudadanía.

- (xvi) En línea con lo recomendado por el Banco Mundial (2010) para que el presupuesto participativo sea más estratégico, inclusivo, y de calidad:
- ✓ Crear indicadores de medición de progreso y sistematizarlo de manera sencilla para que permita a los agentes involucrados en el presupuesto participativo identificar las brechas locales y regionales más prioritarias
 - ✓ Capacitar a los gobiernos subnacionales y la sociedad civil acerca del proceso del presupuesto participativo (etapas, planificación presupuestal, casos de éxito, etc.)
 - ✓ Promover campañas de difusión más masivas a nivel local
- (xvii) La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) ya ha sugerido cambios a la Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales con la finalidad de mejorar la fiscalización por parte de los consejos regional y concejos municipales. Específicamente, plantean lo siguiente:
- ✓ Eliminar la necesidad de autorización del Concejo para solicitar información: eliminar la competencia de “autorizar” al Concejo Municipal
 - ✓ Establecer plazos máximos para la licencia autorizada: se establece una licencia máxima de 30 días
 - ✓ Equiparar causales de suspensión regional y municipal
 - ✓ Equiparar el mecanismo de vacancia de autoridades regionales con el de vacancia de autoridades municipales: incluir como causales de vacancia regional al nepotismo, y las restricciones de contratar.
- (xviii) En línea con el diagnóstico realizado por Contraloría (2014), se recomienda fortalecer el rol fiscalizador de los ministerios por medio de la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo que permitan realizar un seguimiento a los principales indicadores de desempeño de cada sector.
- (xix) En línea con lo planteado por Alvarado & Paniche (2011), se recomienda fortalecer el rol de fiscalización de la Contraloría a través de lo siguiente:
- ✓ Asignar mayor presupuesto y personal para que pueda ejercer un rol más preventivo
 - ✓ Capacitar a su personal para que optimicen los recursos asignados
 - ✓ Constituir un portafolio de procuradores especializados al servicio de la Contraloría para que se encarguen de estudiar y armar los informes sustentados en un lenguaje jurídico, y así sean presentados al Ministerio Público



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS





REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado & Faniche (2011). Corrupción y gobernabilidad.
- Banco Mundial (2010). Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados.
- Banco Mundial (2017). Perú: Hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo.
- Banco Mundial (2021). Repensar el futuro del Perú. Notas de política para transformar al Estado en un gestor del bienestar y el desarrollo.
- Barco et al. (2021). Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización.
- BID & Cepal (2022). Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe.
- CANRP (2019). Hacia la democracia del Bicentenario: Informe final.
- Contraloría (2014). Estudio del proceso de descentralización del Perú.
- Defensoría del Pueblo (2009). Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales.
- Diario El Peruano (2021). Demarcación necesaria. Extraído de: <https://elperuano.pe/noticia/114916-demarcacion-necesaria>.
- Glave (2017). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú.
- Hernández (2018). El sistema político peruano: su principal nota característica y dos omitidas propuestas de reforma.
- Herz (2020). La descentralización en el Perú: cambios reales o continuidad remozada del centralismo.
- Márquez et al. (2009). Democracia y Ciudadanía.
- McNulty (2021). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo.
- Muñoz (2014). Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia.
- OECD (2016). OECD Territorial Reviews: Peru 2016.
- PRODES (2007). Elecciones regionales y locales: la descentralización en agenda.
- Remy, Urrutia & Veas (2020). El presupuesto participativo en el Perú: un estudio de casos.
- Sabatier (2017). Theories of the Policy Process.
- Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (2017). Organización territorial y creación de distritos.
- Shack & Arbulú (2021). Una aproximación a los mecanismos de participación ciudadana en el Perú.
- Tanaka (2005). Democracia sin Partidos Perú, 2000 – 2005.
- Tanaka (2017). Personalismo e institucionalización: la reforma de los partidos políticos en el Perú.
- Vega (2008). Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú.



ANEXOS





Anexo I: **Especialistas entrevistados**

FIGURA 33
Lista de entrevistados

Nombre del entrevistado	Fecha
Juan José Martínez	06/04/2022
Mayen Ugarte	06/4/2022
Alvaro Espinoza	07/04/2022
Jorge Aragón	08/04/2022
Sara Arobés	08/04/2022
Jorge Danós	11/04/2022
Juan Carlos Paseo Herrera	11/04/2022
Edgardo Cruzado	11/04/2022
Eduardo Dargent	12/04/2022
Nuria Esparch	12/04/2022
Gabriela Carrasco	18/04/2022
Sheilah Miranda	21/04/2022
Martín Benavides	22/04/2022
AngelAyala	22/04/2022
Raúl Roberto Molina Martínez	27/04/2022
Javier Fernández Concha	04/05/2022
Paula Muñoz	05/05/2022
Clever Castañeda	13/05/2022
Mesías Guevara	25/05/2022
Fernando Cillóniz	26/05/2022
Víctor Montoya Chavez	27/05/2022



CONFIEP