

Perú Hoy



Descentralización,
20 años no es nada

desco

Descentralización, 20 años no es nada

Perú Hoy

Descentralización, 20 años no es nada

*Alejandro Arrieta D. Dudikof Huamani A.
Epifanio Baca T. Gladys Márquez Ch.
Eduardo Ballón E. Rodolfo Marquina B.
Humberto Campodónico Sánchez Aida Moreno A.
Edgardo Cruzado S. José Pisconte R.
Moraima Espinoza P. Jorge Sáenz A.
Ronald Fernández B. Harry Tueros Z.
Roger Grandez R. Esteban Valle-Riestra P.*

*Eduardo Ballón E.
(compilador)*

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2023

Código: 14390

BALLÓN E., Eduardo; compilador
Perú Hoy, Descentralización, 20 años no es nada. Lima: **desco**, 2023, 306 p.

Agronegocios / Arequipa / Comités de vigilancia / Corrupción /
Descentralización / Descentralización fiscal / Elecciones regionales
/ Gestión forestal / Junín / Loreto / Pequeña minería / Perú /
Petroperú / Presupuesto público / Reformas descentralistas /
Selva central

Primera edición, setiembre del 2023

Tirada: 300 ejemplares

Imagen de carátula: freeimages.com

Fotos interiores: Mario Zolezzi

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

Composición de carátula y diagramación:

Juan Carlos García M. ☎ (51) 99735-4618

ISBN: 978-612-5009-17-3

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-08607

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú ☎ (511) 424-8104 / 424-3411

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

Jr. Huayna Cápac 1372, Lima 11 - Perú ☎ (511) 613-8300

www.desco.org.pe

Setiembre del 2023

Contenido

Presentación	9
Parte I	
Ensayos	
20 años de descentralización: pecados originales y grandes fallas de la reforma <i>Eduardo Ballón E.</i>	25
Descentralización: expectativas y realidad dos décadas después <i>Edgardo Cruzado S. y Moraima Espinoza P.</i>	45
La implementación de la descentralización en el Perú, 20 años después <i>José Pisconte R.</i>	67
El gasto público es un problema de cantidad y también de calidad <i>Epifanio Baca T. / Esteban Valle-Riestra P. / Dudikof Huamani A. / Aida Moreno A.</i>	83
El sistema de agronegocios en el Perú: de la agricultura familiar al negocio agroalimentario <i>Ronal Fernández B.</i>	99
La descentralización y la pequeña minería en Arequipa: desafíos y una mirada hacia el futuro <i>Gladys Márquez Ch.</i>	123
Descentralización fiscal en Loreto: 20 años de experiencia <i>Roger Grandez R.</i>	139

Las nuevas autoridades políticas regionales y el proceso de descentralización <i>Jorge Sáenz A.</i>	163
Petroperú: un primer balance De la crisis reputacional a la crisis de liquidez y el aporte de capital <i>Humberto Campodónico Sánchez</i>	181
Parte II	
Estudios	
Impacto de la transferencia de funciones en la administración y gestión forestal. Ucayali, Huánuco y Selva Central <i>Harry Tueros Z.</i>	221
El fracaso de la descentralización y el Sur <i>Rodolfo Marquina B.</i>	257
Comités de vigilancia y control de los presupuestos participativos. Aportes contra la corrupción en la región Junín <i>Alejandro Arrieta D.</i>	281
Notas de autoras y autores	299

Presentación

Desde la fundación de la República, la descentralización ha sido una promesa incumplida en nuestro país. La mayoría de textos constitucionales peruanos promulgados desde el inicio del mencionado periodo disponen que debe organizarse el poder del Estado en forma descentralizada. De las doce Constituciones, ocho de ellas lo indican expresamente. En el primer siglo de vida republicana tuvimos seis proyectos descentralistas: cuatro en Constituciones y dos en leyes especiales (1873-1886), además de algunas normas parciales como la Ley de Municipalidades de Manuel Pardo o el intento de descentralización fiscal de Andrés Avelino Cáceres, promovida el año 1886, hasta llegar a la Ley de Consejos Descentralizados en los años treinta del siglo pasado¹.

El proceso actual, que ya cumplió más de 20 años, no es, entonces, novedad, pero es sí el de más larga duración de nuestra historia, además

¹ Sobre el particular, ver: Contreras, Carlos. «Centralismo y descentralización en la historia del Perú independiente». En: Carlos Contreras, ed. *El aprendizaje del capitalismo: Estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2004, pp. 273-305. Ver también: Dammert, Manuel. *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial. Volumen I. Serie Gestión Pública*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes) - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2003.

de estar considerado como la reforma política más importante del Perú del siglo XXI. La descentralización en curso, tras la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización, ha sido sucesivamente considerada como incompleta, inconclusa, fallida y hasta fracasada. A este diagnóstico general, que se generalizó en la segunda década del siglo, se fueron sumando muchas y diversas voces con distintas propuestas de ajuste, o exigiendo abiertamente su reorientación.

A lo largo de estos años se han hechos múltiples estudios y balances sobre este intento descentralizador², algunos oficiales y la mayoría desde la academia, la cooperación internacional y distintos sectores de la sociedad civil. Todos ofrecen amplios recorridos y diversas perspectivas sobre la marcha de la reforma y sus distintos aspectos, pero la mayoría coincide en que la descentralización perdió su ritmo y el consenso sobre su orientación general. Mas allá de reconocer algunos avances (elecciones democráticas ininterrumpidas en las municipalidades desde los años 80 y regionales desde inicios del presente siglo, incorporación de la participación en el presupuesto de los gobiernos subnacionales, etc.), aunque muy lejos del nivel deseable, críticos y defensores coinciden en que tras 20 años de marcha la reforma exige ser debatida para construir el consenso social, político e institucional sobre lo que esperamos de ella, del desempeño del Estado en su conjunto, así como de los gobiernos regionales y municipales. Solo a partir de esa base se podrán definir las nuevas orientaciones que la descentralización requiere para cumplir su promesa de contribuir a una distribución más equitativa del poder y las oportunidades en el país.

La descentralización, hay que recordarlo, es un modelo de organización del Estado para asegurar su función constitucional en los campos político, administrativo, social, económico y cultural, así como en la protección de los recursos naturales y del medioambiente. Uno de sus resultados centrales debe ser la entrega de servicios públicos

² Sobre el tema, ver: Molina, Raúl. *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Lima: Acuerdo Nacional, 2016.

eficaces, eficientes, con calidad y sostenibles, capaces de responder a las necesidades ciudadanas de cada territorio, cerrando las brechas de acceso a infraestructura, garantizando la igualdad de derechos y protegiendo la diversidad. El modelo de Estado que se pretende es territorial y no sectorial como ha sido a lo largo de toda nuestra historia. En sentido estricto, se trata de un medio para promover oportunidades de desarrollo más equitativamente distribuidas en el territorio y más próximas a las personas, reconociendo que el Estado tiene un rol insustituible en la materia, así como en la formación de las capacidades necesarias para ese proceso, y en la representación y procesamiento democrático de las diferencias entre los intereses de los ciudadanos y ciudadanas.

A más de 20 años de la actual descentralización en el país, ciudadanos/ ciudadanas y autoridades tenemos claro que esta importante reforma está muy lejos de contribuir en la construcción de un Estado más eficaz y eficiente para servir mejor y más a las personas en todos los espacios del territorio nacional. A lo largo de estos años, como se ha señalado reiteradas veces, la reforma se mantuvo atrapada por cuatro grandes nudos que la fueron bloqueando paulatinamente: (i) su carácter fuertemente político y administrativo, que «amarró» su indispensable condición integral; (ii) su desvinculación de la indispensable reforma y modernización del Estado, tarea neurálgica postergada todo este tiempo en el país; (iii) la persistencia de una organización del territorio basada en los antiguos departamentos, subordinados a la lógica sectorial del gobierno y de la gestión nacional; y (iv) la falta de voluntad y la incapacidad para hacer de los mecanismos participativos instrumentos reales de democratización de la gestión pública regional y local.

No debe sorprendernos, en consecuencia, que tras todo el tiempo transcurrido y el esfuerzo desplegado, el 2022 Lima Metropolitana siga concentrando el 45.3% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional y que el PBI per cápita por departamento muestre un enorme desequilibrio, oscilando entre los 21 801 dólares de Moquegua y los 3012 de San Martín. Además, hay 10 departamentos con un PBI per cápita que no

alcanza la quinta parte del de Moquegua y 22 que no llegan a la mitad. Y si excluimos a este departamento por su reducida población y tomamos como referencia a Ica, observamos que 15 departamentos no logran ni la mitad de su producto por habitante.

La descentralización, como lo precisara Gonzales de Olarte en su momento³, se benefició durante varios años de la estabilización macroeconómica e institucional, y de la estabilidad democrática formal, así como del crecimiento económico y el equilibrio de los recursos fiscales que permitieron la transferencia sostenida a los gobiernos subnacionales, los cuales, pese a un limitado y lento aprendizaje de una estructura administrativa descentralizada, fueron capaces de gestionar con alguna autonomía los recursos públicos.

En ese tiempo es posible distinguir tres momentos. Uno primero, entre el 2002 y el 2005, en el que se estableció el marco normativo básico del proceso, se eligieron e instalaron los gobiernos regionales, y se constituyó el Consejo Nacional de Descentralización (CND), pero no se avanzó mucho en la descentralización efectiva de los sectores y los recursos públicos, a la par que la descentralización fiscal se subordinó a la integración de los departamentos para formar las nuevas regiones. El fracaso del referéndum de integración regional en octubre del 2005 cerró este momento.

En el segundo, entre el 2006 y el 2010, se desactivó el Consejo Nacional de Descentralización, reemplazándolo por la Secretaría de Descentralización, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), como marco en el que se concentraron las decisiones y el manejo de la reforma en el Ejecutivo, mientras simultáneamente, como parte de un discurso populista, se decretó el denominado «shock descentralista», obviando las capacidades y los procedimientos para la transferencia de

³ González de Olarte, Efraín. «Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010». En: José Rodríguez y Mario Tello, eds. *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2010, pp. 175-204.

funciones sectoriales, prácticamente sin autonomía para su ejercicio y sin recursos. Todo esto en un escenario en el que el aumento de los precios internacionales, especialmente de los minerales, resultó en un crecimiento significativo de la transferencia de los recursos por canon y regalías mineras a los gobiernos subnacionales, empezando a evidenciarse el crecimiento de la corrupción en la gestión de los territorios.

El tercer momento se inició el 2011, caracterizándose este por una tendencia a la recentralización del gasto público y la inversión. El gobierno central pasó de manejar el 68% del presupuesto total el 2012 al 75.3% el 2016, recortando especialmente los recursos de las municipalidades. La disminución del canon para los gobiernos regionales y locales producto de la caída de los precios de los minerales e hidrocarburos, así como la decisión política del gobierno de retener en el nivel central gran parte de los incrementos en el presupuesto durante su periodo, explicaban la tendencia. Dicha recentralización estuvo acompañada por el bloqueo de cualquier posibilidad de descentralización fiscal y la recentralización de las intervenciones del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), que ya habían sido transferidas a los gobiernos locales para retornar luego al gobierno nacional como parte del rol asignado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), así como por la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral el año 2014.

Ese mismo año, el gobierno de Ollanta Humala le puso freno a lo poco que se había avanzado en materia de Ordenamiento Territorial (OT), bloqueando cualquier posibilidad vinculante y mandatoria de los instrumentos en curso. En este escenario, la formación de la Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados, integrada por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, fue una respuesta desde los gobiernos descentralizados, crecientemente preocupados por los problemas de interlocución con el gobierno nacional.

Finalmente, el cuarto y último momento empezó el 2016, cuando, a pesar de las grandes limitaciones y problemas que ya evidenciaba la descentralización, el debate sobre su futuro y las decisiones sobre su presente perdieron relevancia, desplazadas por la inestabilidad política, el paulatino desplome del Estado y la pandemia de COVID-19. La crisis sanitaria del 2020 terminó por desnudar la precaria preparación y capacidad del Estado y de los gobiernos subnacionales para responder a los retos actuales, la pobre capacidad de colaboración y coordinación entre las autoridades nacionales y subnacionales, y la mala utilización de los recursos fiscales disponibles. Si bien entre ese año y el 2021 se intentó caminar hacia un enfoque territorial para fortalecer a los gobiernos subnacionales e impulsar agencias de desarrollo, a la par que se buscaban nuevas formas de articulación intergubernamental –en un contexto en el que tres de los Ejecutivos que se sucedieron requerían y buscaron su apoyo dada su gran debilidad frente al Congreso de la República, con el que estuvieron permanentemente enfrentados–, los esfuerzos no alcanzaron para reorientar una reforma que se mostraba agotada, interesadamente presentada a la opinión pública como el epicentro de la desbordante corrupción que se observaba en el país.

Las elecciones del 2021 aumentaron el volumen de la incertidumbre, de las sorpresas y de la perplejidad que ya se habían instalado en el país. El triunfo de Pedro Castillo no lo previeron ni sus promotores, la suma de discursos inverosímiles que empezaron a enarbolar desde la clase política, tampoco. Su anuncio de un cambio radical y su discurso contra el modelo económico desaparecieron tan pronto terminó la campaña y su verdadera naturaleza apareció pronto, resultando continuidad del patrimonialismo, el clientelismo y la corrupción que caracterizan a nuestra clase política. En un escenario en el que la acción de las/los vacadores de la derecha extrema no impidió que compartan posiciones e incluso votaciones con sectores originalmente perulibristas, el interés del Ejecutivo por la descentralización fue apenas instrumental, como lo

fue también su apelación identitaria al interior del país en el contexto de su suicidio político.

Los diagnósticos más recientes⁴ coinciden en identificar algunos de los límites que exhibe la reforma hoy día. La falta de iniciativa política de las élites nacionales y subnacionales aparece como un límite insalvable y explica en buena parte la inercia del proceso. Administrativamente hay una gran fragmentación de las unidades subnacionales, con gobiernos débiles, capacidades pobres y competencias superpuestas entre niveles que carecen de capacidad y voluntad de articulación, lo que explica servicios públicos deficientes y el frecuente espectáculo de la corrupción. Aunque es innegable que la descentralización impulsó una redistribución del poder político, alimentó también la desconexión entre la política nacional, regional y local, agravando un sistema de representación fragmentado y heredero de un sistema político partidario sin organizaciones sólidas que, más allá de los procesos electorales, son incapaces de controlar a sus representantes en el ejercicio del poder. Por su parte, la dimensión fiscal se caracteriza por una transferencia discrecional y limitada de recursos a los gobiernos subnacionales, su poca capacidad de generar ingresos propios y la inestabilidad presupuestaria. Finalmente, en la dimensión económica no ha habido hasta ahora capacidad para aprovechar las potencialidades y oportunidades diversas de los territorios para el crecimiento y el desarrollo, asegurando el cierre de brechas en el acceso a servicios y condiciones económicas.

El proceso aún en curso, como ocurrió con sus distintos antecedentes, muestra las grandes trabas y dificultades que existen para impulsar reformas democráticas y de gran calado de manera sostenible. El proceso

⁴ Al respecto, ver: Dosek, Tomas; Quiñón, Aaron y Elías, María Belén. *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. Documento de trabajo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (Cisepa) - Hans Seidel Stiftung, 2022. Ver también: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep). *Políticas para fortalecer el proceso de descentralización*. Lima: Confiep, 2023. En: rb.gy/eics9

actual está atravesado por distintas dinámicas que lo condicionan, de una manera u otra, como sucedió a lo largo de los últimos 20 años, teniendo como marco un modelo de crecimiento sustentado en las industrias extractivas y la agroexportación, que fue el que organizó las principales políticas y orientaciones del Estado. De un lado, un ciclo largo de crecimiento económico sostenido por el boom de las materias primas y los altos precios internacionales, con su correlato de la denominada «carrera hacia el fondo», que vivimos entre el 2002 y el 2012; del otro lado, el deterioro constante y la precarización del Estado acompañado del paulatino vaciamiento de contenido de la democracia y la disolución de la política, alimentando nuevas formas de corrupción y la pérdida de confianza que se observa en nuestra sociedad.

En este escenario, entre otras cosas, se hace urgente replantear el proceso descentralizador como parte de los pasos que requerimos como sociedad para enfrenar las desigualdades y exclusiones que nos caracterizan y, así, darle contenido a la democracia y al ejercicio de derechos a los que aspiramos. Si bien la mayoría de actores involucrados en el proceso están de acuerdo en que urge redefinir la descentralización y darle una nueva orientación, la reforma permanece abandonada, librada a su suerte y sin actores políticos que parezcan decididos a hacerse cargo de ella. Toca entonces contribuir a impulsar una voluntad política colectiva desde la sociedad, sus organizaciones e instituciones, y es en esa dirección que pretendemos encaminar esta edición de Perú Hoy.

El sentido del título que le damos a la presente entrega: Descentralización, 20 años no es nada, alude al largo tiempo de postergación que tiene una demanda que nació prácticamente con la República y que ha sido escamoteada múltiples veces a lo largo de ella. Como es claro, se concentra en el actual proceso que tras más de 20 años nos confronta con una nueva sensación de fracaso que se suma a los miedos e incertidumbres que caracterizan el actual tiempo nacional. Las lecturas que se proponen aportan reflexión y evidencias sobre la situación de la reforma, buscando

promover y ser parte de un intercambio y un debate que debe involucrar a los actores de la política, la sociedad, la economía y la cultura en el país.

*Como es frecuente en esta serie de **desco**, el libro está organizado en dos grandes secciones. En la primera de ellas presentamos nueve miradas que entregan algunos balances generales y otros de dimensiones puntuales o de territorios particulares de la descentralización, mientras en la segunda incluimos tres estudios que abordan aspectos específicos de este proceso en distintas regiones del país.*

En la parte I, Ensayos, Eduardo Ballón concluye que es claro que la descentralización está lejos de contribuir a la construcción de un Estado democrático eficaz y eficiente, capaz de servir mejor y más a las personas en todos los espacios del territorio nacional. El autor identifica un gran pecado original de la reforma del cual se derivan otros dos. Pretender que su objetivo fuera el desarrollo integral del país obviando de que se trataba apenas de uno de los componentes de un modelo de organización del Estado y no de la indispensable reforma y modernización de este, que se dejó de lado, determinó los límites de la reforma. De allí se derivan el pobre énfasis en la dimensión del enfoque territorial como la forma para organizar el Estado, que no fue abordado cabalmente, así como la falta de atención a la fragmentación electoral y la captura del micropoder territorial que devino en una nueva puerta a la corrupción. Sobre esa base, el texto identifica lo que llama grandes fallas en las dimensiones administrativa, política, fiscal y económica, para terminar ubicando a la descentralización como parte de la lucha democrática de la gente, donde se hace indispensable involucrar a la ciudadanía y a las organizaciones sociales en el intercambio y debate que hay que promover.

Edgardo Cruzado y Moraima Espinoza reconociendo que existe un acuerdo en identificar a la descentralización como el medio para conseguir el desarrollo de los territorios de forma equitativa y oportuna, se preguntan por qué ha sido tan difícil que el proyecto muestre avances y resultados concretos. En esa dirección, encuentran que la descentralización, tras la aprobación de su ley de bases, fue una «torre

de Babel» llena de desencuentros y vacíos, desvinculada de la política nacional y simultáneamente alcanzada por su desprestigio. Más allá de sus debilidades, Cruzado y Espinoza, a partir del estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), subrayan que para recuperar la legitimidad del proceso de descentralización se requiere enfocarse en los aspectos de política regional que refuercen la estructura productiva de los territorios, desde sus vocaciones productivas. En esa dirección, avanzan en identificar algunos campos donde la reforma puede mostrar aportes, pensando en una organización de servicios más eficiente y descentralizada, en la gestión de los recursos para la inversión pública, buscando recuperar la idea de que los cambios se realizan de abajo hacia arriba, reconociendo las particularidades de cada territorio, pero asegurando un monitoreo de la calidad de los servicios que se pueda demostrar a los ciudadanos y ciudadanas.

José Pisconte, en una mirada crítica al proceso, propone nueve campos/metapas para mirar y corregir: (1) la corrupción en el proceso, (2) la falta de transparencia de las autoridades, (3) la necesidad de un enfoque multianual que supere miradas cortoplacistas, (4) la débil cultura de planeamiento en los territorios, (5) la necesidad de una articulación intergubernamental efectiva, (6) la desvinculación entre los planes estratégicos institucionales y los planes operativos institucionales, (7) la rendición de cuentas, (8) la revisión de normas desfasadas y (9) la necesidad de información y manejo de datos actualizados en todos los niveles de gobierno; todas entendidas como indispensables para volver a poner en la agenda el proceso de descentralización.

Epifanio Baca, Esteban Valle Riestra, Dudikof Huamaní y Aida Moreno analizan el tema del gasto público como un problema que no es solo de cantidad, sino también de calidad. Una de las críticas más frecuentes al desempeño de los gobiernos regionales y locales es la baja ejecución del presupuesto destinado a financiar proyectos de inversión, especialmente entre aquellos que reciben recursos por canon y regalías, destacando los porcentajes de avance del gasto y los montos sin ejecutar

como muestra de la incapacidad para promover el desarrollo en sus localidades, tomando estos datos como indicadores de eficiencia del gasto público. El texto pone en evidencia la diversidad que existe entre los gobiernos subnacionales con relación a su desempeño, precisa las dificultades y deficiencias que se observan en la gestión de las inversiones y demuestran que no son condiciones exclusivas de los gobiernos subnacionales, estando también presentes en los sectores, destacando que el avance del gasto es un indicador insuficiente, que no aborda la calidad del gasto, presentando evidencias en ese sentido.

Ronal Fernández entrega una revisión de la política agraria implementada desde la última década del siglo pasado. Centrada esta en la implementación del neoliberalismo en el campo, favoreciendo a la agroexportación, la concentración de tierras y agua, las políticas de apertura de mercado y los beneficios fiscales para las/los agroexportadores. También se discuten los efectos de estas políticas, que incluyen la concentración de la propiedad de la tierra y de los recursos hídricos, la transferencia de valor generado por los trabajadores y trabajadoras agrícolas a las agroexportadoras, y la promoción de un sistema de agricultura por contrato entre pequeños y medianos productores/productoras y las grandes empresas del rubro. Tras analizar sus efectos, el autor revisa sus impactos en el territorio, incluyendo la reducción de la población en territorios rurales, migración y concentración en grandes ciudades, abandono de las tierras agrícolas en valles interandinos y las zonas altas de ganadería extensiva, incremento de la pobreza rural y de las poblaciones pobres asentadas en terrenos marginales de las grandes irrigaciones.

Gladys Márquez vincula la descentralización y la industria minera, en el caso de Arequipa, ligando la actividad con la dinámica desarrollada desde el gobierno regional, sus competencias, presupuestos y los recursos técnicos y económicos que son imprescindibles para la descentralización, hoy limitados por el incumplimiento de las competencias transferidas. El análisis se hace en un escenario en el que la autora indica que se ha

perdido la visión de lo que se quiere construir con la descentralización, lo que se agrava porque planes, propuestas y programas no son vistos de forma integral ni por los gobiernos regionales ni por el gobierno central.

Roger Grandez narra la experiencia del departamento de Loreto en su largo proceso de descentralización fiscal (entendido este como la transferencia a la región de los recursos financieros asignados por el gobierno nacional), teniendo como fuente de financiamiento la explotación de los recursos naturales de esa jurisdicción amazónica, en la forma del rendimiento porcentual por barril fiscalizado de petróleo crudo en los lotes petroleros de producción, conocido como «canon petrolero», hasta la extinción total del recurso, así como el proceso que se siguió posteriormente. Grandez concluye que Loreto dejó escapar la oportunidad de sentar las bases de un proceso de desarrollo territorial descentralizado donde se entrelazaran lo rural y lo urbano, la riqueza natural y la acumulación de riqueza material, la producción sostenible y el equilibrio de los ecosistemas, y el empleo formal y el ingreso monetario digno; finalmente, nada se redistribuyó. El texto incluye un conjunto de recomendaciones para el gobierno regional.

Jorge Sáenz, a propósito de las elecciones regionales 2022, ofrece una descripción de las principales promesas en materia de gestión de las listas que resultaron vencedoras en cada circunscripción, que es complementada con la identificación de algunas demandas presentes en los acuerdos de gobernabilidad promovidos por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (Mclcp), para concluir insistiendo en la necesidad de que la descentralización del país sea parte de la agenda política y social peruana.

Humberto Campodónico cierra esta sección del libro con un primer balance de su gestión en Petroperú, que supuso un tránsito de la aguda crisis reputacional en la que encontró la empresa a la crisis de liquidez que se produjo, así como a su difícil gestión para el aporte de capital. El balance está construido sobre una línea de tiempo a partir de los informes de las calificadoras de riesgo Fitch y Standard and Poor's. El texto, que

es un valioso testimonio personal, demuestra que no hubo continuidad, sino ruptura, entre el primer directorio nombrado por el expresidente Pedro Castillo y el que presidió Campodónico, analizando las causas de corto plazo que ocasionaron las crisis de iliquidez y haciendo hincapié en la falta de meritocracia y transparencia en la elección de los directorios, en los errores propios de la empresa, en las demoras en la construcción y arranque de la Nueva Refinería Talara, así como en la falta de consenso entre las/los actores políticos sobre la necesidad de una empresa pública que juegue un rol importante, no exclusivo, en los planes de desarrollo energético de mediano y largo plazo. En el texto, el autor analiza, en esencia, la coyuntura de corto plazo –sobre todo financiera, de iliquidez y posible desabastecimiento de combustibles– de abril a octubre del 2022.

La parte II del volumen, Estudios, presenta tres textos. Harry Tueros analiza el impacto de la transferencia de funciones en la administración y gestión forestal en Ucayali, Huánuco y la Selva Central. Según el artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, son 17 las funciones en materia agraria trasladadas a los gobiernos subnacionales. Dos de ellas que involucran la gestión de recursos forestales y fauna silvestre –desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción y otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región; y ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional– son contempladas en la investigación que quiere responder al impacto de la transferencia de las funciones mencionadas en el ámbito de las autoridades forestales de Ucayali y Huánuco, teniendo como referencia la gestión de la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre Selva Central. Para efectos del análisis se consideraron el presupuesto para la gestión de los recursos forestales y fauna silvestre, la pérdida de bosques, los trámites administrativos y la extracción forestal no autorizada de recursos forestales y de fauna silvestre.

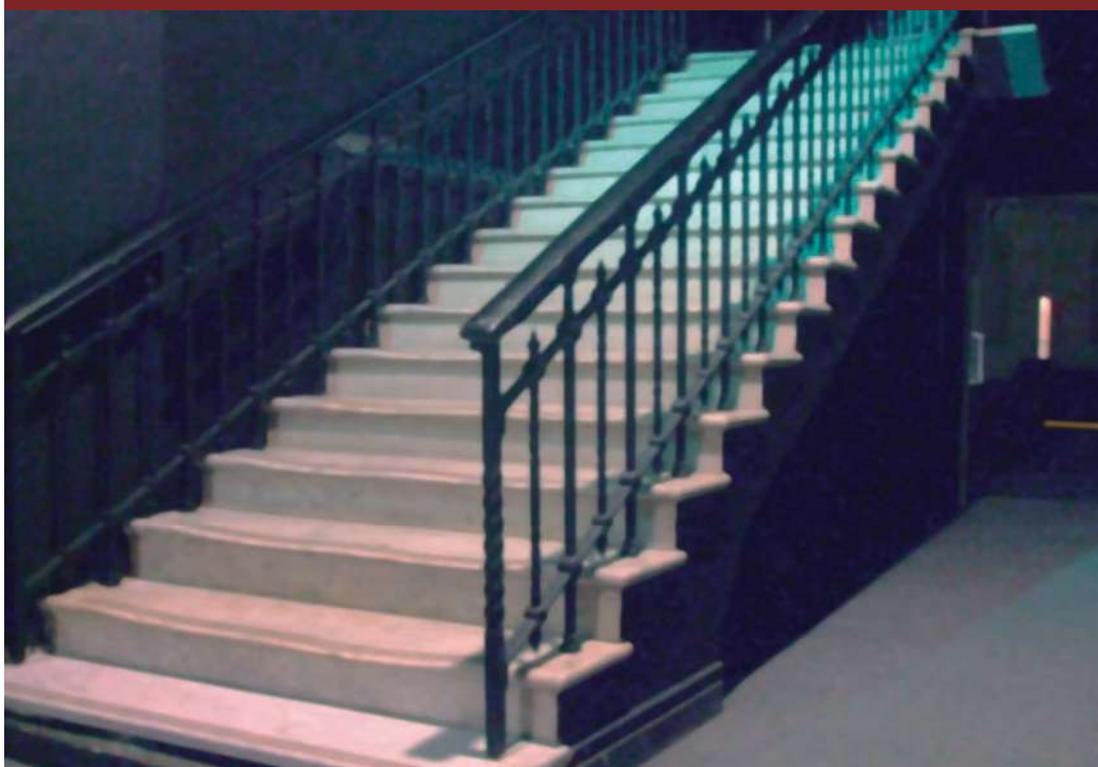
Rodolfo Marquina asume el fin de la descentralización en curso y busca un nuevo enfoque replanteando la demarcación territorial para conformar espacios geoeconómicos con posibilidades de modificar en el mediano y largo plazo el centralismo vigente, abriéndose la posibilidad de aprovechar las potencialidades de todo el territorio nacional. En esa dirección, el autor propone una alternativa de conformación de cinco macrorregiones para la discusión, buscando la configuración de espacios geoeconómicos con relaciones de complementariedad que fortalezcan sus potencialidades y permitan redefinir las relaciones con el poder central y, así, afrontar con mayor fortaleza los desafíos de reducir las desigualdades en el territorio y establecer mejores condiciones de negociación y distribución del poder, construyendo nuevas visiones como parte de un esfuerzo mayor que involucra la reforma del Estado.

Finalmente, Alejandro Arrieta entrega un texto cuyo objetivo es analizar el desenvolvimiento de los comités de vigilancia y control, y sus aportes en la lucha contra la corrupción en la ejecución de los acuerdos de los presupuestos participativos en Junín, a partir de la información de los últimos cuatro años. El autor pasa revista a la creciente corrupción en la región, al control del presupuesto participativo y del nivel de participación de las/los agentes en representación de la sociedad civil anualmente, así como a las funciones reales desplegadas por el comité de vigilancia y control en la región, presentando sus hallazgos más importantes.

Reiteramos, como siempre, que este volumen quiere aportar al debate crítico y plural, buscando los cambios necesarios para la construcción de una democracia con contenidos y procedimientos que nos ayuden a avanzar hacia una sociedad más justa e inclusiva, donde la descentralización sea un instrumento para la redistribución del poder y la organización del Estado al servicio de la gente.

Lima, agosto del 2023

Parte I
Ensayos



Epifanio Baca T. Dudikof Huamaní A.
Eduardo Ballón E. Gladys Márquez Ch.
Humberto Campodónico Sánchez Aida Moreno A.
Edgardo Cruzado S. José Pisconte R.
Moraima Espinoza P. Jorge Sáenz A.
Ronal Fernández B. Esteban Valle-Riestra P.
Roger Grandez R.

20 años de descentralización: pecados originales y grandes fallas de la reforma*

Eduardo Ballón E.

Sumilla

Desde la fundación de la República, la descentralización ha sido una promesa incumplida. La mayoría de textos constitucionales peruanos promulgados han dispuesto que debe organizarse el poder del Estado en forma descentralizada. Luego de varias pruebas y de más de 20 años de este nuevo intento, es claro que la descentralización está lejos de contribuir a la construcción de un Estado democrático eficaz y eficiente, capaz de servir mejor y más a las personas en todos los espacios del territorio nacional. En este contexto, las voces críticas y las propuestas interesadas se han multiplicado en los últimos meses, motivadas las más de ellas por la importancia que adquirieron las relaciones entre el Ejecutivo y los gobiernos regionales desde el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), en un escenario en el que se sucedieron cuatro gestiones nacionales sin partido propio y con clara minoría parlamentaria, que buscaron equilibrar tal situación a través del apoyo de las gestiones descentralizadas, tratando de construir alianzas de baja intensidad que finalmente permitieron cierto protagonismo político a las autoridades subnacionales. En ese marco, el siguiente texto busca mostrar los pecados originales y las principales fallas de este proceso de descentralización, que explican por qué es considerado como un proceso incompleto, inconcluso, fallido o, más directamente, fracasado.

A manera de introducción: una historia larga y tortuosa

DESDE LA FUNDACIÓN DE LA REPÚBLICA, la descentralización ha sido una promesa incumplida. La mayoría de textos constitucionales peruanos promulgados (8 de 12) han dispuesto que debe organizarse el poder del Estado en forma descentralizada. En la Constitución de 1828, la tercera carta política que tuvimos, se desechó definitivamente el federalismo, a pesar de que varios constituyentes simpatizaban con ese sistema pero que consideraban no oportuno por las circunstancias que atravesaba el país. Así pues, se estableció la forma de Estado unitario descentralizado, instituyendo prefectos, subprefectos y gobernadores para velar por el cumplimiento de las disposiciones emanadas por el aparato central y para ser los ejes de la unidad del Estado en departamentos, provincias y distritos¹.

En el primer siglo de vida Republicana, el país vio seis proyectos descentralistas: cuatro en Constituciones y dos en leyes especiales

* El presente texto es producto de una exposición del autor realizada en **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, en el marco del taller permanente de reflexión anual que da lugar a los volúmenes temáticos de la serie *Perú Hoy*.

¹ Paniagua Corazao, Valentín. «La Constitución de 1828 y su proyección en el Constitucionalismo Peruano». *Historia Constitucional* (revista electrónica), n.º 4. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 103-150. Ver en: rb.gy/kuyds

(1873-1886), además de algunas normas parciales, como la Ley de Municipalidades de Manuel Pardo, de 1872, o, posteriormente, la Ley de Consejos Departamentales, de 1933, previa a una nueva Constitución². El actual proceso de descentralización, la única gran reforma que fuimos capaces de intentar tras el retorno a la democracia (año 2000), fue sucesivamente considerado como incompleto, inconcluso, fallido o, más directamente, fracasado. A este diagnóstico general, que se afirmó en la segunda década del presente siglo, se fueron sumando muchas y diversas voces con distintas propuestas de ajuste, o exigiendo abiertamente su indispensable redefinición.

La pandemia de COVID-19 desnudó, por si quedaban dudas en ese momento, la precariedad de toda la gestión pública en el país. Las profundas desigualdades y las grandes brechas en la prestación de los servicios (salud, educación, agua y saneamiento, limpieza pública, gestión de residuos, seguridad, manejo de mercados, etc.) se incrementaron dramáticamente en las áreas urbanas más pobres y deprimidas, especialmente en las zonas rurales. Las limitadas capacidades para el ejercicio de las competencias de la mayoría de gobiernos descentralizados se hizo más visible, mientras que las grandes limitaciones de rectoría de los sectores aparecieron claramente como su contrapartida. En este escenario, las críticas y dudas sobre la descentralización aumentaron inevitablemente. Los niveles de corrupción se multiplicaron en los distintos sectores e instituciones del Estado, así como en muchos de los gobiernos descentralizados, aumentando el malestar y la desconfianza ciudadana en una reforma que mostró límites temprano, que se fueron profundizando ante el desinterés de los principales actores políticos y frente a la creciente distancia que siente la gente frente

² Sobre el particular, ver: Contreras, Carlos. «Centralismo y descentralización en la historia del Perú independiente». En: Carlos Contreras, ed. *El Aprendizaje del Capitalismo: Estudios de Historia Económica y Social del Perú Republicano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2004, pp. 273-305.

al Estado y la política. Los efectos de la recesión económica y el encierro impactaron desigualmente en los territorios, golpeando duramente a muchos de ellos y afectando el empleo y los ingresos en todos, evidenciando la necesidad y la importancia de estrategias de desarrollo territorial en base a las potencialidades y posibilidades de cada zona.

Luego de más de 20 años de este nuevo intento descentralista, es claro que estamos lejos de contribuir a la construcción de un Estado democrático eficaz y eficiente, capaz de servir mejor y más a las personas en todos los espacios del territorio nacional. En este contexto, las voces críticas y las propuestas interesadas se han multiplicado en los últimos meses, motivadas las más de ellas por la importancia que adquirieron las relaciones entre el Ejecutivo y los gobiernos regionales desde el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), en un escenario en el que se sucedieron cuatro gestiones nacionales sin partido propio y con clara minoría parlamentaria, que buscaron equilibrar tal situación a través del apoyo de las gestiones descentralizadas, tratando de construir alianzas de baja intensidad que finalmente permitieron cierto protagonismo político a las autoridades subnacionales. En ese marco, durante el estallido social que vivimos desde diciembre del 2022, al lado de las demandas democráticas (la renuncia de la presidenta Dina Boluarte, la convocatoria a elecciones generales adelantadas y la consulta sobre una Asamblea Constituyente), emergió con claridad meridiana el cuestionamiento al centralismo limeño y su distancia de la realidad del interior.

Cabe recalcar que desde que se inició el actual proceso, se han realizado diversos estudios y balances sobre el mismo, unos oficiales, otros no. Todos con amplios recorridos y diversas perspectivas sobre los avances y limitaciones de la reforma, aunque la mayoría coincidiendo hace ya buen rato en que la descentralización perdió su ritmo y, más aún, claridad y consenso sobre su orientación general. A inicios del año 2016, el Acuerdo

Nacional promovió la realización de un análisis comparativo de los principales balances que existían hasta ese momento de nuestro proceso descentralista. Dicho esfuerzo recogió el trabajo sistemático del Estado, de algunas organizaciones de la sociedad civil y de la academia, así como de estudios y sistematizaciones de algunas de las asociaciones de los gobiernos subnacionales³.

Hay que recordar que muchas de esas organizaciones e instituciones producían informes y/o evaluaciones cada año. A esa lógica de balances anuales y más generales, como es notorio, se añade la gran cantidad de investigaciones, evaluaciones, balances sectoriales y análisis específicos de muchas de las distintas dimensiones de la descentralización, a lo que también deben sumarse la construcción y el uso frecuente de distintos indicadores que buscan medir los progresos y retrocesos en dimensiones particulares del desarrollo y la descentralización. Índices como los de desarrollo humano y sobre la densidad del Estado (medidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–), la competitividad (trabajado por Centrum-PUCP, el Instituto Peruano de Economía y el Ministerio de Economía y Finanzas), el progreso social, entre otros, así como diversas pruebas puntuales (como las de rendimiento escolar), contribuyen de distinta manera a los balances posibles sobre la descentralización, como lo hacen también varios estudios que tienen un carácter prospectivo en las lecturas que proponen⁴. Así las cosas, conviene tener claros los pecados originales y las fallas de nacimiento de la reforma.

³ Molina, Raúl. *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Lima: Acuerdo Nacional, 2016.

⁴ Un buen ejemplo es la reciente publicación de la Sociedad Nacional de Industrias: Sociedad Nacional de Industrias (SNI). *Perú regiones al 2031*. Lima: SNI, 2022.

La descentralización no es la reforma del Estado

A inicios de este siglo, tras el retorno a la democracia, el desafío de descentralizar el poder político adquirió importancia, pues simultáneamente diversos actores políticos y sociales exigían el relanzamiento de este proceso (bloqueado durante la década del 90 del siglo pasado) como parte de la necesaria relegitimación del Estado, tras la década fujimorista⁵, bajo el supuesto de que las autoridades locales conocerían mejor las demandas y necesidades de la ciudadanía, dada su cercanía en el territorio y la mayor participación de aquella en el gobierno subnacional. Pensaban que con la descentralización existía la posibilidad de recuperar simultáneamente la legitimidad del Estado y de generar efectividad en su intervención, en un escenario en el que este se encontraba absolutamente desgastado.

La ciudadanía lo deseaba porque en su imaginario era casi una condición para asegurar la democracia⁶. Era una manera de acercarse al Estado y de descentralizar el poder de Lima. Los principales actores políticos, por su parte, sentían que la descentralización era necesaria para garantizar una efectiva transición a la democracia. El consenso inicial fue de corta duración y alcanzó apenas para la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización y de la reforma constitucional correspondiente.

El gran pecado original de la reforma, del que se derivan los otros dos más importantes, fue creer que su objetivo era «el desarrollo integral del país». La Ley de Bases de la Descentralización y la propia

⁵ Eaton, Kent. *Territory and ideology in Latin America. Policy conflicts between national and subnational governments*. Oxford: University Press, 2017.

⁶ Una encuesta de Imasen, realizada en setiembre del 2001, a pedido del IEP, mostraba que el grueso de la población se consideraba descentralista, si consideramos como descentralistas a quienes respondieron ser más o menos descentralistas, descentralistas o muy descentralistas, y como no descentralistas a los que dijeron ser poco o nada descentralistas. 73% aparecía como descentralista y 27% como no descentralista. Ver: IEP. *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización? Resultados de una encuesta de opinión*. Lima: IEP, 2002. En: rb.gy/evmx0

Constitución le pusieron esa responsabilidad central, obviando de que se trataba apenas de uno de los componentes de un modelo de organización del Estado para asegurar el cumplimiento de su función constitucional en el campo político-administrativo, social, económico y cultural, asegurando la protección de los recursos naturales y del medioambiente a partir del fortalecimiento de las municipalidades y regiones como entidades fundamentales de la organización político-administrativa del Estado, así como de la participación activa de la ciudadanía en las decisiones y los asuntos públicos, donde uno de sus resultados, no el único como muchas/muchos pretenden, deben ser servicios públicos eficaces, eficientes, con calidad y sostenibles, que respondan a las necesidades de ciudadanas y ciudadanos en todo el territorio nacional, cerrando brechas de acceso e infraestructura, garantizando igualdad de derechos y respetando y protegiendo la diversidad. En otras palabras, la descentralización debió ser una forma de distribución del poder y de las capacidades para un Estado democrático y efectivo, y no una reforma que resuelva el desafío largamente postergado de la indispensable reforma del Estado.

El papel fundamental de la descentralización es acercar el Estado a la gente para darle respuestas mejor adaptadas a las necesidades diferenciadas de las distintas colectividades territoriales. En sentido estricto, debe tratarse de un medio para promover oportunidades de desarrollo más equitativamente distribuidas en el territorio y más próximas a las personas y a sus características, asumiendo que el Estado tiene un rol irrenunciable en la materia, así como en la formación de las capacidades necesarias para ese proceso y en la representación y procesamiento democrático de las diferencias entre los intereses de los ciudadanos y ciudadanas. En esta perspectiva, toda descentralización tiene cuatro grandes dimensiones: administrativa, política, fiscal y económica, atravesadas por un enfoque territorial que se caracteriza por relieves el territorio, es decir, el espacio donde se concentran

y articulan una diversidad de aspectos de tipo social, político, ambiental y productivo, lo que es posible dadas las condiciones de los recursos naturales y humanos disponibles.

El territorio tiene que estar en el centro de la reforma del Estado y de la descentralización

El enfoque territorial exige un énfasis en esa dimensión como la forma para organizar el Estado, lo que no fue abordado de manera cabal y que, cuando lo fue, se hizo tarde y parcialmente. Pensar el desarrollo territorialmente, y la consiguiente organización del Estado, supone considerar otras variables y cuestionar la manera como aquél se ha planteado históricamente, introduciendo dimensiones que incluyan las aglomeraciones urbanas y su relación con lo rural, las características físicas del territorio, la oferta de capital natural, las distancias, el asentamiento del poder, las circunscripciones territoriales y administrativas, las relaciones entre las sedes del poder y sus periferias, etc.

Ello, junto con una valoración de lo local con lo regional, lo nacional y lo global, donde se pueden hallar características específicas o materias primas para la reproducción del capital. Se trata pues de una aproximación que obliga a mirar el desarrollo superando una visión tanto sectorial (ministerios y políticas sectoriales) como radial de la economía (desde un centro a la periferia), ya que el territorio necesariamente obliga a articular a los actores, sectores, escalas e instituciones que lo componen.

La descentralización supone siempre la propia reforma del Estado y un énfasis en dos cosas fundamentales: la demarcación territorial y su ordenamiento, ambas como base para su organización, aspectos que no fueron seriamente abordados en ningún momento, siendo ello el segundo gran pecado del proceso. Ordenamiento y demarcación territorial son temas definitivamente pendientes que no se resuelven a través de las

agencias de desarrollo territorial, no obstante su importancia. No hemos avanzado en articular la política de demarcación y organización del territorio con la de ordenamiento territorial, políticas públicas que debieran estar articuladas bajo una visión de desarrollo territorial y que, cuando existen, se limitan a decisiones administrativas y/o burocráticas. El gran capital y sus necesidades continúan siendo los grandes «organizadores» del territorio⁷. Desde el Estado se sigue sin entender que las estrategias de desarrollo serán diferenciadas, dependiendo de las características particulares de cada departamento, las que varían grandemente, como se desprende de los distintos estudios de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) realizados.

En materia de demarcación territorial, según la normativa actual, para la creación de distritos se requiere que el ámbito distrital cuente con 12 000 habitantes en Costa, 3800 en Sierra y 4000 en Selva, así como una tasa de crecimiento poblacional positiva. Considerando dichos criterios, y según el último censo de población y vivienda, existen cerca de 900 distritos con población por debajo de lo requerido, de los cuales 557 tienen una tasa de crecimiento negativo. Entre el 2003 y el 2021 se crearon 46 nuevas municipalidades, 44 distritales y dos provinciales⁸; en las últimas dos décadas se crearon más de 900 municipalidades de centro poblado⁹ que presionan para convertirse en distritos; a lo que se le suma el Congreso de la República que también presiona por crear

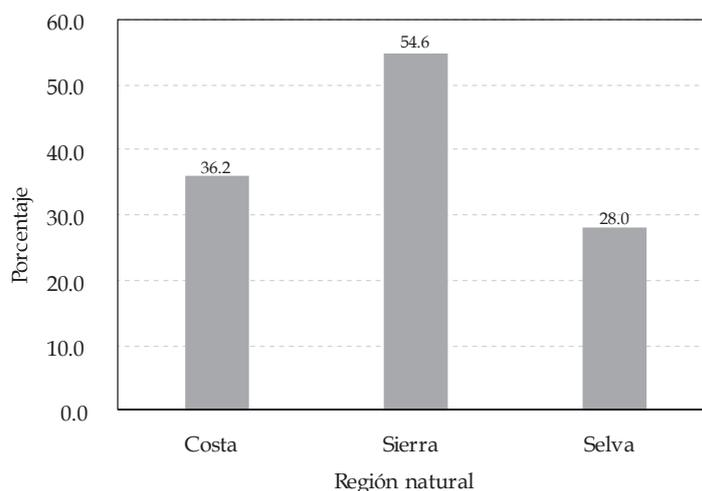
⁷ Ballón, Eduardo; Campana, Álvaro y Glave, Marisa. «Ordenamiento territorial: entre el entrapamiento normativo y la reterritorialización del capital». En: **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Hacia otro desarrollo*. Lima: **desco**, 2015, pp. 153-176.

⁸ Dosek, Tomás; Quiñón, Aaron y Elías, María Belén. *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. Documento de trabajo. Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (Cisepa) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Hans Seidel Stiftung, 2022.

⁹ Ayala, Henry; Arriola, Giovanni y Cantuarias, Pamela. *En busca del distrito prometido. Participación directa y consulta vecinal en Alto Trujillo*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2020.

más¹⁰. Esta dinámica agravará las limitaciones que ya se tienen para la prestación de bienes y servicios con calidad a la ciudadanía, como ya lo sufren al menos 1000 distritos que cuentan con una población por debajo de 5000 personas (dispersas en caseríos o pequeños centros poblados). El gráfico n° 1 es muy claro al respecto.

Gráfico n° 1
Porcentaje de distritos que no cumplen con el mínimo de población requerida



Fuente: Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, 2017.

En este escenario difícil, tardíamente desde el 2016 se decidió buscar que las políticas nacionales, con participación de los tres niveles de gobierno, tengan orientaciones claras para generar bienestar en todos los ciudadanos y ciudadanas, partiendo del

¹⁰ Hidalgo, Martín y Boyco, Alejandro. «El Congreso buscó crear 186 distritos en solo cinco años». *El Comercio*, Lima, 19 de julio del 2021.

reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios¹¹. En este marco general, para reforzar la descentralización desde un enfoque territorial y revitalizar el rol de los gobiernos regionales y locales, se establecieron estrategias complementarias para contribuir al logro de resultados observables en los territorios. El discurso desde entonces hizo énfasis en el tránsito de una visión administrativa, sectorial y de gestión de la descentralización hacia una de desarrollo territorial que deberá involucrar varios y profundos cambios en el funcionamiento del Estado peruano, donde se pretende que el desarrollo económico y social se constituya en el eje de la reforma, donde los esfuerzos públicos deberían enfocarse en los beneficios que el proceso debe garantizar a los ciudadanos y ciudadanas: el acceso pleno a servicios públicos básicos de calidad y a oportunidades económicas para desarrollar su potencial como personas¹².

En esa dirección se impulsaron mecanismos de coordinación, no por limitados menos importantes, como el GORE Ejecutivo y el MUNI Ejecutivo, que permiten priorizar las intervenciones públicas en los territorios, así como generar agendas para cada departamento del país. También se han dado pasos para mejorar en algo la institucionalidad, como la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial el 2016, la modificación del reglamento de organización y funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y se ha mejorado inicialmente la predictibilidad en la asignación de recursos, así como se ha adelantado en la promoción del desarrollo territorial mediante las agencias regionales de desarrollo.

¹¹ Dulanto, Guillermo. *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano* (tesis doctoral). Pamplona: Instituto Empresa y Humanismo (Universidad de Navarra), 2017. En: rb.gy/vprlq

¹² Glave, Marisa y Ballón, Eduardo. *Hacia una nueva narrativa descentralista. Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2021.

La fragmentación electoral y la captura del micropoder territorial: puerta a la corrupción

La dimensión política de la descentralización tiene por objeto entregar más poder para la toma de decisiones a las y los ciudadanos, y a sus representantes elegidos, como parte de la democratización del Estado y de la entrega a ambos de mayor participación e influencia en la formulación e implementación de las políticas públicas. En este sentido, tras estos 20 años de proceso, formalmente se abrió el sistema político mediante la creación de un nivel intermedio de gobierno democráticamente elegido (gobernador/gobernadora, alcalde/alcaldesa), el surgimiento y la incorporación de agrupaciones políticas de carácter territorial (movimientos regionales) y la creación y promoción de mecanismos de participación ciudadana en regiones y localidades.

Pese a dicha apertura, incorporación y una mayor participación, la descentralización, inicialmente percibida como una respuesta a las necesidades de representación y gobernabilidad en los diversos territorios, acercando el Estado a la gente¹³ y logrando gobiernos subnacionales y locales sólidos, luego de este tiempo es obvio que está en crisis¹⁴. Desde hace años, los análisis de las dinámicas políticas y electorales en el nivel descentralizado han llamado la atención sobre la débil conexión que existe entre la política nacional, regional y local¹⁵. Sin duda, la política electoral peruana no está estructurada nacionalmente. Hay grandes diferencias entre actores,

¹³ Tanaka, Martín. «Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación?». En: Martha Lucía Márquez, Eduardo Pastrana y Guillermo Hoyos, eds. *Democracia y ciudadanía. Problemas, promesas y experiencias en la Región Andina*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana - Goethe Institut - Fescol, 2009, pp. 105-138.

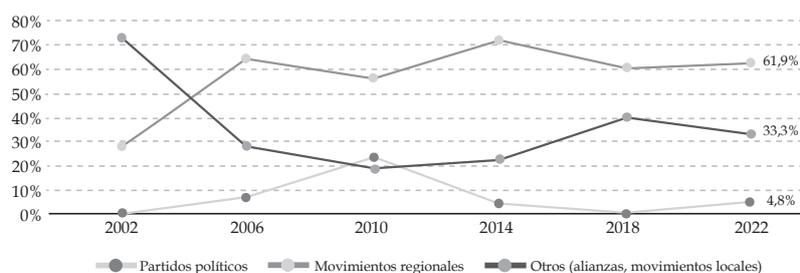
¹⁴ Glave, Marisa y Ballón, Eduardo. *Hacia una nueva narrativa descentralista. Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente*. Lima: GPC, 2021.

¹⁵ Glave, Manuel y Damonte, Gerardo (editores). *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos. Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), 2016.

dinámicas y resultados entre los distintos niveles de gobierno. Tenemos un sistema de representación fragmentado, incongruente y con una pobre articulación entre la representación nacional (los partidos) y la representación subnacional.

Desde el año 2002 se formaron movimientos regionales que permiten seleccionar y aglutinar a las candidatas y candidatos más competitivos entre sí, aunque sea de manera momentánea, muchos con una historia de vinculación previa con los partidos nacionales. La relevancia de estas agrupaciones de independientes en dichos espacios está vinculada a la ausencia de incentivos para invertir en organizaciones políticas duraderas, así como en la debilidad institucional de los gobiernos regionales¹⁶. Como resultado de este proceso de «doble entrada» –partidos nacionales deslegitimados y en crisis, pero con inscripción, compitiendo con movimientos regionales y locales emergentes–, el escenario electoral subnacional se fue fragmentando cada vez más.

Gráfico n° 2
Proporción de circunscripciones regionales ganadas según tipo de organización política 2002-2022



Fuente: Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob) - Jurado Nacional de Elecciones (JNE) - Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Actualizado al 18 de octubre del 2022.

Elaboración: Equipo de investigación de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del JNE.

¹⁶ Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

La literatura sobre los movimientos regionales no es abundante, aunque los estudios puntuales sobre sus alcances y su significado aumentaron en los últimos años. Inicialmente vistos como plataformas de *outsiders*, se creyó que eran el punto de partida para la formación de organizaciones fuertes, pese a su dificultad para consolidarse una vez logrado su triunfo. Así, de las miradas inicialmente entusiastas, paulatinamente se desarrollaron argumentos críticos frente a la gran mayoría, haciendo hincapié en la fragmentación de la política, su débil o nula institucionalidad, su volatilidad y la ausencia de planteamientos y propuestas, además de su precario enraizamiento en la sociedad¹⁷.

Se desarrollaron en consecuencia regímenes regionales diferentes del nacional, donde los espacios públicos terminan organizados por sus propios líderes, articulaciones sociales y organizaciones políticas. Esas organizaciones se explican por el funcionamiento de un sistema de «redes», una forma de cooperación entre las personas, que empieza en la sociedad y pasa al mundo de la política, donde la persistencia de esos entramados y de su forma de hacer política se explican por su relativo éxito electoral¹⁸. Por esta vía se produce la captura del «micro» poder de los territorios y una fragmentación política muy grande que limita la interlocución entre niveles de gobierno y gestión.

Es en esta dinámica donde la política y el financiamiento electoral se han convertido desde hace años en una puerta abierta para la corrupción¹⁹. Percibida desde el 2016 como el principal

¹⁷ Sobre el particular, ver: Seifert, Manuel. *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales: las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, 2014.

¹⁸ Vilca, Paulo. *La persistencia de la política: redes políticas en el altiplano puneño* (tesis de maestría). Lima: PUCP, 2014.

¹⁹ Sobre el particular, ver: Vega Luna, Eduardo; Rojas Medrano, José Carlos; Elías Ayay, Lorena; Koechlin Costa, José Guillermo y Solórzano Salleres, Ximena. *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung - Universidad Antonio Ruiz de Montoya, 2018. Ver también: Ballón, Eduardo. «Sobre corrupción y descentralización».

problema del país, la corrupción consumía el 2020 más del 10% del presupuesto general de la nación²⁰, según la Contraloría General de la República. El costo inmediato de ello es la desconfianza total en las instituciones, especialmente en las de representación, ya sea Congreso, partidos o gobiernos regionales y locales, hasta el extremo de que, a fines del 2022, ninguno de estos superaba el 10% de la confianza ciudadana.

Las grandes fallas de la reforma

A los tres grandes pecados originales mencionados se sumaron múltiples «fallas» en las distintas dimensiones de la reforma, como las llamó la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)²¹. De ellas, destacamos las más importantes.

En la dimensión administrativa:

1. Yuxtaposición de tres diseños organizacionales en los gobiernos regionales: el del marco normativo, el de la estructura administrativa central de los anteriores Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y el de las direcciones regionales sectoriales.
2. Sistemas administrativos restrictivos, seis de los cuales son controlados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y centrados en el control del gasto.

En: **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Corrupción, más allá de la ley*. Lima: **desco**, 2020, pp. 105-124.

²⁰ Shack, Nelson; Pérez, Jennifer y Portugal, Luis. *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria*. Lima: Contraloría General de la República (CGR), 2020. Ver en: rb.gy/4g9hy

²¹ Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR, 2015.

3. Un sistema de acreditación que nunca operó y una transferencia de funciones burocrática sin enfoque de gestión, sin las herramientas para el cumplimiento de las funciones ni los recursos necesarios.
4. Un sistema de empleo público congelado y con autoridades descentralizadas sin recursos ni poderes administrativos mínimos para avanzar en la materia.
5. Ministerios organizados sectorialmente y sin articulación interministerial.
6. Ausencia de sistemas de coordinación en los territorios.

En la dimensión política:

1. Las leyes de la descentralización multiplicaron los mecanismos y espacios de participación ciudadana: planes de desarrollo concertado, consejos de coordinación local y regional, presupuesto participativo y revocatoria de autoridades, que se fueron desgastando desde el momento mismo de su diseño. Por ejemplo, el presupuesto participativo, que fue el mecanismo más exitoso, muestra varios retrocesos que se suman a su diseño vertical, destacando el poder de decisión de los equipos técnicos, la enorme mayoría de ellos gubernamentales, que frecuentemente resisten propuestas de las organizaciones de la sociedad civil argumentando que los estándares del MEF condicionan la viabilidad de sus proyectos, redireccionando la deliberación hacia los planes y prioridades del gobierno²², asunto facilitado por el carácter no vinculante del proceso. De allí que su éxito o fracaso

²² McNulty, Stephanie y Guerra García, Gustavo. «Politics and promises: exploring fifteen years of Peru's participatory decentralization reform». *Public Organization Review*, vol. 19, n.º 1. Berlín: Public Organization Review, 2019, pp. 45-64. En: rb.gy/z0ess

recaiga finalmente en la voluntad y la discrecionalidad de las autoridades subnacionales.

2. Crisis de representación, que es a nivel nacional, donde los partidos y movimientos son incapaces de controlar a sus representantes en el ejercicio del poder.
3. La conducción del proceso, no obstante de haberse constituido el Consejo de Coordinación Intergubernamental el 2021, 14 años después del mandato de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sigue siendo, en términos generales, de arriba hacia abajo.

En la dimensión fiscal:

1. Un presupuesto público inercial y desligado de las necesidades del presente y del desempeño de la gestión, donde el gobierno central mantiene el control de la mayoría de recursos y de todas las grandes decisiones.
2. Transferencias fuertemente discrecionales y poco predictibles a pesar de los esfuerzos.
3. El gobierno nacional mantiene un control casi total de la recaudación.
4. Desvinculación entre las funciones y el presupuesto, así como una mala distribución entre gastos corrientes y gastos de inversión.
5. El canon como factor de distorsión e inequidad, además de los problemas de volatilidad de los recursos presupuestales por sus fluctuaciones y la dependencia de las transferencias relacionadas con la minería y los hidrocarburos para realizar inversiones.

Finalmente, en la dimensión económica:

1. Los límites a la diversificación productiva y la dependencia de la exportación de materias primas generan un crecimiento concentrado en algunas regiones, aumentándose así la desigualdad territorial²³, lo que está correlacionado con el desarrollo disímil de infraestructura y servicios.
2. La relación perversa entre competitividad, densidad del Estado y pobreza en la distribución de recursos profundiza las brechas territoriales, donde son los territorios más competitivos, con menos pobres y mayor presencia del Estado, los que reciben mayores recursos.
3. Las políticas de desarrollo rural fueron reemplazadas por estrategias de alivio de la pobreza, impidiendo la conexión de los espacios rurales y sus potencialidades con las dinámicas urbanas y de mercado existentes.

Para acabar....

La descentralización requiere de un liderazgo político que enfrente el desafío de replantearla radicalmente. Los partidos políticos y las agrupaciones regionales tienen que reconstruir su razón de ser y desarrollarse en los territorios. Las organizaciones sociales y la sociedad civil deben construir un nuevo protagonismo y evitar el uso discursivo e instrumental de la descentralización, que para ser tal debe ser parte del sentido de la democracia y de la lucha contra las desigualdades, así como de nuestros problemas estructurales, que, como sabemos bien, son de larga duración. Como se sostiene en un texto reciente, la descentralización es parte de la lucha democrática de la gente, lo que hace indispensable involucrar a

²³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*. París: OECD Publishing, 2016.

la ciudadanía y a las organizaciones sociales en el intercambio y debate que ya se está iniciando en el país al respecto de este proceso²⁴.

En las últimas semanas, el ex ministro de Economía, David Tuesta, y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), con un conjunto de propuestas elaboradas por Apoyo Consultoría²⁵, se han lanzado al ruedo y participan del debate planteado. Que Tuesta olvide que fue funcionario del MEF y ministro de Economía en un tramo del proceso y que los segundos guardaran silencio sobre el tema los años anteriores y ahora ofrezcan 21 propuestas, responde a sus temores e intereses en el escenario de polarización y conflictividad que vivimos hoy. Como es obvio, dejan de lado muchos de los temas que planteamos en este texto. Reconocerlos los obligaría a mirar el modelo neoliberal al que responde nuestro Estado, y que ellos/ellas defienden, lo que les exigiría pronunciarse sobre los límites de la diversificación productiva y sobre la dependencia de la exportación de materias primas, sobre el planeamiento estratégico y su mandato sobre la descentralización fiscal, sobre la generación de valor agregado y la mejora de la productividad, o sobre el desarrollo rural más allá de la agroexportación.

²⁴ Pacheco Ponce, Fernando. «Hablemos de regionalización». *comunesrevista.com*, Lima, 1 de junio del 2023. En: rb.gy/wrwk0

²⁵ Apoyo Consultoría. *Políticas para fortalecer el proceso de descentralización*. Lima: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), 2023. Ver en: rb.gy/b0y1p

**Descentralización: expectativas y realidad
dos décadas después***

Edgardo Cruzado S. y Moraima Espinoza P.

Sumilla

A lo largo de los más de 20 años del proceso de descentralización, y a pesar de sus aciertos y fallas, ha existido y existe una amplia coincidencia sobre la importancia de esta política de Estado. La descentralización debería ser el medio para conseguir el desarrollo de los territorios de forma equitativa y oportuna. Si estamos de acuerdo con ello, ¿por qué ha sido tan difícil que el proceso muestre avances y resultados concretos? Este artículo busca analizar algunos elementos relevantes del proceso y cómo estos se condicen con las ideas y expectativas de hace 20 años atrás, desde aspectos institucionales y normativos, hasta elementos políticos y sociales, todo ello desde una mirada crítica del proceso, hasta una mirada más positiva y propositiva. En ese sentido, identificamos algunas oportunidades de mejora con la finalidad de ubicar luces, no al final, pero sí en medio del camino de una reforma trascendental para nuestro país y su gente: la descentralización.

Introducción

desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, nos invitó a reflexionar sobre los elementos del proceso de descentralización peruano que han potenciado la sensación colectiva de que este no ha cubierto las expectativas, no solo de quienes lo han impulsado, sino, sobre todo, de quienes recibirían sus beneficios, las personas que viven lejos de Lima, que perciben que la distancia, en tiempo y en oportunidades, no ha disminuido significativamente en estos más de 20 años de proceso.

Para empezar a responder a la pregunta sobre aquellos elementos negativos para la percepción del proceso de descentralización, buscamos un antiguo documento del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), elaborado por un grupo de investigadores al inicio del proceso, para identificar las expectativas de las y los peruanos en torno a la descentralización. La definición más usada, según la encuesta realizada en ese momento, utilizando una pregunta abierta, relacionaba el concepto de descentralización con el desarrollo equitativo de los distintos departamentos. Es decir, se esperaba que, con el proceso de descentralización, las disparidades entre departamentos, sobre todo entre Lima y el resto del país, se acortasen (47.3%). En las siguientes posiciones, pero bastante más lejos, se definía la descentralización como la transferencia del poder de decisión (20%), la formación de gobiernos regionales (14.6%),

* El presente texto es producto de una exposición del autor realizada en **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, en el marco del taller permanente de reflexión anual que da lugar a los volúmenes temáticos de la serie *Perú Hoy*.

el establecimiento del Congreso con distritos electorales múltiples (7.8%) y la asignación de mayores recursos a los departamentos en relación con Lima (5.9%). Ver el cuadro n° 1.

Cuadro n° 1
Definiciones de descentralización

1	Promover igual desarrollo en todos los departamentos.	47.3%
2	Transferir poder de decisión.	20.0%
3	Formar gobiernos regionales.	14.6%
4	Congreso con distritos múltiples.	7.8%
5	Más recursos a los departamentos y menos recursos a Lima.	5.9%

Fuente: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización? Resultados de una encuesta de opinión*. Lima: IEP, 2002. En: bit.ly/3G9JRDg

Desde la perspectiva de la ciudadanía, la descentralización, tanto como la presencia del Estado, son indispensables para mejorar los servicios públicos que reciben en cada una de sus localidades. Por ejemplo, el 80% de las/los encuestados opinaba que la descentralización es necesaria para que mejore la educación en su localidad, mientras el 78% la consideraba imprescindible para mejorar la economía local. Esto se repite a lo largo de toda la encuesta, lo que demuestra que la descentralización está fuertemente identificada con el desarrollo económico.

A continuación, presentaremos los elementos que más resaltan en nuestro actual proceso de descentralización, tratando de confrontarlos a las expectativas que se tienen de este, señalando también aquellos espacios sobre los que podemos evidenciar agendas de mejora. Espacios donde tendremos que trabajar y reforzar la negociación política que requerimos en el país. Sin duda, este análisis aporta a una salida a la crisis institucional que enfrentamos.

La descentralización de «babel»

Nuestro actual proceso de descentralización, establecido hace más de 20 años, fue una tabla de salvación para nuestra institucionalidad democrática durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua. Se constituyó como una de las reformas necesarias identificadas en la Mesa de la Organización de los Estados Americanos (OEA), transformándose en la única agenda para el Congreso de la República de esos años.

Antes del proceso de descentralización, nuestro diseño constitucional establecía que las y los congresistas se debían elegir por el Sistema de Distrito Electoral Múltiple. Iniciado el proceso descentralista, se establece la elección con representación por departamentos, aunque las leguleyadas de ese momento lograron postergar esa decisión año tras año. Finalmente, el 8 de abril del 2021 se eligen 120 congresistas con representación territorial. Desde varios puntos de vista, de esta forma se recupera la base del componente político que tiene el proceso de descentralización.

Instalado el gobierno del presidente Alejandro Toledo, con un nuevo Congreso de la República, se reformó el capítulo XIV de la Constitución¹ en referencia a la descentralización. Dicha reforma establece que la descentralización es:

(...) una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza 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 (artículo 189 de la Constitución).

Es así que a nivel constitucional se identifica a la descentralización como proceso y se establecen las competencias

¹ Ley n° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, publicada el 7 de marzo del 2002.

correspondientes a los gobiernos regionales y municipales (tanto del nivel distrital como provincial). En el cuadro n° 2, referido a la diferenciación de competencias entre estos dos niveles de gobierno, se puede identificar la continuidad de la responsabilidad en relación con la escala y con un conjunto relativo de espacios de especialización en temas urbanos, para municipios, y en temas de promoción de las actividades económicas, para los gobiernos regionales.

También en marzo del 2002, dos semanas después de la aprobación de la ley n° 27683, Ley de Elecciones Regionales, el gobierno decidió, entre bombos y platillos, convocar a elecciones de presidentes regionales y alcaldes para octubre de ese mismo año. Este proceso implicaba la elección de autoridades electas a nivel de cada departamento, al mismo tiempo que la renovación de alcaldes provinciales y distritales que concluían su periodo de gobierno en diciembre de ese año.

Cuadro n° 2
Competencias según nivel de gobierno,
establecidas en la Constitución

Gobierno regionales	Gobiernos municipales, provinciales y distritales
1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.	
2. Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil.	2. Aprobar el Plan de Desarrollo Local Concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.	
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.	4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.	5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.

6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.	6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medioambiente, conforme a ley.	7. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medioambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura («...en su ámbito de competencias»).	
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.	
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.	

Fuente: Adaptado del capítulo XIV de la Constitución Política del Perú.

En julio del 2002, a tres meses de la elección de autoridades regionales y locales, se aprobó en el Congreso de la República la ley n° 27783, Ley de Bases de la Descentralización², que desarrolla el capítulo correspondiente de la Constitución, considerando los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, así como los principales aspectos para el proceso de descentralización: administrativo, económico, productivo, financiero, tributario y fiscal.

La finalidad de la descentralización, establecida en la Ley de Bases de la Descentralización, es 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. Hasta este punto uno puede afirmar que todas y todos, desde el Congreso hasta el Ejecutivo, y la población en general, estaban en sintonía y hablaban un idioma similar.

² Ley n° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, firmada el 17 de julio del 2002.

Cuadro n° 3
Objetivos de la descentralización establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización

<p style="text-align: center;">NIVEL POLÍTICO</p> <p>a) Unidad y eficiencia del Estado mediante la distribución ordenada de las competencias públicas y la adecuada relación entre niveles de gobierno.</p> <p>b) Representación política y de intermediación hacia los órganos de gobierno.</p> <p>c) Participación y fiscalización de las/los ciudadanos en la gestión.</p> <p>d) Institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales.</p>	<p style="text-align: center;">NIVEL ADMINISTRATIVO</p> <p>a) Modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración.</p> <p>b) Simplificación de trámites en las dependencias públicas.</p> <p>c) Asignación de competencias que eviten la innecesaria duplicidad de funciones y recursos, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios.</p>
<p style="text-align: center;">NIVEL ECONÓMICO</p> <p>a) Desarrollo económico, autosostenido y de la competitividad, en base a su vocación y especialización productiva de cada región y localidad.</p> <p>b) Cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional.</p> <p>c) Disposición de la infraestructura para promover la inversión.</p> <p>d) Redistribución equitativa de los recursos del Estado.</p> <p>e) Potenciación del financiamiento regional y local.</p>	<p style="text-align: center;">NIVEL SOCIAL</p> <p>a) Educación y capacitación, orientadas a forjar un capital humano.</p> <p>b) Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social.</p> <p>c) Incorporar la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación.</p> <p>d) Promover el desarrollo humano y la mejora progresiva y sostenida de las condiciones de vida de la población para superar la pobreza.</p>
<p style="text-align: center;">NIVEL AMBIENTAL</p> <p>a) Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.</p> <p>b) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.</p> <p>c) Coordinación y concertación interinstitucional, y participación ciudadana, en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.</p>	

Fuente: Adaptado de la Ley de Bases de la Descentralización.

Sin embargo, en los componentes orientadores para la implementación del proceso de descentralización se pueden identificar vacíos que hasta el momento han generado dificultades para encaminar el proceso a los objetivos planteados. El primero, quizá el más importante, es no haber establecido alternativas que aseguren la constitución de regiones y quedarse de manera indefinida con la configuración territorial de departamentos existentes sobre los que se han elegidos gobiernos regionales.

La base de la descentralización colocó el proceso en una transición permanente o con ajustes provisionales que, como sucede en muchos casos en el Perú, se han transformado en permanentes.

Para el segundo semestre del 2002, antes de instalarse las/los alcaldes y presidentes regionales elegidos bajo las definiciones de la Ley de Bases de la Descentralización, el Congreso debió aprobar una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. De estas cinco normas, solo dos se aprobaron en el periodo establecido. Además, está claro que el espíritu de orientación para cada caso ha sido diferente, por lo que la descentralización peruana ha terminado enfrentando un esquema normativo que recrea los problemas de la «torre de Babel»: se ha escrito en diferentes idiomas. Este proceso normativo institucional, desde el 2002, con la reforma constitucional, hasta el 2007, año en que se aprueba la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ha determinado la percepción de desorden que tenemos del proceso de descentralización.

La descentralización y su divorcio con la política nacional

El proceso de descentralización es una reforma política que afronta un conjunto de elementos tecnocráticos que se deben

considerar para realizar cualquier análisis sobre este. Uno de ellos, fundamental, el alto nivel de desprestigio que tiene la política peruana, sobre todo durante los últimos 20 años. El indicador más claro de esta situación es que dos de los últimos cinco presidentes peruanos no han logrado completar su periodo de gobierno.

El gobierno del presidente Alejandro Toledo, luego de la crisis institucional de inicios del 2000, se presentó como un periodo de enamoramiento del gobierno nacional con la descentralización. En esta etapa, se instaló la primera gestión de gobiernos regionales y se constituyó el Consejo Nacional de Descentralización, concluyéndose este periodo con la respuesta negativa de la población para la conformación de regiones vía la integración de dos departamentos.

En el caso del gobierno del presidente Alan García, este coincide, al menos por meses, con tres generaciones de periodos regionales: el final del periodo de los primeros gobernadores regionales, la instalación de nuevas autoridades y el término de la gestión de estos últimos. Esta condición política puede explicar, en buena parte, el desequilibrio de poderes y la posibilidad del Ejecutivo de romper con el proceso de descentralización. Un mes antes del proceso de elecciones regionales del 2006 se anunció un «shock descentralista» que cambió los criterios para el proceso, a lo que las/los gobernadores, ya desgastados por entrar a sus últimos meses de gestión, no reaccionaron. Al iniciar su periodo, las/los gobernadores regionales de la segunda generación fueron sorprendidos nuevamente por el gobierno del presidente García al cerrarse el Consejo Nacional de Descentralización y al aprobarse una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que debilitaba aún más el proceso de descentralización.

Es así que llegamos al gobierno del presidente Ollanta Humala, que es cuando el proceso de descentralización ha tenido su etapa de mayor desarticulación, apareciendo la estrategia política de desacreditación de los gobiernos regionales, declarándoselos como

ineficientes y plagados de corrupción. La carga entre el 2011 y el 2016 contra los gobiernos regionales y locales era muy fuerte, lo que abona a la frustración de la ciudadanía sobre las expectativas no cumplidas frente a la descentralización. Este periodo de gobierno nacional inicia con alcaldes y gobernadores en sus primeros meses de gestión. Entre los gobernadores más destacados en esta etapa se ubican Martín Vizcarra y César Villanueva, que luego han sido actores políticos nacionales y han participado en planchas presidenciales al final del periodo del presidente Humala.

Los procesos electorales generales del 2015 y del 2016 resaltan por la presencia de políticos regionales que participan en posiciones expectantes en la política nacional. Los dos candidatos para la segunda vuelta presidencial tenían en sus planchas a ex gobernadores regionales, Vladimiro Huaroc (Fuerza Popular) y Martín Vizcarra (Peruanos Por el Kambio). Es así que el gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski asume un proceso de trabajo articulado con gobernadores y alcaldes, para hacer contrapeso a un Congreso de la República con una mayoría aplastante de Fuerza Popular. Con el presidente Vizcarra, que tiene la ventaja significativa de haber sido autoridad regional, la proximidad política al proceso fue muy importante, aunque la agenda de cambios, desde el punto de vista de muchas/muchos, se mantiene agotada. La crisis de la pandemia por COVID-19 solo ha profundizado el agotamiento del proceso, por lo que se requiere regresar al origen de las expectativas de la población sobre la descentralización. Y es que es indispensable para sostener un país tan diverso como el Perú un nuevo imaginario para este proceso, aunque esté truncado.

Cuadro n° 4
Periodos de gobierno nacional y regional/local desde el 2001

2001	Julio	Alejandro Toledo	2003-2006 Primer periodo		
2002					
2003	Enero				
2004					
2005					
2006	Julio 27	Alan García	2007-2010 Segundo periodo		
	Julio 28				
	Diciembre				
2007	Enero				
2008					
2009					
2010					
2011	Enero			Ollanta Humala	2011-2014 Tercer periodo
	Julio 27				
	Julio 28				
2012					
2013					
2014					
2016	Julio 27	Pedro Pablo Kuczynski Martín Vizcarra Francisco Sagasti	2015-2018 Cuarto periodo		
	Julio 28				
2017					
2018					
2019					
2020					
2021	Enero			Pedro Castillo Dina Boluarte...	2019-2022 Quinto periodo
	Julio 27				
	Julio 28				
2022					
2023					
2024					
2025					
2026		2023-2026 Sexto periodo			

Fuente: Procesos electorales 2021 a 2023.

Al término del cuarto periodo de los gobiernos regionales se recuperó el discurso que asocia la descentralización con el desarrollo territorial, dejando los aspectos administrativos en el centro de la discusión. Es en este contexto que requerimos un nuevo acuerdo colectivo que recupere los aspectos políticos del proceso, que abandone la exclusiva mirada tecnocrática y que recobre la sintonía con las necesidades de la población, en concordancia con los objetivos centrales de la descentralización. Además, la evidencia de los últimos 20 años confirma que es recomendable estandarizar el periodo de gobierno de cinco años del nivel nacional con el tiempo de gestión de los gobiernos regionales y locales, manteniendo procesos escalonados de cambio entre los periodos.

El balance «externo» de la descentralización con mirada positiva

La descentralización peruana es la política pública que más balances y evaluaciones ha acumulado en los últimos años, en parte por existir una obligación legal para ello (tanto en la Ley de Bases de la Descentralización como en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). En sus inicios, dicha evaluación estaba a cargo del Consejo Nacional de Descentralización, para pasar luego a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Desde la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República también se han generado balances anuales, a los que se suman los varios balances realizados desde la sociedad civil, en particular desde el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Entre el conjunto de balances resalta el que ha realizado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), bajo una metodología que han aplicado en varios países. Este documento se enfoca en el desarrollo territorial y es

complementario al documento de gobernanza pública orientado a los aspectos administrativos de los gobiernos. Las conclusiones de este estudio, contrario al conjunto de balances existentes, ofrece una mirada positiva del proceso.

Ahí se dice que la pobreza y la pobreza extrema han disminuido significativamente a lo largo del proceso de descentralización y que las divergencias en relación con la tasa de incidencia de la pobreza entre la población rural y urbana en el conjunto de las regiones ha disminuido significativamente. Así pues, el estudio recoge información y datos estadísticos, a nivel de resultados, que demuestran que la foto del Perú, respecto del inicio del proceso, ha mejorado en términos de las disparidades de desarrollo entre regiones y, en particular, respecto de Lima.

Aquí sin duda hay debates, desde nuestro punto de vista en muchos casos tendenciosos, respecto a que las mejoras en los indicadores solo se explican por el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) o por la estabilidad macroeconómica, u otro «santo». Siendo evidente que hay mejoras, también es evidente que las disparidades entre regiones, entre las regiones con Lima y entre las oportunidades que tienen las y los peruanos, siguen siendo muy significativas y para muchos/muchas insostenibles. El estudio de la OECD coloca una agenda de trabajo para los siguientes años y afirma que la ruta para un desarrollo territorial efectivo requiere de profundizar aún más en el proceso de descentralización, desde políticas regionales y urbanas, bajo un enfoque de debajo hacia arriba.

Desde nuestro punto de vista, sobre la base del estudio de la OECD, recuperar la legitimidad del proceso de descentralización requiere de enfocarse en los aspectos de política regional que refuercen la estructura productiva de los territorios, desde sus vocaciones productivas. En este sentido, conocer las disparidades entre las regiones es sustancial, pues así se podrán identificar las potencialidades de cada uno de los departamentos, con el fin de orientar las intervenciones desde el sector público que las puedan promover.

Respecto a la relación entre pobreza con crecimiento económico, el estudio de la OECD muestra que existen avances sustanciales en la mayor parte de departamentos del Perú, donde Cusco, Lambayeque y Huánuco muestran mejoras realmente significativas, siendo los departamentos que se están quedando retrasados relativamente pequeños. En la sumatoria, las disparidades han disminuido y Lima no es quien tiene las tasas mayores de desarrollo, por tanto, en descentralización hemos tenido que las diferencias han disminuido de manera significativa.

La disparidad territorial entre distritos es «fuerte y profunda»

Desde el inicio de la descentralización se ha identificado que tenemos un conjunto de gobiernos locales que tienen una población muy reducida y que, en muchos casos, enfrentan dinámicas sociales y económicas que implican que dicha población se reduzca aún más, lo que significa menos oportunidades año a año.

En la tipología de distritos elaborada por la PCM³, sobre la base del nivel de concentración de la población y distancia de la población a las capitales del distrito (tiempo para llegar a ellas), se identifican ocho categorías que reflejan la gran disparidad que existen entre los actuales distritos. En un extremo se encuentran 332 distritos que no cuentan con centros poblados que superen los 2000 habitantes, donde el 70% de sus pobladores requieren más de 15 minutos para llegar a la capital distrital (territorios rurales con población dispersa). En el otro extremo tenemos 125 distritos que son parte de ciudades metropolitanas con población superior a los 250 000 habitantes.

Es decir, más de 1200 alcaldes/alcaldesas de casi 1900 que se eligen cada cuatro años (64% del total) deben considerar que sus servicios se destinan a espacios rurales que no tienen ningún centro

³ Resolución Viceministerial n°005-2019-PCM/DVGT. Ver en: bit.ly/3K10Us1

poblado de más de 2000 habitantes. De estos, en 865 gobiernos locales, más del 30% de su población se encuentra a más de 15 minutos de distancia del local municipal que se ubica en la capital del distrito. Una buena parte de estos distritos recibirá la asignación mínima del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) y en muchos casos su dotación de personal será de menos de 10 trabajadores para todas las funciones que vimos en el cuadro n° 2.

Cuadro n° 5
Tipología de distritos, definición de cada segmento
y número correspondiente

Tipo	Definición	Número	Porcentaje
A0 y A1	Cuyo ámbito territorial son parte de metrópolis (sobre 250 000 habitantes).	125	6.7
A2	Cuyo ámbito territorial forman parte de alguna ciudad (sobre 20 000 habitantes).	122	6.5
A3 y AB	Cuyo ámbito territorial tiene al menos un centro poblado entre 2001 a 20 000 habitantes.	424	22.6
B1	Cuentan con centros poblados de menos de 2001 habitantes y más del 70% de la población se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.	338	18.0
B2	Cuentan con centros poblados de menos de 2001 habitantes y entre 30% y 70% de su población se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.	533	28.4
B3	Cuentan solo con centros poblados de menos de 2001 habitantes y menos del 30% de su población se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.	332	17.7
	Total	1874	

Fuente: Resolución Viceministerial n° 005-2019-PCM/DVGT. Ver en: bit.ly/3K10Us1

Al mismo tiempo, con competencias similares desde el punto de vista normativo, en cada proceso electoral también se eligen menos de 250 alcaldes/alcaldesas (13%) que deben conducir territorios que son parte de ciudades o polígonos urbanos que, en conjunto, tienen más de 250 000 habitantes. Así tenemos que las responsabilidades de cada una de las autoridades, así como el diseño de los servicios públicos que requieren sus ciudadanos y ciudadanas, son muy diferentes y varían según las características de población y distancia del distrito en el que están.

Algunas apreciaciones se desprenden de esta constatación. La primera es la alta desarticulación en la configuración de los distritos urbanos del país. No se pueden generar servicios a nivel de distritos que se asumen cada uno como independientes, sobre todo en espacios metropolitanos, correspondiendo un sistema de coordinación específicos (para gestión del transporte, por mencionar un servicio indivisible), que en muy pocos casos coincide con la responsabilidad a nivel de municipalidad provincial. En este sentido, es necesario eliminar los incentivos presupuestales a la fragmentación. La existencia de una asignación presupuestal mínima y la asignación de proyectos por unidades administrativas, como entes independientes en el territorio, promueven la creación de nuevas unidades administrativas y tener un «gestor de intereses».

Finalmente, corresponde a la PCM promover que la tipología aprobada sea aplicada en la orientación de las intervenciones sectoriales, en la emisión de normas y en las acciones de coordinación que se requieren entre niveles de gobierno. Desde la OECD se resalta la necesidad de considerar políticas diferenciadas desde los territorios para enfrentar las grandes disparidades existentes en el país.

Los espacios de mejora que marcan nuestra descentralización

Esta descentralización, a la peruana, que seguimos construyendo, requiere identificar espacios en los que se discuta una organización de servicios más eficiente y descentralizada. Uno de estos espacios, por ejemplo, es el abastecimiento de insumos para las escuelas y los centros de salud, en sus aspectos logísticos luego de la compra y la gestión para llegar a los puntos de consumo. Veámoslo como ejemplo, porque desde esa experiencia se pueden identificar varios otros espacios para una descentralización que puede mostrar resultados tangibles.

En el sector Educación se ha establecido un sistema de provisión de materiales educativos centralizado. La propuesta de política pública ha sido que se requiere dotar de materiales educativos a todo niño/niña de una escuela pública, siendo la opción elegida la de utilizar un sistema centralizado de generación de materiales que luego se entrega a cada Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), por mecanismo de asignación de partidas a cada gobierno regional, bajo reglas detalladas y a través de programas de reparto y sistemas de almacenamiento, todo ello planificado y establecido desde la dirección general competente del Ministerio de Educación (Minedu) en Lima.

Así mismo, en el sector Salud, desde hace unos años se ha establecido la obligatoriedad de hacer un sistema de compras de medicamentos centralizado, que establece, además de las compras, reglas específicas de reparto y asignación hasta los centros de salud, según el rango de clasificación en el que se encuentran. El resultado de este esquema de operación implica altos niveles de ineficiencia, como el uso inadecuado de la infraestructura de almacenes (no se requiere tener almacenes diferenciados para cajas de libros y cajas de medicinas que no requieren cadena de frío). Es poco razonable también, en ambos sectores, el programar un

sistema de distribución desde los almacenes de los ministerios a los establecimientos de salud o a las escuelas, sin aprovechar la complementariedad y economías de escala para servicios que se ubican en las mismas regiones de destino. La evidencia de esta ineficiencia se ha visto este mismo año, 2023, cuando el Minedu, al retrasar la transferencia de partidas para movilizar los materiales educativos, hizo que todo el sistema de atención del servicio educativo se haya paralizado.

Un segundo espacio donde la descentralización efectiva puede mostrar eficiencia, por lo menos en un inicio, es en la gestión de los recursos para la inversión pública. En el año 2008, en el primer año de la segunda generación de autoridades regionales elegidas, el presupuesto para inversiones del Perú alcanzó S/ 25 000 millones, de los cuales menos de una tercera parte (31% del Presupuesto Institucional Modificado -PIM-) se financiaron con recursos ordinarios u operaciones de crédito que se asignan por decisión exclusiva del gobierno nacional. Esto ha cambiado significativamente en detrimento de los gobiernos regionales, pues entre el 2015 y el 2018 el porcentaje de recursos de inversiones con discrecionalidad del gobierno nacional ha superado el 61%, aunque para el año pasado, 2022, bajó hasta 49%, por una subida extraordinaria de la asignación por canon.

Cuadro n° 6
Presupuesto de inversiones, Presupuesto Institucional de Apertura -PIA-, Adicionales -ADI- y Presupuesto Institucional Modificado -PIM-, según fuente, el 2008, 2012, 2015, 2018 y 2022
(miles de millones de soles)

		Recursos ordinarios y operaciones de crédito	Recursos determinados	Otros	Total
2008	PIA	7.08	6.47	0.52	14.07
	ADI	0.69	6.74	3.45	10.87
	PIM	7.77	13.21	3.97	24.95
2012	PIA	13.29	8.83	1.20	23.32
	ADI	4.16	9.17	3.99	17.32
	PIM	17.45	18.00	5.19	40.64
2015	PIA	16.62	8.29	1.08	25.99
	ADI	8.55	4.10	2.59	15.24
	PIM	25.17	12.39	3.67	41.23
2018	PIA	19.76	6.99	1.67	28.42
	ADI	11.62	7.96	3.29	22.87
	PIM	31.38	14.95	4.96	51.29
2022	PIA	29.91	12.04	1.63	43.57
	ADI	2.21	16.64	3.64	22.49
	PIM	32.12	28.68	5.27	66.06

Fuente: Portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En los últimos años, más de un tercio de los recursos de inversión se asignan luego de la aprobación del presupuesto en el Congreso de la República, con un espacio significativo de discrecionalidad desde el gobierno nacional. Esta limitada planificación, con un componente alto de discrecionalidad, afecta directamente a la eficiencia en la ejecución de los recursos y al efectivo cierre de brechas de infraestructura que se debería enfrentar.

Así mismo, existe otro conjunto de temas que requieren reformas desde el conjunto del Estado que se han resaltado y atribuido al proceso de descentralización, pero que no son problemas exclusivos de las autoridades regionales o locales. Uno de estos son los burocráticos mecanismos para la adquisición y contrataciones. No se trata de promover una nueva modificación de la Ley de Contrataciones para disminuir la corrupción que se presenta en los tres niveles de gobierno y en todos los poderes del Estado, pues es evidente que el sistema es burocrático, genera ineficiencias y sus resultados son limitados. Otro caso, en la misma línea, son las graves deficiencias en la gestión de recursos humanos ante la falta de un servicio civil. Y, nuevamente, no se trata de una limitación que se gesta en el proceso de descentralización, sabiendo que esto afecta sustancialmente al funcionamiento adecuado de gobiernos regionales y locales, así como al de todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

Finalmente, regresemos a los orígenes: el proceso de descentralización es por definición netamente político. Después de la ruta recorrida consideramos que es una reforma que no se puede revertir, por más que exista una campaña muy fuerte para afirmar que la descentralización ha fracasado. Es necesario recuperar la idea de que los cambios se realizan de abajo hacia arriba, reconociendo las particularidades de cada territorio, pero asegurando un monitoreo de la calidad de los servicios que se pueda mostrar y demostrar a los ciudadanos y ciudadanas. Hagamos, pues, política con rendición de cuentas.

La implementación de la descentralización en el Perú, 20 años después*

José Pisconte R.

Sumilla

A lo largo de nuestra historia la descentralización ha tenido varios intentos, con sus pocos aciertos y muchos errores, con pequeños avances y grandes retrocesos. Cumplir 20 años en esta nueva tentativa por avanzar hacia un país descentralizado nos obliga a analizar, reflexionar y tratar de identificar lo que se ha hecho bien, para fortalecerlo, y lo que se ha hecho un poco mal, para corregirlo. Sabemos que este proceso no es perfecto y que es solo un medio, con el único objetivo de lograr el desarrollo, bienestar y felicidad de todos los peruanos y peruanas, y que en cualquier lugar de nuestro querido Perú se note que el Estado está presente, que hay un desarrollo integral y que cada vez tenemos más territorios donde la gente puede llevar a cabo con holgura sus proyectos de vida.

Con motivo del bicentenario, algunas preguntas salen a la luz: ¿por qué en 200 años no hemos sido capaces de desarrollar todos los rincones de nuestro país?, ¿es solo el centralismo el responsable de estos resultados o es que, además, no hemos sido capaces de hacer la modernización y las reformas necesarias de nuestro Estado? A continuación, se recogen las principales ideas desarrolladas en el taller de reflexión organizado por **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, a propósito de los 20 años de iniciado el proceso de descentralización en el Perú.

Descentralización en el Perú: 20 años después

A partir del año 2002, en adelante, a través de una reforma constitucional, cambiamos formalmente de ser un Estado centralizado que se caracterizaba por un poder central, o como comúnmente se denominaba, «gobierno central», a ser un Estado descentralizado y unitario (cabe mencionar que el término «gobierno central» sigue siendo utilizado hasta el día de hoy para referirse al gobierno nacional, tanto por autoridades de nivel nacional, regional y local, cuando se supone que desde el 2002 en adelante ya no existe como tal).

Antes de la mencionada reforma existían los departamentos (y para administrarlos los Consejos Transitorios de Administración Regional), mientras que a nivel local existían las municipalidades. Luego, del 2002 en adelante, pasaban a existir el gobierno nacional, los gobiernos regionales (sobre la base de los departamentos) y las municipalidades (que ya existían).

Efectuada esta reforma, se empezó a hablar de que seguíamos siendo un Estado unitario y descentralizado que se regía a través

* El presente texto es producto de una exposición del autor realizada en **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, en el marco del taller permanente de reflexión anual que da lugar a los volúmenes temáticos de la serie *Perú Hoy*.

de un gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Es más, desde esa fecha hasta la actualidad los sistemas administrativos con los cuales opera el Estado peruano siguen siendo (se mantienen) centralistas, sin mostrar ningún espíritu descentralizador.

Un ejemplo claro de esta situación es que cuando hubo problemas con el Gobierno Regional de Cajamarca, se le llegó a cortar o suspender desde Lima todo el acceso a las cuentas de manejo presupuestal a su presidente regional, con lo cual se evidenció que había y sigue habiendo un manejo centralista en los sistemas administrativos del Estado.

En el cuadro n° 1 podemos ver los principales avances del proceso de descentralización a lo largo de estos 20 años.

Descentralización y regionalización: implicancias y desafíos

La descentralización tenía como objetivo acercar el Estado a la ciudadanía. Para ello se transfirieron fondos, se implementaron programas y se realizaron proyectos, así como se trasladaron competencias sectoriales a los gobiernos regionales. Sin embargo, estas transferencias no fueron acompañadas con el desarrollo de mayores capacidades de gestión de los gobiernos regionales, quienes no pudieron captar a funcionarias/funcionarios más capacitados, principalmente por el nivel de remuneraciones que no era muy atractivo. Esta situación pone en desventaja a los gobiernos regionales frente al gobierno nacional, pues cuando este último ejecuta un programa en el territorio, la/el funcionaria que es contratado gana dos o tres veces más que un funcionario/funcionaria del gobierno regional o local, por lo que la mayoría de profesionales prefiere trabajar directamente para el gobierno nacional.

Cuadro n° 1
Principales avances del proceso de descentralización, 2002-2022

2002	Ley de bases de la descentralización	Ley de demarcación y organización territorial	Ley orgánica de gobiernos regionales	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios	Enfoque sectorial	
2003	Ley orgánica de municipalidades	Ley marco del presupuesto participativo	Transferencia de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales	Trasferencia de responsabilidades: formulación del presupuesto participativo (anual)	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios	Enfoque sectorial
2004	Ley y reglamento del sistema de acreditación	Ley y reglamento de incentivos para la integración y conformación de regiones	Ley de descentralización fiscal			
2005	Realización del referéndum para la conformación de regiones con resultados negativos en cuanto a la conformación de regiones	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios	Enfoque sectorial			
2006	Shock de la descentralización	Emisión de 20 medidas descentralistas para acelerar la transferencia de funciones y activos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales	Aprobación de la eliminación de las prefecturas y subprefecturas	Organdamiento a los presidentes regionales la designación y cese de directores regionales	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios	Enfoque sectorial
2007	Implementación de las 20 medidas descentralistas	Optimización del funcionamiento de los sistemas administrativos	Promulgación de la norma para promover la fusión de municipios distritales y asociación en mancomunidades, y para establecer la separación de poderes entre el Ejecutivo y el de los gobiernos regionales y su consejo	Ley orgánica del Poder Ejecutivo	11 sistemas administrativos	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios Enfoque sectorial

2008	2013	2016	2017	2019	2020	2021	2022
Decretos legislativos	Política de modernización	Elecciones Nacionales	Directiva Ceplan para formular el PEDN	GORES ejecutivos	COVID-19	Pandemia	Consejos de ministros descentralizados
Gerencia pública	Cinco (5) pilares y tres (3) ejes transversales	Planes de transferencia de funciones de sectores a los gobiernos regionales	Se deja sin efecto la guía para formular los PDC regionales y locales	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios	COVID-19	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios
Servicio civil	Planes de transferencia de funciones de sectores a los gobiernos regionales	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios	Enfoque territorial	Enfoque territorial	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios	Enfoque territorial
Modernización de los gobiernos locales	Falta de articulación en las intervenciones en los territorios	Enfoque sectorial	Enfoque sectorial	Planes de transferencia de funciones de sectores a los gobiernos regionales	Planes de transferencia de funciones de sectores a los gobiernos regionales	Enfoque territorial	Modificación al reglamento del CCI
Falta de articulación en las intervenciones en los territorios	Enfoque sectorial					Llega a su fin el Plan Bicentenario	D.S. n° 097. Sistemas funcionales (33)
Enfoque sectorial						Llega a su fin la política de modernización de la gestión pública	Planes de transferencia de funciones de sectores a los gobiernos regionales
						Se reglamentó el CCI 15 años después de la LOPE	Se aprueba el PEDN al 2050

Este aspecto en lugar de fortalecer el rol del Estado a través del gobierno regional, lo debilita, lo que nos lleva a concluir que, si bien hubo un avance en el proceso de descentralización de funciones y transferencia gradual de recursos presupuestales, esto no ha ido acompañado de la oportunidad del manejo descentralizado de los sistemas administrativos y funcionales, siendo operados estos, en la práctica, bajo el enfoque centralista.

En cuanto al proceso de regionalización, podemos señalar a la luz de los resultados que este fracasó. Prueba de ello es que no se logró conformar ninguna región a lo largo de 20 años de proceso. Seguimos funcionando con gobiernos regionales sobre la base de los departamentos como espacio territorial, siendo esta situación de carácter provisional pues el propósito último era ir hacia un proceso de integración de territorios de varios departamentos.

En este contexto, podemos citar como uno de los mayores avances obtenidos de nuestras experiencias de integración a las mancomunidades regionales, integradas estas por distintos gobiernos regionales en torno a objetivos y agendas comunes, con el propósito de articular esfuerzos. Sin embargo, estas mancomunidades regionales tienen una gran dificultad: si quisieran implementar los sistemas administrativos para operar a un nivel de integración mayor, no lo pueden hacer. Un ejemplo de ello, siendo uno de los logros más significativos a la fecha, es la mancomunidad regional de los Andes (que cuenta con un Plan Operativo Institucional -POI- y con un Plan Estratégico Institucional -PEI-, ambos bajo la rectoría del sistema de planeamiento nacional). Cuando las/los integrantes de esta mancomunidad quisieron trabajar sobre proyectos que integrarían sus territorios, el ente rector del sistema de inversiones les señaló que los proyectos tienen que elaborarse por separado, por cada uno de los gobiernos regionales que conforman esa mancomunidad, hasta el límite de su jurisdicción (p. ej. si se tratara de la construcción de una carretera que integra a tres gobiernos regionales, cada gobierno regional

debe elaborar una parte de ese proyecto hasta donde lo señalen sus límites), situación que no contribuye a empezar a generar experiencias de integración que sirvan de base para ir avanzando en la conformación de regiones.

Reforma y descentralización del Estado

En lo que se refiere al proceso de reforma y modernización del Estado, falta un mayor avance, sobre todo en lo referido a la modernización de los sistemas administrativos. Asimismo, para poder manejar un Estado descentralizado, los sistemas funcionales también requieren ser modernizados para que operen descentralizadamente, sabiendo que existen tres niveles de gobierno, definiendo con claridad las competencias de cada uno de esos niveles.

En este escenario, la pandemia por COVID-19 ha puesto a prueba y ha manifestado la crisis que existe sobre todo a nivel del sector Salud, pues hemos tenido serias dificultades para poder atender a todas las personas que se enfermaban con este virus, siendo la situación más crítica el no contar con oxígeno ni con camas de Unidad de Cuidados Intensivos (UCI), así como las dificultades que habían en el traslado de las pruebas moleculares para realizar los análisis (tenían que traerse desde Tumbes hasta Lima, desde Tacna hasta Lima o desde Cusco hasta Lima), dificultad que ahora se está intentando corregir con la existencia de laboratorios descentralizados que permiten atender este tipo de problemas u otros.

Estas y otras situaciones similares nos permiten indicar que los sistemas funcionales necesitan ser revisados y modernizados para poder operar en un Estado verdaderamente descentralizado, con tres niveles de gobierno, para servir mejor al ciudadano/ciudadana, quien finalmente es el objetivo principal de este proceso de reforma y modernización.

Desafíos para la modernización de la gestión pública y el proceso de descentralización

Un primer aspecto fundamental y urgente que debemos mirar con atención y con ojo crítico, a la luz de los 20 años transcurridos en este proceso de descentralización, es la corrupción. Creo que es un error hablar de que la corrupción apareció con los gobiernos regionales, pues lo que ha ocurrido es que la corrupción también se ha descentralizado y eso es algo que hay que mirar y tener cuidado. Por ello la importancia de modernizar los sistemas administrativos y los sistemas funcionales, para poner candados y algunos mecanismos de control que eviten estos niveles de corrupción en los que vemos envueltos a funcionarios/funcionarias y autoridades del nivel regional y local.

Un segundo aspecto crítico que también es necesario abordar es la falta de transparencia en las autoridades. A pesar de que se habla de rendiciones de cuenta y de audiencias públicas, eso no es suficiente para hablar de un Estado transparente, de un Estado en el que cualquier ciudadano o ciudadana pueda mirar y monitorear la cosa pública, es decir, saber qué están haciendo sus autoridades.

Necesitamos generar mayores mecanismos de transparencia usando tecnología y una serie de aspectos que permitan que la ciudadanía esté enterada de lo que está ocurriendo en su territorio. Por ejemplo, así como llega el mensaje del simulacro del sismo que va a haber tal día, o así como llega el mensaje de texto en el que una empresa privada te notifica sobre la deuda a pagar por tu recibo de agua o de luz, o el estado de cuenta de tu teléfono, así se podría poner un sistema de notificación para correos y celulares en el que se envía información (de la manera más amigable posible) sobre lo que está ejecutando el gobierno local, el gobierno regional o el gobierno nacional en sus territorios, de tal manera que se pueda revisar esta información y fiscalizarla también. Muchos ojos sobre

la cosa pública evitarían que se hagan mal las obras de los miles de proyectos que hay a lo largo y ancho del país.

Un tercer tema sobre el que hay que insistir y darle mayor énfasis es el enfoque multianual. Somos un país en el que durante décadas hemos tenido una mirada cortoplacista porque todo se hace para un año, todo se formula para el corto plazo, sin contar con una mirada de mediano o largo plazo. Es por ello que resulta idóneo reafirmar el trabajar con un enfoque multianual, en el que se puede elaborar un presupuesto por tres años, contrataciones por tres años, proyectos de inversión por tres años e ir midiendo los avances año tras año (debemos de evaluar por qué no hacer esto para un periodo de cuatro años, el tiempo que dura la gestión de los gobiernos regionales y de las municipalidades, y de cinco años para el nivel nacional). Por lo señalado, todo aquello que se debe ir planificando y ejecutando es importante internalizarlo en toda la administración pública peruana, pues se necesita que todos y todas tengamos esa mirada multianual para romper con la mirada cortoplacista a la que estamos acostumbrados, dándole asimismo mayor utilidad al plan de desarrollo concertado del distrito, de la provincia y de la región, así como al plan estratégico de desarrollo nacional y a los planes estratégicos de los ministerios. Esta práctica nos permitirá tener una mirada multianual y no solo estar pensando en la obra que se puede dejar como autoridad en su periodo de gobierno, dándole continuidad a lo establecido en los planes de desarrollo. Así, cuando se realicen las elecciones nacionales, regionales y locales, lo que debe quedar claro es que se está transfiriendo la posta para que otra autoridad continúe con lo que ya está planificado para ejecutar en varios años y que solo corresponde ejecutar aquello que está programado realizar dentro de la gestión y periodo en el que fueron elegidos.

Un cuarto tema que tenemos que mirar con atención es nuestra débil cultura de planificación en los territorios, empezando por el plan de desarrollo nacional, elaborado con mucho esfuerzo, pero

que después no se verifica ni se evalúa (qué se va cumpliendo, qué parte de ese plan de desarrollo nacional ya ha sido ejecutado por el gobierno nacional). Lo mismo ocurre con el nivel regional, donde el plan de desarrollo regional también se formula con esfuerzo, pero son muy pocos los gobiernos regionales que lo establecen como una hoja de ruta, como una guía para que cada año vayan mirando los avances ejecutados e ir monitoreando los indicadores para ver cuál es el nivel de avance en el desarrollo del territorio. Hay que poner atención a esta débil cultura de planificación porque si no, solo estaremos elaborando planes de desarrollo para cumplir con el requisito de tenerlos y después colocarlos en una biblioteca y, cada cuatro o cinco años, volver nuevamente a elaborar otro nuevo sin importar si hubo o no hubo resultados en la planificación del desarrollo de los territorios, principalmente ahora que se habla del enfoque territorial, cuya agenda de desarrollo está precisamente en estos planes.

Un quinto tema clave que tiene que ser corregido y fortalecido es el nivel de articulación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno. En un Estado unitario no puede ser que la práctica sea la desarticulación, sino que es al revés, en un Estado unitario los tres niveles de gobierno son como tres piezas con engranajes comunes que permiten que cuando una se mueva, se muevan todas, tanto desde abajo hacia arriba, como desde arriba hacia abajo (el gobierno local con la provincia, la provincia con la región y esta, a su vez, con el gobierno nacional y viceversa), por lo que todos los niveles son parte de un solo aparato de gobierno del Estado sobre su territorio, una sola locomotora con una misma agenda para lograr el desarrollo territorial.

Un sexto tema que también tiene que ser corregido es que los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de los diversos sectores y gobiernos, así como los Planes Operativos Institucionales (POI), deben estar vinculados y hacer realidad los objetivos y metas de los Planes de Desarrollo Concertado (PDC). Si esto no funciona así,

es como si una persona construyera una casa sin elaborar planos, edificándola en base a la buena intención o según el ánimo en que nos encontremos, presupuestando y planificando el gasto del día sin ningún programa concreto. Entonces, finalmente, uno podría preguntarse: ¿qué estoy construyendo?, hoy día no sé, y mañana o pasado tampoco, porque lo estoy haciendo en base a lo que creo que debo hacer, pero no en base a una planificación establecida. En la medida en que los planes de desarrollo sean hojas de ruta que se siguen y continúan, cumpliéndose sus objetivos de manera estricta, estaremos haciendo nuestra tarea para transformar la realidad de nuestro país.

Un séptimo tema a considerar es la rendición de cuentas, aspecto al que debemos poner mayor atención y exigencias. La rendición de cuentas no puede ser una formalidad o solo referirse a cómo está la ejecución del presupuesto o la contabilidad, a cuántos proyectos se han hecho, etc. La rendición de cuentas debería ser sobre resultados obtenidos en el territorio, tangibles, medibles en la vida de las/los ciudadanos, sobre todo en cómo ha cambiado la vida de la sociedad local, regional y nacional. Por ejemplo, si he invertido 30 millones de soles este año en el territorio, esos 30 millones: ¿cómo han cambiado la vida de la gente, de los niños, de las niñas, de las mujeres, de los agricultores, de los transportistas, etc.? ¿cómo han contribuido a disminuir el nivel de violencia, en la dinamización del empleo, en la generación de riqueza en los territorios, etc.? Lo que necesitamos es una rendición de cuentas de resultados, de lo que ha ocurrido en el territorio, una rendición de cuentas que tenga un enfoque de desarrollo territorial que, más allá de lo financiero y contable, preste atención hacia el cambio efectivo en la vida de la gente. Si hemos logrado modificar en positivo o en negativo su calidad de vida, esa debe ser la mirada de una efectiva rendición de cuentas y no solamente ser una formalidad.

Una propuesta de cómo se podría institucionalizar el proceso de rendición de cuentas en el país es que, así como celebramos el día del ceviche, del pollo a la brasa, del cuy o de la pachamanca, podríamos tener también el día, la semana o el mes de la rendición de cuentas a nivel nacional. Por ejemplo, podría ser que el mes de julio lo declaremos como: «Julio, mes de la rendición de cuentas en el Perú», pudiendo empezar la primera semana de ese mes con la rendición de cuentas de las municipalidades distritales, la segunda semana con la de las municipalidades provinciales, la tercera semana con los gobiernos regionales, la cuarta semana con los ministerios y, finalmente, que el presidente de la República, en su discurso del 28 en el Congreso, rinda cuentas de qué cosas han cambiado en el país, cuánto ha cambiado la vida de los ciudadanos y ciudadanas, cuánto ha mejorado el logro de aprendizajes, cuánto ha mejorado la nutrición de los niños y niñas, cuánto se ha reducido la violencia contra las mujeres, la delincuencia, mejorado el empleo, el turismo y así una serie de aspectos que tienen que ver con la vida de la gente.

Por todo lo antes señalado, la rendición de cuentas es un aspecto que debe ser prioritario pues nos permitiría fortalecer la democracia y la confianza (tan venida a menos) en las autoridades y en la gestión pública.

Un octavo tema necesario de observar es el corregir y modificar normas que se han quedado desfasadas. Un ejemplo de ello es el Presupuesto Participativo (PP), normativa que así como está ya no sirve, pues plantea que dicho proceso debe ser anual, mientras que las directivas de formulación del presupuesto de la República (para hacer el presupuesto nacional, regional y local) nos dicen que tenemos que tener una mirada multianual en los proyectos que se van formulando. En otras palabras, mientras en el proceso de PP se discuten proyectos con un tiempo de implementación anual,

ya existen planes y presupuestos aprobados para los próximos tres años.

Un noveno tema para mejorar en este proceso de descentralización es el de tener y manejar información y datos actualizados desde el nivel nacional, regional y local, porque eso nos permitirá tomar decisiones adecuadas. Por ejemplo, durante la pandemia por COVID-19, no fue un secreto que cuando se tenían que manejar datos de las personas contagiadas, el gobierno nacional daba una información distinta a la que manejaban las/los gobernadores en los gobiernos regionales, o las/los alcaldes a nivel local, difundiéndose cifras distintas. Es más, luego de un año de iniciada la pandemia recién se logró sincerar las cifras para tener una data única que permita que todas y todos manejemos una sola información. Este ejemplo de falta de información clara y unificada se puede trasladar a muchos otros sectores del Estado, como en los logros de aprendizaje de los niños y niñas, sobre los casos de violencia, trata de personas, empleo a nivel nacional, etc. Estas cifras tienen que ser únicas y que se manejen sin diferencias en todos los niveles de gobierno. No es posible que existiendo tanta tecnología al respecto, todavía tengamos tantos espacios de decisión donde no todos ni todas manejen la misma información con oportunidad y precisión.

No cabe duda que la modernización de los sistemas administrativos y funcionales nos debe permitir tener data actualizada, de ser posible en tiempo real, ya que hoy día existe la tecnología para manejar data con mucha precisión y actualización, lo que facilitaría a las autoridades, de los tres niveles de gobierno, contar con información para tomar buenas decisiones para el éxito de la gestión pública del país, así como para seguir avanzando y profundizando el proceso de descentralización y modernización del Estado.

Finalmente, un décimo tema para atender tiene que ver con volver a colocar en la agenda nacional el proceso de

descentralización. Este ha quedado truncado. Ojalá algún día tengamos auténticas regiones que nos permitan mirar el país de una manera articulada desde la selva, la sierra y la costa, es decir, tener una mirada mucho más allá de los límites y la jurisdicción departamental que actualmente tenemos. En ese sentido, las experiencias de las mancomunidades regionales sirven, por lo que hay que apoyarlas y fortalecerlas.

El gasto público es un problema de cantidad y también de calidad

*Epifanio Baca T. / Esteban Valle-Riestra P. /
Dudikof Huamaní A. / Aida Moreno A.*

Sumilla

Una de las críticas más frecuentes que aparecen en los medios de comunicación vinculadas al desempeño de los gobiernos regionales y locales es la referida a la baja ejecución del presupuesto destinado a financiar proyectos de inversión, especialmente en aquellos que reciben abundantes recursos por canon y regalías. Expertos suelen destacar los porcentajes de avance del gasto y los montos que quedan sin ejecutar como una muestra de la incapacidad de las autoridades para promover el desarrollo en sus localidades. Incluso, estos datos suelen ser tomados como indicadores de eficiencia del gasto público¹.

Pero, pese a que dichas críticas suelen ser justificadas, en este artículo tenemos la intención de poner en evidencia la diversidad que existe entre los gobiernos subnacionales con relación a su desempeño en la gestión del gasto de inversión. También buscamos precisar las dificultades y deficiencias que se observan en la gestión de las inversiones y demostrar que no son condiciones exclusivas de los gobiernos subnacionales, estando igualmente presentes en los sectores del gobierno nacional. Finalmente, destacamos que el avance del gasto es un indicador insuficiente, que no aborda el problema de fondo: la calidad del gasto, para lo cual presentaremos evidencias recogidas en estudios recientes sobre ello².

¹ Ver: Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex Perú). *Reporte eficacia del gasto público. Resultados al primer semestre 2022*. Lima: Comex Perú, 2022. En: bit.ly/416YdwY

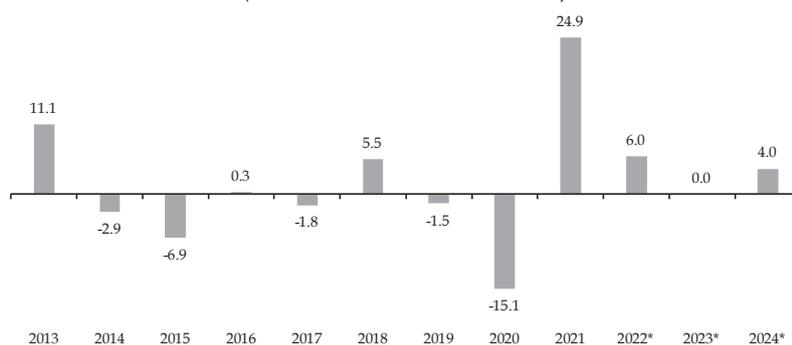
² Desde el Grupo Propuesta Ciudadana consideramos que, actualmente, el problema principal de las inversiones públicas está relacionado con la calidad del gasto. Sin embargo, la información disponible en la página Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), solo permite evaluar la eficacia en el gasto total y en el de inversiones. Con excepción de algunos programas presupuestales, no existen evaluaciones sobre el impacto del gasto público y menos el de las inversiones públicas realizadas por cada nivel de gobierno. Las evaluaciones del impacto del gasto, en particular de los financiados con los recursos del canon y las regalías, vienen de la academia y tienen un carácter nacional.

Panorama general de la inversión pública

Las dificultades que tiene el Estado peruano en la gestión de inversiones no son recientes. Según el Reporte de Inflación presentado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en septiembre del 2022¹, el desempeño de la inversión pública en el periodo 2013-2021 arroja cifras más negativas que positivas; de los nueve años considerados, solo en tres (2013, 2018 y 2021) la inversión pública creció en términos reales (ver el gráfico n° 1). Esta es una señal clara del pobre desempeño que muestra el Estado para gestionar las inversiones en sus tres niveles de gobierno. En ese sentido, el buen resultado conseguido el año 2021 –cuando el gasto de inversión alcanzó la cifra récord de S/ 40 000 millones– aparece como un hecho puntual y tal vez pasajero.

¹ Ver: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). *Reporte de Inflación. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2022-2023*. Setiembre 2022. Lima: BCRP, 2022. En: bit.ly/3V8LQvV

Gráfico n° 1
Crecimiento anual de la inversión pública, 2013-2024*
(variación real interanual)

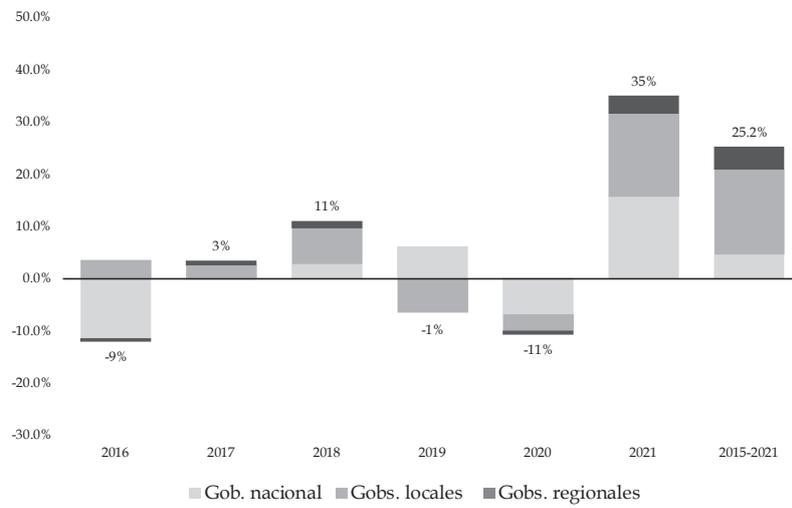


Fuente: Reporte de inflación de septiembre y diciembre del 2022 (BCRP).

*Proyección.

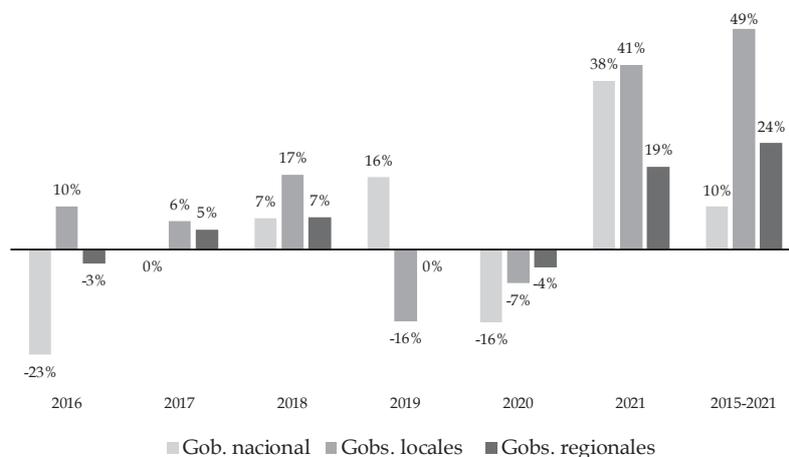
Sin embargo, un aspecto a menudo subestimado en el tema del gasto público, es la importancia de los gobiernos subnacionales en el impulso del crecimiento de la inversión total. Entre el 2016 y el 2021, el gasto de inversión total pasó de S/ 31 961 millones a S/ 40 117 millones, lo que implicó un crecimiento de 25.2%. Al analizar la composición de este resultado (ver el gráfico n° 2), vemos que el aporte del gobierno nacional a dicho crecimiento fue de 4.7 puntos porcentuales (p.p.), mientras que los gobiernos subnacionales aportaron en conjunto 20.5 p.p. Asimismo, si observamos el crecimiento por nivel de gobierno y de manera separada, observamos que el gasto de inversión del gobierno nacional aumentó en 10%, mientras que el regional y local alcanzó el 24% y 50%, respectivamente (ver el gráfico n° 3). Queda claro, entonces, que los gobiernos subnacionales fueron determinantes en el crecimiento de la inversión total.

Gráfico n° 2
Crecimiento anual de la inversión pública
según nivel de gobierno, 2016-2021
(variación % nominal interanual,
contribución en puntos porcentuales)



Fuente: Portal de datos abiertos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Elaboración: GPC.

Gráfico n° 3
Crecimiento anual de la inversión pública
según nivel de gobierno, 2016-2021
(variación % nominal interanual)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF. Elaboración: GPC.

Ese crecimiento y su composición responden a las condiciones que rigen la distribución del presupuesto de inversiones. En promedio, de cada S/ 100 con los que cuenta el Estado, S/ 63 se encuentran en manos de las 1891 municipalidades y 25 gobiernos regionales. Si bien se observa una composición descentralista del gasto, esta distribución también es resultado de la dinámica que generan los ingresos por canon y regalías, así como las transferencias de recursos que realizan los sectores cuando el avance del gasto camina lento.

Entonces, si bien el gobierno nacional registra mejores indicadores de avance en la ejecución de inversiones en comparación con los gobiernos subnacionales: a) estos últimos cumplen un rol fundamental en el impulso de la inversión total y b) la problemática de la gestión de inversiones comprende a todos los niveles de gobierno y gira en torno a varios factores. Entre ellos, podemos

mencionar: la baja calidad en la formulación de los Proyectos de Inversión Pública (PIP), falta de claridad en la definición de las competencias de cada nivel de gobierno, deficiencias del sistema de contrataciones públicas, ausencia de meritocracia y alta rotación de personal en las áreas vinculadas a la gestión de inversiones, escasa planificación del gasto, alta discrecionalidad en el manejo de las transferencias intergubernamentales, prácticas de corrupción casi generalizadas, entre otros.

Desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de inversiones

La velocidad con la que se ejecutan las inversiones constituye un indicador necesario pero insuficiente. Para analizar el desempeño de los gobiernos regionales en la gestión de las inversiones se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones: a) los presupuestos de inversión de los gobiernos subnacionales sufren fuertes modificaciones durante el año, observándose grandes diferencias entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM)²; b) en el caso de los gobiernos subnacionales con altos ingresos por canon y regalías, estos reciben transferencias importantes de recursos recién en el mes de julio, lo cual afecta significativamente sus indicadores de avance del gasto; y c) los gobiernos regionales muestran resultados bastante heterogéneos en relación al tamaño del presupuesto que manejan y a su capacidad institucional.

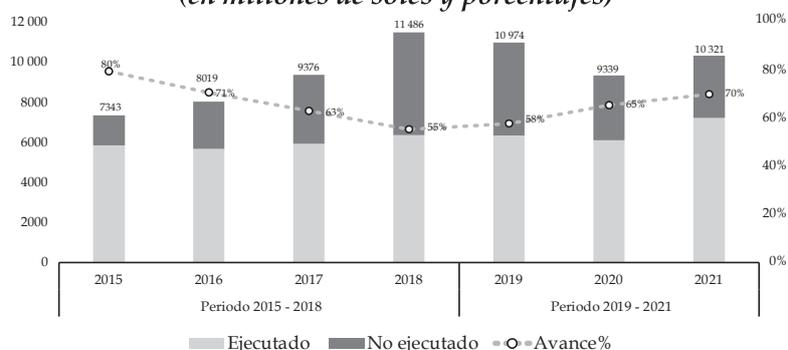
Para medir el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de las inversiones se recomienda utilizar dos indicadores: uno que mida la eficacia del gasto respecto al PIA y otro respecto

² En el gobierno nacional ocurre lo contrario. El presupuesto de sectores como Educación, Salud, Saneamiento, Transportes y Comunicaciones, etc., disminuye durante el año producto de las transferencias que se realizan a los gobiernos subnacionales, de modo que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) es menor que el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

al PIM. Cabe mencionar en este punto que en el periodo de análisis (2015-2021) el primer indicador es muy inestable por los cambios sucesivos (aumentos y disminuciones) en el PIA³. Por ello, para este artículo utilizamos el segundo indicador mencionado.

Como puede deducirse a partir de la información disponible, durante el periodo 2015-2021 los gobiernos regionales lograron ejecutar, en promedio, el 67% de su presupuesto destinado a proyectos de inversión (ver el gráfico n° 4). Entre el 2015 y el 2018 se observa una disminución progresiva en la eficacia del gasto frente a un presupuesto cada vez más alto, al pasar del 80%, en el 2015, al 55%, en el 2018. No obstante, entre el 2019 y el 2021, el desempeño muestra una tendencia progresiva respecto a presupuestos mayores.

Gráfico n° 4
Gobiernos regionales: gasto de inversión ejecutado y no ejecutado, 2015-2021
(en millones de soles y porcentajes)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF. Elaboración: GPC.

³ Entre el 2013 y el 2015 se observa una fuerte reducción de la brecha entre el PIA y el PIM por algunas medidas dictaminadas durante el gobierno de Ollanta Humala y también por la drástica disminución de los recursos de canon y regalías. En cambio, entre el 2016 y el 2018 dicha brecha vuelve a aumentar, para luego, a partir del 2019, disminuir, pero aún con porcentajes de variación elevados.

El avance de ejecución del gasto muestra valores bastante heterogéneos al interior del país. Para mostrar el desempeño en la ejecución de inversiones, el gráfico n° 5 ubica a los gobiernos regionales según el porcentaje de avance y PIM promedio que disponen durante el periodo 2015-2021.

Como se observa, los gobiernos regionales que tienen un mejor desempeño son San Martín, Cusco, Moquegua y Madre de Dios, cuyas cifras de avance en la ejecución del gasto supera el 75%. Entre ellos, cabe destacar el primer caso por tener el indicador de avance más alto y constante en todo el periodo respecto a un presupuesto superior a la media.

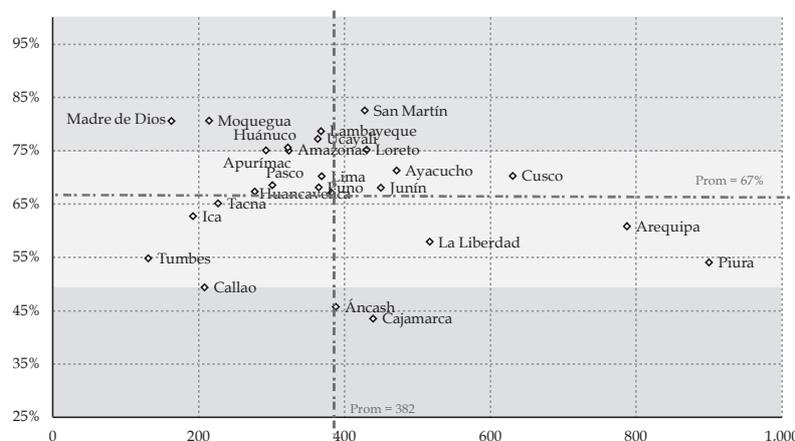
También destaca el caso del Cusco, región que posee el mayor porcentaje de avance del gasto entre los gobiernos regionales con más alto presupuesto. Asimismo, debe notarse el caso de los gobiernos regionales de Ayacucho, Loreto, Apurímac, Huánuco, Ucayali y Lambayeque, los cuales también muestran indicadores de avance por encima del promedio.

En el otro extremo, con un desempeño menos auspicioso, están los gobiernos regionales de Áncash, Cajamarca, Tumbes y Callao. Estas regiones muestran los indicadores de ejecución del gasto más bajos y presupuestos entre pequeños y medianos. Junto a ellos vemos a los gobiernos regionales de La Libertad y Piura, con presupuestos importantes e indicadores de desempeño muy por debajo de la media.

El caso de Piura es particular porque tiene el presupuesto promedio más alto, vinculado al Programa de Reconstrucción con Cambios, contexto que no supo aprovechar. Ica también es un gobierno regional con un pobre avance de gasto, no obstante, su reducido presupuesto.

Finalmente, en una situación intermedia, con indicadores de eficacia de gasto y presupuestos cercanos a la media, tenemos a los gobiernos regionales de Junín, Amazonas, Lima provincias, Pasco, Huancavelica, Tacna y Puno.

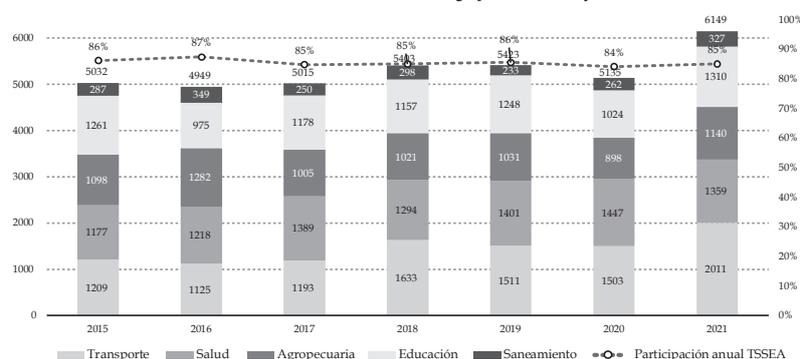
Gráfico n° 5
Desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución del gasto, 2015-2021
(en millones de soles y porcentaje)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF. Elaboración: GPC.

Respecto al destino del gasto realizado en el periodo 2015-2021, las cifras del gráfico n° 6 muestran que durante ese tiempo el 85% de las inversiones financiaron proyectos en las funciones de transporte, salud, educación, agropecuaria y saneamiento, en ese orden de importancia, y con un predominio similar de construcción de infraestructura en cada uno de ellos. Este resultado sugiere que si bien gran parte del gasto de inversión que realizan los gobiernos regionales se orienta a funciones en las cuales las brechas de infraestructura y servicios son grandes, los problemas en la calidad del gasto realizado pueden disminuir el impacto esperado en la disminución de esas diferencias.

Gráfico n° 6
Gobiernos regionales: inversión ejecutada
según función, 2015-2021
(en millones de soles y porcentaje)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF. Elaboración: GPC.

En este contexto, consideramos que más allá de la velocidad con la que se ejecutan las inversiones, resulta más importante la calidad del gasto realizado y su impacto en la población, situaciones ambas donde los gobiernos subnacionales cumplen un rol determinante. Por ello, en la medida de lo posible, en lo que sigue revisaremos algunos indicadores relacionados con este tema.

Problema de fondo: la calidad del gasto público

En uno de sus más recientes informes de evaluación del estado de la gestión de la inversión pública a nivel nacional, la Contraloría de la República arribó a la conclusión de que las brechas en funciones clave como Transporte, Educación, Salud y Saneamiento, no se vienen cerrando conforme lo previsto en los planes multianuales⁴.

⁴ Contraloría General de la República (CGR). *Informe ejecutivo: Análisis de la inversión pública desde la perspectiva del control gubernamental (2017-2021)*. Lima: CGR, 2021. En: bit.ly/3hCiWGS

Por el contrario, en muchos casos las brechas se han incrementado a pesar del mayor gasto realizado. En los últimos cinco años se programaron más de 109 000 inversiones a nivel nacional, contando con un presupuesto de S/ 208 000 millones.

Actualizado al segundo trimestre del 2022, el reporte de obras paralizadas de la Contraloría indica que un total de 2346 proyectos se encuentran detenidos en todo el país, por un monto de inversión superior a los S/ 29 000 millones⁵. El mayor número de proyectos paralizados corresponde a los gobiernos locales, con 1704 obras y un monto de inversión de S/ 6000 millones; le siguen entidades del gobierno nacional, con 368 obras y un monto de inversión de S/ 9000 millones; mientras que los gobiernos regionales tienen 274 obras y un monto de inversión que llega a los S/ 12 000 millones.

Este es un problema que empieza por la contratación de personal (no) idóneo a cargo de la gestión de los proyectos de inversión. Según una investigación conducida por la Contraloría, de un universo de 7574 funcionarias y funcionarios designados en cargos de confianza en 289 gobiernos locales y regionales, 2609 no cumplían con los requisitos exigidos en sus puestos, esto es cerca del 35%⁶. Para la entidad, ello sirve como evidencia de la ausencia de personal con los conocimientos, experiencia y capacitación específica requerida para asegurar una gestión eficaz.

Esta carencia impacta luego en toda la cadena de la gestión de la inversión pública. Los planteamientos técnicos de los proyectos resultan insuficientes para estimar los costos de inversión, operación y mantenimiento, así como su alcance y cronograma. En el periodo 2017-2021, la Contraloría halló que la tercera parte de los proyectos de inversión aumentó sus costos en la fase de

⁵ CGR. *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional al II trimestre 2022*. Lima: CGR, 2022. En: bit.ly/3PBvKKI

⁶ CGR. *Informe N° 1274-2019-CG/LICA-OCS. Designación funcionarios en cargos de confianza en los gobiernos regionales y locales*. Lima: CGR, 2019. En: bit.ly/3hE2Cpa

ejecución por más del 25% del costo inicial, incrementando así el gasto en más de S/ 91 000 millones.

La Programación Multianual de Inversiones, elaborada desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), también tiene fallas y los criterios de elegibilidad de los proyectos no se respetan. La Contraloría brinda el ejemplo del proceso de programación multianual de inversiones del periodo 2020-2022, donde fueron inicialmente admitidas 2852 inversiones en toda la cartera. Sin embargo, solo en el año 2020 fueron declaradas viables un total de 26 941 inversiones, 10 veces más de lo establecido inicialmente, evidenciándose que se incorporaron un número considerable de inversiones que no fueron programadas y priorizadas. En este punto, es fundamental mencionar que todos los años, durante la fase de aprobación anual del presupuesto del sector público, se presentan solicitudes por parte de diversos congresistas para la incorporación de inversiones que obligan a incluir las mismas sin mayor sustento técnico. Para el caso del presupuesto del año 2022, se presentaron solicitudes para la incorporación de 4841 inversiones, por un monto superior a los S/ 87 000 millones.

Luego, tanto las fases de ejecución como las de funcionamiento de las inversiones se ven afectadas por los errores iniciales. Según la información de la Contraloría, el 26% del total de obras paralizadas al 2022 se encuentra en dicha situación debido a la falta de recursos, el 13.4% por incumplimientos contractuales, el 10.4% por eventos climáticos y 5% por discrepancias, controversias y arbitrajes, entre otras causales⁷. Un ejemplo de esta situación es el presupuesto asignado para el mantenimiento de las inversiones del sector Educación y Salud, que no llega a ser ni el 1% de su asignación total, lo que impacta negativamente sobre la calidad de los servicios que brinda el Estado.

⁷ CGR. *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional al II trimestre 2022*. Lima: CGR, 2022. En: bit.ly/3PBvKKI

Además de todo lo mencionado, se debe considerar el gran flagelo que es la corrupción en el ámbito de las inversiones en todos los niveles de gobierno, siendo este uno de los factores que merece la mayor atención. De acuerdo a las cifras que maneja la Procuraduría General del Estado, solo en el 2017 fueron registrados 35 557 casos de corrupción, de los cuales el 42% correspondió a casos hallados en municipios provinciales y distritales⁸. Los tipos de delitos más frecuentes serían: peculado (34.3%), colusión (14.5%) y cohecho activo (8.1%). A esto se le suma que las reglas que rigen la ejecución de los recursos generan incentivos perversos, especialmente en los distritos productores de minerales, donde se reciben grandes cantidades de dinero proveniente del canon y regalías, en los que la evidencia presente en estudios académicos muestra que, por ejemplo, la renta minera produce un incremento de la pereza fiscal, de la ineficiencia en el gasto público y de la dependencia presupuestal de los recursos provenientes de esta actividad⁹.

En suma, la pobre gestión de la inversión pública es un problema que arrastra el Estado peruano en sus tres niveles de gobierno y cuyas causas no son adjudicables a un solo factor. En muchos casos, las cantidades de dinero que reciben los gobiernos regionales y locales no se condicen con sus capacidades de gasto que, como muestran los indicadores de eficacia de gasto presentadas, aún están lejos de niveles óptimos. El déficit de capacidades de gestión es el reflejo de una descentralización que transfirió competencias y funciones, pero que no desarrolló capacidad de gestión ni impulsó la necesaria modernización de la gestión pública; y que, en lugar de tomar esta agenda, desde

⁸ Vega Luna, Ernesto *et al.* *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Konrad Adenauer, 2018.

⁹ Del Pozo, César. *Renta Extractiva en el Perú: Estado del Arte y Propuestas de Políticas Públicas*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2020.

hace años se ensayan esquemas para transferir al sector privado la ejecución de inversiones (Asociaciones Público Privadas, Obras por Impuestos, Acuerdo de Gobierno a Gobierno), sin obtener los resultados esperados en términos de dinamización del gasto.

**El sistema de agronegocios en el Perú: de la
agricultura familiar al negocio agroalimentario**

Ronal Fernández B.

Sumilla

El presente artículo trata de la política agrícola en el Perú desde la década de los 90, que se ha centrado en la implementación del neoliberalismo en el sector agrícola, favoreciendo a la agroexportación. Se describe en este texto las políticas implementadas, como la concentración de tierras y agua, las políticas de apertura de mercado y los beneficios fiscales para las/los agroexportadores. También se discuten los efectos de estas políticas, que incluyen la concentración de la propiedad de la tierra y de los recursos hídricos, la transferencia de valor generado por los trabajadores y trabajadoras agrícolas a las agroexportadoras y la promoción de un sistema de agricultura por contrato entre pequeños y medianos productores/productoras y las grandes empresas del rubro. Además, se aborda cómo estas políticas han favorecido a las grandes empresas agroindustriales y a la agricultura orientada a la exportación, lo que ha llevado a la concentración de la propiedad de la tierra y de los recursos hídricos, así como a una disminución de la agricultura a pequeña escala y de las poblaciones rurales. También se discute aquí cómo estas políticas han llevado a una reducción en la contribución de la agricultura no exportadora al Producto Bruto Interno (PBI) y a una transferencia de valor de las/los pequeños agricultores a las empresas agroindustriales, lo que ha resultado en un aumento de la pobreza rural, especialmente en áreas donde la agricultura a pequeña escala es prevalente.

La política agraria desde los años 90: neoliberalismo en el agro

La orientación general de la política impuesta por el gobierno de Alberto Fujimori en la década de los 90, tuvo su base en la implementación de una economía en la cual el gobierno debería crear las condiciones para el desarrollo de los mercados. En este sentido, no fue simplemente el disminuir las regulaciones del mercado por parte del Estado, sino que fue más allá, cambiando la forma de administrar la economía y, con ello, el cómo se solucionan los problemas públicos a través de los atributos que se le asignaron al mercado. Es así que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se convierte en el eje central del gobierno, condición que prevalece hasta el día de hoy. En otras palabras, al Perú de los 90 le tocó pasar de una economía controlada por el Estado a una economía neoliberal. Ajuste económico que aceleró el proceso ya iniciado desde la caída de Juan Velasco Alvarado, a mitad de la década de los 70.

Las principales medidas tomadas por el gobierno de Fujimori que afectaron a las/los pequeños agricultores y comuneros fueron¹:

¹ Hopkings, Raúl. «El impacto del ajuste estructural en el desempeño agrícola». En: John Crabtree y Jim Thomas, eds. *El Perú de Fujimori 1990-1998*. Lima: Universidad del Pacífico (UP) - Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2000.

- Desregulación de precios de los mercados de bienes y factores.
- Anulación de los controles de precios y sobre los insumos.
- Eliminación de algunos organismos estatales del sector, como la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) y la Empresa Comercializadora de Alimentos (Ecasa).
- Designación, al entonces Ministerio de Agricultura, de solo el rol de promotor del sector, implementándose una reducción drástica de esa cartera ministerial.
- Creación del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) en «reemplazo», según Decreto Ley, del Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (Inipa), en todas sus funciones, atribuciones y compromisos adquiridos. Durante esa década, las estaciones experimentales de la Costa serían transferidas al sector privado.
- Creación del Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa), con el objetivo de dar condiciones sanitarias para el cumplimiento de las condiciones requeridas por los mercados de destino de las exportaciones agrarias.
- Eliminación del Banco Agrario (determinación de las tasas de interés por el mercado financiero).
- Eliminación de las restricciones cuantitativas a las exportaciones.
- Promulgación de la Ley de Promoción de la Inversión Privada, destinada a promover la inversión privada y el desarrollo del mercado de tierras.

- Modificaciones en la Ley General de Comunidades Campesinas, quitando la condición de inajenable a las tierras de las comunidades, permitiendo la venta de sus terrenos.
- Promulgación de la Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, en la cual se establece que estas pueden ser embargadas por «interés nacional», esto con el fin de impulsar las inversiones en minería principalmente.

En conclusión, la política agraria de los años 90, hasta la actualidad, ha tenido y tiene como objetivo implantar la economía neoliberal en el agro, lo que significa favorecer al sector agroexportador.

La política agraria en favor de la agricultura de agroexportación

Para favorecer a la agricultura de exportación se han implementado una serie de políticas y programas, los cuales han servido como instrumentos articulados para el *boom* agroexportador de los últimos años. Las políticas más importantes en este sentido se señalan a continuación:

- **Políticas de concentración de tierras y agua**

Para favorecer la reconcentración de la tierra se creó el Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada (Cepri) - tierras y se impulsó las grandes irrigaciones en la Costa. Los proyectos de irrigación que habían sido formulados por el Instituto Nacional de Desarrollo (Inade), con el cambio de política, se orientaron hacia la privatización con el fin de favorecer la concentración

de la propiedad de la tierra para impulsar la agroexportación. Los proyectos de irrigación en cartera se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro n° 1
Proyectos de irrigación

Proyectos de irrigación	Número de hectáreas
Puyango Tumbes	36 000
Chira Piura	44 864
Alto Piura	17 000
Chavimochic	108 006
Olmos	98 000
Chinecas	20 641
Tinajones	32 000
Jequetepeque Zaña	16 400
Majes II Etapa	38 500
Pasto Grande	4390
Total	415 801

Elaboración propia.

Con el objetivo de dinamizar el mercado y la reconcentración de las tierras propiedad de los pequeños agricultores, se implementó el Programa Especial de Titulación de Tierras, con fondos del Banco Mundial. Luego se implementó, también con fondos del Banco Mundial, el Programa de Formalización de Derechos de Uso de Agua (Profodua). La finalidad de estos programas fue la privatización de los derechos de agua, para lo que se propusieron varias leyes, la mayoría variantes del

código de aguas de Chile. Esto no se logró por la resistencia de las/los agricultores.

- **Políticas sanitarias**

Las políticas sanitarias estuvieron también orientadas a facilitar el comercio internacional. Por ejemplo, se implementó el programa de erradicación de la mosca de la fruta, en el cual se ha invertido desde el 2000 al 2022 un total de 810,36 millones de soles. A diferencia de esto, no se han desarrollado proyectos para desterrar plagas que afectan a la agricultura familiar, como la del gorgojo de los andes, que provoca pérdidas anuales en promedio de 100 millones de soles a las/los pequeños productores y comuneros de las zonas altoandinas.

- **Políticas para la apertura de mercados**

Como parte del impulso a la agroexportación, se han firmado Tratados de Libre Comercio (TLC) con 17 países, están por entrar en vigencia seis y en proceso de negociación tres. Además, se ha rebajado el arancel promedio nominal en más de diez puntos porcentuales desde el año 2000.

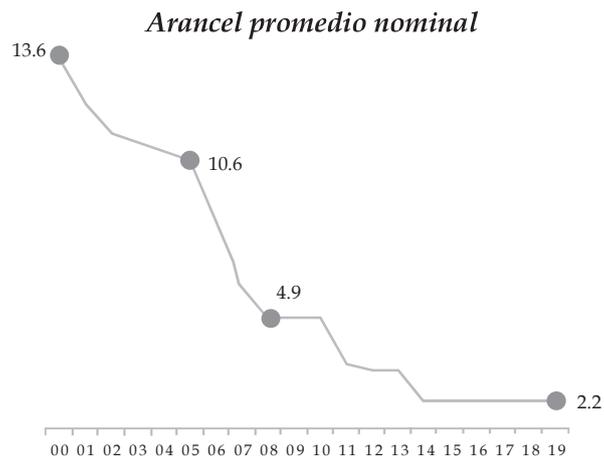
Cuadro n° 2 y gráfico n° 1
Acuerdos comerciales y reducción del arancel promedio nominal

Vigentes		75% del PBI mundial
Mercosur	2006	
Estados Unidos	2009	
Chile	2009	
Canadá	2009	
Singapur	2009	
China	2010	
Corea	2011	
Tailandia	2011	
Pakistán	2012	
Acuerdo Europeo de Libre Cambio	2012	
Japón	2012	
México	2012	
Unión Europea	2013	
Costa Rica	2013	
Venezuela	2013	
Alianza del Pacífico	2016	

Por entrar en vigencia		90% del comercio mundial
Guatemala		
Alianza del Pacífico		
Acuerdo de Asociación Transpacífico		
Brasil		
Australia		
Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico		

En negociación	
El Salvador	
Turquía	
India	

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) y BBVA Research.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), aduanas y BBVA Research.

• Beneficios tributarios a la agroexportación

Los principales beneficios tributarios a la actividad agroexportadora se establecieron desde el año 1999 con el Decreto Supremo n° 055-99-EF, donde se establecía el Saldo a Favor Materia del Beneficio (SFMB) –exportaciones exoneradas del Impuesto General a las Ventas (IGV)–. El año 2000, se promulgó la ley n° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, donde se establece la rebaja del Impuesto a la Renta (IR) en un 15% y el pago de solo el 4% de Seguro Social de Salud (EsSalud). El 2008, mediante el Decreto Legislativo n° 1053, se establece el valor de devolución del *drawback* como el 3% del valor FOB.

Así tenemos que solo desde el año 2005 al año 2019, los beneficios tributarios a la agroexportación alcanzaron un monto ascendente a 16 688 millones de soles. En el mismo periodo, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego del Perú (Midagri) y el programa Sierra y Selva Exportadora (SSE) ejecutaron un presupuesto de 14 029 millones de soles. En otras palabras, las exoneraciones tributarias fueron un 19% más que el presupuesto del sector.

Cuadro n° 3

Beneficios tributarios a las empresas agroexportadoras

Años	Devolución de tributos internos (millones S/)	Impuesto a la renta (millones S/)	EsSalud (millones S/)	<i>Drawback</i> (millones S/)	Total de exoneraciones (millones S/)
2005	154	32	33	152	372
2006	161	71	43	204	479
2007	175	63	54	224	517
2008	209	98	70	295	672
2009	225	110	74	280	688
2010	239	60	83	361	742
2011	225	109	103	514	951
2012	219	208	120	473	1020
2013	274	221	124	478	1096

Años	Devolución de tributos internos (millones S/)	Impuesto a la renta (millones S/)	EsSalud (millones S/)	Drawback (millones S/)	Total de exoneraciones (millones S/)
2014	362	302	137	575	1376
2015	409	235	152	583	1380
2016	554	146	177	634	1512
2017	682	185	199	676	1742
2018	629	249	237	756	1871
2019	827	383	253	806	2269
Total	5344	2472	1860	7012	16 688

Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). Elaboración propia.

- **Políticas salariales en el sector agrario**

El sistema neoliberal tiene como principio que el mercado es el gran regulador de la economía, que los costos financieros, de insumos y de tecnología, así como los precios de venta, deben ser regulados por la oferta y la demanda. Según este sistema, lo único que no estaría sujeto a la oferta y a la demanda para su regulación son los salarios. Es por ello que la Ley de Promoción del Sector Agrario (LPA), ley n° 27360, promulgada el 2001, fijó un salario para las/los trabajadoras en campo (en S/ 36.90), para la Compensación de Tiempo de Servicios (CTS), para las gratificaciones (que se incluyen en la remuneración diaria), para las vacaciones (solo de 15 días) y para los aportes a EsSalud (que se redujeron del 9% al 4%). Este régimen especial para la/el trabajador agrario lo que ha significado es una transferencia del valor generado por su trabajo hacia las empresas agroexportadoras, lo que ha terminado siendo una de las condiciones para que se pueda competir en los mercados internacionales.

En cuanto a empleo y género, en el caso de Ica la brecha de ingresos es favorable en un 50% a los varones y en el caso de La Libertad el empleo femenino es el 60% del empleo masculino.

- **Impulso desde el Estado para la articulación de la agricultura familiar con la agricultura de exportación**

Se trató de impulsar la participación en el negocio agroexportador de las/los pequeños y medianos productores implementando programas como Agroideas y Sierra y Selva Exportadora (SSE). Las inversiones en el pliego presupuestal del programa SSE han sido de 118,6 millones de soles, obteniendo resultados importantes, como la generación de una agricultura de contrato articulada a la gran empresa agroexportadora, que se ha desarrollado principalmente entre las/los medianos propietarios de la Costa.

Efectos de la política agraria

Los efectos de la política agraria establecida desde los años 90 a la actualidad han sido los siguientes:

- **Concentración de la propiedad de la tierra y de los derechos de agua**

Para el proceso de concentración de la tierra en el agro se han utilizado diversos mecanismos: venta de tierras de las grandes irrigaciones, venta de acciones de las ex cooperativas agrarias, concesiones para biocombustibles, etc., y muy poco mediante la reconcentración de las pequeñas propiedades a través de mecanismos financieros. El siguiente cuadro muestra la concentración de las tierras por departamento.

Cuadro n° 4
Concentración de la tierra por departamento

Departamento	Biocombustibles (hectáreas)	Megaproyectos (hectáreas)	Ex cooperativas (hectáreas)
Piura	46 219		
Lambayeque		38 000	48 283
La Libertad		44 139	52 470
Áncash		6248	6697
Lima			8619
Arequipa		1200	6697
San Martín	22 502		
Amazonas			
Total	68 721	89 587	122 766

Elaboración propia.

De este total de tierras, 10 grupos económicos son propietarios del 71 %, siendo el mayor latifundista el Grupo Gloria, que posee 74 336 hectáreas, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro n° 5
Concentración de la tierra por grupo de poder económico

Grupo económico	Hectáreas
Grupo Gloria	74 336
Grupo Romero	29 900
Camposol	12 719
Grupo Oviedo	21 800
Grupo Wong	17 200
Grupo Manuelita	12 889
Grupo Bustamante	7600
Grupo Huancaruna	7700
Grupo Maple	12 000
Grupo Chlimper	4435
Total	200 579

Elaboración propia.

Con respecto al agua, en 1993 el Banco Mundial condicionaba la entrega de un préstamo de USD 465 millones a la realización de la privatización del sistema del agua, intentando que en el Perú se copie el modelo chileno². La privatización del agua fue impedida por la movilización de rechazo de las/los agricultores y de otros sectores de la sociedad. Luego, en 2004 y el 2011, se desarrollaron dos programas de formalización de derechos de uso de agua, ambos con préstamos del Banco Mundial. Cabe recalcar que aproximadamente el 18% del agua de uso agrario en el país se destina a cultivos de agroexportación.

- **Concentración de las agroexportaciones y de la agroindustria**

Otro efecto de la política agraria de las últimas décadas ha sido la concentración de la agroexportación. En 2020 se tenían 2322 empresas agroexportadoras, de las cuales las 25 primeras concentraban el 37% del volumen de ventas, mientras que las otras 2297 el 63%.

² «(...) se comenzó a promover —de manera soterrada— la formación de mercados de agua. Sus principales impulsores eran precisamente el ministro de Agricultura, funcionarios de la Intendencia de Recursos Hídricos y economistas funcionarios del Banco Mundial. El ministro encargó elaborar diferentes propuestas de ley a varios asesores de su amplia red (molinería) con insumos de los bancos, un ex funcionario chileno e instituciones internacionales». Ver en: Oré, Teresa y Rap, Edwin. «Políticas neoliberales de agua en el Perú. Antecedentes y entretelones de la ley de recursos hídricos». *Debates en Sociología*, n.º. 34. Lima: Departamento Académico de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2009, pp. 32-66.

Cuadro n° 6
Ranking de empresas agroexportadoras 2020
(USD millones FOB)³

N°	Empresa	2020	N°	Empresa	2020
1	Camposol S.A.	329	26	Sociedad Agrícola Saturno S.A.	54
2	Viru S.A.	208	27	Ed&F Man Volcafe Perú S.A.	52
3	Danper Trujillo S.A.C.	206	28	Agrícola Santa Azul S.R.L.	49
4	Complejo Agroindustrial Beta S.A.	180	29	Green Perú S.A.	48
5	Hortifrut - Perú S.A.C.	147	30	Hass Perú S.A.	48
6	Vitapro S.A.	132	31	Hfe Berries Perú S.A.C.	47
7	Agrícola Cerro Prieto S.A.	121	32	Agroindustrias Aib S.A.	45
8	Consortio de Productores de Fruta S.A.	111	33	Alicorp S.A.C.	45
9	Sociedad Agrícola Rapel S.A.C.	103	34	Sunshine Export S.A.C.	44
10	El Pedregal S.A.	102	35	Agrícola Andrea S.A.C.	43
11	Perales Huancaruna S.A.C.	97	36	Agrícola Pampa Baja S.A.C.	39
12	Agrovisión Perú S.A.C.	97	37	Exportadora Frutícola del Sur S.A.	39
13	Procesadora Laran S.A.C.	96	38	Agrícola Don Ricardo S.A.C.	38
14	Machu Picchu Foods S.A.C.	94	39	Natucultura S.A.	37
15	Ecosac Agrícola S.A.C.	93	40	Hortifrut -Tal S.A.C.	35
16	Gandules Inc. S.A.C.	84	41	Tal S.A.	34
17	Sociedad Agrícola Drokasa S.A.	77	42	Corporación Frutícola de Chincha S.A.C.	33
18	Mondelez Perú S.A.	77	43	Corporacion Agrolatina S.A.C.	32
19	Olam Agro Perú S.A.C.	75	44	Plantaciones del Sol S.A.C.	32
20	Leche Gloria S.A.	72	45	Blueberries Perú S.A.C.	32
21	Avocado Packing Company S.A.C	69	46	Procesos Agroindustriales S.A.	31
22	Westfalia Fruit Perú S.A.C.	65	47	Comercio Amazonia S.A.	31
23	San Miguel Fruits Perú S.A.	59	48	Los Olivos de Villacuri S.A.C.	30
24	Agroberries Perú S.A.C.	55	49	Pronatur S.A.C.	30
25	Exportadora Romex S.A.	55	50	Empresa Agro Export Ica S.A.C.	30
				Las demás empresas (2272)	3766
				Total	7550

Fuente: Sociedad de Comercio Exterior del Perú (ComexPerú).

³ Ver: Departamento de Agronegocios de la Sub Dirección de Promoción Comercial. *Desarrollo del Comercio Exterior Agroexportador. Informe anual 2020*. Lima: Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (Promperú), 2021. En: bit.ly/3m1gZFO

La agroindustria en el Perú se ha concentrado en dos grupos económicos: el Grupo Gloria, que tiene el control del 76.7% de la industria láctea y el 30% del mercado del azúcar, y el Grupo Romero, que tiene el control del 62% del mercado de la harina de trigo y el 52% de los aceites.

Cuadro n° 7
Ranking de la industria agroalimentaria

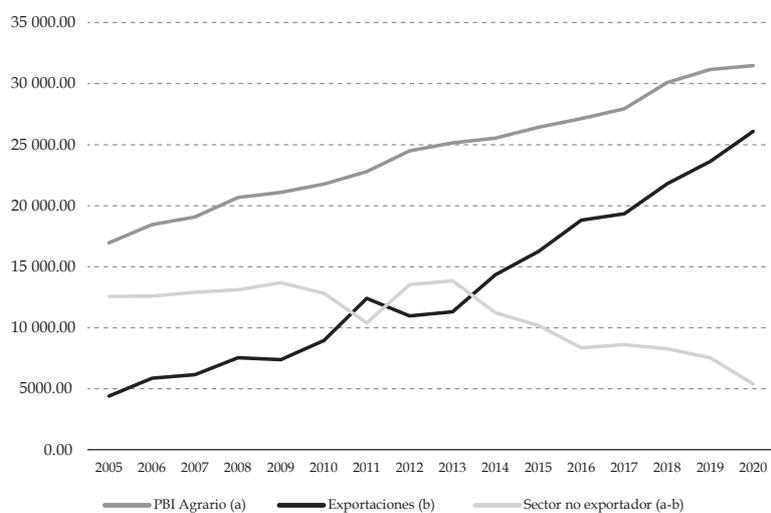
Ranking	Empresa	Cifra de ventas (USD mill.)
1	Alicorp	2954.4
2	Grupo Gloria - Holding Alimentario del Perú	1807.4
3	Leche Gloria	1042.7
4	San Fernando	661.2
5	Nestlé Perú	504.3
6	Coazúcar - Grupo Gloria	484.5
7	Adm. Andina Perú	303.5
8	Redondos	292.9
9	Molitalia	235.5
10	Vitapro	215.5

Fuente: Catalán, Brenda. «Las empresas más importantes del Perú: sector alimenticio y sector comercial». *rankia.pe*, Lima, 17 de noviembre del 2020. En: bit.ly/3EJMdHY

- **Incremento del Producto Bruto Interno (PBI) agrario exportador y caída del PBI agrario de agricultura familiar**

Si bien el Producto Bruto Interno (PBI) del sector Agrario ha tenido un crecimiento por la aplicación de políticas orientadas a la gran empresa agroexportadora, la contribución al PBI agrario de la agricultura no ligada a la agroexportación, principalmente de la agricultura familiar, ha tenido una caída franca a partir del 2013, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico n° 2
Relación entre el PBI agrario de agroexportaciones
y el de agricultura tradicional
(Millones S/)



Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Considerando que la agricultura de agroexportación se está dando principalmente en las áreas de los megaproyectos agrícolas y que el área de la pequeña agricultura incorporada a la cadena de valor de la agroexportación está principalmente en la Costa, y que es mínima, no podemos atribuir dicho decrecimiento del sector no exportador agrario a un cambio en la cédula de cultivos de la agricultura familiar hacia cultivos de exportación, siendo lo más probable que dicha disminución sea un indicador del abandono de áreas agrícolas, principalmente en los valles interandinos.

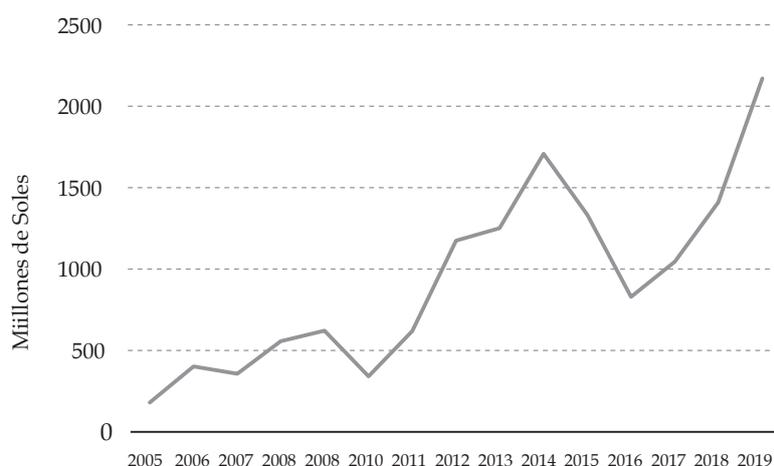
- **Concentración de las utilidades en el sector Agrario**

Si bien el PBI mide el valor agregado de la producción, este no es un indicador que mida hacia dónde van las utilidades del

sector productivo. Así pues, a pesar de que las exportaciones agrarias han aumentado, y que producto de ello las utilidades de las empresas agroexportadoras también han crecido (tal como podemos ver en el siguiente gráfico), ello no se ha reflejado en los salarios, manteniéndose estos inamovibles hasta el 2020, cuando se incrementaron mínimamente.

Las utilidades del sector se agrupan en 25 empresas agroexportadoras, las cuales concentran el 37% de las exportaciones.

Gráfico n° 3
Utilidades de las empresas agroexportadoras



Elaboración propia. Calculado sobre la base del Impuesto a la Renta (IR).

- **Transferencias en la cadena de valor**

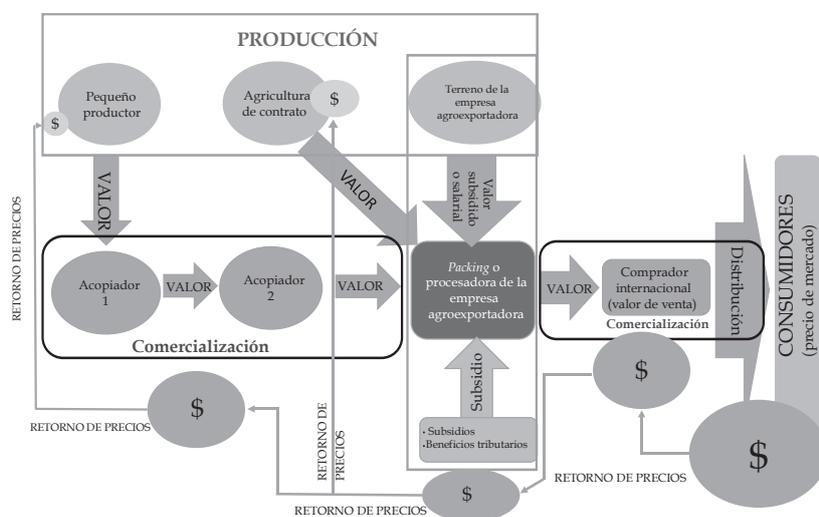
El sistema de transferencias establecido traslada el valor producido por el trabajo de la/el pequeño productor, ya sea a través de acopiadores/acopiadoras o directamente de la agricultura de contrato, hacia la empresa agroexportadora o a la agroindustria. Transfiere también a ellas el valor del trabajo no remunerado

de las/los trabajadores agrícolas (sujetos al régimen laboral establecido en la política de incentivos a la exportación agraria) que se realiza en los campos de la gran empresa agroexportadora o de la agroindustria.

Este sistema requiere para que se completen las transferencias de valor que los precios que retornan a los diversos eslabones de la cadena sean menores al valor producido. Requiere también que las variaciones o fallas de mercado sean transferidas hacia los eslabones más débiles, como son las/los productores agrarios articulados a la cadena, ya sea mediante acopiadores/acopiadoras o mediante la agricultura de contrato. Ver el siguiente gráfico.

Gráfico n° 4

Esquema del sistema de transferencias en la cadena de valor

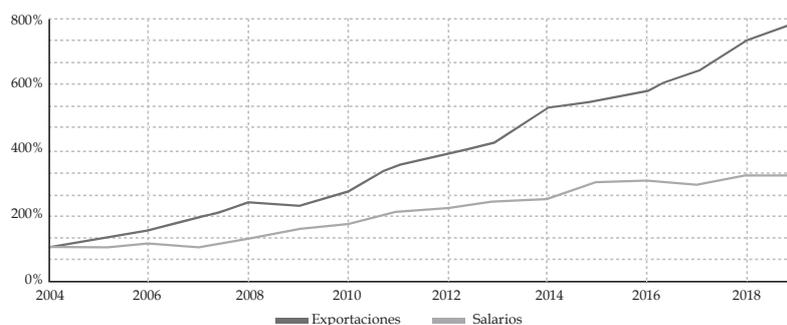


Elaboración propia.

En cuanto a la transferencia de la plusvalía del trabajo en las empresas exportadoras, en el siguiente gráfico se puede observar

que el valor incremental del índice de exportaciones en los últimos años ha crecido en un 800%, mientras que el índice de incremento de la masa salarial solo se ha incrementado en un 300%. Es decir, los costos salariales no se han incrementado tanto como el valor exportado transferido al exportador.

Gráfico n° 5
Evolución de los índices de exportaciones y de los salarios del sector Agrario (2004-2019)



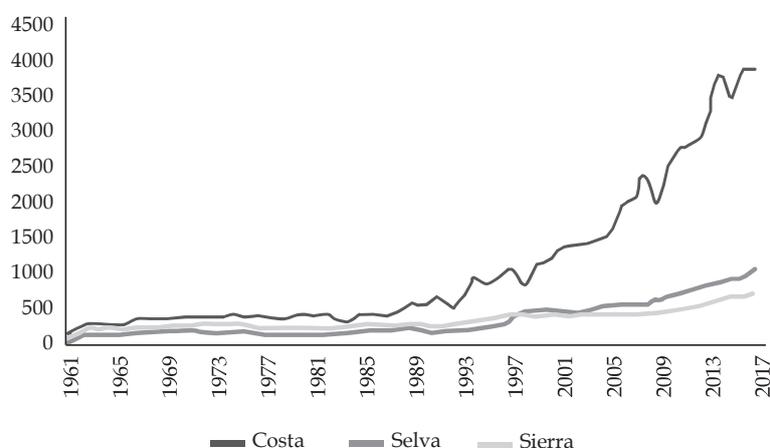
Fuentes: Banco Central de Reserva del Perú y Encuesta Nacional de Hogares (2004-2019).

Notas: Se considera la evolución del índice de exportaciones no tradicionales y la evolución del índice de masa salarial de los trabajadores dependientes.

Impactos en el territorio

La política agraria peruana, al abandonar a la agricultura familiar y privilegiar la gran agricultura de exportación, ha generado impactos y desigualdades en el territorio nacional. La agricultura de exportación, al concentrarse especialmente en la Costa, principalmente en las zonas de grandes irrigaciones, tiene una gran influencia sobre las/los pequeños agricultores que se dedican a diversos productos relacionados a la exportación, teniendo muy poca presencia en las/los pequeños productores de la Sierra y de la Selva (ver el gráfico n° 6).

Gráfico n° 6
Producción agrícola de productos relacionados
a la exportación por regiones
(Millones de soles constantes del 2007)



Fuente: Redagícola

- **Reducción de la población en territorios rurales. Migración y concentración en grandes ciudades**

De un total de 196 provincias a nivel nacional, el 47% de ellas ha tenido tasas negativas de crecimiento poblacional. Los departamentos de Áncash, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Pasco y Puno tienen más de 60% de provincias rurales en proceso de desdoblamiento, siendo el lugar más crítico Huancavelica, donde el total de sus provincias se encuentra en esa situación.

Cuadro n° 8
Provincias con tasas negativas de crecimiento poblacional

Departamentos	Area agrícola (hectáreas)	Provincias (N°)	Provincias con tasa negativa (N°)	%
Huancavelica	292 245	7	7	100%
Ayacucho	466 108	11	9	82%
Puno	982 833	13	10	77%
Apurímac	322 732	7	5	71%
Pasco	255 506	3	2	67%
Huánuco	860 631	11	7	64%
Cajamarca	1 233 967	13	8	62%
Áncash	498 617	20	12	60%
Junín	575 062	9	5	56%
Piura	725 391	8	4	50%
La Libertad	623 195	12	6	50%
Lima	262 931	10	5	50%
Tacna	75 722	4	2	50%
Arequipa	167 690	8	3	38%
Moquegua	26 706	3	1	33%
Ucayali	677 549	4	1	25%
Cusco	351 388	13	3	23%
Amazonas	520 995	7	1	14%
Loreto	684 124	8	1	13%
Callao	71	1	0	0%
Tumbes	32 041	3	0	0%
San Martín	1 323 243	10	0	0%
Lambayeque	330 294	3	0	0%
Madre de Dios	193 495	3	0	0%
Ica	167 179	5	0	0%
Total	11 649 716	196	92	47%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

- **Abandono de las tierras agrícolas en valles interandinos y de las zonas altas de ganadería extensiva**

El despoblamiento de las zonas rurales implica, también, el abandono de las/los agricultores de sus terrenos de cultivo, así como el envejecimiento de la población rural. Así se tiene que el 57% de las/los campesinos de agricultura de subsistencia son mayores de 45 años.

Y si bien el abandono de terrenos agrícolas no está registrado en el Perú, existen evidencias de ello, principalmente en los valles interandinos, en donde se desarrolla la agricultura de subsistencia.

- **Incremento de la pobreza rural⁴**

Teniendo en consideración que la agricultura familiar representa el 97% del total de las más de 2.2 millones de unidades agrarias a nivel nacional y que de estas el 87% desarrolla la agricultura para la subsistencia, podemos afirmar que la pobreza rural es mayor que la pobreza urbana y que esta diferencia se ha mantenido debido a las políticas proagroexportación y al abandono de la agricultura familiar. En el área rural, el 12.1% de la población vive en pobreza extrema. En la sierra rural la pobreza monetaria alcanzó el 44.3% y en la selva rural el 35%. Los departamentos con mayor pobreza son Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Cajamarca, Pasco y Puno, departamentos rurales en los cuales fue nula o casi nula la influencia de la política agraria que favoreció a la exportación.

⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

- **Incremento de poblaciones pobres asentadas en terrenos marginales de las grandes irrigaciones (vecindades urbanas de bajos ingresos)**

Otro aspecto que se puede constatar en el territorio es que alrededor de las grandes irrigaciones se han ido desarrollando poblaciones urbanas de bajos ingresos, asociadas a la actividad agroexportadora. Son pobladoras y pobladores que realizan trabajos permanentes y temporales relacionados al sector Agroexportador, transportados por las empresas a los fundos para el trabajo diario.

**La descentralización y la pequeña minería en
Arequipa: desafíos y una mirada hacia el futuro***

Gladys Márquez Ch.

Sumilla

La industria minera en el Perú tiene una presencia significativa en la economía nacional, no solo desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades internas, sino también como fuente para las divisas visto desde la exportación.

Actualmente, se ha perdido la visión de lo que queremos construir con la descentralización, lo que empeora cada vez más, ya que los planes, propuestas y programas no son vistos de forma integral (cada vez se parcelan más), tanto por los gobiernos regionales como por el gobierno central (por ejemplo, la demarcación territorial-administrativa hace que compitamos entre regiones). A esto se suma que la modernización del Estado viene avanzando en forma lenta, que tenemos un gobierno nacional que no quiere dejarse descentralizar, que hay crisis política, que alcaldes y gobernadores son procesados por malversación de fondos, etcétera, siendo estos algunos de los factores que contribuyen a este escenario complejo en el que se encuentra nuestro país.

El presente artículo vincula la descentralización y la industria minera, en el caso de Arequipa, ligando la actividad con la dinámica desarrollada desde el gobierno regional, sus competencias, presupuestos, recursos técnicos y económicos que son imprescindibles para la descentralización, que hoy se encuentran limitados por el cumplimiento de las competencias transferidas.

EL PERÚ ES UN PAÍS TRADICIONAL Y EMINENTEMENTE MINERO, donde el sector de la minería a pequeña escala, según el Banco Mundial, lo conforma una población aproximada de 100 000 personas en puestos de trabajo directos y de 500 000 en espacios de trabajo indirectos.

Es así que la industria minera en el Perú tiene una presencia significativa en la economía nacional, no solo desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades internas, sino también como fuente para las divisas visto desde la exportación. Solo en el 2020, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el sector minero contribuyó con el 9% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional, el 2019 con el 8.6%, con una variación de -0.1% el año 2018. Así, el Perú ha ocupado el segundo puesto a nivel mundial y Latinoamericano en producción de cobre, y el octavo lugar a nivel mundial respecto a la producción de oro, siendo el primero a nivel Latinoamericano.

De igual modo, este sector productivo contribuye a la generación de empleos directos, a lo que se le suma el aporte a las comunidades respecto a las transferencias de recursos generadas por el canon minero, regalías mineras, derecho de vigencia y penalidad, que en el 2021 tuvieron un incremento del 59.3% en comparación a lo transferido el año 2020 (año bastante peculiar por las contingencias sanitarias a nivel mundial producto de la COVID-19, lo que ocasionó que la economía se haya contraído).

* El presente texto es producto de una exposición de la autora realizada en **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, en el marco del taller permanente de reflexión anual que da lugar a los volúmenes temáticos de la serie *Perú Hoy*.

En el libro *2020 State of the Artisanal and Small-Scale Mining Sector*¹, se observa que existen dos momentos claves para el crecimiento de la minería a pequeña escala: el primero entre los años 1970 y 1980, y el segundo en el año 1990 (cuando los precios de los metales comienzan a ascender y el Perú vivía una crisis económica importante). En este sentido, nos atreveríamos a nombrar un tercer periodo que viene suscitándose desde el 2020 a la actualidad, cuando atravesamos el peor momento de crisis económica y los estragos ocasionados por la COVID-19, dejando a muchas personas sin trabajo, aumentando nuestro índice de pobreza y los precios del oro.

Antes de ingresar a nuestro tema de fondo, quisiera hacer un recordatorio: que allá por el año 1979, en nuestra Constitución se establecía como mandato la conformación de 12 gobiernos regionales, iniciándose así la travesía de la tan ansiada descentralización, deteniéndose esta en 1997, cuando el entonces presidente, Alberto Fujimori, disuelve el Congreso y los gobiernos regionales creados hasta ese entonces, y que es recién en 1998 que se retoma dicho proceso, promulgándose la Ley Marco de Descentralización. Para ese entonces, aún nos faltaba elaborar todos los documentos de gestión de funciones y competencias que iban a desarrollar los gobiernos regionales, lográndose concretizar estas etapas de transferencia de personal, legajos, recursos económicos, entre otros, a partir del año 2004, proceso que duró hasta el 2008, aproximadamente.

En esta última etapa y en el marco de la ley n° 28273, que regula la acreditación para garantizar la transferencia de funciones, atribuciones y competencias de los gobiernos regionales, cabe resaltar la presentación del Plan de Desarrollo del Gobierno Regional, así como de los indicadores de gestión, luego de lo cual se les acredita las funciones sectoriales que les corresponden,

¹ Banco Mundial (BM). *2020 State of the Artisanal and Small-Scale Mining Sector*. Washington D.C.: BM, 2020.

incluyéndoseles personal, equipos, recursos presupuestales, bienes, muebles e inmuebles, y acervo documentario. Cabe señalar en este punto que esto solo implicaba una delegación de todo lo que se tenía como gobierno nacional a los gobiernos regionales, quedando claramente establecido que el desafío por la construcción de la descentralización tocaba a los gobiernos regionales, pues estos debían diseñar sus programas, proyectos y políticas dentro del marco de sus competencias, lo que en el proceso les demandaría de alguna manera coordinación, articulación y colaboración con los otros niveles del Estado.

Sin duda, podemos mencionar que actualmente se ha perdido la visión de lo que queremos construir con la descentralización, y que esto empeora cada vez más ya que los planes, propuestas y programas no son vistos de forma integral (cada vez se parcelan más), tanto por los gobiernos regionales como por el gobierno central (por ejemplo, la demarcación territorial-administrativa hace que compitamos entre regiones). A esto se suma que la modernización del Estado avanza en forma lenta, que tenemos un gobierno nacional que no quiere dejarse descentralizar, que hay crisis política, que alcaldes y gobernadores son procesados por malversación de fondos, etcétera, siendo estos algunos de los factores que contribuyen a este escenario complejo en el que se encuentra nuestro país.

En este sentido, podemos decir que la descentralización que viene implementándose hace aproximadamente 20 años, se ha venido construyendo con avances insípidos, desvinculados y desordenados a lo largo de su proceso.

Volviendo al tema de la minería, en las regiones ya teníamos presencia de mineros que venían desarrollando sus actividades sin contar con autorización alguna. Sin embargo, nuestra organización institucional no era la más adecuada para atenderlos y ese fue el primer objetivo que marco la institucionalidad, por ejemplo, en la región Arequipa, pues había que mejorar la accesibilidad de la

población hacia los servicios que prestaban las diferentes gerencias. Eso pasaba por reducir un nivel la estructura heredada y hacer una organización vertical sectorial, convirtiendo a las direcciones regionales en gerencias, tal como se hizo al convertir la Gerencia de Recursos Naturales en Gerencia de la Autoridad Regional Ambiental (ARMA), otorgándosele el poder resolutivo en materia ambiental de la región. Es así que la ARMA, entre los años 2012 y 2014, logró ser un interlocutor para la formalización, fiscalización y resolución de conflictos del sector minero. Del resultado de la implementación de esta estrategia podemos decir que la región Arequipa se convirtió en la primera región en desarrollar una estructura más ágil y dinámica para este sector.

El objetivo de este cambio fue incorporar el enfoque de gestión del territorio que deberían tener todos los gobiernos regionales, para que las gerencias dejen de ser el brazo operativo de los ministerios. Sin embargo, este proceso es muy lento ya que el personal heredado por la transferencia fue justamente el que se heredó de los ministerios, siendo este un tema conceptual más que de implementación, quedando aún rezagos de las antiguas gestiones, en algunas gerencias más que en otras. Y es que esta situación debe ser descartada, pues lo que termina pasando es que el personal antiguo viene capacitando al nuevo con el mismo paradigma: «papá gobierno». Este sigue siendo un nudo crítico en el proceso de descentralización.

Resulta innegable que factores como recursos técnicos y económicos son imprescindibles para la descentralización, y que estos se encuentran limitados por el cumplimiento de las competencias transferidas. Entonces, hay que repensar en cómo suplir estas carencias y/o en cómo ir construyendo bases para que en el futuro se pueda superar el déficit de estos dos recursos. Para ello es imprescindible pensar en estrategias y que estas se desarrollen en base al plan estratégico de la región. Me pregunto si los últimos gobernadores/gobernadoras de la región Arequipa

tendrán idea de lo que ahí está plasmado para su gobierno y, sobre ello, sería interesante saber cuál fue su contribución para que se cumpla. Acaso debemos pensar solo en alianzas estratégicas con el gobierno nacional, que es actualmente nuestra única fuente económica, o es que tenemos que diversificar, generar y transformar nuestra economía, de tal manera que nos ayude al desarrollo y a la descentralización. Mientras tanto, muchos de nosotros/nosotras solo veremos pasar nuestro sueño de descentralización si no hacemos que nuestra economía se dinamice. Solo espero que en estos próximos cuatro años las nuevas autoridades en Arequipa analicen nuestra situación y elaboren las estrategias que correspondan para potenciar a la región en diversos aspectos (económico, social y ambiental), siendo esto aún un reto que cumplir por parte de quienes nos guían.

Como parte del proceso de descentralización, los gobiernos regionales han sido objeto de transferencias de funciones en materia de minería (ver el cuadro n° 1).

Cuadro n° 1
Funciones transferidas al Gobierno Regional de Arequipa

ARTÍCULO 59	FUNCIÓN	FACULTAD
a	Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.	Formular, aprobar y evaluar los planes y políticas en materia de minas de la región, en concordancia con las políticas y planes sectoriales nacionales.
c	Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley.	Fomentar y fiscalizar las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

ARTÍCULO 59	FUNCIÓN	FACULTAD
f	Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional.	Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional.
g	Inventariar y evaluar los recursos mineros y el potencial minero y de hidrocarburos regionales.	Inventariar y evaluar los recursos mineros.
h	Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes.	Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y los diferentes instrumentos de gestión ambiental (Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental y otras evaluaciones ambientales), y sus modificaciones para la pequeña minería y minería artesanal. Implementar las acciones correctivas para la pequeña minería y minería artesanal. Imponer sanciones correspondientes para la pequeña minería y minería artesanal.

Elaboración propia (noviembre del 2022).

A la luz de estas funciones, el Gobierno Regional de Arequipa asume el desafío en sus primeros años de descentralizar la evaluación y aprobación de los instrumentos de gestión ambiental, del denominado Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), que, como recordamos, eran para todos los proyectos que se venían desarrollando y que no contaban con autorizaciones, licencias o permiso alguno. Cabe recalcar que este instrumento tuvo poca o casi ninguna acogida en nuestro país.

En el caso de la formalización de la minería a pequeña escala, los esfuerzos realizados para ello por el gobierno nacional datan desde el año 2002, con el reconocimiento de su existencia a través de la ley n° 27651, Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, así como de su reglamentación mediante el Decreto

Supremo n° 013-2002-EM, hoy denominado «régimen ordinario de formalización», donde se introdujo la formalización minera de la pequeña minería y la minería artesanal en la legislación nacional, siendo este un gran paso para esas actividades. Desde entonces han transcurrido 20 años de una lucha continua, tanto desde el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los mineros y mineras, por la titánica tarea de la formalización minera.

Mas tarde, a 10 años de la promulgación de la mencionada ley n° 27651, y ante el fracaso de la misma, se emitieron los Decretos Legislativos desde el 1100 al 1107, durante el gobierno del presidente Ollanta Humala, para permitir que los mineros y mineras continúen realizando actividad minera, mientras cumplan con los requisitos de formalización, denominándose este proceso como «régimen extraordinario de formalización», lo que representa una gran ventaja para quienes, mediante una «declaración de compromiso», se incluyeron en el Registro de Declaración de Compromiso (RDC). Posteriormente, en el 2014, año en el que cambia la denominación del registro de saneamiento, se requirió, además, que las/los emprendedores mineros ingresen al sistema tributario, para lo cual debieron obtener su Registro Único de Contribuyente (RUC). Quienes no lo hacían no podían continuar con su proceso de formalización. Este también fue un paso importante que al principio no fue aceptado por los mineros y mineras, ya que existe un gran rechazo por la institucionalidad tributaria. Había el temor de no poder hacer bien estos procesos y de perderlo todo. Sin embargo, con el tiempo los mineros y mineras se han ido adecuando y tomando las medidas necesarias para realizar estos trámites y lograr la ansiada formalización. Pese a estos avances, aún hay mucho que hacer en este aspecto debido al sistema tributario castigador que tiene nuestro país. Ya en el 2017 entraron en vigencia los Decretos Legislativos n° 1293 y n° 1336 que facilitan el proceso de formalización y que crean el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo), en base a las declaraciones de compromiso.

De esta manera, quienes están en vías de formalización obtienen el estrato de clasificación establecida en el artículo 10° de la ley n° 27651, que modificó el artículo 91° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, y que introdujo al Pequeño Productor Minero (PPM) y al Productor Minero Artesanal (PMA) al sector, estableciéndose también un registro nacional de ambos. Así, tanto el PPM y el PMA se encuentran señalados en los artículos 4 y 11, respectivamente, del Decreto Supremo n° 013-2002-EM, encontrándose a cargo hoy de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM).

La Minería Artesanal de Pequeña Escala (MAPE) es una actividad económica que es realizada por pequeños productores y productoras que han encontrado en este sector una oportunidad de autoempleo y que es trabajada generalmente en grupos denominados asociaciones, personas jurídicas o en forma personal que tienen gente trabajando a su cargo.

Actualmente, existe una fuerte dependencia de miles de personas, en forma directa o indirecta, de la MAPE. Ello se traduce en que la minería ha dado trabajo a pequeñas y pequeños comerciantes que ofrecen mercaderías para las/los mineros, así como servicios de comida, bares, meretrices, entretenimientos variados, entre otros, que vienen funcionando alrededor de estas actividades.

En la actualidad, el total de mineros/mineras en proceso de formalización a nivel nacional es de 87 760². Las regiones que concentran el mayor número de mineras/mineros inscritos en el proceso y que representan más del 50% del total son: Arequipa, Puno, Ayacucho, Apurímac, Madre de Dios y La Libertad.

² Dirección General de Formalización Minera (DGFM), 2022.

Cuadro n° 2
Mineros en proceso de formalización por regiones

REGIÓN	TOTAL	SUSPENDIDOS*	VIGENTES
AMAZONAS	274	191	83
ÁNCASH	4617	3759	858
APURÍMAC	7656	5896	1760
AREQUIPA	16 831	12 532	4299
AYACUCHO	8059	6512	1547
CAJAMARCA	1293	885	408
CALLAO	25	9	16
CUSCO	4021	3217	804
HUANCAVELICA	529	1365	1894
HUÁNUCO	1052	721	331
ICA	2710	2125	585
JUNÍN	1706	1237	469
LA LIBERTAD	6976	4654	2322
LAMBAYEQUE	418	283	135
LIMA	3425	2497	928
LORETO	141	67	74
MADRE DE DIOS	9411	6232	3179
MOQUEGUA	368	253	115
PASCO	1228	901	327
PIURA	2121	1650	471
PUNO	12 417	6957	5460
SAN MARTÍN	244	175	69
TACNA	605	444	161
TUMBES	178	102	76
UCAYALI	90	72	18
TOTAL	87 760	62 736	25 024

* De acuerdo a lo dispuesto por el Decreto Supremo n° 009-2021-EM, se publican en el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo) el estado de «suspendido», el cual es de carácter dinámico y se actualiza de forma permanente. Ese estado no autoriza al titular de la inscripción el realizar actividades mineras mientras dure la suspensión.

Elaboración propia (diciembre del 2022).

Reconocer la problemática de la MAPE es compleja por las múltiples dimensiones que esta representa, por lo que son las autoridades desde los distintos niveles de gobierno quienes deben asumir el liderazgo de este sector. Es así que a inicios del 2015 el Gobierno Regional de Arequipa asume dicho reto, con el único propósito de contribuir en el proceso de formalización.

A continuación, nombramos algunos de los problemas que viene atravesando el proceso de formalización en la región Arequipa, que hacen de este escenario desalentador:

- Falta de incentivos para formalizarse.
- Costo elevado y dificultad del procedimiento.
- Falta de asistencia técnica y acompañamiento.
- Criminalización de la MAPE.

En esta línea, se inicia un proceso de identificación y conocimiento de la gestión pública en el que se pudo encontrar los siguientes nudos:

a) En cuanto a los recursos económicos

De acuerdo al artículo 57° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, el total de los recursos recaudados por pago de derecho de vigencia y penalidad debe ser distribuido de la siguiente manera:

- a) 75% a los gobiernos distritales donde se encuentre localizada la concesión minera.
- b) 20% al Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet).
- c) 5% al Ministerio de Energía y Minas (Minem) para el mantenimiento de la información.

Y si bien los incisos b) y c) que corresponden al pago de la MAPE lo reciben los gobiernos regionales para el ejercicio de sus funciones, hemos podido apreciar que en el Gobierno Regional de Arequipa, del presupuesto de la Gerencia de Energía y Minas, el 45% es destinado al personal estable como bonificación (convenios entre trabajadores/trabajadoras y gobierno regional), mientras lo restante es para implementar las acciones que se desarrollan.

Por otro lado, el Gobierno Regional de Arequipa tiene un convenio con el Minem, mediante el cual, por el cumplimiento de sus funciones y de acuerdo a resultados preestablecidos, le otorga a la región un presupuesto en forma anual, que para este 2023 fue de 540 000 soles, con los cuales debe garantizar la implementación de las funciones transferidas, enunciadas al inicio de nuestra redacción. En general, estos recursos permiten fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales para contratar personal y hacer gastos operativos inherentes a la propia actividad.

Para el caso específico de la ARMA, esta no recibe dinero de lo percibido por derecho de vigencia y penalidad, a pesar de que la ley establece prioritariamente que el dinero sea destinado para fines ambientales. Durante los últimos años y por ser de necesidad, el Minem ha querido compartir los recursos destinados para el Gobierno Regional de Arequipa con la Gerencia de Energía y Minas y con la ARMA, por estar ambas directamente involucradas con el resultado y metas de la formalización minera, siendo esto un avance notorio para el logro de dicho objetivo. Sin embargo, aún queda mucho por hacer puesto que la ARMA tiene una carga de 3000 expedientes por evaluar y un atraso desde el año 2019 en las evaluaciones de los instrumentos de gestión ambiental. Y si bien esa carga y retraso han tenido que ver con la pandemia mundial de COVID-19, también habría que hacer un *mea culpa* por la responsabilidad de las/los funcionarios al no haber tomado decisiones en su momento respecto a cómo

proseguir con la evaluación, ya que mientras el Minem establecía metas para concluir etapas de la formalización, las regiones no tenían presupuesto ni personal para cumplir dicha meta, historia de nunca acabar en estos ámbitos, sobre todo en Arequipa al ser una zona con un gran número de mineros/mineras en proceso de formalización.

b) Personal

El personal estable en la Gerencia de Energía y Minas del Gobierno Regional de Arequipa es de cinco personas, mientras que, en la ARMA, para el área de evaluación ambiental en temas mineros, no hay personal asignado. El personal contratado es el que más abunda ahora en las dos gerencias, oscilando entre 10 a 15 personas, la mayoría de derecho o ingeniería.

Así, tenemos que la falta de personal especializado y su alta rotación es otro de los problemas por el que atraviesa el Gobierno Regional de Arequipa, pues cada agrupación que asume el cargo tiene sus propios profesionales, quienes se capacitan, aprenden y luego que concluye la gestión salen al prescindir de sus servicios, para que ingrese el siguiente grupo de turno. Entonces, pasa que cada cuatro años hay que estar formando personal para ambas gerencias que, al concluir la gestión, migra a otras instituciones.

Es importante mencionar que en la ARMA el personal es contratado a partir de mayo/junio y que en la Gerencia de Energía y Minas es entre abril y mayo, pues si bien la apertura del presupuesto para esto es en enero, la solicitud o transferencia del Ministerio de Energía y Minas (Minem) demora entre dos a tres meses, lo que ocasiona un periodo importante de ausentismo de personal calificado.

c) Institucionalidad

Con un escaso número de trabajadores/trabajadoras y con una organización interna que no ayuda a la gestión, se realizan los mayores esfuerzos para garantizar un mayor número de personal, que tengan como profesión ingenieros y abogados afines a la actividad minera, quienes podrían ser capacitados/capacitadas para que se queden en las gerencias, como lo han hecho durante todos estos años.

Por otro lado, se realizaron denodados esfuerzos por tener los documentos de gestión que se requieren para la formalización de la minería a pequeña escala, no solo en lo que corresponde a la planificación, sino también en el cumplimiento de las metas y objetivos trazados. Incluso se establecieron alianzas estratégicas con la cooperación internacional, existiendo gran expectativa de parte de esta por trabajar con el gobierno regional arequipeño.

Lamentablemente, no pudimos establecer procedimientos virtuales para medir nuestros resultados, pese a que se contó con una propuesta y que esta se aprobó, pero no sabemos si se llegó a implementar.

Algunas lecciones aprendidas de esta travesía

- Formalizar la minería de pequeña escala resulta más beneficioso que erradicarla, ya que, como hemos visto, si desaparece, habría implicancias sociales, laborales y dinámicas económicas creadas alrededor de estas que también decaerían.
- Se debe brindar asistencia técnica y social a las/los mineros en proceso de formalización, ya que muchos de ellas/ellos han sido estafados en ese camino, lo que les desanima. Otro problema es que a veces ellas/ellos mismos hacen «suposiciones subjetivas», sin fundamento, sobre el proceso.

- La actividad minera requiere de una fiscalización continua y eficiente, con un enfoque preventivo, en primer lugar, y punitivo, en segundo lugar. Para ello se requiere dar el soporte técnico y económico correspondiente a las unidades de fiscalización, para la implementación de instrumentos y procesos de gestión, así como para fortalecer las capacidades técnicas de su personal.
- El MEF debe garantizar presupuestos desde el primer mes del año a los gobiernos regionales, de tal manera que no tengan un desfase en la implementación de sus funciones.
- El gobierno nacional debe implementar la modernización del Estado, pues esto conllevaría a una mejora en la estructura salarial de las y los servidores públicos, y a una recategorización y eficiencia de los mismos.
- Por último, y no por ello menos importante, está la necesidad del ingreso a la virtualidad. En este momento nos encontramos desarrollando programas que permitirán medir los resultados de la gestión de los diferentes niveles de gobierno, así como la intercoordinación entre instituciones y oficinas.

En general, podríamos decir que los dos principales ingredientes para garantizar un trabajo que funcione y que consiga resultados son liderazgo y compromiso político, agregando un poco de alianzas estratégicas para contribuir en la gestión, todo ello acompañado de instrumentos de gestión técnicos y económicos, así como el garantizar actividades de desarrollo sostenible, siempre que sigamos en el marco de una política nacional como hilo conductor.

**Descentralización fiscal en Loreto:
20 años de experiencia**

Roger Grandez R.

Sumilla

La tan ansiada descentralización y autonomía de los territorios para que sus ciudadanos puedan decidir y elegir sus destinos, con el solo objetivo de cambiar sus condiciones de vida, parece lejana. En ese afán, la participación ciudadana es clave para entender los procesos democráticos como un todo. Han transcurrido 20 años continuos de elección democrática con cinco gobiernos subnacionales y el tan ansiado bienestar social y económico aún no llega, no se reconcilia con las aspiraciones de sus ciudadanos: construir una plataforma productiva en base a las potencialidades del territorio que genere empleo de calidad, ingresos familiares sostenibles, acumular capital físico estratégico para promover inversiones privadas, así como acercarse a los territorios rurales, comunidades indígenas y líneas de frontera. En el periodo de descentralización (2003-2022) las inversiones totales ejecutadas por toda fuente en los tres niveles de gobierno acumularon S/ 12 450 millones, de los cuales los recursos autónomos (canon y sobrecanon petrolero + fideicomiso), considerados recursos propios, sumaron S/ 4493 millones. Todo fue, finalmente, una frustración colectiva.

Los pésimos indicadores de resultados en el periodo 2003-2022, indican que el camino adoptado nos está conduciendo al fracaso permanente, en un territorio rico en recursos naturales. Es momento de hacer las cosas de manera diferente.

ESTE ARTÍCULO, PREPARADO PARA LA PRESENTE EDICIÓN DE LA SERIE *Perú Hoy*, forma parte del documento de investigación *Descentralización fiscal y exoneraciones tributarias en Loreto: el caso del reintegro tributario y el gasto público 2003-2022*, de reciente culminación. Allí se narra la experiencia del departamento de Loreto en su largo proceso de descentralización fiscal (entendido este como la transferencia a la región de los recursos financieros asignados por el gobierno nacional), teniendo como fuente de financiamiento la explotación de los recursos naturales de esa jurisdicción amazónica, en la forma del rendimiento porcentual por barril fiscalizado de petróleo crudo en los lotes petroleros de producción, conocido como «canon petrolero», hasta la extinción total del recurso. Más adelante, se fueron incorporando a esos ingresos desde el gobierno nacional nuevos recursos financieros de naturaleza autónoma (es decir, el gobierno regional puede decidir sobre su uso y destino), teniendo como parámetros el cierre de brechas en el marco de una política de desarrollo territorial.

Estos recursos financieros autónomos se albergaron en el llamado Fondo Económico de Desarrollo Territorial (FEDT), donde convergen tres tipos de recursos (agrupados en cuatro niveles): el primer tipo de recurso es el generado por el rendimiento de la actividad petrolera (producción + renta), al que se le agregan los recursos financieros para crear un fideicomiso de inversiones para

el desarrollo (lote 192 + lote 95); el segundo tipo de recurso es el generado por la eliminación de beneficios tributarios; y el tercer tipo de recurso es el generado por las transferencias presupuestales del Plan de Cierre de Brechas.

A los FEDT se agregaron las funciones y competencias contempladas en la ley orgánica de los gobiernos subnacionales, proporcionándoles autonomía en la toma de decisiones sobre esos recursos. En el caso del departamento de Loreto, a marzo del 2022, ya se habían transferido el 97 por ciento de las 185 funciones. Si bien somos un Estado unitario y al mismo tiempo descentralizado, lo que está consagrado en nuestra Constitución, dicha condición de indivisibilidad no es una camisa de fuerza que impida que se propongan políticas públicas desde los consejos regionales y locales que coincidan con las potencialidades del territorio, en el ánimo de dinamizar la descentralización y generar autogobierno, sin debilitar la unidad, con el único propósito de multiplicar oportunidades de empleos e incrementar los ingresos, y, en el horizonte, disminuir la desigualdad y dominar la pobreza, que son los objetivos de la descentralización y de la unidad del Estado.

En el departamento de Loreto, durante los 20 años del proceso de descentralización, los tres niveles de gobierno han realizado inversiones acumuladas por S/ 12 450 millones por toda fuente, con resultados económicos, sociales, institucionales y ambientales nada alentadores. En cuanto a la evaluación a nivel de grandes agregados, resalta el comportamiento del Producto Bruto Interno (PBI) de la región, que es la riqueza generada por una economía en un periodo determinado, alcanzando un crecimiento de solo 1.5 por ciento, repercutiendo ello en los niveles de pobreza y en la competitividad del territorio. En el tema educativo, las mediciones sobre comprensión lectora y razonamiento matemático nos muestran resultados desagradables. La institucionalidad, por su parte, se vio afectada desde sus bases al penetrar con mayor profundidad el virus de la corrupción, con resultados distantes

en la generación de valor público. En el caso de la informalidad económica y de las economías delictivas, como son la minería aurífera y la producción de hoja de coca, estas vienen creciendo con impunidad, lo que demuestra la baja gobernabilidad del territorio y una escasa presencia del Estado y de sus instituciones, dando cuenta de que la descentralización y la desconcentración no funcionan más allá de los límites de las ciudades urbanas y concentradoras de población.

En el caso de la desigualdad en el departamento, medida a través del coeficiente de Gini, esta se mantuvo sin variación durante el período 2007-2017 (51.4%), sin aumentar ni cuando se comenzó con las transferencias monetarias directas a grupos humanos focalizados y vulnerables comprendidas en los programas sociales de carácter condicional y no contributivos.

Por otro lado, es importante mencionar que, en un territorio extenso, disperso, distante y multicultural como el loreto, la vigencia de un beneficio tributario como el Reintegro Tributario (RT)¹ pierde y se distorsiona en el carácter auténtico de su objetivo: beneficiar a la población. Los debates públicos al respecto, concentrados en la ciudad de Iquitos con rigor desde el 2016 y pujantes hasta el 2018, abrieron una caja de Pandora al revelar detalles de una estructura comercial diseñada para favorecerse de los beneficios tributarios del RT, acumulando en el periodo 2010-2018 (último año del RT) S/ 841 millones. A partir del 2019 hasta diciembre del 2022, por efecto de devengados de los expedientes presentados hasta el 31 de diciembre del 2018, se acumularon S/ 567 millones.

¹ Vigente desde 1976 hasta el 2018, es la devolución que hace el Estado del Impuesto General a las Ventas (IGV) pagado en las compras que realizan las/los comerciantes de la región selva a una lista de productos de primera necesidad que forman parte de la canasta básica de consumo, tanto de alimentos, fármacos, materiales de construcción y bienes de capital relacionados al equipamiento básico de vivienda, entre otros productos.

Entonces, se planteó cambiar el perverso RT por un fondo de desarrollo para generar transformación productiva basada en la naturaleza, desarrollar el talento juvenil y vigorizar el sector industria y artesanía, por un valor de S/ 115 millones anuales por siempre y para siempre (valor alcanzado del promedio del RT devuelto a las/los comerciantes en el periodo 2015-2018). Esta propuesta fue trastocada en un quiebre de decisión de un actor político, con poder de bancada congresal, que dos meses antes de la eliminación de RT estaba a favor de su permanencia y anunciaba una catástrofe económica y social para Loreto si se eliminaba. Finalmente, negoció a su favor: se creó un fondo de fideicomiso centralizado en el Gobierno Regional de Loreto para desarrollar proyectos de infraestructura, con un importe mayor a los S/ 115 millones propuestos, obteniéndose S/ 270 millones, de manera escalonada, al incorporarse la exoneración del Impuesto General a las Ventas (IGV) a la importación de partidas arancelarias del Convenio de Cooperación Aduanera Peruano Colombiano (Copeco), comprendidas como beneficio de la ley n° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, con vigencia hasta el 2049, que coincide con la vigencia de la ley n° 30897, Ley de Promoción de la Inversión y Desarrollo del Departamento de Loreto, reemplazando, en la práctica, los recursos ordinarios que transfiere anualmente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El Gobierno Regional de Loreto, tras la sustitución del RT y luego de la implementación del fondo de fideicomiso, recibió en el periodo 2019-2022 la cantidad de S/ 1242 millones. Los recursos del fideicomiso constituido representaron el 62 por ciento del total de gastos en inversiones ejecutados y acumulados por toda fuente. Cabe mencionar que estos mayores recursos financieros autónomos no mejoraron la generación de mano de obra local y, por extensión, los ingresos. Al contrario, las malas obras y/o inconclusas elevaron el nivel de percepción de la población respecto al mal uso del

recurso financiero público, debilitándose la institucionalidad en un territorio cada vez más ingobernable.

Principales resultados de la descentralización fiscal en Loreto

Desigualdad territorial

El economista Luis Eduardo Castillo presentó, utilizando el coeficiente de Gini (una medida de medición de desigualdad), las desigualdades territoriales para el periodo 2007-2017 por regiones políticas². Dicho estudio hace una referencia puntual en el sentido de una mejora en la desigualdad (disminución del coeficiente de Gini), a excepción de Loreto y Madre de Dios, las cuales mantuvieron el mismo patrón de desigualdad o, en todo caso, empeoraron, como es el caso de Madre de Dios. A nivel nacional, existen ocho departamentos en el 2007 que superan la valla del 50 por ciento, entre ellos Loreto, considerados como territorios de los más desiguales. 11 años después (2017), solamente Loreto se encuentra en la condición de ser el territorio de mayor desigualdad, mientras los tres departamentos amazónicos con cobertura boscosa (Amazonas, San Martín y Ucayali) realizaron importantes esfuerzos para reducir las desigualdades, particularmente el caso del departamento de Ucayali, que redujo su coeficiente de Gini en ocho puntos porcentuales, dos puntos arriba de los resultados alcanzados por Amazonas y San Martín (-6 puntos porcentuales), que son los territorios de referencia natural para el análisis comparativo en la región selva.

² Castillo, Luis Eduardo. *Dinámica regional de la desigualdad de ingresos en Perú. Documento de Trabajo N° 004-2020*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), 2020.

Cuadro n° 1
Estimaciones del coeficiente de Gini por año
y por regiones políticas (%)
Perú, 2007 - 2017

Región	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Dif.
Amazonas	49.5	48.5	50.7	49.9	45.9	46.6	48.5	46.0	46.1	45.9	43.2	-6
Loreto	51.5	50.4	54.7	52.6	50.5	52.1	48.8	47.7	49.8	51.1	51.4	0
Madre de Dios	39.5	40.9	39.2	37.0	41.8	39.8	38.7	39.7	39.8	35.2	40.7	1
San Martín	50.4	49.2	51.3	48.1	48.9	48.4	50.5	51.0	49.1	46.0	44.5	-6
Ucayali	45.4	43.1	40.4	36.7	34.3	34.1	34.5	33.1	35.9	33.9	37.5	-8
Promedio	47.3	46.4	47.3	44.9	44.3	44.2	44.2	43.5	44.1	42.4	43.5	-4

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Documento de trabajo n° 04. Dinámica regional de la desigualdad de ingresos en el Perú. Lima: BCRP, 2020.
Elaboración propia.

Otro elemento de análisis y de consistencia para explicar los movimientos de las desigualdades por departamentos en los 11 años de evaluación de datos, es la incorporación de los componentes de ingresos monetarios en la familia, como el ingreso laboral, las transferencias monetarias públicas, otros ingresos no laborales y ratios (de adultos y empleos) relacionadas a la fuerza laboral ocupada respecto a la población total³. En el caso de Loreto, los componentes que más contribuyeron a la permanencia de la desigualdad fueron el ratio empleo y el ingreso laboral, no siendo en ninguno de los dos casos significativos en la generación de ingresos monetarios consistentes: el ratio empleo es bajo como producto de un peso fuerte de la informalidad del mercado laboral loreto, mientras que el ingreso laboral, producto de la remuneración formal, suele ser precario como respuesta de una estructura productiva basada en las actividades económicas extractivas y comerciales.

A esos componentes se les suman otros que también contribuyeron o, en todo caso, compensaron dicha desigualdad: las transferencias monetarias públicas (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos y Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65), que se concentraron en los hogares pobres y familias vulnerables localizadas preferentemente en la zona rural y territorios indígenas; y las rentas generadas por alquileres (de viviendas y negocios, de preferencia) de propiedad de familias de altos ingresos u otros patrimonios (vehículos de transportes terrestres y acuáticos) constituidos. Un valor de importancia en este análisis corresponde a la ratio de adultos, que tiene valores positivos, respondiendo a un mejor posicionamiento

³ La relación empleo - población significa ratio empleo. En los resultados del censo 2017, se encontró una ratio empleo de 66.7% a nivel nacional, cifra similar a la del departamento de Loreto. «Una ratio menor significa que una parte de la población se encuentra al margen del mercado laboral, ya sea por estar desocupado o por estar fuera de la fuerza de trabajo». Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2017.

de este grupo laboral en el mercado de empleos remunerados, frente al grupo de jóvenes, quienes tienen mayores dificultades para entrar en el mercado laboral.

Así pues, en general, la «rigidez» de la desigualdad en el departamento de Loreto es ocasionada por una estructura productiva basada en actividades extractivas, comerciales y especulativas, donde las opciones de generar empleo se encuentran bastantes limitadas; al mismo tiempo que la fuerza laboral es de baja calidad: el 2017, el 85 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) solo tenía educación primaria y secundaria, mejorando ligeramente el 2020 cuando este indicador llegó a 75.4 por ciento⁴; y donde los ingresos monetarios provenientes de fuentes de trabajos formales son precarios, siendo más bien los ingresos por transferencias a las familias pobres y vulnerables las que «aflojaron» una probable mayor desigualdad.

Marco de la descentralización fiscal

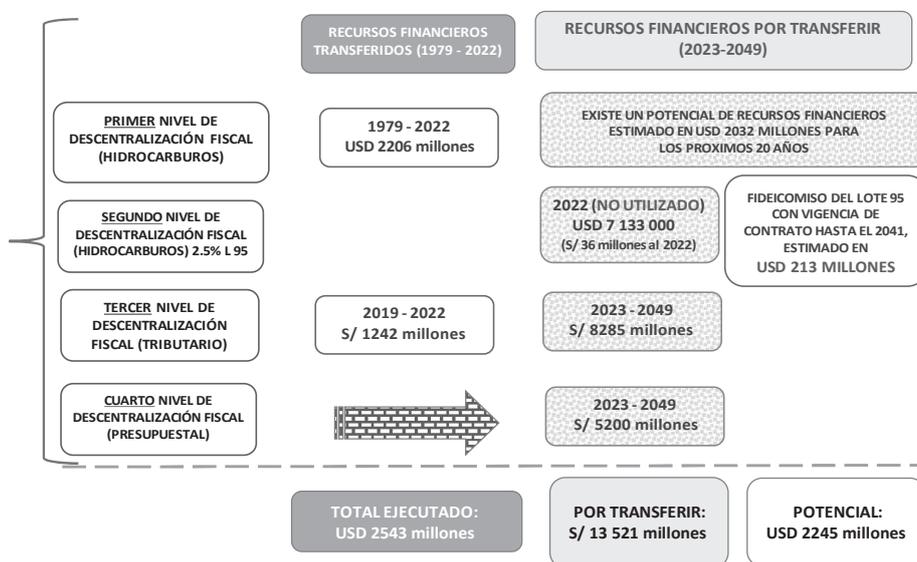
Para efectos de presentar y desarrollar los fenómenos que explican el proceso de descentralización fiscal y de exoneraciones tributarias en Loreto, se elaboró un esquema de representación (ver el gráfico n° 1), por el cual discurrirá la narrativa central de la descentralización fiscal loreтана, siendo esta, en la práctica, el primer caso al respecto de nuestra era republicana, al constituirse un FEDT. Los ingresos para dicho fondo provienen de dos lugares: primero, de la generación por la explotación de los recursos naturales y, segundo, por las transferencias presupuestales para el cierre de brechas en el circuito petrolero, cada uno de estos con sus rasgos característicos, de los cuales nos ocuparemos más adelante.

El FEDT de Loreto acumulará hasta el año 2049 un monto equivalente a USD 6340 millones, de libre disponibilidad, de los

⁴ INEI, 2022.

cuales USD 2543 millones fueron transferidos y utilizados en el periodo 1979-2022, provenientes del Canon y Sobrecanon Petrolero.

Gráfico n° 1
Recursos financieros autónomos en el marco de descentralización fiscal / Loreto



Elaboración propia (marzo 2023).

Niveles de descentralización fiscal

Para describir al FEDT de Loreto se identificaron cuatro niveles de descentralización fiscal, cada uno con sus distintas profundidades, que pueden marcar, sobre la base de la experiencia de resultados del uso del Canon y Sobrecanon Petrolero (CSCP)

en el periodo 1979-2022⁵, los destinos del departamento para los próximos años.

El **primer nivel** es aquel esquema de distribución y uso con recursos provenientes de la explotación petrolera, denominado «canon», que tuvo tres momentos claves en su reforma para su uso.

El **segundo nivel** son los acuerdos voluntarios de las partes interesadas para crear un fondo (social y de desarrollo) de los lotes petroleros en actividad, para el beneficio y determinación de las poblaciones directamente relacionadas.

El **tercer nivel** está referido a las transferencias y uso por pérdida de beneficios tributarios, convertidos en fideicomisos.

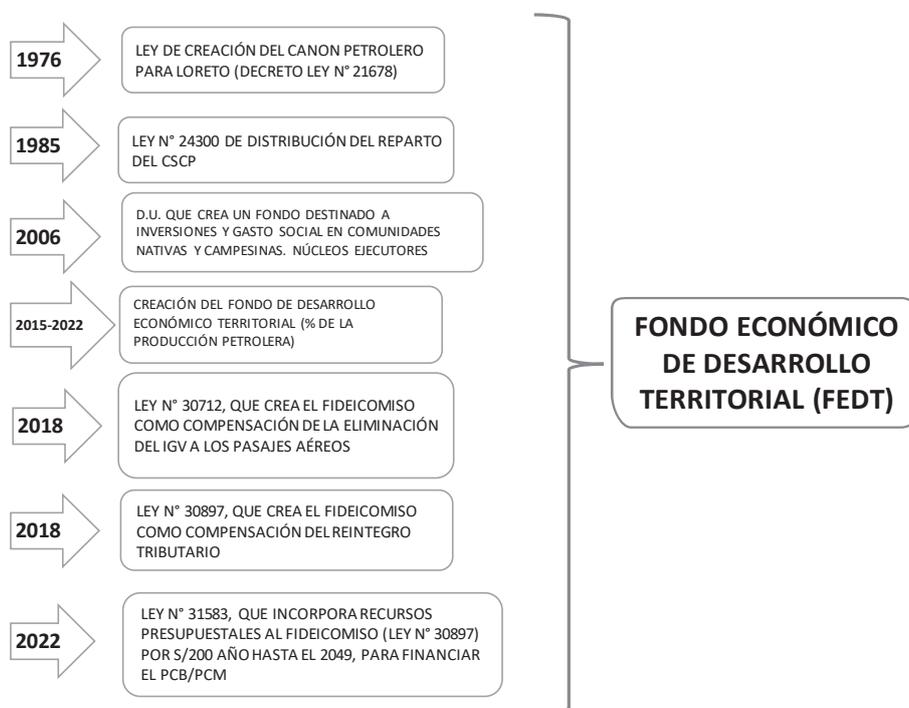
El **cuarto nivel** se encuentra en el plano presupuestal para el cierre de brechas comprendido en el circuito petrolero.

Cabe mencionar que la trama general de la descentralización fiscal en el departamento de Loreto sufrió varios procesos relacionados a la autonomía de los ingresos conexos con la industria petrolera, a los ingresos generados por pérdida de beneficios tributarios y a la transferencia presupuestal focalizada, asumiendo un total de ingresos administrados y gastados por USD 2543 millones, además de los que se van a generar en el futuro (hasta el 2049), calculados en S/ 13 521 millones y USD 2245 millones. Es así que, a futuro, y en lo previsible, los recursos financieros por administrar de naturaleza autónoma para su uso al desarrollo territorial serán mucho mayores de los asignados en el periodo 1979-2022 por la explotación del recurso petrolero. Sobre esto, no podemos olvidar que la experiencia reciente nos enseña que la autonomía financiera como un proceso de descentralización fiscal en Loreto, no apalancó

⁵ Grandez Ríos, Roger. «Petróleo en Loreto: balance y resistencia 1970-2022». En: **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Tiempos de incertidumbre*. Lima: **desco**, 2022.

el proceso de desarrollo en procura del bienestar social, ni tampoco lo hizo para disminuir las desigualdades.

Gráfico n° 2
Loreto: marco de descentralización fiscal (ingresos y gastos)
provenientes de fuentes de recursos naturales, comercio y
presupuesto público



Elaboración propia (marzo 2023).

Escenarios de gasto y resultados socioeconómicos en el marco de la descentralización fiscal

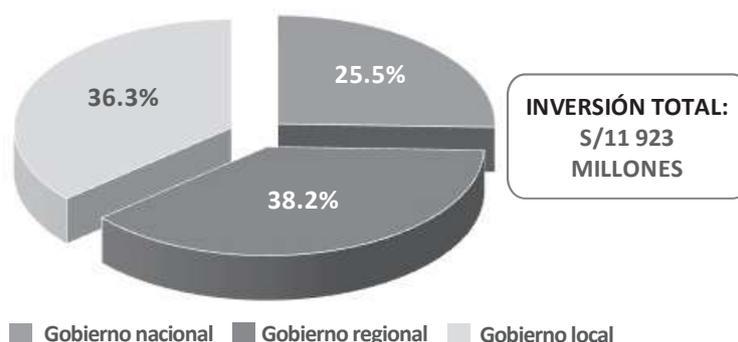
Es importante reconocer lo fundamental que son las inversiones públicas en la redistribución de los ingresos, al tener estas un efecto directo (e indirecto) en la generación de empleo y en la dinamización de la cadena de pagos. Y que si estas inversiones públicas se descentralizan, su efecto será primordial en la reducción de las desigualdades territoriales. Así, el aumento del *stock* de capital construido se convierte en una plataforma e impulso para el establecimiento de inversiones privadas, al mejorar sus planes de negocios, impulsándose también el empleo y el pago de impuestos.

Inversiones por los tres niveles de gobierno

En el período 2003-2022, las inversiones por toda fuente ejecutadas por los tres niveles de gobierno acumulan S/ 12 450 millones. Cifra 2.5 veces mayor a los gastos ejecutados por el Gobierno Regional de Loreto.

Al uniformizar los datos a partir del 2007, incorporando al gobierno nacional y a los gobiernos locales, se tiene a los tres niveles de gobierno con presupuestos programados e individualizados para intervenir en un territorio único por su condición geopolítica, multicultural y por su riqueza natural. Así tenemos que las inversiones ejecutadas por los tres niveles de gobierno en el período 2007-2022 fueron por S/ 11 923 millones, de los cuales los gobiernos subnacionales (Gobierno Regional de Loreto: 38.2% y gobiernos locales: 36.3%) concentraron el 74.5 por ciento del total, mientras que la participación del gobierno nacional alcanza el 25.5 por ciento.

Gráfico n° 3
Loreto: distribución de la inversión ejecutada por nivel de gobierno 2007-2022



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), marzo del 2023.

Elaboración propia.

Inversiones y principales resultados del Gobierno Regional de Loreto, como institución responsable del desarrollo

En el primer periodo del proceso de descentralización fiscal en Loreto (2003-2006), la asignación y transferencia del recurso CSCP para el departamento de Loreto llegó a S/ 907 millones, mientras que las inversiones totales ejecutadas por los tres niveles de gobierno sumaron S/ 527 millones. En este periodo, los ingresos del CSCP fueron superiores en 28 por ciento a la ejecución de inversiones totales, dando cuenta de una autonomía total en las decisiones y en el diseño de políticas públicas para el buen uso del recurso en beneficio de sus poblaciones.

En el caso del Gobierno Regional de Loreto, las inversiones son financiadas totalmente con recursos del CSCP y los gastos corrientes con la intervención del presupuesto público.

En el periodo 2007-2014, el indicador de autonomía financiera se posiciona en 64.1 por ciento, como producto de un importante flujo de ingresos por concepto de CSCP, ante el aumento de los precios internacionales, promediando en USD 87 por barril a precios WTI, frente a los USD 44.9 del periodo 2003-2006. Así, el *boom* del precio del petróleo mejoró sustantivamente las asignaciones por canon, cuyos ingresos representaron el 64.1 por ciento de las inversiones totales ejecutadas exclusivamente por el Gobierno Regional de Loreto.

Cuadro n° 2
Gobierno Regional de Loreto: indicador de independencia / autonomía financiera

PERIODO	INDICADOR
2003-2006	134.7%
2007-2014	64.1%
2015-2018	19.1%
2019-2022	31.4%

Elaboración propia (marzo 2023).

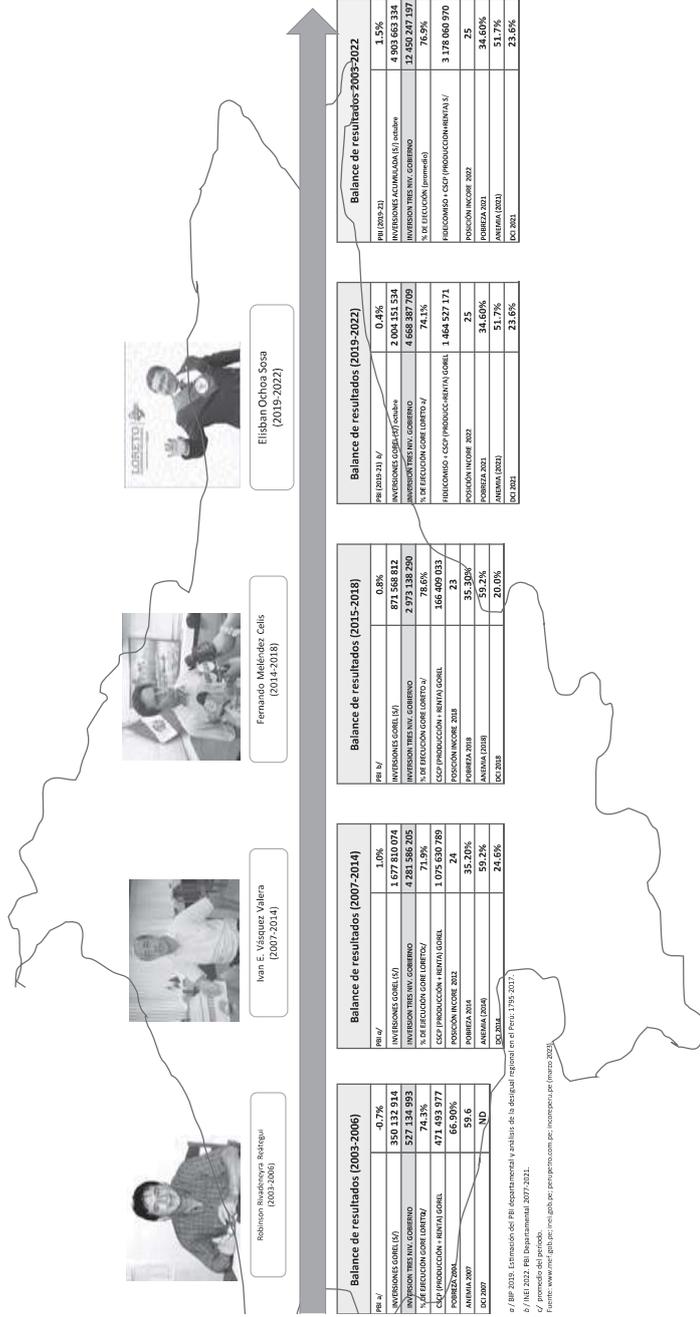
En el siguiente periodo de gobierno (2015-2018), la crisis petrolera (de producción y precios) colocaron en 19.1 por ciento el índice de autonomía financiera respecto al financiamiento total del gobierno regional para la ejecución de obras (un descenso de 45 por ciento). En este periodo, las finanzas públicas para materializar obras fueron apoyadas en cerca del 80 por ciento por el tesoro público y por endeudamiento (obras por impuestos y deuda soberana).

Hasta el 2014, el CSCP fue la fuente principal de la autonomía financiera del Gobierno Regional de Loreto, para luego caer a su peor nivel el 2016, cuando las transferencias totales al departamento de Loreto llegaron a S/ 24 millones, cifra nunca antes vista en la

historia petrolera, recuperándose algo en el 2018 por efecto de una mejor cotización del crudo en el mercado internacional.

A partir del 2018, la autonomía financiera incorpora elementos importantes en la estructura financiera (la eliminación de beneficios tributarios contemplados en la ley n° 30897; la creación del fideicomiso para el desarrollo territorial focalizado con los aportes de la empresa petrolera en su ámbito de influencia; y otros), los mismos que se aprecian en los gráficos n° 1 y n° 2, permitiendo alcanzar fondos para sostenerse hasta el 2049 con aportes programados, garantizando inversiones estimadas de USD 138 millones anuales.

Gráfico n° 4
Loreto: indicadores de intervenciones y resultados



Balance de resultados (2003-2006)

PIB %/	-0,7%
INVERSIONES GOBIERNO LOCAL (S/)	370 232 214
INVERSIONES GOBIERNO REGIONAL (S/)	370 232 214
% DE EJECUCIÓN GOBIERNO LOCAL	74,3%
% DE EJECUCIÓN GOBIERNO REGIONAL	471 683 977
POBREZA 2006	66,90%
ANIMADA 2007	59,6
DC 2007	ND

Balance de resultados (2007-2014)

PIB %/	1,0%
INVERSIONES GOBIERNO LOCAL (S/)	1 677 810 074
INVERSIONES GOBIERNO REGIONAL (S/)	4 125 202 205
% DE EJECUCIÓN GOBIERNO LOCAL	71,9%
% DE EJECUCIÓN GOBIERNO REGIONAL	1 075 630 789
POBREZA INCORP 2012	24
POBREZA 2014	35,20%
ANIMADA 2014	59,2%
DC 2014	24,6%

Balance de resultados (2015-2018)

PIB %/	0,8%
INVERSIONES GOBIERNO LOCAL (S/)	871 368 812
INVERSIONES GOBIERNO REGIONAL (S/)	2 978 784 860
% DE EJECUCIÓN GOBIERNO LOCAL	74,6%
% DE EJECUCIÓN GOBIERNO REGIONAL	166 409 033
POBREZA INCORP 2018	23
POBREZA 2018	35,30%
ANIMADA 2018	59,2%
DC 2018	20,0%

Balance de resultados (2019-2022)

PIB (2019-21) %/	0,4%
INVERSIONES GOBIERNO LOCAL (S/)	2 004 251 534
INVERSIONES GOBIERNO REGIONAL (S/)	4 125 202 205
% DE EJECUCIÓN GOBIERNO LOCAL	74,1%
% DE EJECUCIÓN GOBIERNO REGIONAL	1 464 527 171
POBREZA INCORP 2022	25
POBREZA 2022	34,60%
ANIMADA 2022	51,7%
DC 2022	23,6%

Balance de resultados 2003-2022

PIB (2003-21) %/	1,5%
INVERSIONES GOBIERNO LOCAL (S/)	4 993 683 334
INVERSIONES GOBIERNO REGIONAL (S/)	12 462 127 297
% DE EJECUCIÓN GOBIERNO LOCAL	76,6%
% DE EJECUCIÓN GOBIERNO REGIONAL	3 178 060 970
POBREZA INCORP 2022	25
POBREZA 2022	34,60%
ANIMADA 2022	51,7%
DC 2022	23,6%

*/ PIB 2019. Estimación del PIB departamental y análisis de la desigualdad regional en el Perú: 1991-2017.
 **/ INUI 2022. PIB departamental 2007-2021.
 **/ Anuario del período.
 **/ Fuente: Elaboración propia con datos del censo de pobreza (marzo 2022).

Elaboración propia.

Al revisar el indicador de autonomía financiera del Gobierno Regional de Loreto para el periodo 2019-2022, este resulta alcanzar el 31.4 por ciento (S/ 1464 millones), siendo el fideicomiso el aportante principal con S/ 1242 millones, seguido del aporte por CSCP de S/ 409 millones acumulados. Es importante destacar que a partir del 2022 se reforzará la participación de las inversiones de las regiones con el aporte del Fondo de Compensación Regional (Foncor), ley n° 31069, el mismo que tendrá un aumento significativo al asignarse un porcentaje escalonado del rendimiento de la recaudación del IGV.

¿La inversión pública es un factor determinante para disminuir la desigualdad, mejorar el empleo y reactivar la economía? En teoría, estas son las premisas claves para evaluar cuánto significa el aporte de la inversión pública y su efecto multiplicador en un determinado territorio, con el esfuerzo público de generar valor (incremento del *stock* de capital físico). Sin embargo, estas premisas no fueron validadas en la práctica ni en los hechos. En estos términos, la inversión total en la construcción y equipamiento de ciudades y economías alcanzaron en estos 20 años de descentralización un gasto de S/ 12 450 millones, siendo el aporte del Gobierno Regional de Loreto el 39 por ciento de estas inversiones.

Transferencia de funciones

La transferencia de recursos financieros y las asignaciones de fondos para el desarrollo local fueron acompañadas progresivamente con transferencias de funciones, comprendidas estas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ley n° 27867, donde se dice que la finalidad de los gobiernos regionales es:

(...) organizar y fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión privada y el empleo y garantizando el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de

sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo (artículo 4.º).

Al mismo tiempo, la ley define la misión de los gobiernos regionales como la de «organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región» (artículo 5.º). Dichas competencias se encuentran definidas en los artículos 9.º (competencias constitucionales) y 10.º (competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización), modificado este último por el artículo 2.º de la ley n° 29611 (Modificación de los artículos 10.º y 61.º de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).

De las 185 funciones a transferir al Gobierno Regional de Loreto, para marzo del 2022 ya se habían transferido 179, el 97 por ciento de las funciones totales, quedando pendientes seis funciones a transferir, entre ellas tres relacionadas a la «administración y adjudicación de terrenos del Estado»; dos en el subsector pesca artesanal, relacionadas al cumplimiento de uso de insumos químicos con fines pesqueros y acuícolas, así como al cumplimiento de la pesquería artesanal y su exclusividad; y una función en el sector de Transportes y Comunicaciones, relacionada a seguridad vial y ciudadana (Defensa Civil).

Cabe recalcar que el territorio de Loreto tiene en los sectores forestales (bosques) y recursos pesqueros (aguas), así como en su amplia biodiversidad, su gran riqueza escondida, elementos que se constituyen en el futuro cercano como la renta estratégica del mundo. Es por ello que es importante crear políticas públicas locales sin salirnos de la política general de gobierno, en el marco de sus competencias, en estricto cumplimiento al «modelo constitucional de Estado unitario y descentralizado» al que se refiere la sentencia

del 2020 del Tribunal Constitucional (TC)⁶, institución que argumenta que dentro de un Estado unitario y descentralizado, los consejos regionales (y locales) pueden desarrollar iniciativas legislativas para promover un «autogobierno», con el objetivo de darle dinamismo al proceso de descentralización como un medio para alcanzar el desarrollo territorial, lo que implica una adaptación de la realidad regional y de sus vocaciones territoriales sin excluir el término unitario, bajo el principio del beneficio social y comunitario. En otras palabras, según el TC, el concepto de «Estado unitario», consagrado en nuestra Constitución, no es una camisa de fuerza que evite proponer políticas públicas locales que promuevan dinámicas territoriales para la satisfacción de la ciudadanía.

Conclusiones

El departamento de Loreto dejó escapar la oportunidad de sentar las bases de un proceso de desarrollo territorial descentralizado donde se entrelazaran lo rural y lo urbano, la riqueza natural y la acumulación de riqueza material, la producción sostenible y el equilibrio de los ecosistemas, y el empleo formal y el ingreso monetario digno. Nada se redistribuyó.

Desde la gesta petrolera hasta la independencia del reintegro tributario -por un sistema de gasto en inversiones-, a partir del 2019, como instrumento financiero de carácter público y para el beneficio colectivo concentrado en el Gobierno Regional de Loreto, se le proporcionó a este una segunda fase de oportunidad para el desarrollo territorial, con presupuestos autónomos para tomar acciones de políticas conducentes a cambiar la estructura productiva en base a su riqueza natural, a disminuir las desigualdades, enfrentar la pobreza y crear condiciones de

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional. Caso de la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Chincas. Ver en: bit.ly/3Eafprv

governabilidad para generar empleo digno y sostenible. Nada de esto está sucediendo, por el contrario, las condiciones de vida de sus ciudadanos y ciudadanas cambiaron para peor, la gobernabilidad ingresó en un candelero, tanto en la zona rural como en las ciudades, y se deteriora en cada periodo de gobierno la percepción del ciudadano/ciudadana respecto a la conducta moral de sus instituciones, que se refleja en las malas obras realizadas y en los pésimos servicios públicos de atención ciudadana. Así pues, el sistema corrupto sentó sus raíces en una estructura institucional cuyos cambios dirigidos por cada gestión gubernamental, al parecer, perfeccionan su ineptitud.

Recomendaciones

La descentralización fiscal con un FEDT de S/ 13 521 millones por transferir hasta el 2049, con un gasto previsible anual de S/ 520 millones (USD 138 millones) de recursos financieros autónomos y con un potencial de recursos financieros de USD 2245 millones por la explotación petrolera, cuyo plazo de vigencia estimada para el presente estudio es hasta el 2041, le proporciona al departamento de Loreto una última oportunidad para generar gobernabilidad y no repetir el desastre que se está desarrollando actualmente en el uso de los recursos financieros autónomos desde que se institucionalizó la descentralización fiscal con las transferencias del CSCP a partir de 1979.

Además, el FEDT debe constituirse en un complemento de otras fuentes de intervención (nacional y donaciones externas) y estar alineado plenamente con los objetivos sociales, de gobernabilidad y paz social.

De igual modo, es un elemento clave en el futuro del desarrollo del departamento de Loreto el fortalecer su INSTITUCIONALIDAD pública, en un contexto donde la renta estratégica (bosques y aguas) será la «pepita de oro» de su territorio.

Para todo lo antes expuesto, se propone que el Gobierno Regional de Loreto siga los siguientes ejes:

- Redimensionar su tamaño y capacidad de crear políticas públicas flexibles, adaptadas a la realidad local.
- Que sus políticas de acción estén armonizadas y estrechamente vinculadas con su Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), el mismo que será permanentemente evaluado por resultados.
- Promover la participación ciudadana en los presupuestos participativos, particularmente en las zonas rurales, así como en la vigilancia y transparencia de la cosa pública.
- Descentralizar el gasto público en función de la vulnerabilidad física de su territorio y de su vulnerabilidad social para las prioridades de atención. Las zonas de frontera y poblaciones dispersas deben ser una prioridad en la ejecución del gasto de inversiones resilientes.
- La descentralización de las inversiones públicas debe también reflejar las potencialidades territoriales (recursos naturales y humanos) por cada cuenca, aplicando políticas públicas diferenciadas para hacer frente a un territorio lleno de desafíos permanentes.
- Asumir el reto de liderar la gobernabilidad del territorio y crear paz social en una alianza con los gobiernos locales y con el apoyo del gobierno nacional.
- No concentrar la toma de decisiones de los fondos de desarrollo en una sola entidad cuando esta interviene de manera discrecional.

En la dimensión económica:

- Especializar el territorio y buscar su complementariedad en base a sus capacidades naturales.
- Incrementar el gasto social para elevar la calidad de la mano de obra en su nivel técnico y tecnológico, permitiendo mejorar sustancialmente la productividad y asegurando la sostenibilidad del recurso.
- Focalizar la inversión física y productiva descentralizada hasta alcanzar centros dinámicos de desarrollo con la capacidad de crear mercados y productos al interior del departamento, incentivando la participación privada.

El objetivo del esfuerzo en la dimensión económica es de deconstruir sus actuales actividades económicas y construir una nueva base productiva moderna e inclusiva cimentada en sus recursos naturales, con vínculos estrechos entre la zona rural y la urbana.

Las nuevas autoridades políticas regionales y el proceso de descentralización

Jorge Sáenz A.

Sumilla

Debemos recordar que la Constitución Política del Perú señala que la descentralización es una forma de organización democrática y que, actualmente, nos encontramos dentro de un proceso de descentralización.

En ese camino, por un lado, contamos con nuevas autoridades regionales que, para su inscripción en el proceso electoral, presentaron planes de gobierno donde existen diversas propuestas relacionadas al proceso descentralista. Estas giran alrededor de la eficiencia del Estado, participación ciudadana y fiscalización, institucionalización de los gobiernos regionales y locales, gobernabilidad territorial y transferencia de funciones y competencias. Por otro lado, tenemos un gran sector de la población que demanda un sistema de gobierno participativo y transparente, y la implementación de políticas y planes regionales para el ejercicio de los derechos ciudadanos de todas las personas.

En este artículo se presentan las principales propuestas de las y los gobernadores regionales en materia de descentralización, así como las demandas de un parte de la población para que dicho proceso se profundice.

SE HAN CUMPLIDO 20 AÑOS de iniciado este último intento de descentralización en nuestro Perú. Diversos estudios nos recuerdan que ha habido varios ensayos de descentralizar el país, desde 1821 hasta el 2002, este último con la reforma del capítulo n° 14 de nuestra Constitución y con la promulgación la ley n° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Efraín Gonzales de Olarte nos recuerda que:

[la] descentralización es, en teoría, una reforma institucional y un proceso de cambio imprescindible para modernizar y democratizar la sociedad peruana, para reformar el Estado peruano, para reducir las desigualdades y divergencias económicas regionales y locales, en consecuencia, para reducir la pobreza. Es decir, es un remedio de amplio espectro, con múltiples fines¹.

La Constitución Política del Perú nos dice que la descentralización es una forma de organización democrática y que es una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, con el objetivo del desarrollo integral del país. Se trata de transferir competencias y recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales². También señala que los gobiernos regionales tienen

¹ Gonzales de Olarte, Efraín. «Descentralización a la peruana». *Revista Debate*, vol. 23, n.º 118. Lima: Apoyo Publicaciones, 2002, pp. 16-20. En: rb.gy/oh05u

² Constitución Política del Perú. Artículo 188.

autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, y que estos deben coordinar con las municipalidades provinciales y distritales³.

Los objetivos a nivel político de la descentralización son:

- a) Unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal.
- b) Representación política y de intermediación hacia los órganos de gobierno nacional, regional y local, constituidos por elección democrática.
- c) Participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad.
- d) Institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales⁴.

Las nuevas autoridades regionales

El domingo 2 de octubre del 2022 se desarrollaron las elecciones regionales y municipales a nivel nacional. En aquellas regiones en donde ninguna de las candidaturas superó el 30% de los votos válidos se realizó una segunda vuelta, el domingo 4 de diciembre.

De las 26 regiones (se incluye Lima Metropolitana), los movimientos regionales fueron los más votados, 15 en total, seguidos de 10 partidos políticos y una alianza electoral⁵. En nueve regiones se tuvo que recurrir a una segunda vuelta. En el siguiente

³ Constitución Política del Perú. Artículo 191.

⁴ Ley de Bases de la Descentralización. Artículo 6.

⁵ Ver: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF). *Análisis de Resultados ERM 2022*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2022. En: rb.gy/bolka

cuadro se señalan las regiones y las candidaturas que disputaron dicha segunda vuelta.

Cuadro n° 1
Regiones en donde se realizó segunda vuelta⁶

Región	Candidato 1	Candidato 2
Amazonas	Gilmer Horna • Sentimiento Amazonense Regional (24.6%)	Grinaldo Vásquez • Victoria Amazonense (22.3%)
Cajamarca	Roger Guevara • Partido Democrático Somos Perú (19.78%)	Andrés Villar • Frente Regional de Cajamarca (19.06%)
Callao	Miguel Cordano • Contigo Callao (28.26%)	Ciro Castillo • Más Callao (24.11%)
Cusco	Warner Salcedo • Partido Democrático Somos Perú (28.45%)	Edy Cuellar • Inka Pacahacutec (19.83%)
Lambayeque	Alexander Rodríguez • Alianza Para El Progreso (20.81%)	Jorge Flores • Partido Democrático Somos Perú (19.70%)
Lima región	Rosa Vásquez • Unidad Cívica de Lima (26.97%)	José Bautista • Patria Joven (20.02%)
Moquegua	Jaime Rodríguez • Kausachuen (28.13%)	Gilia Gutiérrez • Partido Democrático Somos Perú (24.72%)
Pasco	Zumel Trujillo • Podemos Perú (23.30%)	Juan Chombo • Partido Democrático Somos Perú (19.17%)
Piura	• Reynaldo Hilbik • Unidad Regional (25.64%)	Luis Neyra • Región para Todos (16.86%)

Elaboración propia.

⁶ Ver: DNEF. *Análisis de Resultados ERM 2022*. Lima: JNE, 2022. En: rb.gy/bolka

Es así que para el 1 de enero del 2023 nuevos gobernadores y gobernadoras regionales asumieron sus funciones. En el siguiente cuadro se presenta la relación de estas nuevas autoridades.

Cuadro n° 2
Autoridades electas por regiones

Región	Organización política	Gobernador/Gobernadora regional
Lima región	Movimiento Regional Unidad Cívica Lima	Rosa Vásquez Cuadrado
Callao	Más Callao	Ciro Ronald Castillo Rojo Salas
Áncash	Alianza Gobierno Unidad y Acción (AGUA)	Fabián Koki Noriega Brito
La Libertad	Alianza para el Progreso	César Acuña Peralta
Cajamarca	Partido Democrático Somos Perú	Roger Guevara Rodríguez
Lambayeque	Partido Democrático Somos Perú	Jorge Luis Pérez Flores
Piura	Contigo Región	Luis Neyra León
Tumbes	Alianza para el Progreso	Segismundo Cruces Ordinola
Amazonas	Sentimiento Amazonense Regional	Gilmer Wilson Horna Corrales
Loreto	Partido Democrático Somos Perú	René Chávez Silvano
San Martín	Partido Democrático Somos Perú	Walter Grundel
Huánuco	Movimiento Independiente Regional Huánuco Primero (Huapri)	Edison Díaz Esquivel
Ucayali	Movimiento Independiente Regional Cambio Ucayalino	Manuel Gambini Rupay
Pasco	Partido Democrático Somos Perú	Juan Luis Chombo Heredia
Junín	Movimiento Regional Sierra y Selva Contigo Junín	Zósimo Cárdenas Muje
Huancavelica	Movimiento Regional AYNI	Leoncio Huayllani

Región	Organización política	Gobernador/Gobernadora regional
Ica	Uno por Ica	Jorge Carlos Hurtado Herrera
Ayacucho	Movimiento Regional Wari Llaqta	Wilfredo Ocorima
Apurímac	Partido Frente de la Esperanza 2021	Percy Godoy Medina
Cusco	Partido Democrático Somos Perú	Werner Salcedo Álvarez
Madre de Dios	Avanza País - Partido de Integración Social	Luis Otsuk Salazar
Arequipa	Yo Arequipa	Rohel Sánchez Sánchez
Puno	Reforma y Honradez por más Obras	Richard Hancco Soncco
Moquegua	Partido Democrático Somos Perú	Gilia Gutiérrez Ayala
Tacna	Movimiento Independiente Regional Fuerza Tacna	Luís Ramón Torres Robledo
Lima Metropolitana	Renovación Popular	Rafael López Aliaga

Elaboración propia.

¿Qué dicen los y las gobernadores sobre el proceso de descentralización?⁷

Uno de los requisitos para la inscripción en el proceso electoral regional de las candidaturas a los gobiernos regionales es la presentación de planes de gobierno. En dicho plan se deben señalar las propuestas de las/los candidatos en materia social, económica, ambiental e institucional. Para tener una idea sobre lo que propusieron las agrupaciones participantes en el más reciente proceso electoral regional en el tema de la descentralización, revisamos los planes de gobierno que presentaron. De estos,

⁷ Ver los planes de gobierno y los planes de trabajo en la plataforma electoral del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en: rb.gy/69pqr

podemos concluir que el tema de la profundización del proceso de descentralización no tiene la debida relevancia.

A continuación, señalamos los principales contenidos en los planes de gobierno de cada una de las organizaciones ganadoras en el último proceso electoral regional relacionados a la descentralización.

Lima región. Uno de los objetivos estratégicos del plan de gobierno del Movimiento Regional Unidad Cívica Lima es mejorar la gestión institucional del gobierno regional a través de funcionarias/funcionarios eficientes y que cumplan con el perfil recomendado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

Callao. Uno de los objetivos del plan de gobierno de la agrupación Más Callao es el de gestionar una eficiente y efectiva transferencia de competencias que contribuya al desarrollo territorial sostenible de la región Callao, respetando el principio de subsidiariedad.

Áncash. Uno de los objetivos del plan de gobierno de la Alianza Gobierno Unidad y Acción (AGUA) es el de implantar una cultura organizacional del gobierno local y/o regional con visión estratégica. Además, plantea que la dirección y gestión de organizaciones públicas esté orientada por principios de eficiencia, probidad y transparencia del servicio público, y por el logro de resultados efectivos en el marco legal, cautelando los derechos de las personas. Como proyecto se señala el fortalecimiento institucional del Gobierno Regional de Áncash.

La Libertad. Algunas ideas de políticas gubernamentales señaladas en el plan de gobierno de Alianza para el Progreso son: a) un Estado descentralista, que implementa mecanismos locales, regionales y macrorregionales para la promoción de su crecimiento económico y desarrollo social; b) conformación de macrorregiones competitivas conformadas por dos o más departamentos que

se integran económicamente bajo los principios elementales del bien común, la solidaridad y el desarrollo global, garantizando la transferencia de competencias y recursos económicos para ello; y c) fortalecimiento administrativo, económico y financiero de los gobiernos locales, articulando lo nacional, lo regional y lo local, aceptando el proceso de urbanización y crecimiento de las ciudades que exigirá la atención y participación de la sociedad en pleno.

Cajamarca. Uno de los objetivos del plan de gobierno del Partido Democrático Somos Perú es el recuperar, preservar, fortalecer y garantizar el sistema democrático y el verdadero Estado de derecho, con la plena y efectiva participación popular, donde la clase privilegiada, instituciones y poderes del propio Estado también se someten al derecho y al cumplimiento de la ley, y no solo se exija su cumplimiento a las/los ciudadanos desfavorecidos. Una de las propuestas de acción está relacionada a la planificación estratégica.

Lambayeque. Uno de los objetivos estratégicos del plan de gobierno del Partido Democrático Somos Perú está relacionado a la institucionalidad del Estado y de la sociedad civil para la gestión del desarrollo del departamento. Se busca: a) diseñar una estructura organizacional de gestión por procesos que incorpore las competencias transferidas; b) aumento de recursos económicos para implementar las competencias y funciones transferidas, así como para ejecutar políticas regionales prioritarias; c) fortalecimiento de las redes institucionales de la sociedad civil; d) coordinación y concertación para el desarrollo; e) transparencia pública; f) fortalecimiento institucional; y g) buena gestión gubernamental.

Piura. Los objetivos del plan de gobierno de Contigo Región son el de promover la participación ciudadana focalizada con carácter vinculante en la fiscalización de los proyectos de inversión y solicitar la implementación y cumplimiento del acceso a la información pública en los diferentes niveles de gestión.

Tumbes. En el plan de gobierno de Alianza para el Progreso se señala que se busca: a) un Estado descentralizado que implemente mecanismos locales, regionales y macrorregionales para la promoción de su crecimiento económico y desarrollo social; b) conformación de macrorregiones fuertes y competitivas conformadas por dos o más departamentos que se integren económicamente, bajo los principios elementales del bien común, la solidaridad y el desarrollo global, garantizando la transferencia de competencias y recursos económicos; y c) fortalecimiento administrativo, económico y financiero de los gobiernos locales, articulando lo nacional, lo regional y lo local, aceptando el proceso de urbanización y crecimiento de ciudades que exigirá la atención y participación de la sociedad en pleno.

También se propone el fortalecimiento de las gerencias subregionales para que el gobierno regional asista de forma más directa las necesidades de las provincias y se fortalezca el proceso de descentralización.

Amazonas. Algunos de los objetivos del plan de gobierno de Sentimiento Amazonense Regional son: a) gestión moderna y rendición de cuentas; b) ejecución de recursos de inversión; y c) modernización en la gestión institucional del Gobierno Regional de Amazonas.

Loreto. Las propuestas señaladas en el plan de gobierno del Partido Democrático Somos Perú son: a) promover como política de gestión obligatoria la coordinación en todos los niveles, como un proceso que apunta a complementar los recursos y capacidades, y a articular objetivos y acciones; y b) promover la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en los procesos de rendición de cuentas.

San Martín. Los objetivos señalados en el plan de gobierno del Partido Democrático Somos Perú son: a) promover la gestión interinstitucional-sectorial; b) participación ciudadana en procesos

de planeamiento, ejecución presupuestal y rendición de cuentas; y c) garantizar la gobernabilidad territorial.

Huánuco. Los objetivos del Movimiento Independiente Regional Huánuco Primero (Huapri) son: a) mejorar el desempeño de las autoridades regionales en el diálogo y la concertación; y b) fortalecer el proceso de descentralización de la gestión pública regional, con enfoque en las provincias con mayores niveles de pobreza.

Ucayali. Los objetivos específicos que se señalan en el plan de gobierno del Movimiento Independiente Regional Cambio Ucayalino son: a) impulsar los procesos de planificación a largo, mediano y corto plazo en los diferentes subniveles de gobierno, sobre la base de las políticas regionales; b) fortalecer la coordinación y la articulación intersectorial e intergubernamental; c) descentralizar y desconcentrar el Gobierno Regional de Ucayali, mejorando la gestión de los recursos públicos; d) lograr la eficiente gestión de los recursos públicos; e) fortalecer la transparencia en acceso a la información pública y la participación ciudadana en los diferentes subniveles de gobierno; y f) implementar el Programa Regional de Desarrollo de Capacidades.

Pasco. Los objetivos del plan de gobierno del Partido Democrático Somos Perú están relacionados al fortalecimiento de capacidades de las direcciones regionales, promoción de la participación ciudadana, contar con un gobierno regional transparente, fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de la participación política de los ciudadanos y ciudadanas, reforzar el desarrollo de capacidades de las y los funcionarios, y definir las circunscripciones territoriales en los niveles distrital, provincial y departamental.

Junín. Las acciones estratégicas mencionadas en el plan de gobierno del Movimiento Regional Sierra y Selva Contigo Junín son: a) implementación del Foro Acuerdo Regional; b) capacitación

permanente y continua sobre los procesos fundamentales que requiere la gestión y administración del gobierno regional; y c) fortalecer la participación ciudadana en el presupuesto participativo regional.

Huancavelica. Las acciones estratégicas del plan de gobierno del Movimiento Regional AYNI son: a) modernización de la gestión pública, con rendición de cuentas periódicas y plataformas amigables para la participación ciudadana; y b) complementariedad de los sectores, con la conformación de mesas estratégicas con representatividad y balance de actores, y con la promoción de formas organizativas sostenibles.

Ica. Las propuestas señaladas en el plan de gobierno de la organización política Uno por Ica son: elaboración del plan estratégico de políticas de institucionalización, con la finalidad de generar confianza de la población en las instituciones públicas, y promoción de la participación ciudadana a nivel regional relacionada a la problemática y al presupuesto participativo.

Ayacucho. La propuesta que se encuentra el plan de gobierno del Movimiento Regional Wari Llaqta es el impulsar una gestión institucional responsable, con la participación de todas y todos los actores; el tener un gobierno eficiente y eficaz que promueve acuerdos, perfiles y proyectos viables, y que respete y haga respetar el Estado de derecho; y el fortalecer el manejo de los recursos públicos con transparencia, eficacia y rendición cuentas.

Apurímac. Los objetivos señalados en el plan de gobierno del Partido Frente de la Esperanza son: a) lograr una política que garantice la calidad de la gestión pública, que sea eficaz, con funcionarios/funcionarias y recursos humanos calificados e idóneos en Apurímac; b) lograr la distribución adecuada de los recursos; c) lograr la calidad del gasto con un efectivo control presupuestal; y d) implementación de un sistema para el trabajo

articulado con las siete provincias de la región de Apurímac de manera descentralizada.

Cusco. Las propuestas mencionadas en el plan de gobierno del Partido Democrático Somos Perú son: a) creación del Centro Estratégico de Planificación Regional (Ceplar) con el objetivo de que este sea el órgano articulador en procesos de planificación nacional, regional y local; b) incrementar espacios de articulación con las organizaciones y sociedad civil en la toma de decisiones del gobierno regional; c) incrementar procesos de descentralización del gobierno nacional; d) incrementar los niveles de confianza en la gestión regional; y e) elaborar e implementar el Plan Regional de Participación Ciudadana del Gobierno Regional de Cusco.

Madre de Dios. Los objetivos estratégicos señalados en el plan de gobierno de Avanza País - Partido de Integración Social, son: la mejora del desempeño del Estado en Madre de Dios a través de la implementación del Plan Regional de Modernización de la Gestión Pública, la creación de nuevos distritos y centros poblados, y el gestionar la distritalización de los centros poblados ya existentes en el ámbito regional.

Arequipa. Los objetivos del plan de gobierno de Yo Arequipa son la de promover la cohesión del territorio regional, garantizar el bienestar integral de las personas y construir un gobierno regional inteligente. Entre las actividades propuestas está el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y vigilancia ciudadana de la gestión pública regional, y el fortalecimiento de los espacios de concertación público-privado a través de un gobierno ciudadano corporativo.

Puno. Uno de los objetivos estratégicos que se mencionan en el plan de gobierno del movimiento regional Reforma y Honradez por más Obras es la reforma normativa de los instrumentos de gestión del Gobierno Regional de Puno para su modernización.

Moquegua. Los objetivos del plan de gobierno del Partido Democrático Somos Perú están relacionados al funcionamiento del consejo regional y a la integración y articulación de las entidades de los diferentes niveles jurisdiccionales para el uso de recursos y la obtención de mejores resultados.

Tacna. El plan de gobierno del Movimiento Independiente Regional Fuerza Tacna plantea como política regional el consolidar al Gobierno Regional de Tacna como la entidad rectora de la región a través de la implementación de proyectos o convenios que articulen acciones conjuntas con otros niveles de gobierno, o interinstitucionales, en favor del ciudadano y de la ciudadana.

Lima Metropolitana. El plan de gobierno de Renovación Popular señala que Lima Metropolitana asumirá las competencias y funciones de salud relacionadas a la gestión de hospitales, centros de salud y postas médicas. También menciona que se asumirán las competencias y funciones de educación y cultura con la implementación de políticas regionales sectoriales y la gestión de los establecimientos educativos, patrimonios arqueológicos y museos.

Luego de esta revisión, tenemos claro que las propuestas presentadas por las autoridades electas están relacionadas a la eficiencia del Estado, participación ciudadana, fiscalización, institucionalización de los gobiernos regionales y locales, gobernabilidad territorial y la transferencia de funciones y competencias.

Sobre la eficiencia del Estado, las propuestas están relacionadas a la mejora de la gestión institucional y de contar con una sólida cultura organizacional. Se trata de contar con un Estado descentralizado que planifique el desarrollo económico y social a través de una articulación intergubernamental e intersectorial.

Sobre la participación ciudadana y la fiscalización, las propuestas hablan del fortalecimiento de la sociedad civil, de la participación ciudadana y de la concertación a través del

funcionamiento de los espacios de articulación señalados en la normatividad nacional y regional. Es por eso que se menciona a los consejos de coordinación regionales y locales, los consejos regionales de la mujer y juventud, las instancias de concertación para la prevención, atención y sanción de la violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar, además de la planificación concertada y los presupuestos participativos, entre otros.

Sobre la institucionalización de los gobiernos regionales y locales, proponen el fortalecimiento institucional a través de una efectiva transferencia de competencias, lo que incluye el compromiso de las autoridades regionales con el desarrollo de capacidades de las y los funcionarios regionales.

También en los planes de gobierno se menciona lo relacionado a la gobernabilidad territorial, al fortalecimiento de la democracia y a la transparencia de la gestión regional. Estos temas son importantes porque forman parte de los objetivos del proceso de descentralización. Entonces, la pregunta en este punto sería: ¿qué están haciendo, o harán, las autoridades regionales y locales para fomentar y fortalecer una relación horizontal entre todas y todos los actores, para una gestión participativa del desarrollo de los territorios, para el buen vivir y para el ejercicio de los derechos de todas las personas?

Finalmente, se menciona la transferencia de funciones y competencias. En el caso de Lima Metropolitana, las funciones de gobierno regional tienen que ser asumidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, quedando pendiente la transferencia de las funciones de salud y educación.

Las demandas de la población para la profundización del proceso de descentralización

Teniendo como marco las elecciones regionales y locales, algunos sectores de la sociedad civil han elaborado agendas en donde el tema de la descentralización está presente.

Por ejemplo, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (Mclcp), espacio nacional y descentralizado donde participa la sociedad civil, ha promovido distintos acuerdos de gobernabilidad regionales, señalando que son:

(...) un conjunto específico de compromisos que son suscritos por los actores políticos que postulan al gobierno regional, local o nacional a propuesta de un conjunto amplio de organizaciones de la sociedad civil y siguiendo determinados procedimientos democráticos, entre ellos los de pluralidad de la convocatoria y de publicidad de los acuerdos concertados⁸.

La idea fundamental era que las y los candidatos (ahora gobernadores y gobernadoras regionales) suscribieran estos acuerdos y, en lo relacionado al proceso de descentralización, se comprometieran a implementar un sistema de gobierno participativo y transparente, a desarrollar una gestión descentralizada y participativa, a generar y fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, a planificar de manera concertada y participativa, y a fortalecer la descentralización y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

De las 26 regiones existentes, 21 autoridades electas han suscrito los acuerdos promovidos por la Mclcp, siendo cinco las regiones en donde no lo han hecho: Madre de Dios, Apurímac, Arequipa, Ayacucho y Lima Metropolitana⁹.

⁸ Ver: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (Mclcp). *Acuerdos de Gobernabilidad para crecer en comunidad 2023-2026*. Lima: Mclcp, 2022. En: rb.gy/asngq

⁹ Ver: Mclcp. *Acuerdos de Gobernabilidad para crecer en comunidad 2023-2026*. Lima: Mclcp, 2022. En: rb.gy/asngq

Otra organización que tiene dentro de sus prioridades la descentralización es la Agenda de las Mujeres Aymaras, Quechuas y Uros de Puno, que demanda la implementación de una escuela de liderazgo y la elaboración de un proyecto educativo regional. También piden el funcionamiento de los espacios de participación, como son el presupuesto participativo, el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y el Consejo de Coordinación Local (CCL), además de demandar que el gobierno regional trabaje de manera transparente y se den las rendiciones de cuenta a nivel regional y local.

En el caso de Lima Metropolitana, lideresas de las cuatro Limas (Sur, Este, Norte y Centro) han elaborado la Agenda Política de las Mujeres por la Ciudad de Lima, donde se demanda que se fomente la participación diversa y plural de las mujeres, así como la implementación de espacios de formación, diálogo y de intercambio de saberes. También piden la mejora de las condiciones para su participación en el proceso de formulación del presupuesto participativo, además del fortalecimiento de la participación ciudadana de las mujeres y del funcionamiento de los espacios de coordinación y concertación entre la sociedad civil y representantes municipales.

El rol de la ciudadanía

Uno de los objetivos de la descentralización está relacionado a la participación ciudadana en la gestión regional. Esta participación se debe dar a través del funcionamiento de los distintos espacios de concertación y de los mecanismos para el ejercicio de los derechos de todas las personas, en los temas de educación, salud, atención de la violencia de género, gestión ambiental, alimentación saludable y seguridad ciudadana.

Las autoridades regionales tienen la obligación de garantizar el funcionamiento de esos espacios y mecanismos, donde la

participación de las organizaciones sociales y de la sociedad civil es de suma importancia para aportar en la elaboración y desarrollo de las agendas, además de denunciar la falta de promoción de la participación, si fuera el caso.

También es importante la participación de la ciudadanía en la vigilancia del cumplimiento de las acciones señaladas en los planes de gobierno y en la implementación de los compromisos asumidos en los diversos acuerdos de gobernabilidad, para lo cual es necesario conocer los contenidos de esas obligaciones. Los resultados de esta vigilancia ciudadana tienen que ser difundidos.

A manera de conclusión

Las autoridades regionales señalan que están comprometidas, de alguna manera, con la profundización del actual proceso de descentralización (participación ciudadana, concertación entre los gobiernos regionales y la sociedad civil, gestión transparente, articulación intergubernamental e interinstitucional, adecuado uso de recursos para el ejercicio de los derechos de las personas, gestión ambiental, rendición de cuentas, etcétera). Necesitamos que la descentralización del país sea parte de la agenda política y social de la sociedad peruana, y que el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros cumpla su rol rector relacionado a lo normativo, supervisión y desarrollo de capacidades de las autoridades y funcionarios/funcionarias regionales y municipales para que los objetivos de la descentralización se cumplan. Además, se hace necesario y urgente una evaluación de la implementación de la descentralización, con énfasis en el cumplimiento de los objetivos propuestos en este proceso.

Petroperú: un primer balance

**De la crisis reputacional a la crisis de liquidez
y el aporte de capital**

Humberto Campodónico Sánchez

Sumilla

El 2 de abril del 2022 el gobierno del presidente Pedro Castillo designó un nuevo directorio para la empresa Petróleos del Perú (Petroperú S.A.), que presidí hasta el 28 de octubre del mismo año. Este documento contiene un primer balance de la gestión realizada.

Las afirmaciones de este artículo son personales y no comprometen, necesariamente, a los demás miembros del nuevo directorio, si bien existió coincidencia sobre dos puntos clave: la intención de servir al país y apoyar a su empresa pública más importante, más allá del signo político del Gobierno, y la necesaria nueva orientación de las políticas de la empresa.

Este primer balance está construido sobre una línea de tiempo a partir de los informes de las calificadoras de riesgo Fitch y Standard and Poor's. Estos informes señalan, con mucho detalle, cómo la crisis reputacional y de buen gobierno corporativo llevaron paulatinamente a la pérdida de confianza en la empresa del sistema financiero, de los acreedores y de los proveedores, a lo que se le sumaron tanto fenómenos externos (altos precios de los combustibles por la invasión de Rusia a Ucrania) como internos (demora en la puesta en marcha de la Nueva Refinería Talara), todo lo cual desembocaría en una crisis de liquidez. Es por ello que, en ese momento, se planteó la necesidad de apoyo del Gobierno a través de un préstamo y de un aporte de capital.

En este texto se afirma que no hay continuidad, sino ruptura entre el primer directorio nombrado por el presidente Castillo y el que presidí. Se analizan las causas de corto plazo que ocasionaron las crisis de iliquidez y se hace hincapié en los problemas de falta de meritocracia y transparencia en la elección de los directorios de Petroperú, en los errores propios de la empresa en las demoras en la construcción y arranque de la Nueva Refinería Talara, y en la falta de consenso entre las/los actores políticos sobre la necesidad de contar con una empresa pública que juegue un rol importante (aunque no exclusivo) en los planes de desarrollo energético de mediano y largo plazo.

La entrada en producción de la Nueva Refinería Talara mejorará la situación operativa y financiera de la empresa, y permitirá revertir las pérdidas anteriores. De igual modo, el acceso de Petroperú a los lotes petroleros de Talara, cuyos contratos expiran este año, permitirá regresar a la integración vertical, así como a mayores ingresos, lo que mejorará su situación económica. Estos avances deberán complementarse con el plan de reestructuración encargado a la firma Arthur D. Little, a entregarse en julio del 2023, donde debe plantearse la necesidad de reforzar la gobernanza, la sostenibilidad financiera y la viabilidad operativa (sobre todo del Oleoducto Norperuano).

Este primer balance analiza, en esencia, la coyuntura de corto plazo –sobre todo financiera, de iliquidez y posible desabastecimiento de combustibles– de abril a octubre del 2022. No son parte de este balance otros temas importantes que ocuparon buena parte de nuestras actividades, como el cierre de las adendas a los contratos de construcción de la nueva refinería con la empresa Cobra, la gobernanza corporativa (que incluye el dimensionamiento de los recursos humanos de la empresa) y los asuntos relacionados con el Oleoducto Norperuano, entre otros. También se hace una breve referencia a los problemas estructurales que tienen su origen en el rol subsidiario que la Constitución de 1993 le otorga a la actividad empresarial del Estado, quedando claro que la situación actual no se puede entender únicamente a partir de los hechos del 2021 y 2022.

Asimismo, quiero dejar constancia explícita del agradecimiento por la dedicación de la plana gerencial, así como de las/los funcionarios y trabajadores, en la consecución de los objetivos trazados.

Finalmente, he redactado una «Aclaración Obligatoria» sobre temas políticos relacionados con mi aceptación al cargo de presidente del directorio de Petroperú en mi sitio *web*: cristaldemira.com. Para verla, ir a: rb.gy/vobqh

Lima, 15 de mayo del 2023

La finalización de la refinería de Talara reducirá drásticamente la inversión de capital de la compañía después de 2023; también aumentará la eficiencia operativa. De su lado, los predecibles aumentos de los márgenes de ganancia de la refinería debieran traducirse en márgenes de ingresos EBITDA más sólidos durante el horizonte de nuestra calificación de la empresa¹.

Informe de Fitch Ratings sobre Petroperú, 14 de abril del 2023

Introducción

Entre febrero y marzo del 2022, la empresa Petróleos del Perú (Petroperú S.A., en adelante Petroperú) sufrió un fuerte daño reputacional por acusaciones de corrupción en el contrato de compra de biodiesel por USD 74 millones a Heaven Biofuels, en octubre del 2021, lo que fuera denunciado por la prensa en diciembre de ese año. La fiscalía abrió una investigación involucrando al presidente de la República y a funcionarios de Petroperú, incluido su gerente general.

En febrero del 2022, durante las conversaciones con la sociedad auditora Price Waterhouse Coopers (PwC), que debía

¹ Ver: Informe Fitch. *Rating Report. Petroleos del Peru - Petroperu S.A.* New York: Fitch Ratings, 2023. En: rb.gy/t9z6j

auditar los estados financieros de la empresa del año 2021, surgieron dos controversias con el directorio: en los plazos de confidencialidad que debe respetar el auditor (normalmente dos años, mientras que Petroperú pedía que fuera indeterminado) y por los nuevos nombramientos en las gerencias de finanzas y contabilidad de Petroperú (PwC expuso su preocupación por los efectos de la oportunidad de esos cambios, en relación al servicio de su auditoría). En situaciones normales, estas controversias no deberían llegar a un punto de ruptura con el auditor debido a las graves consecuencias que esto implica (ver más adelante). Pero el desencuentro escaló y el 28 de febrero PwC retiró su propuesta de servicios profesionales. El 3 de marzo, Petroperú, en carta a la sociedad auditora, dijo que, de mantenerse PwC en su decisión, «nos obligaría a tomar acción legal por los daños que Petroperú sufriese», lo que agravó aún más la crisis reputacional (ver el cuadro n° 1).

Petroperú se quedaba así sin sociedad auditora, por lo que no podría entregar sus estados financieros el 31 de mayo del 2022, fecha límite establecida en los contratos con las entidades que lo financian. Esto motivó la desconfianza de los bancos y el cierre de importantes líneas de crédito de la empresa, como veremos más adelante.

Cuadro n° 1 2022 - Principales hechos que limitan liquidez y llevan al pedido de aporte de capital

Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Julio	Septiembre	Octubre
PwC decide no auditar los estados financieros 2021 de Petroperú.	En carta a PwC, Petroperú dice que podría tomar acción legal contra PwC.	Gobierno designa un nuevo directorio de Petroperú. Comienza la negociación de un nuevo contrato con PwC.	PwC acepta auditar los estados financieros 2021 de Petroperú. Decreto de Urgencia n° 010-2022. Petroperú recibe préstamo del MEF por USD 750 millones.	Informe de S&P señala perspectiva estable para Petroperú y que su plan sigue por buen camino.	Petroperú recibe sus estados financieros 2021 auditados por PwC. Comienza la entrega a Petroperú de las unidades de la Nueva Refinería Talara, con prueba de garantía.	Petroperú informa en Consejo de Ministros sobre la crisis de liquidez y el riesgo de desabastecimiento.
Desconfianza del sistema financiero. Se comienzan a cerrar líneas de crédito.	Fitch rebaja un escalón la calificación de Petroperú.	Petroperú constata que su liquidez sufre un fuerte deterioro. Se notifica al MEM y al MEF la necesidad de un préstamo.	Decreto de Urgencia n° 010-2022. Petroperú recibe préstamo del MEF por USD 750 millones.	Tarda en retornar la confianza de los acreedores. El 52% de líneas de crédito sigue «en revisión».	Petroperú pierde el grado de inversión con Fitch. Petroperú presenta a la Junta General de Accionistas su plan de acción.	Decreto de Urgencia n° 023-2022. Petroperú recibe aporte de capital de S/ 4000 millones y garantía de USD 500 millones del Banco de la Nación.
Rusia invade Ucrania. Suben precios de combustibles y aumenta el margen de ganancia para las refinerías en operación.	S&P también rebaja un escalón la calificación de Petroperú, reduciendo el grado de inversión. Se cierran más líneas de crédito.	Petroperú constata que su liquidez sufre un fuerte deterioro. Se notifica al MEM y al MEF la necesidad de un préstamo.	Petroperú obtiene dispensa de acreedores por entrega tardía de sus estados financieros 2021. Evita así el <i>default</i> por incumplimiento.			
La reducción del plazo de pago a proveedores (de 120 a 30 días) aumento el estrés de caja y agravó problemas de liquidez.						
Fecha de puesta en operación comercial de la Nueva Refinería Talara: diciembre del 2022. Mientras Petroperú sea importador neto de combustibles y no tenga margen de refino, tendrá un reducido margen de competitividad.						
El Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC) resta liquidez a Petroperú. Noviembre del 2021: se incorpora el diesel al FEPC (Decreto Supremo n° 025-EM). Marzo del 2022: se incorporan las gasolinas de 84 y 90 octanos; el gasohol de 84 y el GLP (Decreto Supremo n° 002-EM).						

Elaboración propia.

Por ello, las calificadoras de riesgo Fitch y Standard and Poor's (S&P) le rebajaron la calificación a la empresa, lo que no había sucedido desde la primera emisión de bonos en el 2017. El 8 de marzo Fitch rebajó a Petroperú de BBB a BBB-. Esta rebaja mantenía todavía el grado de inversión de la empresa pues, a pesar de los problemas, Fitch consideraba que la posibilidad de un eventual incumplimiento de los pagos de su deuda era reducida. El 15 de marzo S&P fue más lejos, bajando la calificación de BBB- a BB+, en este caso fuera del «grado de inversión», por problemas con el gobierno corporativo y, sobre todo, por el desacuerdo entre la entidad y el auditor.

Dijo S&P:

Revisamos nuestra clasificación de administración y prácticas de gobierno corporativo de Petroperú de razonable a débil, lo que refleja nuestra opinión de que la empresa tiene una capacidad menor de la que esperábamos para identificar, prever y controlar de manera efectiva ciertos riesgos críticos, ejemplificado por la imposibilidad virtual de publicar oportunamente sus EEEF [estados financieros] auditados 2021 debido al desacuerdo entre la entidad y su auditor. La situación de la auditoría también se produce en medio de condiciones políticas inciertas en el país. No consideramos que esta situación sea acorde con un emisor con clasificación en grado de inversión². (El subrayado es nuestro).

² Ver: «Petroperu Rating Lowered To 'BB+' From 'BBB-' And Placed On CreditWatch Negative On Higher Governance Risk». Standard and Poor's. *inversionistas.petroperu.com.pe*, Lima, 15 de marzo del 2022. En: rb.gy/on5k8

Cuadro n° 2
Fitch y Standard and Poor's (S&P). Tabla de calificación

Grado de inversión	No grado de inversión
A +	BB+
A	BB+
A-	BB-
BBB+	B+
BBB	B
BBB-	B-

Fuente: Santos, Krista. «Corporate credit ratings: a quick guide». *treasurers.org*, Londres, s/f. En: rb.gy/s5ywp
Nota: en este cuadro solo aparecen las calificaciones cercanas a la línea del grado de inversión.

Cabe recalcar que perder el grado de inversión es muy grave para cualquier empresa, sobre todo para Petroperú (sus bonos pasaron a la condición de «especulativos», perdiendo más del 25% de su valor), debido a su deuda con acreedores externos.

En efecto, entre el 2017 y el 2021 Petroperú recurrió al mercado internacional para el financiamiento de la Nueva Refinería Talara, concentrando una deuda de USD 4300 millones, de los cuales USD 3000 millones corresponden a bonos adquiridos por inversionistas institucionales: fondos de pensiones, fondos de cobertura (*hedge funds*), sociedades y bancos de inversión. Petroperú también obtuvo, a inicios del 2018, USD 1300 millones en un préstamo de 13 bancos, que contó en el aval de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (Cesce).

Los contratos establecían que si Petroperú no obtenía una auditoría de sus estados financieros, ello supondría una «falta de información», lo que se considera como un «evento de incumplimiento» (*event of default*), desencadenando la «aceleración» del pago de las deudas³, es decir, del pago inmediato del total

³ «Fitch entiende que esto constituye un evento de incumplimiento si es que no se obtiene una dispensa (*wavier*) del plazo de presentación por parte de los acreedores».

adeudado, lo que podría generar que se llegue al incumplimiento con todos los acreedores a la vez (*cross default*), afectando ello no solo a Petroperú, sino también al tesoro público, que tendría que enfrentar dicho incumplimiento, generando un aumento del riesgo país, lo que podría incidir en la calificación crediticia del Estado.

Esta conjunción de hechos determinó que el gobierno de Castillo removiera al directorio y nombrara uno nuevo, el 4 de abril del 2022, con el claro objetivo de restablecer las reglas del buen gobierno corporativo y realizar un rescate reputacional. También era una prioridad conseguir la auditoría de los estados financieros 2021 para recobrar la transparencia financiera. Para el nuevo directorio, la exigencia clave al Gobierno fue el respeto a su plena autonomía en el ejercicio de sus funciones.

En el campo productivo, el principal reto era la puesta en operación comercial de la Nueva Refinería Talara. En junio del 2014 se firmó el contrato con la empresa española Técnicas Reunidas para la construcción de las unidades de proceso con una inversión de USD 2730 millones. Petroperú proveería el financiamiento. En el caso de las unidades auxiliares –necesarias para el funcionamiento de la nueva refinería–, estas serían construidas y financiadas por inversionistas privados. Después de varios intentos de licitación y de haber explorado diferentes alternativas, se decidió que esta inversión también sea financiada por Petroperú. Es así que en enero del 2018 la empresa española Cobra se adjudicó la licitación para su construcción por un monto de USD 870 millones.

El arranque gradual y progresivo de las mencionadas construcciones –que ya estaba programado– comenzó el 12 de abril del 2022, debiendo culminar el cuarto trimestre del mismo año. La puesta en operación comercial es de la más alta importancia pues,

Ver: «Petroperu Rating Lowered To 'BB+' From 'BBB-' And Placed On CreditWatch Negative On Higher Governance Risk». Standard and Poor's. *inversionistas.petroperu.com.pe*, Lima, 15 de marzo del 2022. En: rb.gy/on5k8

al cerrarse la antigua refinería en diciembre del 2019, Petroperú se había convertido, de hecho, en una empresa importadora de combustibles (Conchán e Iquitos tienen una capacidad menor), disminuyendo su competitividad⁴.

Cabe recalcar que el arranque gradual y progresivo ya había sufrido postergaciones por la demora de tres años en la contratación de la constructora de las unidades auxiliares. Luego, en marzo del 2020 comenzó la pandemia de COVID-19, paralizando la construcción por varios meses. Ambos eventos generaron importantes sobrecostos que incrementaron la inversión programada. Para octubre del 2022 el monto de inversión ascendía a USD 5290 millones, lo que incluye las obras complementarias y los costos del propietario.

El problema era de buen gobierno corporativo y no de falta de liquidez

En marzo del 2022, Fitch y S&P rebajaron la calificación de Petroperú por un problema de buen gobierno corporativo y no por falta de liquidez (que mide la capacidad de pago a corto plazo de las deudas con los proveedores). Dijo S&P el 15 de marzo, en el mismo informe que quita el grado de inversión a Petroperú: «Por el momento no revisamos nuestra evaluación de liquidez, que sigue estando en el nivel de “menos que adecuada”. En nuestra opinión, es muy temprano para considerar que la liquidez retrocede a la posición de “débil”»⁵.

⁴ «Aunque la refinería de Talara debería volver a operar en 2023, su cierre ha provocado que Petroperú solo importe productos refinados, perdiendo su margen de refinación», que es la diferencia entre el costo del petróleo crudo y el precio de venta del crudo ya refinado, es decir, el combustible. Ver: «Petroleos del Peru Petroperu S.A.» Standard and Poor's. *inversionistas.petroperu.com.pe*, Lima, 6 de diciembre del 2022. En: rb.gy/mh0eg

⁵ Ver: «Petroperu Rating Lowered To 'BB+' From 'BBB-' And Placed On CreditWatch Negative On Higher Governance Risk». Standard and Poor's.

Más aún, al apreciar el indicador financiero Ebitda⁶ de la empresa, tenemos que este siempre fue positivo: USD 347, 168, 394, 131 y 291 millones del 2017 al 2021, respectivamente. También el Ebitda fue superior al servicio de la deuda a los bonistas y a la Cesce: USD 54, 103.8, 145.2, 145.9 y 205 millones del 2017 al 2021, respectivamente. La excepción fue el año 2020 debido a la pandemia de COVID-19.

Así, hasta marzo del 2022 la liquidez de Petroperú era menos que adecuada, pero no débil. En abril eso cambió.

Firma del contrato de auditoría con Price Waterhouse Coopers (PwC)

El nuevo directorio consultó con la Contraloría General de la República para reanudar las relaciones con PwC. El 4 de mayo del 2022 se firmó un acuerdo con PwC para entregar los estados financieros 2021 el 30 de setiembre. El «informe corto», que comprende los estados financieros específicamente, sería entregado el 31 de agosto. Con ello se logró un hecho de importancia significativa para la empresa.

El siguiente paso era obtener la dispensa, tanto del sindicato de bancos y de la Cesce en Madrid, como de los tenedores de bonos en Nueva York⁷, para así evitar el «evento de incumplimiento».

inversionistas.petroperu.com.pe, Lima, 15 de marzo del 2022. En: rb.gy/on5k8

⁶ Ebitda significa: Earnings Before Interests, Taxes, Depreciations and Amortizations (Ingresos antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización). El Ebitda muestra el beneficio bruto de explotación antes de deducir los gastos financieros y sirve a las/los expertos financieros para evaluar el comportamiento y la situación de las empresas. Agreguemos que la capacidad de pago de una empresa no se mide con el indicador de la utilidad neta, que puede incluso ser negativa.

⁷ Hay una tríada formada por las sociedades auditoras (las cuatro grandes son Price Waterhouse Coopers -PwC-, KPMG, Ernst and Young y Deloitte), las calificadoras de riesgo (las tres grandes son Standard and Poor's -S&P-, Fitch y Moody's) y los inversionistas institucionales (en los *top 20* están BlackRock, Vanguard, State Street Global, BNY Mellon, JP Morgan, PIMCO, Capital Group, Prudential, Goldman Sachs y Amundi). Esta tríada está en todos los continentes, auditando, calificando y prestando

La liquidez comienza a ser parte del problema

Mientras se obtenía la dispensa, la liquidez comenzó a desmejorar. De un lado, el sistema financiero redujo las líneas de crédito debido a la pérdida de confianza. De los USD 2700 millones de líneas aprobadas con la banca comercial nacional y extranjera, USD 1480 millones (55%) pasaron a condición de «renovación, evaluación y/o suspensión», quedando disponibles solo USD 1220 millones (45%)⁸. Eso llevó al aumento de la deuda con los proveedores: al 18 de abril del 2022 la deuda vencida y por vencer originó un déficit de caja de USD 730 millones.

De otro lado, los precios de los combustibles, que Petroperú importa, tuvieron una fuerte alza por la invasión de Rusia a Ucrania (pasando de USD 68 a USD 95 promedio por barril entre el 2021 y el 2022, superando los USD 100/barril entre febrero y julio 2022), lo que produjo un fuerte impacto negativo en los egresos de caja. También contribuía negativamente que la administración anterior modificara los plazos de pago a los proveedores sin realizar un análisis del impacto negativo en el flujo de caja, reduciéndolos de 120 y/o 90 días, a 30 días. Esto originó una acumulación de deuda a los proveedores internacionales a partir de marzo, golpeando la liquidez y restringiendo la descarga de crudo y productos, generándose sobrecostos e intereses deudores. Hubo otros impactos negativos que analizamos más adelante.

Este problema se discutió y quedó claro que si no se pagaba a los proveedores habría desabastecimiento. Se decidió recurrir,

a la mayoría de grandes empresas de cada país. La información de lo que sucede en este espacio se difunde rápidamente por canales formales e informales, priorizando el buen gobierno corporativo, el respeto a la autonomía de los directorios –en el caso de las empresas públicas–, los estados financieros auditados, entre otros.

⁸ Para muchos comités de riesgo de los bancos, la vigencia de las líneas de crédito depende de los estados financieros auditados. Sobre esa base revisan y/o evalúan la disponibilidad de sus líneas. En las visitas realizadas a los bancos más importantes para pedir la reapertura, se nos dijo: «regresen cuando tengan los estados financieros auditados».

entonces, a los accionistas –el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas– para pedir un préstamo.

Así pues, el nuevo directorio recién llegaba y ya tenía que pedir un préstamo, lo que no estaba en sus planes. Petroperú siempre autofinanció sus inversiones y sus costos operativos⁹. Pero esto no era posible ahora, por lo que nos vimos obligados a recurrir al tesoro público para evitar que la iliquidez se transforme en desabastecimiento: los buques que estaban mar afuera tenían la orden de no descargar el combustible si no se pagaba a los proveedores.

Abril del 2022: segunda rebaja de la calificación de Standard and Poor's (S&P)

Mientras se conversaba con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), «llovió sobre mojado»: el 27 de abril del 2022, S&P rebajó aún más la calificación de Petroperú, de BB+ a BB. Esto dijo:

Considerando los eventos más recientes, incluyendo el retraso en la ejecución del plan para abordar los EEEF [estados financieros] auditados 2021, aún pendiente, y el deterioro de los balances de capital de trabajo como resultado de plazos de pago más cortos para las importaciones de petróleo en el I Trimestre 2022, concluimos

⁹ El planteamiento de que Petroperú financie su inversión con ingresos propios se origina en que persistían los intentos de privatizar la empresa. Esto quedó explícito en el rechazo de sucesivos Gobiernos a que Petroperú sea excluida de los procesos de privatización. El 2004, por ejemplo, el Poder Ejecutivo observó la ley n° 28244, Ley que excluye a Petroperú S.A. de las modalidades de promoción a la inversión privada en empresas del Estado previstas en los incisos a) y d) del artículo 2° del Decreto Legislativo N° 674. Dicha ley fue finalmente aprobada por insistencia del Congreso en junio de ese año. El Ejecutivo tampoco deseaba, claro está, financiar el proyecto de modernización de la refinería de Talara, propuesto el 2006 en la ley n° 28840, Ley de fortalecimiento y modernización de la Empresa Petróleos del Perú - Petroperú S.A. El 2014, el presidente de Petroperú afirmó: «Cabe recordar que Petroperú no recibe fondos del tesoro público (contribuyentes), por lo cual financia sus propias inversiones». Ver: Reyes Cruz, Héctor. «Megaproyecto - Artículo de opinión del Presidente del Directorio de PETROPERÚ, Ing. Héctor Reyes Cruz». *refineriatalara.com*, Lima, 6 de junio del 2014. En: rb.gy/95r8n

que la liquidez y la flexibilidad financiera se han debilitado desde el 15 de marzo y ya no se corresponde con nuestra evaluación de liquidez. Por tanto, revisamos dicha evaluación de menos que adecuada a débil ya que la relación de fuentes de liquidez a usos de efectivo de la compañía indica un déficit considerable en los siguientes 12 meses. (El subrayado es nuestro).

Ahora no solo había un problema reputacional, sino también de liquidez (a 23 días de la asunción del nuevo directorio).

El préstamo del MEF a Petroperú por USD 750 millones

El 12 de mayo del 2022 se emitió el Decreto de Urgencia n° 010-2022¹⁰, que otorga un préstamo a Petroperú de USD 750 millones, a ser reembolsado en diciembre de ese mismo año. También se otorgaron documentos cancelatorios para el pago de aranceles y obligaciones tributarias por la venta de combustibles por S/ 500 millones.

En los considerandos se explicaban las causas del préstamo: a) el conflicto entre Rusia y Ucrania iniciado en febrero del 2022; b) la reducción de la disponibilidad de líneas de crédito de corto plazo por USD 2700 millones (como consecuencia de las rebajas de calificación); c) un grave problema de liquidez de corto plazo y obligaciones por vencer por un monto de USD 750 millones (generados por el descalce temporal entre los ingresos y obligaciones de corto plazo, así como por la limitación de las líneas de crédito de corto plazo); y d) dificultades en el pago a los proveedores (lo que genera alto riesgo de interrupción en la cadena de pagos y grave afectación al suministro de combustibles a nivel local, pues Petroperú tiene una participación importante en ese mercado).

¹⁰ Decreto de Urgencia n° 010-2022, 12 de mayo del 2022. Ver en: rb.gy/kyp9i

Pospréstamo y posdispensa: «el plan sigue por buen camino»

La firma del acuerdo con PwC permitió posponer la obtención de los estados financieros auditados 2021. A fines de mayo se obtuvo la dispensa de los acreedores en Nueva York y Madrid, y con el préstamo del MEF de USD 750 millones se superó la crisis de liquidez de abril-mayo, permitiendo pagar a los proveedores y evitar el desabastecimiento.

Entonces tocaba redoblar los esfuerzos para cumplir con dos objetivos principales: 1) recuperar la confianza de acreedores y proveedores abriendo más líneas de crédito para mejorar la liquidez, y 2) avanzar en la puesta en operación comercial de la Nueva Refinería Talara para garantizar la seguridad de suministro y recuperar el margen de refino.

Por otro lado, S&P dio noticias positivas en su informe del 6 de julio¹¹. Si bien mantuvo la calificación BB, dejaban de lado la «vigilancia negativa» y la cambiaban por «perspectiva estable» (*outlook stable*), debido a que:

(...) los cambios realizados en el Directorio y la Gerencia en abril del 2022 han tenido como resultado un plan para abordar el proceso de auditoría, así como la liquidez “estresada” (sic) resultante de la misma y de prevenir un evento de incumplimiento pues se obtuvieron las dispensas¹². (El subrayado es nuestro).

El informe de S&P también incluyó el apoyo extraordinario del Gobierno mediante el préstamo de USD 750 millones de inyección de liquidez a corto plazo.

¹¹ Ver: «Se confirma la calificación de ‘BB’ para Petroperú, se elimina la vigilancia negativa por obtención de dispensas, perspectiva estable». Standard and Poor’s. *inversionistas.petroperu.com.pe*, Lima, 6 de julio del 2022. En: rb.gy/3oqmf

¹² Nótese que S&P dice que la liquidez «estresada» se origina por la no obtención de la auditoría en febrero del 2022.

La «perspectiva estable» se resume así: «Como resultado de lo anterior, creemos que el plan sigue por buen camino y, en términos generales, en línea con nuestras expectativas. Continuaremos monitoreando su progreso en los próximos meses, incluyendo el resultado de la auditoría de los EEFF [estados financieros]».

Las líneas de crédito volverían...

Así, el nuevo directorio y la administración estimaban que los bancos reaccionarían favorablemente a los logros alcanzados y que liberarían buena parte de las líneas de crédito que Petroperú tenía hasta marzo del 2022.

Se logró restablecer entonces USD 1047 millones en líneas de crédito con los bancos, entre ellos Sumitomo (USD 440 millones), Citibank (USD 164 millones), Scotiabank (USD 125 millones), Banco Santander (USD 120 millones) y JP Morgan (USD 75 millones). Se estimaba que los proveedores flexibilizarían su posición sobre las restricciones de descarga pues la empresa había cancelado gran parte de las deudas que tenía con ellos.

Sin embargo, ese esfuerzo no fue suficiente. Al 31 de agosto el 42% de las líneas de crédito continuaban restringidas (ver el cuadro n° 3).

Cuadro n° 3
Estado de las líneas de crédito de Petroperú
al 31 de agosto del 2022

Resumen	USD millones	%
Líneas al 100% utilizadas del monto aprobado	1383	48%
Líneas por utilizar	280	10%
Líneas de crédito: Limitadas a estados financieros auditados / Proyecciones de caja / Gobernanza económica y social (ESG, por sus siglas en inglés)	1054	37%
Líneas de crédito: Renovación / Comité de riesgo, crédito y revisión de aspectos legales	135	5%
Total	2852	100%

Fuente: Petroperú.

De todo esto concluimos que, en casos como el de Petroperú, la confianza de los inversionistas se pierde rápidamente, pero que se recupera lentamente. Entonces, quedó claro que los problemas no se resolverían solo con las medidas previstas.

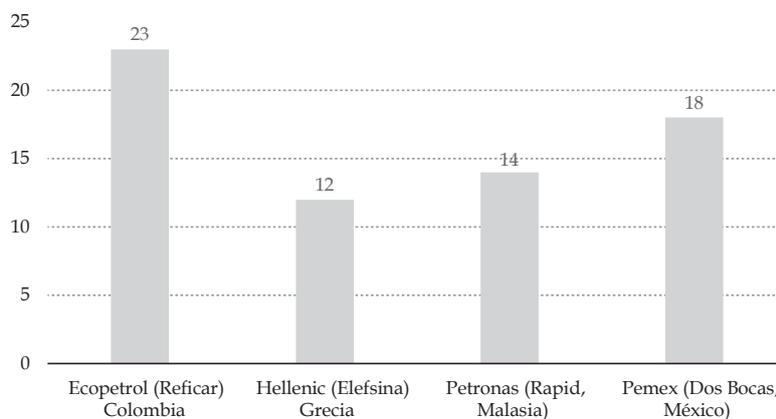
La puesta en operación comercial de la Nueva Refinería Talara

En cuanto al avance de la puesta en operación comercial de la Nueva Refinería Talara, el plazo era el cuarto trimestre del 2022. De acuerdo a los contratos, los constructores (Técnicas Reunidas y Cobra) van arrancando las unidades y, a medida que culminan con éxito las pruebas de garantía, se las van entregando a Petroperú.

En el arranque participan los licenciantes, que son los dueños de las patentes de las unidades de proceso y las unidades auxiliares (Honeywell UOP, Axens, Halder Topsoe, Exxon Mobil, entre otros). En esos meses Petroperú recibió 11 unidades, siendo la más importante, llegada en agosto, la de destilación primaria.

En este punto queremos remarcar algo que no siempre se aprecia correctamente: desde el arranque de una refinería con alto grado de complejidad hasta su puesta en operación comercial no hay un «tiempo exacto». Existen variaciones por la «calibración» de centenares de procesos y tecnologías, por lo que puede existir un margen de atraso. Es lo que ha sucedido con varias refinerías de alta complejidad (ver el gráfico n° 1), incluida la Nueva Refinería Talara, con un arranque previsto en abril para terminar en diciembre (nueve meses).

Gráfico n° 1
Comparativo de tiempos de arranque en refinerías de alta complejidad (en meses)



Fuente: Ecopetrol, Hellenic, Petronas y Pemex.

La discusión sobre el modelo de negocio

Entre julio y agosto del 2022 en el directorio encontramos que más allá de los problemas descritos en el Decreto de Urgencia n° 010-2022, había otras dificultades que impactaban en los costos y en la liquidez de la empresa. Entre ellos:

1. La inclusión de varios combustibles en el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) a cargo del Gobierno. Para disminuir la volatilidad de sus precios internacionales (casi siempre al alza) el FEPC los estabiliza («congela») durante un tiempo, lo que disminuye la inflación y reduce su impacto económico y social. Pero esto también reduce los ingresos de los comercializadores, lo que afecta especialmente a Petroperú. La deuda del FEPC en el periodo mayo-agosto 2022 ascendió a S/ 630 millones y recién fue pagada en febrero del 2023.
2. La metodología del Precio de Paridad de Importación (PPI) del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) (el precio de una importación eficiente desde el golfo de Estados Unidos hasta el puerto peruano) determina los precios que se estabilizan en el FEPC. Este PPI perjudica a Petroperú porque no incluye todos sus costos operativos, tema sobre el cual existe una larga divergencia con Osinergmin que aún no se soluciona. En el caso del diésel, que está en el FEPC, y que representó el 42% de las ventas de Petroperú el 2022, el PPI de Osinergmin le genera significativas pérdidas, pues tiene que venderlo por debajo del costo de importación.
3. La pérdida del grado de inversión en marzo del 2022, y su impacto en la liquidez, originó restricciones en la descarga de crudo y productos importados por falta de pago a los proveedores, originando que las ventas se redujeran drásticamente, dada la falta de disponibilidad de inventario.
4. Hubo mayores egresos por compras del petróleo necesario para el arranque de la Nueva Refinería Talara. Buena parte de los combustibles que se producen en dicha etapa no pueden ser comercializados pues carecen de la

especificación comercial (lo que se logra con la calibración final) que ordena la legislación vigente¹³. Estas compras se estimaron en USD 482 millones, para el segundo semestre del 2022. También con esta situación disminuye la liquidez, aunque es un problema coyuntural que desaparecerá cuando entre en producción comercial la nueva refinería.

El problema más importante, y que merece especial atención, es que desde fines del 2019 Petroperú no cuenta con su mayor refinería y que no tiene margen de refino. Sí lo tienen actores como Repsol (La Pampilla), Valero y Exxon Mobil, que han aumentado su presencia en el mercado peruano, además de que tienen refinerías en terceros países.

La invasión de Rusia a Ucrania agravó más el problema pues los márgenes de refino se dispararon: hasta antes de la guerra eran de USD 8 a 10 por barril, en promedio, elevándose hasta USD 50 por barril (ver el gráfico n° 2). Eso otorgó a los competidores mayores ganancias, mejora de sus «espaldas financieras» y capacidad de otorgar mayores descuentos comerciales a sus clientes.

Así, para ese momento la situación comercial era (y sigue siendo) muy difícil para Petroperú, pues disminuyó aún más el ya reducido margen de comercialización. Esto complicó el aumentar las ventas pues la falta de liquidez implicó la reducción de los ingresos de caja, utilizados para pagar el combustible que se importa, así como la reducción de los inventarios. Por lo tanto, aunque Petroperú quisiera vender más, ni siquiera para recuperar mercado, sino para evitar el desabastecimiento, no podía hacerlo

¹³ «Hasta el momento, la calibración de la NRT [Nueva Refinería Talara] ha resultado costosa, exigiendo un alto volumen de crudo que, debido a las condiciones del mercado mundial, se ha importado a precios elevados, lo que ha impactado en la ya débil liquidez y apalancamiento de la empresa». Ver: «Fitch Affirms Petroperu's Ratings at 'BB+'; Outlook Negative». *fitchratings.com*, Lima, 2 de marzo del 2023. En: rb.gy/d9jym

por esa coyuntura. Con la Nueva Refinería Talara la situación cambiará.



Fuente: Global Platts.

Sin integración vertical

Petroperú no está integrada verticalmente. No está presente en todas las fases de la cadena de valor: explotación de petróleo (para tener renta petrolera, que es la diferencia entre el costo de producción de un barril de petróleo y su precio de venta), el margen de refino y el margen minorista en las estaciones de servicio (grifos).

No cuenta con la primera ni con la tercera condición. Aun así, mantenía un grado de liquidez que, si bien era «menos que adecuada», le permitió estar al día en el pago de sus deudas a los proveedores y a los acreedores internacionales, así como en los sobrecostos generados por la demora de las unidades auxiliares de la Nueva Refinería Talara, desde el 2017 hasta el 2021. Y si bien la pandemia golpeó las ventas de Petroperú (y de los demás actores), los números del Ebitda fueron positivos.

Todo cambió desde marzo-abril del 2022. El flujo de caja, el Ebitda y la utilidad neta se volvieron negativos. Si Petroperú vendía más combustible para mantener su participación en el mercado, perdía más dinero. Pérdida que aumenta si, para el mismo objetivo, se otorgaban descuentos comerciales a las/los clientes. Hacer lo contrario, o sea, restringir la venta de combustible, también era un problema. Se estaba pues en la situación en que si no se querían pérdidas, la empresa tenía que resignarse a perder mercado.

¿Cuál es el límite? ¿Cuál es el punto de inflexión? ¿Aquél de no poder pagar las deudas, tanto de corto como de largo plazo? En esa discusión se estaba en la víspera de recibir los estados financieros 2021 auditados por PwC, el 31 de agosto del 2022.

Fitch nos retira el grado de inversión: el apoyo del Gobierno es «inadecuado»

Hasta el 6 de setiembre del 2022 solo S&P había retirado el grado de inversión a Petroperú. Pero en esa fecha Fitch rebajó la calificación de la empresa de BBB- a BB+, el primer nivel por debajo del grado de inversión¹⁴. Las razones fueron la debilidad de la liquidez de la empresa, la permanente incertidumbre sobre la recuperación de las líneas de crédito, el alto nivel de apalancamiento (deuda) y el insuficiente soporte del Gobierno.

Decía Fitch:

De los US\$ 2,900 millones de líneas de crédito, US\$ 1,200 millones están en revisión y hay incertidumbre de que Petroperú pueda mantener abiertas los US\$ 1,800 millones de los que aún dispone, lo que es crucial para la empresa¹⁵.

¹⁴ Otras empresas estatales de la región tampoco tienen grado de inversión, como YPF de Argentina, Ecopetrol de Colombia y Pemex de México. Eso no justifica que Petroperú haya perdido su grado de inversión. La Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) de Chile sí tiene grado de inversión.

¹⁵ Ver: «Fitch Downgrades Petroperu to 'BB+'; Maintains Rating Watch Negative». *fitchratings.com*, New York, 6 de setiembre del 2022. En: rb.gy/1g0e9s

Agregaba que había rebajado la calificación de apoyo del Gobierno a Petroperú, del nivel de «moderado» a «inadecuado», pues, en su opinión:

El apoyo reciente del gobierno fue inadecuado y no fortaleció la débil posición de liquidez ni su elevado apalancamiento, lo cual se considera insostenible. El gobierno otorgó un préstamo de US\$ 750 millones y extendió su período de gracia hasta agosto de 2024, pero esto no constituye un apoyo sólido.

Y terminaba diciendo: «(...) consideramos que una inyección de capital, la capitalización de su préstamo y/o una garantía adicional del gobierno de la deuda de Petroperú son favorables y probablemente fortalecerán el respaldo y la puntuación histórica».

Así, Fitch ponía la pelota en la cancha del Gobierno. ¿Le daría este a Petroperú un aporte de capital?

Petroperú ante una segunda crisis de liquidez

Ante esta situación, el tema «modelo de negocio», que era un punto central de la agenda del directorio desde mayo, cobró toda su relevancia. El informe de Fitch haría que la probabilidad de recuperar las líneas de crédito se reduzca, incluso con la obtención de los estados financieros 2021 auditados. Además, se reducirían los plazos de pago (que se habían logrado ampliar a 120 días) para capital de trabajo y habría un incremento de gastos financieros por mayores tasas de interés, tanto en el largo como en el corto plazo, debido a la percepción de mayor riesgo.

Se agregaba también en el informe que la iliquidez ya había originado restricciones en la descarga de crudo y productos importados por falta de pago a los proveedores: los pagos pendientes por deuda vencida al 13 de setiembre eran de USD 386.5 millones y los pagos por vencer ese mismo mes era de USD 394.3 millones, USD 781 millones en total.

Así pues, el directorio logró superar la crisis de abril-mayo del 2022 con la dispensa ante los acreedores y el préstamo del MEF. Ahora enfrentaba una segunda crisis.

El plan de acción de Petroperú del 16 de setiembre del 2022

El informe de Fitch preocupó, como es obvio, a la ministra de Energía y Minas y al ministro de Economía y Finanzas. En esos días hubo varias reuniones y se acordó que la empresa formulara un plan de acción. Así, Petroperú elaboró el informe titulado *Estado situacional y plan de acción para asegurar la sostenibilidad de Petroperú*, el mismo que fue aprobado por el directorio el 16 de setiembre del 2022, y enviado al Ministerio de Energía y Minas (MEM) y al MEF.

Este plan tomaba en cuenta el informe de Fitch. Desde el punto de vista del nuevo directorio y de la administración, se requería: 1) el apoyo del Gobierno con un (mayor) aporte de capital; 2) recuperar los montos adeudados por el FEPC, estimados en S/ 630 millones; y 3) participación significativa en los lotes petroleros del Noroeste (Talara).

El fundamento del aporte de capital era mejorar la liquidez y reducir el nivel de endeudamiento. Asimismo, reflejaría el respaldo del Gobierno –en la línea de lo que indicaba Fitch– permitiendo mejorar la calificación. La devolución de los S/ 630 millones adeudados a Petroperú por el FEPC también mejoraría la liquidez¹⁶.

Estas medidas permitirían honrar la deuda a los proveedores y restablecer las relaciones comerciales, evitando retrasos en las importaciones de petróleo y combustibles que ya estaban generando fuertes impactos en los niveles de inventario a nivel

¹⁶ Hay que resaltar que, siendo favorable, dicha devolución no es un «apoyo adicional» del Gobierno. Es una deuda, cuya devolución se extendió a todas las comercializadoras de combustibles.

nacional, a la vez que se prevenía el desabastecimiento y poner en riesgo el arranque de la Nueva Refinería Talara, dado que Petroperú no tendría la capacidad financiera para adquirir el crudo para continuarlo.

Asimismo, se consideró necesaria una participación significativa en los lotes de Talara, actualmente en producción, y cuyos contratos expiran el 2023 y 2024, por lo que la continuidad de las operaciones es inmediata. En este sentido, la Gerencia de Exploración y Producción de Petroperú estimó que el acceso a los lotes 204 y 205 (a setiembre del 2022 –en los últimos meses la configuración de los lotes ha variado–) permitirían obtener un Ebitda, en el periodo 2024-2028, de USD 295 millones anuales, a un precio de USD 64/barril Brent. Si la participación de Petroperú fuera de 49%, tendría hasta USD 144 millones del Ebitda estimado, lo que sería clave para mejorar la liquidez.

Finalmente, para poder implementar el plan de acción propuesto, lo que faltaba era discutirlo en la Junta General de Accionistas, ya que la legislación vigente no le otorga al directorio de Petroperú ni el mandato ni los recursos para implementar las medidas propuestas.

El plan de acción no se discute en la Junta General de Accionistas (JGA)

Sin embargo, y pese a su importancia, el plan de acción enviado al MEF y al MEM (los dos accionistas de la empresa) no se discutía. Los días pasaban, la iliquidez se agudizaba y los inventarios estaban en sus niveles más bajos en años: desabastecimiento *ad portas*.

Durante setiembre y octubre el nuevo directorio intercambió varias notas y correos con el ministro de Economía, Kurt Burneo, subrayando la importancia de discutir el plan de acción. ¿Qué estaba pasando? Pues que existían distintos puntos de vista entre el nuevo directorio de Petroperú y el ministro Burneo sobre

las medidas a tomar, en particular el aporte de capital. Para el ministro el problema era de gestión y la solución le correspondía al directorio y a la administración de la empresa, no a los accionistas.

A título personal (y sin expresar necesariamente la opinión de los otros miembros del nuevo directorio), de manera implícita se estaba diciendo que estábamos gestionando mal la empresa: no había confianza en el nuevo directorio ni en la administración¹⁷.

En el Consejo de Ministros

El 12 de octubre, el Consejo de Ministros me invitó, a través de la ministra de Energía y Minas, a su reunión semanal, junto con la gerenta general para informar sobre los continuos cortes al Oleoducto Norperuano –que contaminan los ríos de la Selva y perjudican a las comunidades locales– y sobre su impacto en las finanzas de la empresa (pérdida de USD 60 millones el 2022). En ese momento tomé la decisión de informar a la instancia más alta de Gobierno sobre la crítica situación de la empresa, si bien ese punto no estaba en agenda. De no hacerlo, incumpliría con mi responsabilidad como presidente del directorio. Mi intervención fue escuchada por todas y todos los ministros. El ministro Burneo reiteró su posición: el problema es de gestión. Las divergencias continuaron.

Ese mismo día informé al directorio que sería irresponsable inmovilizarse con un desabastecimiento *ad portas*. Correspondía alertar a la ciudadanía que el desabastecimiento era inminente si no recibíamos un aporte de capital. En esa situación, lo más recomendable era mi renuncia al cargo, ya que no se tenía la

¹⁷ El 8 de agosto me presenté, junto con uno de los directores de Petroperú y la gerenta general de la empresa, a una reunión con el flamante ministro Kurt Burneo en su despacho. El ministro me indicó que prefería reunirse solo conmigo, pues no conocía a los funcionarios que me acompañaban y no les tenía confianza. Al día siguiente, informé a mi directorio que lo sucedido era más que una anécdota: teníamos un problema real de desconfianza en el directorio.

confianza del accionista más importante, el MEF. Eso haría que el Gobierno, comenzando por Economía y Finanzas, considere el aporte de capital.

Cambio de posición del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Dos días después, el 14 de octubre, fuimos citados al MEF. Ahí se nos anunció que habría un aporte de capital de S/ 4000 millones y una garantía del Estado a una línea de crédito del Banco de la Nación para importación de petróleo, combustibles y biocombustibles por USD 500 millones. Este cambio de posición, inesperado por lo señalado antes, pero bienvenido y necesario, fue una buena noticia pues la empresa podría pagar sus deudas y evitar el desabastecimiento.

El 25 de octubre se publicó el Decreto de Urgencia n° 023-2022¹⁸. En sus considerandos, se menciona la pérdida del grado de inversión por la Fitch, la mayor frecuencia y duración de los cierres de puerto que afectan la liquidez de la empresa y que:

(...) de prolongarse la situación en que no se pueda realizar las descargas de petróleo crudo y productos, por negativa de los proveedores de Petroperú, no se contaría con los inventarios necesarios para abastecer la demanda interna de combustible, lo cual pondría en riesgo la seguridad energética del país.

Dicho Decreto de Urgencia mandató también contratar una consultora internacional especializada para elaborar un plan de reestructuración que refuerce la gobernanza y la sostenibilidad financiera y de las operaciones. Además, se estableció que en un plazo máximo de 12 meses se debía llevar a cabo la valorización de la empresa y preparar una oferta pública de acciones, en el marco de la ley n° 30130.

¹⁸ Decreto de Urgencia n° 023-2022, 25 de octubre del 2022. Ver en: rb.gy/i62ge

Es así que la falta de liquidez había llevado a un desabastecimiento tal que solo pudo ser paliado con el aporte del Gobierno. Ciertamente, se había avanzado, pero otros problemas, ya analizados, se presentaron en el camino. El resultado de todo esto se puede ver en las cifras: el tesoro público apoyó a Petroperú por un monto total de USD 2250 millones, entre abril y octubre, lo que acarrearía un costo político para Petroperú enorme y críticas de parte de sus adversarios, las cuales se intensificarían por la situación descrita. Antes de entrar a ese debate es necesario ir a los temas de fondo.

Los temas de fondo

1. La elección meritocrática y transparente del directorio

Sobre este punto, hay varias preguntas a responder: ¿fuimos el origen del problema? ¿o, más bien, una de las causas (decimos **una**) es que la pérdida de la confianza de los acreedores y la debilidad de la liquidez se originó en el directorio anterior, nombrado sin criterios de meritocracia y transparencia por el presidente Castillo en setiembre del 2021?

Para el nuevo directorio quedaba claro que fue lo segundo. Por ello se comenzó a discutir un proyecto de ley para¹⁹ fortalecer la elección del directorio de Petroperú, el mismo que fue aprobado en setiembre del 2022 por el Congreso (ver el recuadro n° 1).

¹⁹ Ver: Saldarriaga, Juan. «Petroperú busca blindar a su Directorio para independizarlo del poder político». *elcomercio.pe*, Lima, 24 de agosto del 2022. En: rb.gy/0o648

Recuadro n° 1***Elección meritocrática y transparente del directorio de Petroperú***

Una de las lecciones aprendidas es que la crisis se origina por la falta de buen gobierno corporativo, lo que incluye la forma de elección del directorio de la empresa y de su presidente. Se constató que la legislación vigente es muy laxa, planteándose fortalecer la designación de sus directores considerando las mejores prácticas de empresas estatales de países vecinos (ENAP de Chile y Ecopetrol de Colombia), así como del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe) y de las reguladoras (Osinergmin, Ositran y Osiptel). Esta propuesta, así como otras, se enviaron como proyecto de ley al MEM para que dicho ministerio lo envíe al Congreso, ya que Petroperú no tiene iniciativa legislativa.

Se propuso, también, nombrar una comisión de selección presidida por la PCM e integrada por representantes del MEM, del MEF y la propia PCM, para llevar a cabo un concurso público de selección de postulantes a la presidencia y al directorio. Dicho proyecto privilegia la transparencia y, en cuanto a la designación de las/los candidatos, toma en cuenta sus calificaciones y experiencia profesional, debidamente comprobadas.

Además, se planteaba limitar taxativamente las razones de vacancia del directorio. El objetivo es que este pueda ejercer su rol durante un periodo de tiempo que le permita obtener resultados. A diferencia del estatuto actual, que permite a la JGA remover a las/los miembros del directorio sin necesidad de motivación, con la norma propuesta se establecen causales: la incompatibilidad o impedimento legal, y la remoción por falta grave, para dotar de mayores garantías a la independencia del directorio respecto de las autoridades que los designan. En síntesis, meritocracia para la entrada y causales motivadas y justificadas para la salida.

2. ¿La crisis hubiera tomado mayores dimensiones si continuaban las políticas de la anterior administración?

La respuesta es sí. De haber continuado la pérdida reputacional por las acusaciones de corrupción y sin estados financieros auditados se hubiera estado muy cerca del «evento de incumplimiento» y de la «aceleración» de las exigencias de pago inmediato de la deuda. Y si bien hemos sido parte de la búsqueda de la solución desde agosto del 2022, para el MEF éramos parte del problema, que era leído como uno «de gestión». No habría, por tanto, para ellas/ellos, diferencia entre nuestro directorio y el anterior. No comparto ese punto de vista pues entre ambos no hay continuidad. Podríamos legítimamente preguntarnos entonces: si el accionista no tiene confianza en el directorio, ¿qué puede hacer? La respuesta no es difícil.

Se puede ir más allá y pensar que, en el fondo, no existe consenso sobre la existencia de una empresa estatal como actor importante de una política energética de mediano y largo plazo, orientada por el Estado, porque eso contradice la Constitución de 1993. Así, el origen del problema sería el carácter y naturaleza de la empresa pública, cuya actividad solo debería ser subsidiaria. En lo personal, no estoy de acuerdo con esa posición, siendo ese el tema de fondo, el rol que deberían tener las empresas públicas, tal como lo he señalado en múltiples oportunidades. Volveremos sobre ello, una vez más, en una próxima entrega.

3. ¿Pudo el nuevo directorio haber tomado medidas adicionales –y, quizá, distintas– para evitar la crisis de liquidez?

Ello no puede descartarse *a priori*. Pero no hubo sugerencias sobre medidas específicas, pues se consideraba que el problema «solo era» de buen gobierno corporativo, incluso para las calificadoras de riesgo. Recordemos que, en julio, S&P dijo que nuestro plan «seguía por buen camino».

Pero todo cambió en los meses siguientes, lo que Fitch reflejó en su informe de setiembre: la solución estaba en el apoyo del Gobierno, que incluía un aporte de capital. Y eso se plasmó en nuestro plan de acción. Antes, en julio del 2022, Petroperú aprobó e implementó el *Plan corporativo de sostenibilidad económica, financiera y operativa 2022*, el mismo que determina acciones a fin de contribuir con la recuperación de las ventas, sostenibilidad financiera, liquidez y solvencia (que incluyen medidas de austeridad), así como la puesta en operación comercial de la Nueva Refinería Talara²⁰.

4. ¿El excesivo nivel de deuda de Petroperú provocó la crisis de liquidez?

La deuda de Petroperú era motivo de preocupación pues el ratio deuda/capital era muy alto, pero no se le consideraba como un factor de la causa de la crisis. Desde el 2017, fecha en que comenzó el endeudamiento de Petroperú en los mercados internacionales, no hubo problema con el servicio de la deuda. Recordemos que, en marzo del 2022, las calificadoras dijeron que el principal problema era no contar con estados financieros auditados, lo que podía llevar a un «evento de incumplimiento».

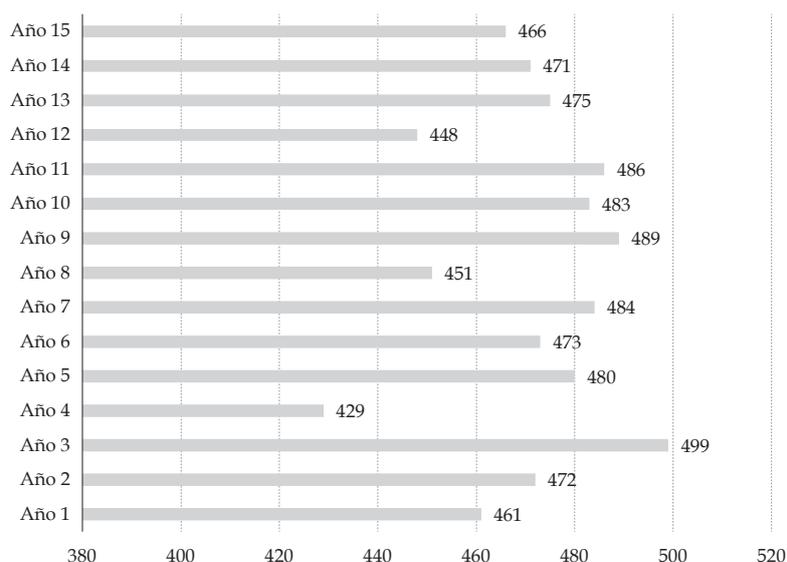
Solo después de la pérdida de confianza del sistema financiero (y del alza del precio de los combustibles por la invasión de Rusia a Ucrania) vino la pérdida de líneas de crédito y la liquidez. En setiembre, la liquidez se convirtió en uno de los problemas centrales, junto al insuficiente apoyo del Gobierno a su empresa pública más importante.

La entrada en producción de la Nueva Refinería Talara –que debiera producirse en el próximo mes de junio– resolverá de manera definitiva el problema de liquidez que tuvo la empresa en el 2022. Es importante recalcar que las calificadoras consideran

²⁰ Petroperú. *Plan Corporativo de Sostenibilidad Económica, Financiera y Operativa 2022*. Lima: Petroperú, 2022.

que, en plena operación, el Ebitda de la Nueva Refinería Talara se estima en USD 500 a 600 millones anuales, lo que permite el pago de la deuda de Petroperú a sus acreedores, cuyo servicio anual asciende a USD 347 millones. Asimismo, la consultora contratada por Petroperú, Arthur D. Little²¹, después de introducir sus propios supuestos a las proyecciones de la empresa, ha estimado que su Ebitda será de USD 470 millones promedio para el periodo 2023-2038 (ver el gráfico n° 3).

Gráfico n° 3
Proyección de Ebitda de Petroperú
2023-2028



Fuente: Arthur D. Little. Servicio de Consultoría Especializada Internacional. Plan de Reestructuración de Petroperú S.A. Lima, 2023.

²¹ Ver: «Petroperú suscribió contrato para iniciar plan de fortalecimiento». *petroperu.com.pe*, Lima, 21 de enero del 2023. En: rb.gy/ss3fo

Por tanto, las cifras en azul llegarán a fines del 2023 y principios del 2024, cuando la nueva refinería opere a plena capacidad y se recuperen los márgenes de refinación.

5. La Nueva Refinería Talara y las demoras en su ejecución

El tema de si la deuda de Petroperú fue la causa de la iliquidez no es el único a analizar. Hay dos temas adicionales que solo reseñaremos brevemente pues no forman parte del objeto de estudio de este primer balance, el corto plazo. El primero de ellos está relacionado a la necesidad misma de construir una nueva refinería en Talara. Y el segundo, con las demoras en la puesta en operación comercial de la Nueva Refinería Talara.

Sobre el primer tema: no hay consenso sobre este megaproyecto pues las posiciones están polarizadas. Hay quienes afirman que la refinería nunca se debió hacer debido al rol subsidiario de la actividad empresarial del Estado, que la inversión es muy alta, que su nivel de deuda es elevado, que es un «elefante blanco» que no va a recuperar la inversión realizada y siempre va a incurrir en pérdidas. Recordemos que el Poder Ejecutivo observó la ley n° 28244 del 2004, que excluye a Petroperú del proceso de privatización, y la ley n° 28840 del 2006, que moderniza y fortalece a Petroperú. Ambas fueron aprobadas por insistencia del Congreso.

Discrepamos de esos puntos de vista sobre el rol de Petroperú y sobre la construcción de la Nueva Refinería Talara, afirmando en múltiples oportunidades nuestra opinión, reconociendo además que una cosa es discrepar sobre la Nueva Refinería Talara y otra, muy distinta, decir que la crisis de liquidez del 2022 tiene su origen en la inversión destinada a ella. Hemos sustentado nuestra afirmación en dos artículos en diciembre pasado²², a los que

²² Ver: «Petroperú: las verdaderas razones de la crisis». *larepublica.pe*, Lima, 15 de noviembre del 2022. En: rb.gy/31tzm

También ver: «Petroperú: rompiendo mitos». *larepublica.pe*, Lima, 5 de diciembre 2022. En: rb.gy/n3juu

podemos añadir los informes de Fitch y S&P de marzo del 2022, donde el tema no se menciona.

El segundo tema es la demora en la puesta en operación comercial de la Nueva Refinería Talara, la que se debe a varios factores, analizados por la Contraloría General de la República el 2021²³, siendo el más importante el retraso por parte de Petroperú en la contratación de una empresa para que construya las unidades auxiliares de la nueva refinería, lo que recién se materializó en enero del 2018 al suscribirse el contrato con la empresa Cobra, tres años y medio después del contrato firmado en junio del 2014 con la empresa Técnicas Reunidas. Esta demora dio lugar a negociaciones para evaluar los mayores costos en que se incurriría con Técnicas Reunidas, lo que concluyó con un Acuerdo de Principios, en mayo del 2019²⁴. Otro factor relevante ha sido la pandemia de COVID-19 desde marzo del 2020, es decir, tres meses después de la decisión de cierre de las operaciones de la antigua refinería de Talara (en diciembre 2019) para dar paso a la construcción de la Nueva Refinería Talara.

Ambas demoras –además de aumentar los sobrecostos– alargaron el cronograma de su puesta en operación comercial. Al asumir funciones el nuevo directorio (4 de abril del 2022), este tomó conocimiento de que el inicio del «arranque gradual y progresivo» de la Nueva Refinería Talara ya estaba programado para iniciarse el 12 de abril de ese año, debiendo concluirse en diciembre. Estas demoras prolongaron la condición de Petroperú

²³ Contraloría General de la República (CGR). *Informe de auditoría n° 15543-2021-CG/MPROY-AC. Auditoría de cumplimiento a Petróleos del Perú - Petroperú S.A. al proceso de contratación para la construcción de las unidades auxiliares y trabajos complementarios del proyecto "Modernización de la Refinería de Talara - PMRT*. Lima: CGR, 2021. En: rb.gy/r00mw

También ahí se analiza la inclusión del costo del propietario y las inversiones complementarias que no fueron consideradas en la inversión de las unidades de proceso en el 2014. Dichas inclusiones, no consideradas en un inicio, aumentaron la inversión en USD 374 millones, según Petroperú.

²⁴ Ver el Acuerdo de Principios en: www.refineriatalara.com/documentos/

como importador de combustibles, lo que se sumó a los otros inconvenientes ya analizados.

Dicho lo anterior, volvemos a recalcar que nuestro directorio asumió el activo y el pasivo de la empresa. Y que pudimos dar solución a la primera crisis. Desde agosto-setiembre tocó enfrentar la segunda crisis.

6. Los impactos de la discusión y la renuncia

La falta de consenso sobre la Nueva Refinería Talara fue explícita en la JGA del 26 de octubre del 2022, con las críticas del ministro de Economía en relación a las demoras que prolongaron el arranque de la nueva refinería, en particular a que no había una fecha fija para ello. En la reunión de la JGA se explicó con detalle la complejidad del arranque y que la demora estaba dentro de los estándares de inicio de una refinería compleja. La desconfianza en el nuevo directorio persistió, como consta en las actas de dicha junta general. Mi respuesta fue que entendía la posición del ministro de Economía, que representaba la pérdida de su confianza, que había un costo político que se tenía que asumir, derivado de la situación de la refinería y de la capitalización de la empresa, y que tomaría las medidas en consecuencia. De ahí mi renuncia presentada al día siguiente.

Cabe recalcar que es imperioso que se realice la discusión sobre el por qué llegamos a esta situación, así como analizar lo que se viene. Para eso están las apreciaciones y pronósticos de Petroperú y de las calificadoras, así como el aporte que hará la consultora Arthur D. Little, contratada por mandato del Decreto de Urgencia n° 023-2022, cuyo informe debe ser presentado en julio de este año.

La mirada hacia adelante

El desenlace de esta crisis tiene varias lecturas. Nuestro planteamiento inicial era la recuperación del buen gobierno

corporativo y la confianza de los acreedores, la vuelta de la liquidez y el arranque de la Nueva Refinería Talara. Todo esto debería lograrse con los recursos de la empresa y sin contemplar un aporte de capital del Gobierno.

Pero no sucedió así. La magnitud de la pérdida de confianza tuvo efectos que no se podían prever inicialmente, lo que configuró una segunda gran crisis. Aquí los factores principales fueron los impactos externos e internos imprevistos de gran magnitud, como el alza de los precios por la invasión de Rusia a Ucrania, a lo que se agrega la demora –desde el 2019– en la puesta en marcha de la Nueva Refinería Talara.

La solución de la segunda crisis de setiembre-octubre se logró gracias al aporte de capital del tesoro público, lo que no estaba en nuestros planes pues significó que no se cumplió el planteamiento de que la empresa no lo necesitaba y, sobre todo, porque recibir recursos del Gobierno implica una menor asignación a otros sectores que, por definición, tienen mayor necesidad de ellos.

Finalmente, se logró también solucionar la segunda crisis pues se impidió, al mismo tiempo, la quiebra de la empresa y el desabastecimiento. Pero mi sensación personal era que el aporte de capital colocaba a Petroperú en una situación débil pues las críticas señalarían que ello se debe a su carácter de empresa pública y demandarían su privatización.

En verdad, los aportes de capital a las empresas públicas son parte de la responsabilidad del Estado con respecto a los objetivos que se propone alcanzar a través de sus políticas sectoriales, entre ellas la política energética. Esto es así en todos los países, incluidos los de América Latina. Pero no en el Perú, donde no existe un consenso positivo para la existencia de las empresas públicas, lo que implica que se les debe dar el mínimo posible de aporte de capital, lo que es absurdo. No existe empresa, pública o privada, que pueda subsistir solo con deuda y sin aporte de capital de sus propietarios. Pero aquí durante años los accionistas han deseado

consumar la privatización de los 90, que deshizo la integración vertical, vendiendo sus lotes petroleros, la refinería La Pampilla y todos sus grifos. Ese es el origen y la causa central de los problemas actuales. Es lo que hay que revertir.

Por ello, es de imperiosa necesidad la explicación de lo sucedido. Este primer balance es el producto de la asunción de responsabilidades en el periodo abril-octubre 2022.

Resumiendo, la empresa fue puesta, desde el 2014, en una situación en la cual debía siempre autofinanciarse. Personalmente, participé de esa apreciación pues todas las proyecciones económico-financieras indicaban que ello era posible. Sin embargo, la casuística de las políticas de los Estados frente a sus empresas públicas, así como los hechos –aquí analizados– que llevaron a la crisis del 2022, hicieron que su solución solo podría obtenerse con el apoyo del Gobierno, tal como lo manifestaron las calificadoras.

No corresponde, en este primer balance de la gestión, establecer desarrollos precisos sobre la actuación futura de Petroperú, pues ello le compete a las actuales autoridades. Sostengo, sí, que el directorio que presidí durante siete meses se comportó de acuerdo a sus metas primigenias: la intención de servir al país, más allá de la orientación política del Gobierno, y crear las condiciones necesarias para retornar a la senda del buen gobierno corporativo, la meritocracia y la transparencia. En ese esfuerzo encontramos siempre la coincidencia y colaboración de la administración de la empresa en todos sus niveles. Sin ese apoyo no hubieran podido cumplirse las metas señaladas.

El camino para la recuperación de la empresa está abierto y con grandes posibilidades, pero eso no será de inmediato. El 2022 se cerró con números en rojo y es bastante probable que lo mismo suceda el 2023, hasta que la Nueva Refinería Talara entre en operación al 100%.

Es necesaria la integración vertical y la participación en los lotes de Talara, pues ello mejora el flujo de caja y la rentabilidad

de la empresa. Frente a las críticas existentes, debe afirmarse una política de alineamiento de los intereses del Estado: la construcción de una refinería de alta complejidad debe ir de la mano con el aprovechamiento de las reservas probadas de dichos lotes, lo que se ve favorecido porque los contratos existentes expiran en estos meses. Si Petroperú participa en dichos lotes estará menos expuesta a los vaivenes del precio internacional del petróleo, ya que no lo adquirirá a ese precio, sino a su costo de producción, que es bastante menor. Si el precio del crudo sube, eso deja de ser un problema pues ya no sucede lo que dice Fitch («se reduce el margen de utilidad»), sino todo lo contrario. Y el Ebitda aumenta.

El plan de reestructuración que lleva a cabo la firma especializada Arthur D. Little (y que será entregado en julio del 2023) es un elemento clave de este proceso, pues seguro va a reforzar la gobernanza, las operaciones y la sostenibilidad financiera, sobre todo del Oleoducto Norperuano. Debiera también incluirse la elección meritocrática y transparente de las/los miembros del directorio.

Es fundamental que la firma Arthur D. Little realice, además, una valorización adecuada de la empresa para una oferta pública de acciones. Para evitar una subvaluación, la Nueva Refinería Talara debe estar concluida, el lote 192 debe haber entrado en producción y tener una participación accionaria importante en los lotes de Talara, enmarcado en un consenso de visión y misión estratégica de mediano y largo plazo. Si bien la ley n° 30130 contempla la venta de hasta el 49% de sus acciones, ello no es aconsejable pues se asemeja a una privatización. Como en el caso de Ecopetrol, principal empresa de petróleo de Colombia, el porcentaje máximo de venta de acciones debiera ser de 20%.

Finalmente, no hay un consenso en el Perú acerca del rol de la empresa estatal en el desarrollo del sector energético, así como en la transición energética. En la región, ese consenso sí existe, como en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México,

Uruguay y Venezuela. La limitante en el Perú está relacionada a la subsidiariedad del Estado en la actividad empresarial que se deriva de la Constitución de 1993.

Por ello hay disputas constantes entre quienes plantean la privatización de la estatal y quienes la defienden. Es necesario saltar por encima de los esquemas existentes. No es posible, en la situación actual, pensar en un esquema del «todo o nada». «Todo» querría decir la subsistencia de Petroperú a cualquier costo. «Nada» querría decir que la empresa debería ser privatizada, lo cual agudizaría los problemas actuales. Ha llegado el momento de alcanzar un consenso positivo de largo plazo.

Parte II
Estudios



*Alejandro Arrieta D.
Rodolfo Marquina B.
Harry Tueros Z.*

**Impacto de la transferencia de funciones en
la administración y gestión forestal. Ucayali,
Huánuco y Selva Central**

Harry Tueros Z.

Sumilla

La descentralización es la distribución de competencias y funciones para el equilibrado uso del poder. La parte más importante del proceso de descentralización es la transferencia de competencias sectoriales, que consiste en el traslado de funciones y responsabilidades de los sectores del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales.

Según el artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ley n° 27867, promulgada el año 2002, son 17 las funciones trasladadas a los gobiernos subnacionales en materia agraria. Para la presente investigación, recogeremos dos de esas funciones, que involucran la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre: e) desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción, y q) otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.

En aplicación de la Ley de Bases de la Descentralización, ley n° 27783, promulgada también el 2002, la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre comenzó a ser transferida de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (Atffs) –órganos desconcentrados de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (Dgffs) del entonces Ministerio de Agricultura– hacia los gobiernos regionales, para que estos se constituyan en cada región como Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (Arffs).

Para el 2022, se logró la transferencia de las funciones mencionadas a solo nueve (9) gobiernos regionales, quedando pendiente el traspaso a 16 gobiernos regionales y a Lima Metropolitana. El 2014 se realizó la última de las transferencias de estas funciones, no habiéndose terminado con todas, percibiéndose en los años siguientes un notable desinterés de los gobiernos regionales por concluir este proceso.

En ese contexto, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es el impacto de la transferencia de las funciones mencionadas en la administración y gestión forestal en el ámbito de las autoridades forestales de Ucayali y Huánuco, teniendo como referencia la gestión de la Atffs Selva Central?, considerando para ello los siguientes puntos: el análisis del presupuesto destinado para la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre, la pérdida de bosques, los trámites administrativos y la extracción forestal no autorizada de recursos forestales y de fauna silvestre.

Políticas nacionales sobre la descentralización

En el Estado peruano, el proceso descentralista se viene ejecutando desde el año 2002 a través de la Ley de Bases de la Descentralización, que busca la distribución de competencias y funciones para el equilibrado uso del poder¹. A dicha ley se suman otras normas jurídicas que la soportan, como el capítulo XIV del título IV de la Constitución Política del Perú (modificado por la Ley de Reforma Constitucional) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ley n° 27867.

La parte más importante del proceso de descentralización es la transferencia de competencias sectoriales, que consiste en el traslado de funciones y responsabilidades de los sectores del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales², siendo para este análisis las funciones e y q del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, «Funciones en materia agraria», las más relevantes³.

¹ Ley de Bases de la Descentralización. Ley n° 27783. Ver en: bit.ly/2L1yC40

² Contraloría General de la República (CGR). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: CGR, 2014. Ver en: rb.gy/4f8px

³ Artículo 51.- Funciones en materia agraria. e) Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción; q) Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional. Ver en: rb.gy/dwrjk

Transferencias de funciones forestales

Zamora Velazco *et al.*⁴ señalan que las funciones en materia agraria correspondientes a la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre debieron ser transferidas desde el año 2002 por parte de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (Atffs), órganos desconcentrados de la ex Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (Dgffs), del Ministerio de Agricultura, hacia los gobiernos regionales, para que estos se constituyan en cada región como Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (Arffs), en correspondencia a la Ley de Bases de la Descentralización, ley n° 27783.

El *Plan anual de transferencias de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2022*, señala que el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, para proceder a la transferencia de funciones hacia los gobiernos regionales, debe basarse en la consolidación y aprobación de los planes de transferencia anuales elaborados por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Sobre estos, habría que precisar que el último plan de este tipo es del 2009⁵.

Al 2022, se ha declarado concluido el proceso de efectivización de la transferencia de las funciones específicas e y q en nueve (9) gobiernos regionales: San Martín, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, La Libertad, Tumbes, Ayacucho y Huánuco, suscribiéndose las actas complementarias de entrega-recepción de funciones, acervo documentario, bienes y personal, como parte de la formalización de la transferencia.

⁴ Zamora Velazco, Giuliana N.; Gonzales-Mora, Héctor E. y Manta-Nolasco, María I. «Situación, deficiencias y oportunidades de la administración y control de los recursos forestales y de fauna silvestre en el Perú, en el marco del proceso de descentralización y transferencia de funciones forestales». *Revista Forestal del Perú*, vol. 36, n.º 1. Lima: Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina, 2021, pp. 47-64. Ver en: bit.ly/43304CS

⁵ Secretaría de Descentralización. *Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2022*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), 2022, p. 16. En: bit.ly/3MxFjdd

En ese sentido, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) ha transferido 408 funciones contempladas en los planes de transferencia, lo que representa el 92% de las funciones específicas e y q del artículo 51, quedando pendiente la transferencia a 16 gobiernos regionales y a Lima Metropolitana⁶.

Cuadro n° 1
Gobiernos regionales con transferencia de funciones concluidas

Gobierno regional	Número y fecha de resolución de efectivización del proceso de transferencia		Suscripción de actas de entrega-recepción
	Resolución ministerial	Fecha	Fecha
San Martín	792-2009-AG	12.11.2009	02.12.2009
Loreto	793-2009-AG	12.11.2009	23.12.2009
Ucayali	019-2010-AG	29.01.2010	10.03.2010
Madre de Dios	301-2010-AG	01.05.2010	03.11.2010
Amazonas	0696-2010-AG	10.11.2010	24.05.2011
La Libertad	0303-2011-AG	23.07.2011	31.03.2012
Tumbes	0170-2012-AG	16.05.2012	31.05.2012
Ayacucho	0291-2012-AG	31.08.2012	28.12.2012
Huánuco	0292-2013-MINAGRI	15.08.2013	31.01.2014

Fuente: Oficina de Planeamiento y Racionalización del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), 2022.

Esto significa que todavía se encuentra pendiente el traspaso de las funciones de vigilancia y control a la mayoría de gobiernos regionales del país, estando estas actualmente a cargo del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor). Para que se

⁶ Secretaría de Descentralización. *Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2022*. Lima: PCM, 2022, p. 16. En: bit.ly/3MxFjdd

materialicen estas transferencias, los gobiernos regionales deben presentar los instrumentos de gestión señalados en la ley n° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y sus reglamentos, así como la emisión de la resolución ministerial que da por concluido el proceso de transferencia.

Es por ello que algunas Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre siguen funcionando como organismos desconcentrados del Serfor, teniendo a su cargo 13 administraciones técnicas, las cuales abarcan las siguientes 15 zonas del país: Cajamarca, Piura, Lambayeque, Áncash, Lima, Sierra Central, Selva Central, Apurímac, Ica, Arequipa, Moquegua-Tacna, Puno y Cusco. Es así que las administraciones técnicas funcionan como tales, al mismo tiempo que son la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre en sus respectivas regiones.

En ese sentido, el Serfor, en los últimos años, ha solicitado a los gobiernos regionales con y sin transferencia la adecuación de sus instrumentos de gestión a la ley n° 29763, y sus reglamentos, entre ellos el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF).

En el caso de las regiones del centro del país, únicamente dos (2) han concluido el proceso de transferencia de funciones: Ucayali en el 2010 y Huánuco en el 2013. En años posteriores, los gobiernos regionales de Junín y Pasco han retomado dicho proceso, con el apoyo del Programa de Desarrollo Forestal Sostenible, Inclusivo y Competitivo en la Amazonía Peruana, desde donde se ha brindado asistencia técnica a los gobiernos regionales en la adecuación de sus instrumentos de gestión, entre ellos el TUPA y el ROF, en cumplimiento del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2020, propuesto por la Comisión Sectorial de Transferencia del Ministerio de Agricultura y Riego, proceso que no concluyó. Para el caso de la región Huancavelica no se evidencia intención alguna del gobierno regional de transferir estas funciones, por lo que la gestión de los

recursos forestales se realiza desde la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre Sierra Central.

Zamora Velazco *et al.*⁷ señalan que el proceso de descentralización peruano, en general, tuvo cinco (5) debilidades:

- El proceso de transferencia de funciones fue acelerado, no determinándose la capacidad de gestión con la que contaban los gobiernos regionales antes de que reciban y ejerzan las funciones a transferirse.
- No se desarrollaron capacidades de los gobiernos regionales a lo largo del proceso de descentralización.
- La escasa articulación existente entre los gobiernos regionales y locales.
- El déficit significativo en la relación intergubernamental entre los sectores y los gobiernos subnacionales.
- El presupuesto público continúa privilegiando a las entidades del gobierno nacional y limitando los recursos a los gobiernos subnacionales.

Programa presupuestal de competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) señala que el Programa Presupuestal (PP) es una unidad de programación de las acciones de los pliegos que, integrados y articulados, se orientan a proveer productos para lograr resultados u objetivos estratégicos institucionales, permitiendo operacionalizar la estrategia de

⁷ Zamora Velazco, Giuliana N.; Gonzales-Mora, Héctor E. y Manta-Nolasco, María I. «Situación, deficiencias y oportunidades de la administración y control de los recursos forestales y de fauna silvestre en el Perú, en el marco del proceso de descentralización y transferencia de funciones forestales». *Revista Forestal del Perú*, vol. 36, n.º 1. Lima: Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina, 2021, pp. 47-64. Ver en: bit.ly/43304CS

Presupuesto por Resultados en el presupuesto del sector público. A la fecha existen 68 programas presupuestales, existiendo uno vinculado a los recursos forestales y de fauna silvestre, denominado PP 0130.

El PP 0130, Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, se gesta para resolver la insuficiente sostenibilidad y competitividad en el manejo de los mencionados recursos, teniendo como objetivo el reivindicar las fortalezas del sector forestal, considerando que cerca del 60% del territorio nacional está cubierto por bosques, para lo cual se tiene previsto mejorar los niveles de gobernanza intersectorial y multinivel con los diferentes agentes vinculados a la actividad forestal y de fauna silvestre.

Para ello, se ha puesto especial énfasis en la articulación territorial con los gobiernos regionales, así como con las entidades vinculadas a la gestión forestal y de fauna silvestre. Esto para generar sinergias y crear condiciones favorables para las/los usuarios del bosque y para impulsar el incremento de la contribución del sector forestal y de fauna silvestre a la economía nacional, y así generar impactos positivos en el cumplimiento de las políticas públicas del país, considerando que buena parte de la población rural amazónica sostiene sus medios de vida con recursos provenientes de estos ecosistemas.

El PP 0130 busca mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales y proteger la biodiversidad, al mismo tiempo que fomenta el desarrollo económico. Entre las principales estrategias y acciones que contempla este programa presupuestal destacan cinco (5) productos:

- 3000383. Productores forestales y manejadores de fauna silvestre informados sobre el manejo sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- 3000384. Áreas forestales recuperadas que cuenten con un adecuado manejo forestal y de fauna silvestre.

- 3000695. Productores y manejadores forestales y de fauna silvestre con acceso y trazabilidad eficiente sobre los recursos forestales y de fauna silvestre.
- 3000696. Productores y manejadores forestales y de fauna silvestre acceden a servicios para la conexión con mercados.
- 3000697. Productores y manejadores forestales y de fauna silvestre capacitados y sensibilizados en el manejo eficiente de los recursos forestales y de fauna silvestre.

En tal sentido, los gobiernos regionales con las funciones transferidas deberían de trabajar con el PP 0130 ya que este constituye un instrumento del Presupuesto por Resultados, que es una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas que, integradas y articuladas, se orientan a proveer productos para lograr un resultado específico en la población, y así contribuir al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política pública y al cierre de brechas.

Contextualización del ámbito de estudio

Este estudio se contextualiza en los ámbitos jurisdiccionales de la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre Selva Central, que abarca la parte amazónica de los departamentos de Junín y Pasco, y el de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre de Ucayali y Huánuco. Estas últimas con procesos de transferencia de funciones concluidos años atrás.

Es necesario señalar que, en el Perú, actualmente, la administración de los recursos forestales se realiza a través de dos formas: la primera corresponde a las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre (Arffs), que son el resultado de la transferencia de funciones del sector agrario a los gobiernos regionales, y la segunda corresponde a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (Atffs), como parte del

Serfor en las regiones que aún no han concluido con sus respectivos procesos de transferencia.



Problemas de la gestión forestal y de fauna silvestre

El Serfor es la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre que ejerce sus competencias y funciones en el ámbito nacional, regional y local. Este se sujeta al marco normativo sobre la materia y actúa en concordancia con las políticas, planes y objetivos nacionales, constituyéndose en el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre. Sus acciones se enmarcan en el

territorio nacional, excepto en las Áreas Naturales Protegidas (ANP) que son administradas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp).

Bajo esta premisa, en el cuadro n° 2 se presenta la superficie de las regiones de estudio bajo la administración de las Arffs, excluyendo el área administrada por el Sernanp.

Cuadro n° 2
Superficie bajo administración de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre (Arffs)

Autoridad forestal	Superficie km ²	Superficie de ANP km ²	Superficie de administración del Serfor km ²	Porcentaje departamental %
Atffs Selva Central	54 222.23	11 251.18	42 971.05	79.25
Gobierno Regional de Huánuco	37 516.41	1421.50	36 094.90	96.21
Gobierno Regional de Ucayali	105 461.43	22 719.92	82 741.51	78.46

Fuente: Geoserfor, portal web de la infraestructura de datos espaciales del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), 2023; y Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), 2023.

Elaboración propia.

Del ámbito de gestión de las tres autoridades forestales, la Arffs Ucayali gestiona el espacio de mayor superficie, correspondiente a 82 741.51 km², seguido por la la Atffs Selva Central, con 42 971.05 km² y, finalmente, la Arffs Huánuco, con 36 094.90 km².

Pérdida de cobertura boscosa

La pérdida de bosques acumulada en el Perú en la últimas dos décadas fue de 2 774 563 hectáreas, con una pérdida anual de 132 122 hectáreas, registrándose las mayores concentraciones de pérdida de bosques en los departamentos de San Martín, Loreto y Ucayali, según datos oficiales del Programa Nacional de

Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático de Ministerio del Ambiente (Minam), en colaboración con el Serfor⁸.

La organización Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), señala que:

El 74% de la deforestación viene ocurriendo en áreas menores a 5 ha; asimismo, en comparación al 2019, en 2020 la deforestación en parcelas menores a 1 ha incrementó en 8 puntos porcentuales; ello denota que la agricultura itinerante de subsistencia sigue siendo el principal driver de la deforestación en la Amazonía peruana⁹.

Según el Serfor, los ejes viales terrestres y fluviales están relacionados de manera directa e indirecta al 62% de la deforestación de la Amazonía, convirtiéndose en uno de los principales *drivers* invisibilizados que conducen a la ocupación desordenada y al cambio de uso de los suelos.

Cuadro n° 3
Bosque, no bosque y pérdida de bosque 2000-2021,
por departamentos (en ha)

Departamento	No bosque al 2000	Pérdida de bosque 2001-2021	Hidrografía	Bosque al 2021
Huánuco	472 636	366 813	51 375	1 498 083
Junín	471 325	198 049	49 327	1 804 081
Pasco	218 989	129 619	24 049	1 367 968
Ucayali	520 413	506 423	274 194	9 214 824

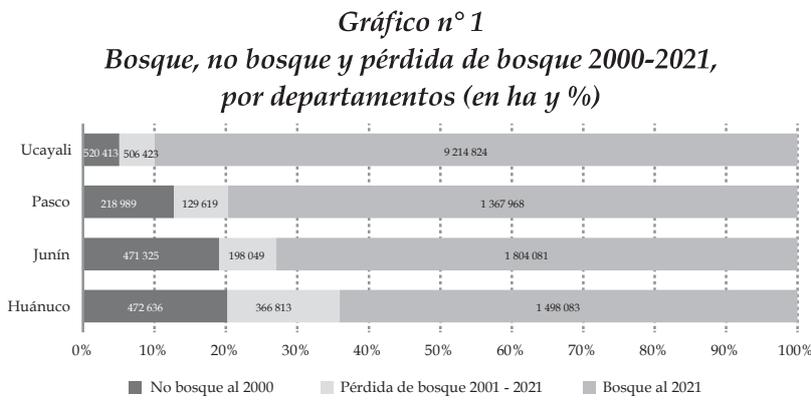
Fuente: Geobosques, plataforma de monitoreo de cambios sobre la cobertura de los bosques del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático del Ministerio del Ambiente, 2023.

Elaboración propia.

⁸ Ver la cuantificación y análisis de la deforestación en la Amazonia peruana en el periodo al 2021, en la plataforma *web* Geobosques del Ministerio del Ambiente (Minam). En: rb.gy/tg40t

⁹ Programa Cambio Climático y Bosques. «Perú perdió más de 200 mil hectáreas de bosque solo en el 2020: la tasa más alta de los últimos 20 años». *dar.org.pe*, Lima, 5 de setiembre del 2021. Ver en: bit.ly/3BvBC1g

En el cuadro n° 3 y en el gráfico n° 1 se observa que Ucayali es la región que ha perdido la mayor superficie de bosque húmedo amazónico (506 423 ha), seguido por Huánuco (366 813 ha), Junín (198 049 ha) y Pasco (129 619 ha).



Fuente: Geobosques, 2023.
Elaboración propia.

Así tenemos que, para el periodo 2001-2021, se ha perdido una superficie de 1 200 904 hectáreas de bosques amazónicos en el ámbito de las cuatro regiones analizadas, distribuidas de la siguiente forma: Ucayali (42.17%), Huánuco (30.54%), Junín (16.49%) y Pasco (10.79%).

Estos valores varían según la jurisdicción de las autoridades forestales, pues una Arffs puede abarcar más de una región. Bajo esta premisa, al 2021, según la Arffs Huánuco, esta región tiene el 35.24% de su superficie considerada como no bosque, la Arffs Selva Central el 23.02% y la Arffs Ucayali el 9.74% (ver el cuadro n° 4).

Cuadro n° 4
Bosque, no bosque y pérdida de bosque 2000-2021,
por ámbito de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna
Silvestre (Arffs) (en ha)

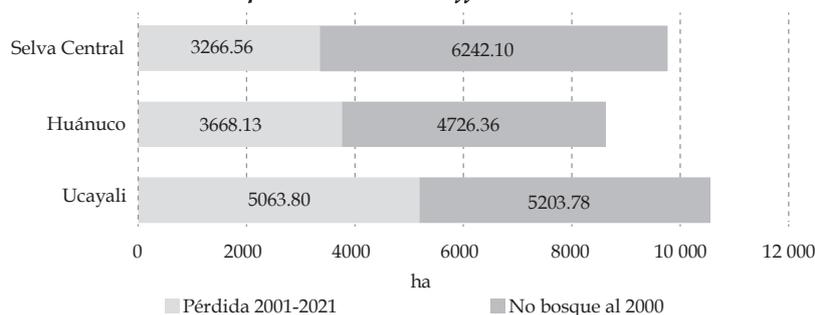
Autoridad forestal	Pérdida 2001-2021	No bosque al 2000	Bosque	Ríos	No corresponde	No bosque acumulado respecto al territorio	
						ha	%
Ucayali	5063.80	5203.78	92 454.44	2739.22	0.05	10 267.57	9.74
Huánuco	3668.13	4726.36	14 980.84	513.75	13 627.35	8394.48	35.14
Selva Central	3266.56	6242.10	31 062.51	730.30	12 920.81	9508.66	23.02
Total	11 998.49	16 172.24	138 497.79	3983.27	26 548.21	28 170.71	67.90

Fuente: Geobosques, 2023.

Elaboración propia.

Respecto a la pérdida de bosques para el periodo 2001-2021, en el ámbito de la Arffs Ucayali, se eliminaron 5063.80 hectáreas, en la Arffs Huánuco un total de 3668.13 hectáreas y en la Arffs Selva Central 3266.56 hectáreas (ver el cuadro n° 4 y el gráfico n° 2).

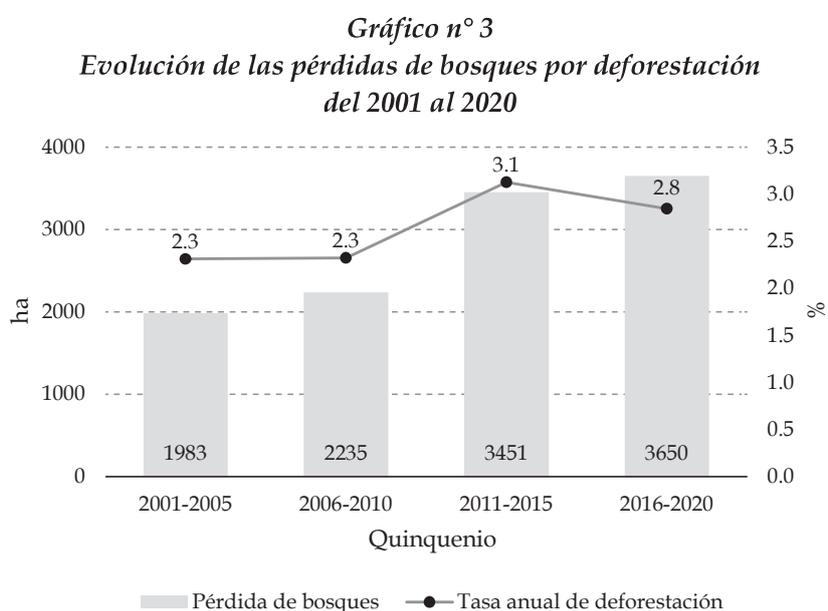
Gráfico n° 2
No bosque y pérdida de bosque 2000-2021,
por ámbito de Arffs (en ha)



Fuente: Geobosques, 2023.

Elaboración propia.

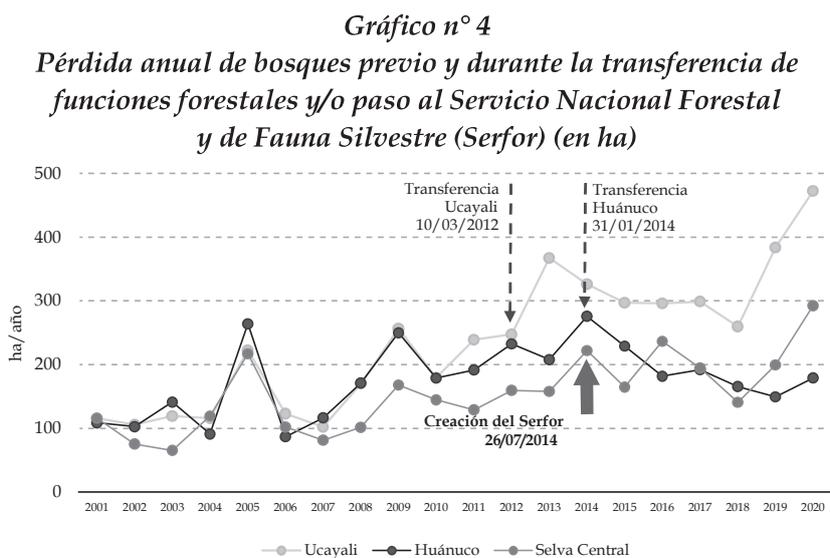
Además, es necesario observar el comportamiento de la deforestación en función a la descentralización de las funciones forestales. En el gráfico n° 3 se muestra la evolución de la pérdida de bosques, antes, durante y postransferencia de funciones, considerando cuatro quinquenios de observación.



Fuente: Geobosques, 2023.
Elaboración propia.

Entre el 2001 y el 2010 (previo a la transferencia de funciones), la deforestación promedio fue de 421.8 ha/año; entre el 2011 y el 2015 (durante la transferencia de funciones) fue de 690.2 ha/año; y entre el 2016 y el 2020 (posterior a la transferencia de funciones) fue de 729.9 ha/año. Eso nos da una tasa de deforestación de 2.67% para el período 2001-2020.

En el gráfico n° 4 se observa que en el ámbito de la Arffs Ucayali la deforestación se incrementa durante la transferencia de funciones forestales e y q, hasta el 2013, disminuyendo paulatinamente hasta el 2018 y, luego, por efecto del trabajo remoto y de la no exposición por la COVID-19, se incrementa hasta el 2020. En la región Huánuco desde la transferencia de funciones se observa la disminución de la pérdida de bosques hasta el 2019, a excepción del 2016, año en el que se registra un leve incremento. Para el caso de la Atffs Selva Central, la deforestación en el periodo 2010-2014 se incrementó paulatinamente, descendiendo levemente hasta el 2018, a excepción del 2016.



Fuente: Geobosques, 2023.
Elaboración propia.

Cabe recalcar en este punto que en las tres zonas analizadas, así como en el resto de las regiones con bosques amazónicos del país, desde marzo del 2019 se incrementa la deforestación, en un contexto

marcado por la pandemia, siendo el 2020 el año con las cifras más altas de pérdidas de bosques de las dos últimas décadas¹⁰.

A partir de los valores de pérdida de bosques anuales, se estimó una tasa quinquenal, que puede verse en el cuadro n° 5. Ahí se observa que para el periodo 2006-2010 Huánuco presentaba la mayor tasa de pérdida, con un 4.2%, Ucayali con 3.4% y Selva Central con 2.5%. Para el periodo 2016-2020, Ucayali presenta una tasa de pérdida de 4.8%, seguida de Huánuco con 3.2% y Selva Central con 3.1%. Entre estos periodos se observa que en Ucayali se incrementó la tasa de pérdida en 1.4%, que en Huánuco disminuyó en -1.0% y que en Selva Central aumentó en 0.6%.

Cuadro n° 5
Tasa de pérdida de bosque, quinquenal

Periodo	Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (Arffs)		
	Ucayali	Huánuco	Selva Central
2001-2005	3.1	4.4	4.2
2006-2010	3.4	4.2	2.5
2011-2015	5.1	5.0	3.0
2016-2020	4.8	3.2	3.1
2001-2020	3.5	3.5	5.4

Fuente: Geobosques, 2023.

Elaboración propia.

¹⁰ Sierra Praeli, Yvette. «Perú alcanza cifra de deforestación más alta en los últimos 20 años». *es.mongabay.com*, Lima, 7 de octubre del 2021. Ver en: bit.ly/3o8NJ1r

Corrupción y tráfico de madera

El medio independiente *OjoPúblico* construyó y analizó una base de datos con los principales casos en investigación de las fiscalías ambientales de Loreto, Madre de Dios y Ucayali, iniciadas entre los años 2013 y 2018, que involucran la presunta responsabilidad de funcionarias/funcionarios públicos en hechos relacionados a deforestación, tráfico de tierras y de madera, o la vulneración de territorios indígenas. En dicha base figuran 42 funcionarias y funcionarios entre directores, jefes, técnicos, efectivos policiales, abogados, ingenieros y otros especialistas de los gobiernos regionales¹¹.

Las fiscalías penales de Coronel Portillo y la fiscalía de crimen organizado de Lima han investigado y documentado las evidencias contra una presunta agrupación delictiva encargada de traficar tierras en Cocha Anía, distrito de Nueva Requena, en Ucayali. El caso involucra a cinco exfuncionarios del gobierno regional, entre ellos a los directores del despacho agrario y al responsable del saneamiento y titulación de tierras entre los años 2016 y 2018, quienes fueron puestos en prisión preventiva. Esto representó el primer allanamiento y decomiso de documentos a una dirección regional de agricultura por parte de la tercera fiscalía penal de Coronel Portillo, en una de las regiones amazónicas con más alto riesgo de corrupción en el Perú, aunque no sea la única.

De los casos revisados, tres involucran a la región Loreto, tres a Ucayali y otro a Madre de Dios. En estos documentos, el 83.4% de las/los funcionarios estaban vinculados al tráfico ilegal de madera, el 11.9% al tráfico de tierras y el 4.7% al otorgamiento irregular de permisos forestales y deforestación.

¹¹ Castro, Aramis. «Autoridades cómplices: más de 40 funcionarios investigados por deforestación en la Amazonía». *ojo-publico.com*, Lima, 25 de enero del 2021. En: rb.gy/mjms2

Por otro lado, se han presentado inconvenientes en la remisión de los planes de manejo y títulos habilitantes a cargo de las Arffs al Serfor y al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), a pesar de haberse establecido en reiteradas oportunidades dicho mandato legal a través de diversas disposiciones, como el Reglamento para la Gestión Forestal (Decreto Supremo n° 018-2015-MINAGRI), las disposiciones aprobadas por el Decreto Supremo n° 011-2016- MINAGRI, Decreto Legislativo n° 1319, la Política Nacional Forestal (Decreto Supremo n° 009-2013- MINAGRI), la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, ley n° 27658 y la Política Nacional del Ambiente (Decreto Supremo n° 012-2009- MINAM). Producto de estos diversos incumplimientos legales y normativos, no se cuenta con información actualizada de todos los títulos habilitantes otorgados, siendo dicha información trascendental para las acciones destinadas al aprovechamiento sostenible del recurso forestal, tanto para las autoridades como para la ciudadanía.

En el cuadro n° 6 se presenta el detalle respecto del envío de los planes de manejo maderables a las autoridades regionales forestales. Ahí se observa que en el 2017 la Arffs de Huánuco y la de Ucayali han presentado solo entre el 4% y 8% de documentación dentro del plazo, mientras que la Atffs Selva Central solo el 14%. Esta situación mejora en el 2018, cuando la Arffs de Huánuco y la de Ucayali presentan el 22% y 9% de documentación, respectivamente, en el plazo establecido, mientras que la Atffs Selva Central el 73%.

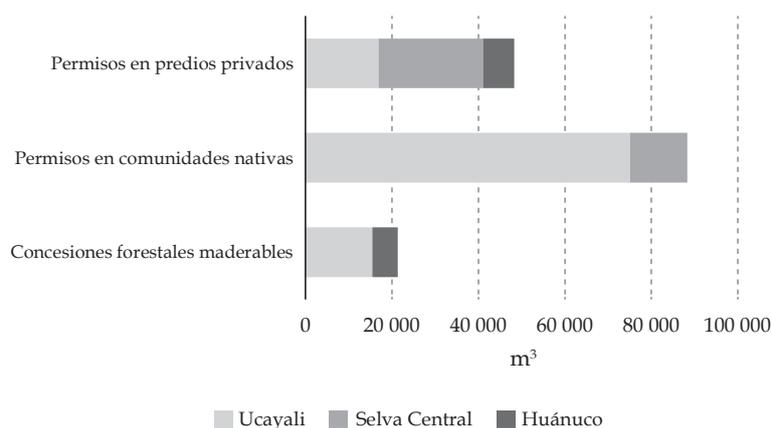
Cuadro n° 6
Número de planes de manejo forestal maderable remitidos al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor) por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (Arffs), 2017-2018

GORE/Serfor-Atffs	2017				2018			
	Dentro del plazo	Fuera del plazo	Total de planes entregados	% dentro del plazo	Dentro del plazo	Fuera del plazo	Total de planes entregados	% dentro del plazo
GORE San Martín	5	2	7	71%	2	23	25	8%
GORE Madre de Dios	109	50	159	69%	17	134	151	11%
GORE Ucayali	7	83	90	8%	13	137	150	9%
GORE Loreto	13	195	208	6%	18	203	221	8%
GORE Huánuco	1	25	26	4%	9	32	41	22%
GORE Amazonas	0	20	20	0%	2	26	28	7%
GORE Tumbes	0	2	2	0%	3	7	10	30%
Atffs Cusco	0	12	12	0%	0	0	0	0%
Atffs Sierra Central	0	5	5	0%	0	1	1	0%
Atffs Piura	0	3	3	0%	1	16	17	6%
Atffs Lambayeque	1	3	4	25%	2	2	4	50%
Atffs Selva Central	5	32	37	14%	40	15	55	73%
Atffs Cajamarca	0	0	0	0%	0	4	4	0%
Total	141	432	573	25%	107	600	707	15%

Fuente: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor) - Sistema de Información Gerencial del Osinfor (SIGO), 2023. Ver en: rb.gy/01s4f

En el gráfico n° 5 se muestra el volumen de madera movilizada por titulares, en cuya supervisión se determinó que provino de la extracción de árboles no autorizados. Para la Arffs Ucayali se estimó 107 456.29 m³ de árboles no autorizados extraídos, para la Arffs Huánuco 13 123.32 m³ y para la Arffs Selva Central 37 123.32 m³.

Gráfico n° 5
Volumen movilizado proveniente de extracción no autorizada,
periodo 2010-2022 determinados mediante supervisión
(en m³)



Fuente: Osinfor - SIGO (2023). Ver en: rb.gy/2nmnd

En el cuadro n° 7 se muestra el volumen de madera movilizada por titulares que, tras su fiscalización, se determinó provino de la extracción de árboles no autorizados. Ahí podemos ver que Ucayali lidera con 364 402.54 m³, seguido por Huánuco con 54 419.14 m³ y Selva Central con 61 913.66 m³.

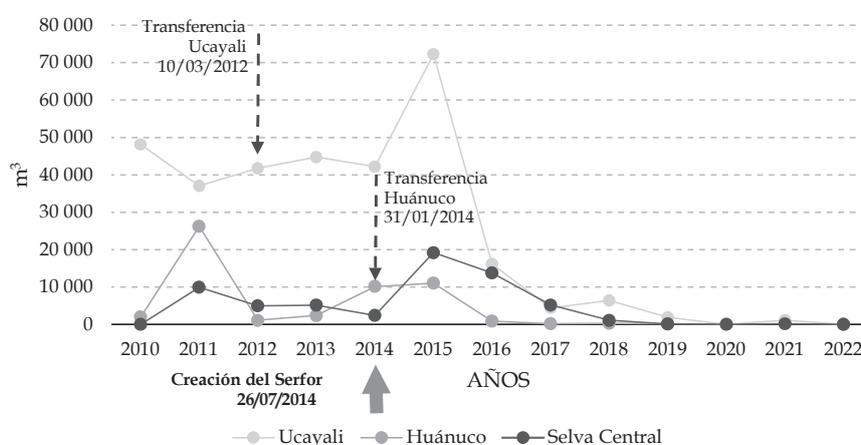
Cuadro n° 7
Volumen movilizado proveniente de extracción no autorizada,
periodo 2010-2022, determinados mediante fiscalización
(en m³)

Departamento	Concesiones forestales maderables	Permisos a las comunidades nativas	Permisos en predios privados	Contratos de administración de bosques locales	Total de volumen en m ³
Ucayali	125 805.31	156 814.53	73 832.09	7950.61	364 402.54
Huánuco	41 749.15	1961.00	10 708.99	0	54 419.14
Selva Central	1143.91	31 936.05	28 778.28	0	61 913.66
Total	168 698.37	190 711.57	113 319.36	7950.61	480 735.34

Fuente: Osinfor - SIGO (2023). Ver en: rb.gy/2nmnd

En el gráfico n° 6 se observa que el volumen de madera movilizado proveniente de extracción no autorizada para el caso de Ucayali, durante la transferencia de funciones, se incrementa hasta el 2015. Luego disminuye considerablemente hasta el 2022. Para la Arffs Huánuco se observa que desde la transferencia de funciones únicamente el 2015 se incrementa y en los años siguientes, hasta el 2022, decrece considerablemente. Y para el caso de la Atffs Selva Central, al año siguiente de la creación del Serfor se incrementa considerablemente y luego disminuye hasta el 2022.

Gráfico n° 6
Volumen movilizado proveniente de extracción no autorizada (en m³), luego de la transferencia de funciones y de la creación del Serfor



Fuente: Osinfor - SIGO (2023). Ver en: rb.gy/5u3bw
 Elaboración propia.

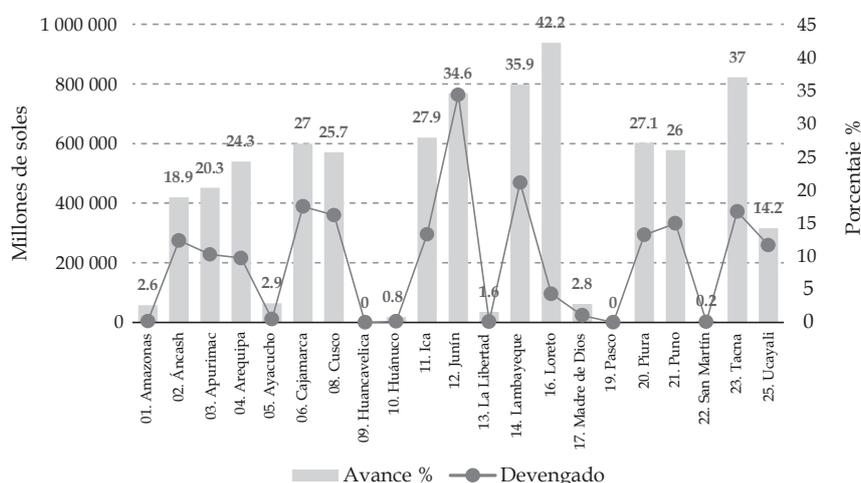
La gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre

La transferencia de funciones para las Arffs de Ucayali y Huánuco se dieron antes de la creación del Serfor, el cual fue creado el 26 de julio del 2014, iniciando sus funciones como organismo técnico especializado adscrito al Midagri, como parte de la reforma de la institucionalidad del sector, establecida por la ley n° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada en el año 2011.

A partir de su creación, en el Presupuesto Inicial Modificado (PIM) del Midagri, como parte del pliego 165, el Serfor contó con un monto asignado de 41 565 463 soles, para distribuir entre 22 departamentos del Perú. De ese monto, el 53.5% estaba asignado a la administración central del Serfor y el resto

a los 21 departamentos, con ejecuciones presupuestales a fin del 2014 de entre 0.0% y 62.9%. Ese año, Huánuco registró un avance presupuestal de 0.8%, Ayacucho 2.9%, Junín 34.6% y Ucayali 14.2% (ver el gráfico n° 7).

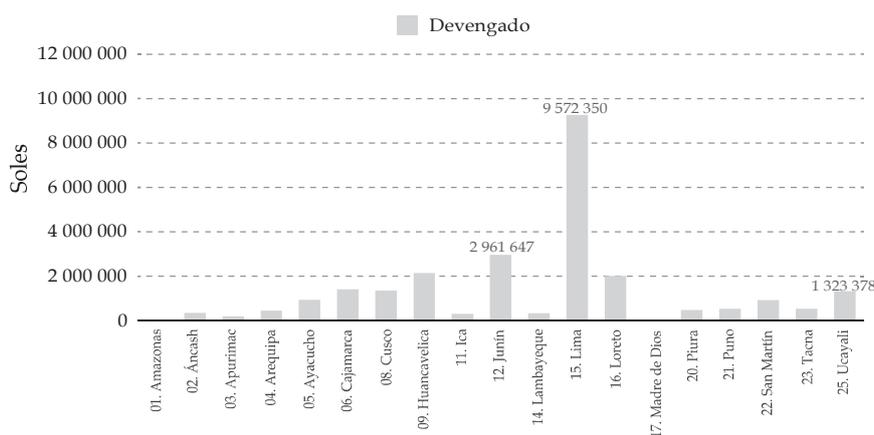
Gráfico n° 7
Presupuesto devengado y porcentaje de avance, año 2014
(en millones de soles y %)



Fuente: Portal de Transparencia Económica Consulta Amigable - Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2023.

Desde el año 2015, el presupuesto del Serfor forma parte del Programa Presupuestal 0130: Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre, contando con un presupuesto total de 25 775 772 soles, estando asignado el 37.1% a Lima, 11.5% a la región Junín y 5.1% a Ucayali (ver el gráfico n° 8).

Gráfico n° 8
Presupuesto devengado año 2015



Fuente: Portal de Transparencia Económica Consulta Amigable - MEF, 2023.

Para el 2022, los recursos forestales y de fauna silvestre de los bosques amazónicos de los departamentos de Junín y Pasco continúan siendo gestionados por el Serfor mediante la Atffs Selva Central, la cual abarca las provincias de Oxapampa (Pasco), Chanchamayo y Satipo (Junín). La Atffs Selva Central señala que cuenta con 51 personas, entre profesionales y técnicas/técnicos, contratados bajo la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios (CAS), para ejercer sus funciones, ubicándose estas en la región Junín en tres sedes (San Ramon, Pichanaki y Satipo) y en el puesto de control Pedregal, mientras que en la región Pasco están en cuatro sedes (Oxapampa, Villa Rica, Puerto Bermúdez y Palcazú). Cabe recalcar que en algunas de estas oficinas hay una sola persona designada para hacer el trabajo, tal como es el caso de Oxapampa, donde el único trabajador se encarga de la administración de los distritos de Pozuzo, Huancabamba, Chontabamba y Oxapampa, resultando insuficiente la cantidad de personal para realizar una atención eficiente.

Cuadro n° 8
Presupuesto devengado por el Serfor en el PP 0130 de la
Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre (Atffs)
Selva Central

Año	Selva Central		
	Presupuesto devengado en el gobierno regional	Presupuesto devengado en el PP 0130	% del total devengado en el PP 0130
2016	41 576 468	3 112 983	7.5
2017	38 804 403	3 626 566	9.3
2018	48 363 481	4 639 149	9.6
2019	44 458 290	3 226 395	7.3
2020	44 016 693	3 037 070	6.9
2021	48 692 225	3 212 756	6.6
2022	47 422 872	3 348 593	7.1

Fuente: Portal de Transparencia Económica Consulta Amigable - MEF, 2023.

El presupuesto devengado por el Serfor para la Atffs Selva Central para el periodo 2016-2022 supera los tres millones de soles al año, con un promedio de S/ 3 457 644.57, lo que representa entre el 6.9% y el 9.6% del presupuesto devengado total de la institución, como se muestra en el cuadro n° 8.

El Serfor, ente otras acciones, a través del Programa Forestal, financiado por el Banco KFW, ha implementado diversas actividades vinculadas a la zonificación forestal, registro de plantaciones y otras actividades, las cuales no se cuantifican para el presente análisis al no tener datos desagregados por la Arffs.

En el cuadro n° 9 se muestra el análisis del presupuesto devengado del Gobierno Regional de Huánuco al PP 0130. Dicho presupuesto anual estuvo sobre el millón de soles casi siempre,

con un presupuesto devengado promedio de S/ 1 365 510.38 entre el 2016 y el 2022, representando este el 0.11% del presupuesto devengado regional. La gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre en la región de Huánuco se realiza desde la Dirección Regional de Agricultura a través de las Arffs de Tingo María, Huánuco y Puerto Inca.

Cuadro n° 9
Presupuesto devengado por el Gobierno Regional de Huánuco en el PP 0130 de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (Arffs)

Año	Huánuco		
	Presupuesto devengado en el gobierno regional	Presupuesto devengado en el PP 0130	% del total devengado en el PP 0130
2016	953 736 516	1 029 071	0.11
2017	1 026 763 383	1 088 702	0.11
2018	1 188 155 502	1 315 015	0.11
2019	1 318 611 280	1 388 259	0.11
2020	1 412 281 438	1 593 470	0.11
2021	1 488 730 381	1 598 318	0.11
2022	1 306 664 465	1 417 685	0.10

Fuente: Portal de Transparencia Económica Consulta Amigable - MEF, 2023.
Elaboración propia.

Para el caso de la región de Ucayali, se puede observar en el cuadro n° 10 que el presupuesto devengado destinado al PP 0130 se ha incrementado de S/ 2 674 005, el 2017, a S/ 10 467 778, el 2021, pasando de 0.3% a representar el 0.8% del presupuesto regional por año. La Arffs Ucayali se conduce desde la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre, a través de la Subgerencia

de Manejo y Aprovechamiento Forestal y de Fauna Silvestre, y de la Subgerencia de Fiscalización, Supervisión, Control Forestal y de Fauna Silvestre, y sus sedes operativas de Atalaya, Padre Abad y Purús.

Cuadro n° 10
Presupuesto devengado por el Gobierno Regional de Ucayali
en el PP 0130 de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna
Silvestre (Arffs)

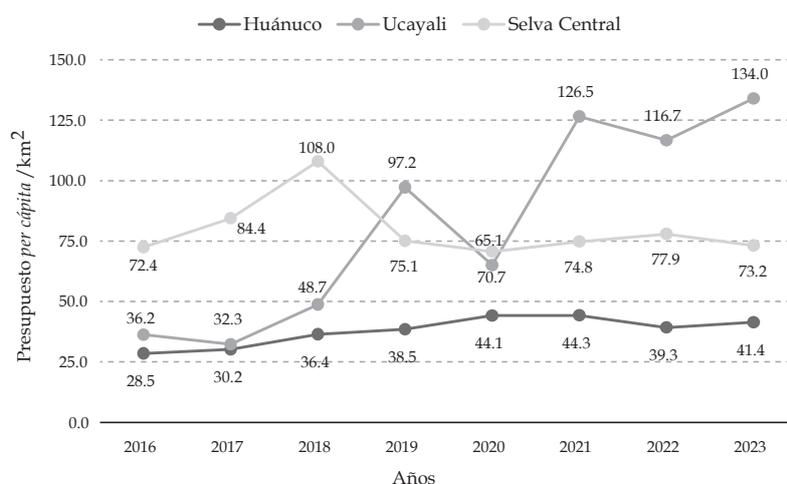
Año	Ucayali		
	Presupuesto devengado en el gobierno regional	Presupuesto devengado en el PP 0130	% del total devengado en el PP 0130
2016	725 797 559	2 998 472	0.4
2017	848 779 634	2 674 005	0.3
2018	858 334 757	4 030 662	0.5
2019	1 197 016 824	8 042 413	0.7
2020	1 071 584 477	5 383 273	0.5
2021	1 137 644 204	10 467 778	0.9
2022	1 214 963 603	9 654 815	0.8

Fuente: Portal de Transparencia Económica Consulta Amigable - MEF, 2023.

Elaboración propia.

En el gráfico n° 9 se muestra el presupuesto *per cápita* destinado a la gestión de un kilómetro cuadrado de bosque para las Arffs en análisis, el cual varía considerablemente al 2022. La Arffs Huánuco considera un monto de S/ 39.3 soles/km², el Serfor a través de la Atffs Selva Central un valor de S/ 77.9 soles/km² y la Arffs Ucayali un monto de S/ 116.7 soles/km², siendo esta última la que ha incrementado considerablemente su presupuesto devengado, cuadruplicando su valor en referencia al 2017.

Gráfico n° 9
Presupuesto per cápita por km² de bosque



Fuente: Portal de Transparencia Económica Consulta Amigable - MEF, 2023.
Elaboración propia.

Para el 2023, la Atffs Selva Central ha considerado un presupuesto *per cápita* de S/73.20 soles/km², la Arffs Huánuco de S/41.4 y la Arffs Ucayali de S/134.00, continuándose así las diferencias significativas respecto a lo destinado para la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre en las zonas analizadas.

Percepción de los actores forestales respecto a la transferencia de funciones

Actores locales vinculados a la gestión forestal y de fauna silvestre señalan que es necesaria una evaluación de la continuidad o pertinencia de la transferencia de funciones e y q del Serfor a los gobiernos regionales de Pasco y Junín, al ser considerada una experiencia negativa en gran parte de los departamentos que

han concluido este proceso. Además, señalan que los gobiernos regionales no tienen ni capacidad técnica ni financiera para desarrollar las funciones transferidas, siendo ambos los talones de Aquiles para su consecución y posterior operatividad.

Opinión que es compartida por Zamora Velazco *et al.*¹²:

De las debilidades identificadas, siete en total, se encuentran ligadas a los escasos recursos económicos que destinan los Gobiernos Regionales en la gestión de los RFFS que ejecutan las ARFFS; así como, la falta de capacidad técnica en las ARFFS lo cual se refleja en la deficiente gestión de PI relacionados a los RFFS.

Y de concretarse la transferencia de funciones en las jurisdicciones mencionadas, los actores consideran que sería un total desorden y retroceso, pues no hay ni la capacidad ni la logística necesaria instalada en los gobiernos regionales, poniendo en riesgo al recurso de flora y fauna silvestre, ya que sería gestionado desde las direcciones de agricultura de cada región, idea que nuevamente coincide con lo señalado por Zamora Velazco *et al.*¹³:

(...) se evidenció, la insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades en las ARFFS; el incumplimiento de procedimientos administrativos sancionadores o técnicos debidamente aprobados. Y en un sentido más general, se observó poca capacidad de coordinación interinstitucional; y

¹² Zamora Velazco, Giuliana N.; Gonzales-Mora, Héctor E. y Manta-Nolasco, María I. «Situación, deficiencias y oportunidades de la administración y control de los recursos forestales y de fauna silvestre en el Perú, en el marco del proceso de descentralización y transferencia de funciones forestales». *Revista Forestal del Perú*, vol. 36, n.º 1. Lima: Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina, 2021, pp. 47-64. Ver en: bit.ly/43304CS

¹³ Zamora Velazco, Giuliana N.; Gonzales-Mora, Héctor E. y Manta-Nolasco, María I. «Situación, deficiencias y oportunidades de la administración y control de los recursos forestales y de fauna silvestre en el Perú, en el marco del proceso de descentralización y transferencia de funciones forestales». *Revista Forestal del Perú*, vol. 36, n.º 1. Lima: Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina, 2021, pp. 47-64. Ver en: bit.ly/43304CS

la limitada implementación del Sistema de Control Interno en los Gobiernos Regionales.

En este sentido, el Serfor, en los últimos años, ha realizado diversos esfuerzos para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales, entre ellos incorporándolos a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), para la efectivización de la meritocracia como parte de la modernización del Estado. A pesar de este y otros esfuerzos aún existe deficiencia del personal en la mayoría de regiones. Los actores locales señalan que gran parte de este problema es la alta rotación en los puestos de trabajo y la baja escala salarial, lo que no permitiría la especialización de los trabajadores y trabajadoras.

Adicionalmente, existe evidencia de inconvenientes en la remisión de los planes de manejo en las regiones con transferencia de funciones concluidas, tal como se muestra en el cuadro n° 6.

Resultados

La transferencia de funciones a nivel nacional se concentró en un 88.9% entre el 2009 y el 2012. El 2014 se registra la última transferencia correspondiente a la región de Huánuco, quedando pendientes aún varias regiones. En años siguientes, el Serfor brindó asistencia técnica a los gobiernos regionales pendientes, como Junín y Pasco, sin lograr concretar la transferencia por desidia política, principalmente.

Lo señalado se corrobora por Zamora Velazco *et al*¹⁴:

Existe un pobre interés en recibir las funciones forestales por parte de estos quince gobiernos regionales al dilatar acciones

¹⁴ Zamora Velazco, Giuliana N. «Situación y perspectiva de la transferencia de funciones forestales a los gobiernos regionales». *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, n.º 8. Lima: Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (INTE-PUCP), 2021, pp. 61-79. Ver en: bit.ly/42X4NX9

administrativas, como la adecuación de documentos de gestión (TUPA y ROF), que únicamente implican toma de decisiones, lo cual deja entrever que este proceso, al depender enteramente de los gobiernos regionales, no se realizará en el corto plazo.

A ello se suma la apreciación negativa del proceso de transferencia de funciones por parte de actores sociales vinculados a la gestión del recurso forestal y de fauna silvestre.

Por otro lado, se evidencia que el presupuesto *per cápita* para la gestión de una hectárea de bosque por parte de la gestión de la Arffs Selva Central es de S/ 73.20 soles/km², siendo un monto intermedio respecto a las Arffs Huánuco y Ucayali, con S/ 41.40 y S/ 134.00 soles por hectárea, respectivamente.

Se tiene también que el Gobierno Regional de Huánuco mantiene desde el 2016 una política cerrada en cuanto a la asignación de presupuesto para el PP 0130 de la Arffs, considerando el 0.11% de su presupuesto regional, con un ratio de inversión de S/ 41.40 soles por kilómetro cuadrado de su jurisdicción, pudiendo relacionarse este desinterés a que dicha oficina funciona como parte de la Dirección Regional de Agricultura.

Para el caso del Gobierno Regional de Ucayali, el presupuesto devengado para el PP 0130 de la Arffs pasó de representar el 0.4% de su presupuesto total, en el 2016, a 0.9% en el 2021, con un ratio de inversión de 134.00 soles/km². Esta situación en principio se debe a que la Arffs Ucayali se constituye como Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre, y tal como señala Zamora Velazco *et al.*¹⁵, a que este gobierno regional demostró conocimiento de la herramienta de Presupuesto por Resultados. Más aún, Ucayali fue en el 2016 el segundo gobierno regional en ejecutar mayores

¹⁵ Zamora Velazco, Giuliana N.; Gonzales-Mora, Héctor E. y Manta-Nolasco, María I. «Situación, deficiencias y oportunidades de la administración y control de los recursos forestales y de fauna silvestre en el Perú, en el marco del proceso de descentralización y transferencia de funciones forestales». *Revista Forestal del Perú*, vol. 36, n.º 1. Lima: Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina, 2021, pp. 47-64. Ver en: bit.ly/43304CS

recursos en el programa presupuestal forestal, el 2017 fue el primero y el 2018 repitió el segundo lugar.

En el caso de la pérdida de bosques, esta continuó en ascenso durante y después de la transferencia de funciones, pasando de 421.8 ha/año (2001-2010) a 729.9 ha/año (2016-2020), con una tasa de deforestación de 2.67% para el período 2001-2020.

Sobre la remisión de los planes de manejo maderables a las autoridades regionales forestales, esta es bastante limitada en lo que corresponde a plazos para informar al Serfor y a Osinfor, a comparación de la Atffs Selva Central que tiene un nivel de cumplimiento que supera el 70%.

El volumen de madera movilizado proveniente de extracción no autorizada para el caso de Ucayali durante la transferencia de funciones, año 2012, se incrementa hasta el 2015. Posterior a ello disminuye considerablemente, hasta el 2022. Para la Arffs Huánuco se observa que desde la transferencia de funciones únicamente se incrementa el 2015 y decrece hasta el 2022. Y para el caso de la Atffs Selva Central, al año siguiente de la creación del Serfor, año 2014, se incrementa considerablemente y luego disminuye hasta el 2022.

Conclusiones

- La descentralización de las funciones en el sector forestal para las regiones de Ucayali y Huánuco no ha representado un impacto positivo significativo en la gestión de los recursos forestales y de fauna Silvestre, considerando que la pérdida de bosque es un problema que continúa en ascenso y que creció durante y después de la transferencia de funciones, incluso habiéndose duplicado al 2022. Esto significa que el traspaso de responsabilidades a las regiones no define el control de las incidencias, siendo la ampliación presupuestaria regional lo que realmente puede contribuir a una mejor gestión de los mencionados recursos.

- El inconcluso proceso de transferencia de funciones forestales se debe a la débil rectoría del Serfor a nivel nacional para liderar el proceso de descentralización y así promover la gestión descentralizada de los recursos forestales y de fauna Silvestre, a pesar de ser el más interesado en concluir este proceso. A esto se suma el poco interés de los gobiernos regionales en asumir dichas funciones, considerando que este proceso no involucra una mayor transferencia presupuestal, además de ser percibido negativamente por ciertos actores locales. Todo ello ha debilitado y postergado su consecución, ya que desde 2014 no se concreta ninguna transferencia de funciones, especialmente las que nos interesan, la e (desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción) y la q (otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional).
- La Arffs Huánuco presenta debilidades respecto a la asignación presupuestal para la gestión forestal, considerando que el presupuesto *per cápita* que destina para la gestión de un kilómetro cuadrado de bosque de su ámbito de jurisdicción está por debajo de otras regiones como San Martín, Loreto y Ucayali, donde se destina el 0.3%, 0.6% y 1.2%, respectivamente, de sus presupuestos regionales.
- Considerando las afirmaciones de Zamora Velazco *et al*, los recursos forestales y de fauna silvestre de Junín y Pasco tienen mayor riesgo por las propias deficiencias presupuestales de cada gobierno regional, así como por el inconcluso proceso de transferencia promovido por el Serfor, que no considera el traspaso de recursos económicos, logístico y humanos, siendo esto bastante llamativo por el

hecho de que ambas regiones son gestionadas por la Atffs Selva Central.

- La Arffs Ucayali considera un porcentaje significativo de su presupuesto regional para la protección de los recursos forestales y de fauna silvestre, ya que destina el 0.9% para el PP 0130, lo que no significa que se encuentre exento de que se puedan suscitar casos de corrupción, ya que existe evidencia de prácticas corruptas en la gestión forestal que han sido reveladas por entidades como el Osinfor. Por ello es importante continuar con el proceso de mejora del sistema de control interno.
- La capacidad de respuesta administrativa al Serfor y al Osinfor de las Arffs está muy por debajo en comparación de la Atffs Selva Central.
- La transferencia de funciones forestales a los gobiernos regionales iniciada hace más de ocho (8) años no muestra un avance positivo en la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre, considerando que continúa en incremento la pérdida de bosques, que el presupuesto es limitado para la implementación del programa presupuestal 0130, que son deficientes los procesos de otorgamiento de información de títulos habilitantes, que continúan los casos de extracción de madera sin permisos de aprovechamiento y que la percepción de los diversos actores forestales de este proceso es negativa.

El fracaso de la descentralización y el Sur

Rodolfo Marquina B.

Sumilla

El proceso de descentralización en curso ha mostrado sus limitaciones y la imposibilidad de su relanzamiento solo reformándolo y/o manteniendo su mismo marco legal, por lo que se hace imprescindible un nuevo enfoque, dando así por concluida esta frustrante experiencia. Esto replantea la demarcación territorial para conformar espacios geoeconómicos con posibilidades de modificar en el mediano y largo plazo el centralismo vigente, abriéndose la posibilidad de aprovechar las potencialidades de todo el territorio nacional. Proponemos en este texto una alternativa de conformación de macrorregiones para la discusión.

La evolución de la crisis política actual ha puesto en evidencia las brechas sociales, económicas y políticas en el territorio, así como la demanda de los pueblos por ser escuchados, particularmente el sur peruano, y, en esa medida, la necesidad de abordar con la mayor seriedad y efectividad la tarea de la descentralización.

La descentralización del país, qué duda cabe, es una deuda pendiente a lo largo de nuestra historia. El actual proceso, iniciado de modo improvisado por el gobierno de Alejandro Toledo el año 2002, nos ha mostrado su inviabilidad para cumplir con dicha deuda. El frustrado antecedente que fue cancelado por el gobierno de Alberto Fujimori luego del golpe del 5 de abril de 1992, también significó un intento fallido para descentralizar el país.

A 20 años de iniciado el último intento de descentralizar el país, mediante la Ley de Bases de la Descentralización, promulgada por el gobierno de Alejandro Toledo el año 2002, existe un consenso muy amplio de su fracaso al no haber logrado los objetivos propuestos: una redistribución del poder en el territorio, una gestión del Estado que garantice el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos a través del funcionamiento de los servicios públicos, y la reducción de las brechas existentes.

La descentralización constituye una promesa incumplida en nuestra vida republicana, pues, a pesar de estar considerada en todas las constituciones, hasta hoy no logra implementarse efectivamente. A lo largo de nuestra historia se realizaron varios intentos desde los inicios de la República. Lima fue el centro de la administración colonial del extenso virreinato del Perú, concentrándose allí el poder y las instituciones, condicionándose así un trato desigual con el resto del territorio, subordinándose a las provincias que se encuentran fuera de Lima, particularmente a la Sierra y a la Amazonía. Al día de hoy, esta situación no ha cambiado demasiado.

Además de ser una demanda histórica, la inclusión de la descentralización en la Constitución de 1979 obedeció a la importante movilización social desarrollada desde mediados de la década del 70 en la mayoría de los departamentos del país, en

el contexto de las crisis económicas vividas como consecuencia de las políticas del gobierno militar, de factores externos (como la crisis del petróleo) y de la crisis de la deuda externa (que motivaron medidas de ajuste estructural condicionadas por los organismos internacionales), todo ello causante de sucesivos «paquetazos» económicos que comprimían el gasto público y los ingresos de la población. En ese marco, surgieron los llamados «frentes de defensa» en la mayor parte de los departamentos, con demandas claras frente al poder central que, en suma, se sintetizaban en la aspiración a una nueva redistribución del poder y en un mayor acceso a los recursos públicos.

El modelo económico vigente en ese entonces comprendía una importante presencia del Estado en la actividad económica mediante las empresas estatales de los diferentes sectores económicos y la existencia del Instituto Nacional de Planificación (INP), este último con rango ministerial y como el ente más importante de la definición de las políticas públicas y la elaboración de los planes de desarrollo e inversión de mediano y largo plazo.

Es así que el proceso descentralista estuvo dispuesto en los artículos 259 al 268 de la Constitución Política del Perú de 1979, donde se establecía la conformación de las regiones como unidades geoeconómicas formuladas de acuerdo al Plan Nacional de Regionalización de 1984 y la Ley de Bases de la Regionalización de 1987, disponiéndose en ellos la autonomía económica y administrativa de las regiones, el régimen económico y un fondo de compensación regional para atender a las desigualdades presentes en los territorios.

Se establecía, también, como órganos de gobierno, la asamblea regional, el consejo regional y la presidencia regional. La asamblea elegía al presidente y al consejo, que eran los órganos ejecutivos, mientras que ella tenía la función legislativa y administrativa en las competencias expresamente delegadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo del nivel nacional.

La asamblea tenía una composición estamental, integrada por una parte de delegadas/delegados elegidos mediante voto directo (no mayor del 40% del total de integrantes), el estamento de las/los alcaldes provinciales de la región (que constituía el 30% de integrantes y, en la práctica, determinaba el tamaño de la asamblea) y el estamento de las/los delegados de las instituciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales de la región.

La ascensión al gobierno de Fernando Belaúnde en 1980 inicia el desmontaje del régimen estatista. Sin embargo, todavía mantenía cierta importancia el INP, que es la entidad que justamente formula el Plan Nacional de Descentralización de 1984 y elabora la propuesta de delimitación regional para la constitución de los gobiernos regionales. Bajo sus orientaciones técnicas se señalaron los territorios de las futuras regiones, en base a la unión de departamentos contiguos, con el propósito de constituir unidades geoeconómicas mayores a los espacios departamentales.

De esta manera, se constituyeron las 11 regiones con sus respectivos órganos de gobierno.

- Región Grau: Piura y Tumbes
- Nororiental del Marañón: Lambayeque, Cajamarca y Amazonas
- La Libertad - San Martín
- Del Amazonas: Loreto
- Chavín: Áncash y Huánuco
- Ucayali: Ucayali
- Andrés Bello Cáceres: Junín, Cerro de Pasco y parte de Huancavelica
- Libertadores Wari: Ayacucho, Ica, parte de Huancavelica y parte de Apurímac
- Inca: Cusco, Madre de Dios y parte de Apurímac

- Arequipa: Arequipa
- José Carlos Mariátegui: Puno, Moquegua y Tacna
- Lima: no logró constituirse

La configuración de las regiones fue un proceso importante que implicó un amplio estudio de caracterización del espacio físico, las condiciones socioeconómicas, vocaciones productivas, estudio de circuitos económicos, condiciones sociales y determinación de potencialidades, complementariedades y diferencias. Adicionalmente, se estableció un proceso de consultas a nivel provincial para dar la posibilidad de optar por una región diferente a la asignada al departamento. Esto generó una amplia movilización y discusión a nivel de las organizaciones políticas y sociales en algunas provincias, teniendo como base reivindicaciones históricas o realidades de articulación económica vigentes que contradecían la propuesta elaborada por el INP. Eso fue el caso de la región Libertadores Wari, donde la provincia de Tayacaja, de Huancavelica, decidió integrarse a la región Cárceles por su articulación con Junín y, específicamente, con la ciudad de Huancayo. El otro caso fueron las provincias de Chincheros y Andahuaylas, del departamento de Apurímac, que, afirmando una ancestral relación con Huamanga, decidieron incorporarse a la región Libertadores Wari.

Los puntos desfavorables de este corto proceso (mediados de 1990 a abril de 1992) los podemos ubicar en dos aspectos:

- La estructura de los gobiernos regionales resultó insuficiente o inadecuada para encarar las competencias asignadas al no contar con las capacidades técnicas y de gestión para ejercer un gobierno eficaz. Las asambleas encargadas de la función legislativa trasladaron y reprodujeron de modo amplificado las prácticas del parlamentarismo infructuoso de la Cámara de Diputados, más interesadas en ejercer y disfrutar de

privilegios e inmunidades en lugar de elaborar las normas regionales que respondan y atiendan las demandas sociales.

- Prácticas patrimonialistas y discrecionales en el ejercicio del gobierno en un marco de debilidad y fragmentación de la representación política. Si bien las estructuras partidarias no se encontraban con las debilidades que ahora confrontan, la gestión del gobierno sin mecanismos adecuados de fiscalización y vigilancia devino en arreglos y componendas, dando lugar a denuncias de corrupción que afectaron la gestión regional. En el caso de la región Arequipa, por ejemplo, las denuncias y disputas dieron lugar a una modificación de la correlación de fuerzas al interior de la asamblea que culminó con la destitución del presidente regional.

La acumulación de estos errores provocó el descontento de la población y el desprestigio de los gobiernos regionales, situación que fue aprovechada por el gobierno de Alberto Fujimori quien, luego del autogolpe del 5 de abril de 1992, los disolvió y reemplazó por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), designados directamente por el Ejecutivo, convirtiéndolos en entes funcionales para la política centralista que requería la apuesta neoliberal radical del nuevo régimen, desapareciendo así las 11 regiones mencionadas. Tal fue el desprestigio de esta experiencia descentralizadora que no hubo ninguna resistencia popular ni protesta ante la intervención del gobierno central. Como hecho anecdótico podemos mencionar lo sucedido en Arequipa, donde el presidente regional, al ser requerido por la prensa acerca de la actitud que tomaría ante el hecho de haber sido despojado de su mandato, únicamente atinó a decir: «Solamente espero que me indiquen a quien tengo que entregar la llave».

Sobre esta fallida experiencia está pendiente una evaluación que nos permita extraer las lecciones que nos alimenten de ideas para afrontar los retos futuros de la descentralización del país.

El proceso actual

El nuevo intento por encarar la descentralización se inició bajo los efectos de la primavera democrática que significó el gobierno de transición de Valentín Paniagua, después de la huida de Fujimori a Brunei y del inicio de la lucha contra la corrupción. En ese momento, el proceso de descentralización se colocó como prioridad en el Congreso. Luego, el 28 de julio del 2001 se instaló el gobierno de Alejandro Toledo quien, con decisión, inició las acciones judiciales contra los protagonistas del Estado mafioso que involucró a altas autoridades del Poder Judicial, las Fuerzas Armadas y el empresariado nacional. En ese contexto, en noviembre del 2002, se promulgó la ley n° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Si bien la reforma descentralista persistía en la agenda nacional, el escenario político no era el más favorable. Cuando se inició la descentralización hace dos décadas, ya era evidente la profunda crisis de representación del sistema político. En ese sentido, a diferencia de lo que afirman diversos analistas, la reforma ofrecía posibilidades interesantes para repensar y replantear el funcionamiento de los partidos, así como para involucrar a la ciudadanía en las decisiones¹. Pero la implementación no supuso un amplio debate sobre la implicancia de la misma en la estrategia de desarrollo del país y en el modelo económico en curso, menos una evaluación del proceso anterior. Esta ausencia de los partidos políticos y de la población en el debate produjo una gran debilidad del proceso. Apareció entonces como una medida para recuperar iniciativa política, con extremo pragmatismo, para convertir los departamentos en regiones, lo que constituye tal vez la mayor limitación hasta hoy, pues lo que resultó fueron

¹ Azpur A., Javier. «La descentralización en los años de crisis del régimen político». En: desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Tiempos de incertidumbre*. Lima: desco, 2022.

regiones atomizadas y con poca capacidad de negociación frente al poder central.

Es así que, a lo largo de estas dos décadas, la evolución la reforma descentralista no ha sido favorable. En el contexto político actual, las organizaciones políticas han perdido (aún más) representatividad y se han distanciado de los intereses de la población, convirtiéndose en franquicias electorales que antes que el bien común promueven los intereses particulares del jefe del partido o dueño de la franquicia, de tal manera que los planes de gobierno y propuestas de gestión carecen de horizontes programáticos, sacrificados por los afanes inmediatistas y el uso discrecional de los recursos públicos. Ante esta crisis de representatividad, se estuvo impulsando una reforma política orientada al fortalecimiento de los partidos políticos, que implicaban mecanismos y procedimientos que forzaban la participación de las y los ciudadanos en la vida partidaria, como las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). Sin embargo, las condiciones de la pandemia impidieron una cabal implementación de estas mediadas que, luego de pasada la emergencia, los debilitados partidos han seguido postergando, con el beneplácito del Congreso y del Ejecutivo.

En la actualidad, existe un consenso en los medios académicos y políticos sobre las dificultades que tiene el actual proceso descentralizador para mostrar resultados significativos, relacionados con el propósito de la redistribución del poder y con la mejora de la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos y ciudadanas en condiciones equitativas. Más aún, estas dificultades se suman al agotamiento del modelo económico basado en la exportación primaria de los recursos no renovables, que se puso en evidencia con los dramáticos efectos de la pandemia, con el nefasto resultado de ser el país con la mayor mortalidad a nivel mundial por efecto de la COVID-19, poniendo sobre la mesa las profundas brechas de desigualdad subsistentes y la ausencia del Estado en los territorios.

Los resultados en las diferentes dimensiones de la descentralización

Administrativa

Un enfoque para dar cuenta de los avances en este campo se refiere a la cuantificación de la transferencia de funciones y competencias. En esta mirada, el balance que realiza la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) nos señala que: «Como resultado de este proceso, al 31 de diciembre del 2020, se había transferido el 93.9% de funciones (4,518), quedando pendiente el 6.1 % (292), la mayoría de ellas a la Municipalidad Metropolitana de Lima»². Esto nos permite suponer que nos encontramos muy próximos a la consecución del objetivo.

Sin embargo, una mirada más precisa a los procesos administrativos permite constatar que subsisten problemas de superposición de funciones y duplicidad entre los tres niveles de gobierno, prevaleciendo la desarticulación sectorial, tanto entre los sectores como dentro de ellos. Esto motivó diferentes respuestas en los territorios. En el caso del Gobierno Regional de Arequipa, mediante una norma regional organizó las gerencias regionales sectoriales bajo la autoridad de una gerencia general, dependiendo directamente de la presidencia regional, ahora gobernatura, como una forma de neutralizar la dependencia de los sectores de los despachos ministeriales. A pesar de esto, aún persiste la desarticulación incluso a nivel intrasectorial, como en el caso del sector Agricultura, donde se ha visto la necesidad de implementar «articuladores» del sector en cada región para mantener niveles de coordinación entre sus Organismos Públicos Adscritos (OPA),

² Secretaría Nacional de Descentralización. *Resumen Ejecutivo. Informe anual. Balance de la Descentralización 2020*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), 2021.

como el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa), entre otros.

De otro lado, los sistemas administrativos que regulan los procesos de gestión en la administración pública son restrictivos y previstos para el control, limitando la innovación y la diversidad, e imponiendo severas restricciones a la autonomía económica y administrativa de los gobiernos regionales. Seis de esos sistemas están bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): abastecimiento, presupuesto, tesorería, contabilidad, inversión pública y endeudamiento, que no han resuelto temas de lucha contra la corrupción, no obstante su carácter y orientación³. Aquí aparece un viejo problema donde la eficiencia de la gestión parece oponerse a la vigilancia y control, pues al fortalecerse y complejizarse estos, decae la gestión, tal como lo muestran las evaluaciones de la ejecución presupuestal en los gobiernos regionales y locales. Lo mismo sucede con la corrupción, que se incrementa cuando se fortalece la fiscalización, o quizá se hace más detectable, tal como podemos constatar en la cantidad de autoridades de estos niveles sentenciados o enjuiciados por ese motivo, particularmente en el sur peruano.

Hace un tiempo se anunció un cambio en el modelo de gestión administrativa, pasando de una mirada del ejercicio de funciones a una de provisión de bienes y servicios, bajo un esquema de cadena de valor, para así fortalecer la articulación de todas las instancias involucradas en la prestación de servicios, lo que sería factible solamente en el marco de una reforma mayor y con la modernización del Estado (aún pendiente).

³ Glave, Marisa y Ballón, Eduardo. *Hacia una nueva narrativa descentralista. Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2021.

Política

La conducción del proceso descentralista fue afirmando gradualmente un carácter centralista. Se inició como un proceso concertador, conducido por el Consejo Nacional de Descentralización (CND), espacio que luego es sustituido, durante el segundo gobierno de Alan García, por la Secretaría de Descentralización de la PCM, debilitándosele, teniendo poco margen de acción dentro de las fuerzas descentralistas por el carácter disperso y débil de las regiones constituidas, así como por el propio peso del modelo económico que abonaba hacia la concentración del poder. El CND fue finalmente desactivado el 2007, suprimiéndose así una indispensable instancia de diálogo entre los tres niveles de gobierno.

Desde el 2016 se ha optado por establecer los GORE Ejecutivos como el mecanismo de articulación del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales. En la práctica, estos encuentros no han resuelto la ausencia de una conducción concertada e institucionalizada del proceso que permita analizar y tomar acuerdos sobre los puntos críticos de la reforma, vincular la descentralización a un cambio integral del Estado y avanzar hacia un enfoque territorial de la reforma descentralista⁴.

En la etapa reciente, el gobierno de Pedro Castillo puso en práctica la realización de los «gabinetes descentralizados», que obedecían, más bien, a su necesidad de recuperar respaldo político en las provincias para contrarrestar la arremetida de las fuerzas conservadoras que pugnaban por su vacancia desde el Congreso, el Poder Judicial y demás instancias del poder concentradas en la capital.

⁴ Azpur A., Javier. «La descentralización en los años de crisis del régimen político». En: **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Tiempos de incertidumbre*. Lima: **desco**, 2022.

En el balance, la Secretaría de Descentralización de la PCM señala como la mayor dificultad del proceso la fragmentación de la representación política, pues esta impide la consolidación de instancias de mediación y de poder que faciliten la interlocución entre los diferentes niveles de gobierno. Una vez más, aparece la fragilidad de los partidos políticos como el telón de fondo de la crisis de representación.

Adicionalmente, se constata el debilitamiento de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y de los Consejos de Coordinación Local (CCL) como espacios para la participación ciudadana en la descentralización, lo que se manifiesta en la gradual reducción del funcionamiento de esas instancias. A esto contribuye también el carácter solamente consultivo de las decisiones que se adoptan en esos espacios, lo que desincentiva la participación, mostrando desgaste y agotamiento.

A los mecanismos de participación ciudadana mencionados se suman, en los últimos tiempos, muchas otras instancias de participación vinculadas a temáticas de derechos ciudadanos o de índole medioambiental. Así, tenemos instancias como las comisiones ambientales regionales, agendas de la mujer, mesas de concertación para la prevención y sanción de la violencia contra la mujer, entre otras, que se desenvuelven únicamente en los aspectos sectoriales.

Por otro lado, los procesos de planificación concertada y elaboración de los presupuestos participativos, en el marco de una participación de carácter consultivo, también han fracasado en su propósito de constituir instrumentos efectivos de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales, con aun menor éxito en la creación de herramientas de soporte de la descentralización del país.

Fiscal

Transcurridas dos décadas, la dependencia de las regiones a las transferencias del nivel central prácticamente no se ha alterado, de tal manera que las relaciones de subordinación se mantienen. Esto en mayor medida en el caso de los gobiernos regionales, que tienen muy pocas posibilidades de recaudación de recursos, a diferencia de los gobiernos locales, que sí cuentan con la posibilidad de generar ingresos vía impuestos (como el predial) y tasas (como las de funcionamiento de negocios), principalmente las municipalidades de ámbito urbano.

Una característica de las transferencias de funciones en nuestro proceso de descentralización es la discrecionalidad y la escasez de recursos para su implementación, que estimularon las miradas cortoplacistas en los mandatos y una dinámica permanente de gestiones ante el MEF para obtener recursos.

En lo que corresponde a la distribución del presupuesto público, los avances son muy limitados, manteniéndose la preponderancia del gobierno central en la asignación del gasto corriente y del gasto de inversión, tal como se puede apreciar en el cuadro n° 1.

Cuadro n° 1
Asignación del gasto corriente y del gasto de inversión,
según nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Gasto corriente %	Gasto de inversión %
Nacional	65	67
Regional	23	15
Local	12	18

Fuente: Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

En el caso de las transferencias de recursos, tiene mucha importancia el canon (minero, gasífero y/o petrolero), cuya concepción inicial obedecía a la necesidad de compensar y beneficiar a los territorios de las zonas de extracción, deviniendo luego en una fuente de conflicto y con poco impacto en la disminución de las brechas, así como en motivo de discordancia entre las zonas de mayor pobreza y las regiones con mayor asignación de los recursos del canon. Por ejemplo, el año 2015 los cuatro departamentos con los mayores niveles de pobreza fueron Cajamarca, Huancavelica, Amazonas y Ayacucho, mientras que los departamentos que recibieron los mayores montos de canon fueron Áncash, Cusco, Moquegua y Arequipa. Se hace indispensable pues una revisión de los criterios de asignación del canon buscando la equidad, aunque sea este un tema difícil por las consecuencias políticas que trae (ya se cuenta con antecedentes de confrontación por ello). Así pues, nadie quiere disminuir sus asignaciones por ningún motivo.

Económica

El objetivo buscado de lograr una asignación eficiente de recursos mediante la descentralización económica ha colisionado con las limitaciones estructurales que supone el modelo neoliberal instaurado las últimas décadas. Este, al privilegiar las industrias extractivas y la agroexportación agrícola, en algunos rubros muy específicos, no ha favorecido la diversificación productiva ni el fortalecimiento del mercado interno, manteniendo las tradicionales relaciones asimétricas en el territorio, muy lejos de estimular cambios en el patrón de acumulación vigente. La idea central es evitar que el desempeño de nuestra economía no dependa de más de un 60% del comportamiento de los precios de los minerales.

Cabe recalcar que los desequilibrios internos no han mejorado y se han mantenido en concordancia con las brechas de competitividad de capital social y física en los territorios, situación

que ha motivado permanentes tensiones y conflictos ante la demanda social y la limitada presencia del Estado en la cobertura de servicios básicos.

Por otro lado, la informalidad en el empleo, que supera el 80%, y en las actividades económicas, como el comercio, el transporte y, particularmente, el incremento de la minería informal de oro, han sido fuente de conflictividad y violencia a pesar de que su dinámica se fortalece por la incapacidad del sistema de absorber a las/los miles de jóvenes que anualmente se suman a la fuerza laboral y que encuentran en estos sectores la única posibilidad de sobrevivencia.

El enfoque territorial

La Secretaría de Descentralización de la PCM reconoce que el proceso de descentralización estuvo orientado:

(...) desde una visión administrativa y sectorial que se enfocaba en la transferencia de las competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales, con una articulación vertical que buscaba fortalecer la articulación intergubernamental pero no necesariamente la multisectorial en el territorio.

Esta visión se habría corregido desde el 2016. A esto obedeció la instalación de las Agencias de Desarrollo Regional como instancias de articulación en los territorios, teniendo un efecto muy limitado por los estilos tradicionales de la gestión pública en el nivel regional.

Otra medida impulsada en esta dirección fue la promulgación de la ley n° 29768, Ley de la Mancomunidad Regional, donde se proponía la formulación de planes y articulación de políticas con un enfoque territorial sobre la base de espacios mayores a los límites departamentales, logrando registrarse a la fecha siete mancomunidades regionales, siendo de los casos más avanzados la Mancomunidad Regional de los Andes, que comprende las

regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Junín, y la Mancomunidad Regional Huancavelica - Ica.

En el caso del sur peruano, tenemos la Mancomunidad Regional Macrorregión Sur (ya registrada y reconocida mediante ordenanza regional en julio del 2016), integrada por los gobiernos regionales de Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna. Esta, a diferencia de las dos mancomunidades antes mencionadas, tiene niveles operativos mínimos, donde cada gobierno regional sigue ensimismado en la gestión de sus problemas internos.

La articulación en el sur peruano

El espacio del sur peruano, a lo largo de la historia, demandado permanentemente la descentralización del país, en contraposición al ejercicio de poder concentrado en Lima, primero como sede del poder y de la administración del virreinato durante toda la Colonia, y, posteriormente, con muy pocos cambios, como la capital durante la era republicana.

Al mismo tiempo, el espacio macrorregional del sur peruano tiene una amplia y documentada trayectoria de articulación y relaciones de complementariedad transversal, que se acentuaron desde fines del siglo XIX con la construcción del Ferrocarril del Sur, culminado en 1885, y que se ampliaron a fines del siglo XX con la construcción de la carretera Interoceánica, con el ramal Urcos - Ocongate - Quincemil - Madre de Dios, y el ramal Juliaca - San Gabán - Madre de Dios.

En época más reciente, a fines de los 90, como consecuencia de la severa recesión productiva, con la industria semiparalizada en Arequipa y el Sur, se produjo la iniciativa de las cámaras de comercio (lideradas por la Cámara de Industria y Comercio de Arequipa) y las municipalidades provinciales (lideradas por la municipalidad provincial de Ilo), que desarrollaron numerosos

encuentros macrorregionales al calor de los cuales se fue afirmando la idea de la Macrorregión Sur, logrando dotarse de una cierta organicidad, correspondiendo a la Cámara de Industria y Comercio de Arequipa la secretaría técnica. En esa ocasión, los pedidos tenían un carácter básicamente tributario o fiscal, exigiendo al gobierno central medidas que aliviasen la crisis productiva, al mismo tiempo que representó la reactivación de las demandas descentralistas del sur andino en cuanto a la distribución del poder.

En este proceso se identificaron también proyectos estratégicos de impacto macrorregional, como el gasoducto Sur Peruano, el desarrollo de la industria petroquímica, el fortalecimiento del par portuario Ilo - Matarani, el circuito turístico Machu Pichu - Parque Manu - Lago Titicaca, el circuito turístico del Valle del Colca, el Proyecto Majes Siguan II y las complementariedades productivas y de servicios en este amplio territorio.

Sin embargo, la profundización de la crisis política y la corrupción han diluido estas iniciativas, fracasando los sucesivos intentos de los cuatro últimos períodos de los gobiernos regionales por avanzar en la puesta en marcha de la Mancomunidad Regional Macrorregión Sur, más allá de la suscripción de las actas de constitución y de la declaración del propósito.

El propósito declarado en los varios intentos de conformar la mencionada mancomunidad fue:

(...) la prestación de servicios y la ejecución de obras o proyectos de inversión pública, priorizados en consenso por los gobiernos regionales que la conforman, en el marco de la articulación de recursos y capacidades, con la finalidad de promover el desarrollo regional y el proceso de regionalización.

Propósito loable en todo sentido pero insuficiente para superar la fragmentación social y política de los actores de cada región.

La población de la Mancomunidad Regional Macrorregión Sur se ha pronunciado reiteradamente en los procesos electorales de estas últimas décadas por una demanda de cambios, siendo

permanentemente defraudados por el incumplimiento de las promesas electorales. El estallido social que desde el 7 de diciembre del año pasado estremeció al país ha mostrado, una vez más, la inconformidad con las desigualdades que prevalecen en el sistema político y el malestar por las brechas sociales y económicas existentes en el territorio nacional, brechas que el actual proceso de descentralización ha fracasado en aliviar o reducir.

A modo de conclusión

Transcurridos 20 años de la implementación de la descentralización, todos los estudios al respecto de dicho proceso concluyen que existen múltiples dificultades para avanzar hacia una efectiva modificación de la estructura de poder y a la disminución de los desequilibrios en la prestación de los servicios a los ciudadanos y ciudadanas, panorama más sombrío ante la profundidad de la crisis política por la cual atravesamos, con poderes del Estado deslegitimados, partidos políticos reducidos a franquicias electorales y corrupción generalizada, ante lo cual correspondería replantear totalmente la reforma descentralista.

Las consecuencias de la improvisación de este intento de descentralización basado en los antiguos departamentos no se han podido resolver con las sucesivas gestiones y Gobiernos que vinieron después, ni con las normas complementarias para ampliar las transferencias de funciones y competencias, ni con las instancias creadas para el apoyo al proceso descentralista desde la PCM.

Es por ello que es imperioso iniciar una amplia discusión sobre la delimitación territorial con base en la conformación de macrorregiones, pues en los últimos años, por la fuerza de la realidad, van avanzando hacia su articulación económica por la ampliación de infraestructura vial y el desarrollo de los mercados. De esta manera, la fuerza de los hechos va imponiendo las realidades macrorregionales en el Sur, Centro y Norte del país.

A continuación, con el ánimo de fomentar el debate sobre la forma de delimitación territorial más adecuada para la descentralización, presentamos en el cuadro n° 2 una propuesta de cinco posibles macrorregiones formadas en base a una articulación geoeconómica más «natural».

Cuadro n° 2
Propuesta de cinco macrorregiones

Macrorregión	Producto Bruto Interno (PBI) %	Población (%)	Superficie (%)
<i>Norte</i> (Tumbes, Piura, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Amazonas, San Martín y Áncash)	21.3	29.5	18.7
<i>Centro</i> (Huánuco, Junín, Pasco, Huancavelica, Ayacucho, Ica y Ucayali)	13.4	15.4	23.1
<i>Sur</i> (Puno, Cusco, Madre de Dios, Tacna, Moquegua, Apurímac y Arequipa)	17.9	16.4	26.1
<i>Lima - Callao</i>	45.8	35.7	2.7
<i>Loreto</i>	1.6	3.0	28.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2022.

De esta manera, podrían configurarse espacios geoeconómicos con relaciones de complementariedad que fortalezcan sus potencialidades y permitan redefinir las relaciones con el poder central, y así afrontar con mayor fortaleza los desafíos de reducir las desigualdades en el territorio y establecer mejores condiciones

de negociación y distribución del poder, construyendo nuevas visiones como parte de un esfuerzo mayor que involucra la reforma del Estado.

Recientemente, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) ha propuesto una delimitación de cuatro macrorregiones luego de una amplia consulta entre los actores privados⁵, con el propósito de elaborar agendas macrorregionales de desarrollo que enfatizen el desarrollo productivo. Ello coincide con la propuesta que formulamos, salvo en la que denominan la macrorregión Oriente, que incluye los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios. Estos dos últimos departamentos en realidad se hallan articulados a las macrorregiones Centro y Sur, respectivamente, como consecuencia del desarrollo de la infraestructura vial y los flujos comerciales.

En el cuadro n° 3 podemos observar la gran diferencia de los pesos específicos de cada una de las actuales regiones frente a Lima - Callao con respecto a su participación en el Producto Bruto Interno (PBI), la población y la superficie territorial, consecuencia de las asimetrías de desarrollo nacional. Frente a ello, el establecimiento de áreas mayores para la gestión del territorio permitiría contar con una mejor base material para revertir el curso centralista.

⁵ Sociedad Nacional de Industrias (SNI). *Perú Regiones al 2031*. Lima: SIN, 2022.

Cuadro n° 3
**Estructura porcentual del Producto Bruto Interno (PBI),
población y superficie por regiones y macrorregiones**

	PBI %		Población %		Superficie %
	2007	2017	2007	2017	
Macronorte	22.0	21.3	29.8	29.5	18.7
Tumbes	0.6	0.5	0.7	0.8	0.4
Piura	4.3	4.4	6.1	6.3	2.8
Lambayeque	2.3	2.6	4.1	4.1	1.1
Cajamarca	2.8	2.5	5.1	4.6	2.6
La Libertad	5.0	4.8	5.9	6.1	2.0
Amazonas	0.6	0.7	1.4	1.3	3.1
San Martín	1.1	1.2	2.7	2.8	4.0
Áncash	5.3	4.6	3.9	3.7	2.8
Macrocentro	12.0	13.4	16.3	15.4	23.1
Huánuco	1.1	1.2	2.8	2.5	2.9
Junín	3.1	3.2	4.5	4.2	3.5
Pasco	1.9	1.1	1.0	0.9	2.0
Huancavelica	0.8	0.8	1.7	1.2	1.7
Ayacucho	1.0	1.3	2.2	2.1	3.4
Ica	3.0	4.9	2.6	2.9	1.7
Ucayali	1.0	0.9	1.6	1.7	8.0

	PBI %		Población %		Superficie %
	2007	2017	2007	2017	
Macrosur	17.1	17.9	16.6	16.4	26.6
Puno	2.0	2.2	4.6	4.0	5.2
Cusco	3.7	4.4	4.3	4.1	5.6
Madre de Dios	0.6	0.4	0.4	0.5	6.7
Tacna	1.8	1.5	1.1	1.1	1.3
Moquegua	2.6	1.8	0.6	0.6	1.2
Apurímac	0.6	1.6	1.5	1.4	1.6
Arequipa	5.8	6.0	4.2	4.7	4.9
Lima - Callao	46.5	45.8	34.0	35.7	2.7
Lima	41.9	41.1	30.8	32.3	2.7
Callao	4.6	4.7	3.2	3.4	0.0
Loreto	2.4	1.6	3.3	3.0	28.8
Total nacional %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total en montos(*)	319 693	647 668	27 412 157	29 381 884	1 279 856

(*) PBI en millones de soles corrientes. Población en habitantes. Superficie en km².

Fuente: INEI, 2022.

En perspectiva, tenemos la tarea de promover un amplio debate en los espacios regionales, con participación de la academia, partidos políticos y líderes sociales y empresariales, para abordar la tarea de un nuevo proceso de descentralización, basado en la evaluación objetiva de los territorios y apoyado en la amplitud de recursos que nos brinda la tecnología, formulando las propuestas base para

la construcción de macrorregiones que, con toda su complejidad, visiones consensuadas en los territorios y nuevos imaginarios, se desarrollen sin anular las identidades departamentales que han frenado hasta hoy la configuración política de estos espacios mayores.

**Comités de vigilancia y control de los
presupuestos participativos. Aportes contra la
corrupción en la región Junín**

Alejandro Arrieta D.

Sumilla

La presente investigación tuvo como objetivo analizar el desenvolvimiento de los comités de vigilancia y control, y sus aportes en la lucha contra la corrupción en la ejecución de los acuerdos de los presupuestos participativos en Junín, para lo cual se realizó una revisión de información de los últimos cuatro años: 2017, 2018, 2019 y 2022 (el 2020 y el 2021 el presupuesto participativo no se desarrolló por la pandemia). Este texto se divide en cuatro segmentos: (i) la corrupción en el Perú y en la región Junín, de acuerdo a los informes que exhiben el problema creciente; (ii) el control del presupuesto participativo y el nivel de participación de las/los agentes en representación de la sociedad civil anualmente; (iii) las funciones reales desplegadas por el comité de vigilancia y control en la región; y (iv) algunas conclusiones en función de los hallazgos.

La corrupción en el Perú y en la región Junín

El Perú es un país afectado por la corrupción, siendo esa una de las principales causas de la poca credibilidad de la ciudadanía en las instituciones del Estado, lo que impacta negativamente en el ejercicio público, en las oportunidades de desarrollo y en el fortalecimiento de la democracia. De acuerdo al informe del primer semestre del 2022 presentado por la Contraloría General de la República (CGR), se han producido una serie de incidentes de corrupción que involucraban a 2093 funcionarias/funcionarios públicos en hechos irregulares, con responsabilidad administrativa, civil y penal . Así también, se constató un perjuicio económico de más de veinticuatro mil millones de soles (S/ 24 262 964 827) a nivel del gobierno general, conforme a las intervenciones de control previo, simultáneo y posterior realizados a través de operativos a nivel nacional, regional y local por las auditorías de la CGR¹.

¹ Ver: «Perú perdió más de S/ 24 mil millones en 2021 por corrupción e inconducta funcional». *gob.pe*, Lima, 6 de julio del 2022. En: rb.gy/149mg

Gráfico n° 1
Funcionarias/Funcionarios con presunta responsabilidad



Resultados tomados de la Contraloría General de la República (CGR), 2022. Ver en: rb.gy/pmk9s

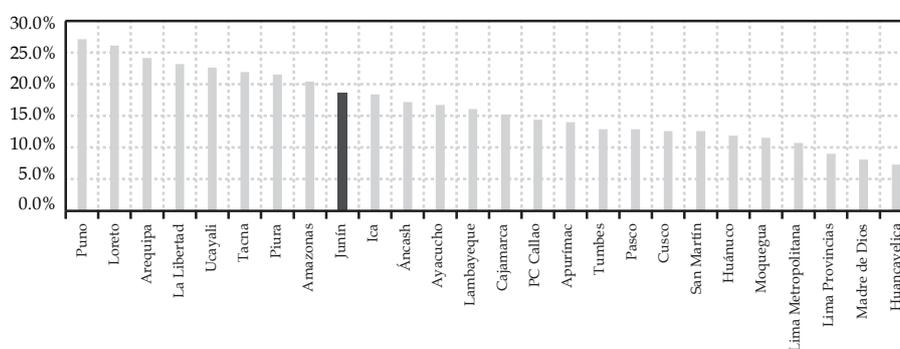
Asimismo, de acuerdo al balance anual del 2021 elaborado también por la CGR, la región Junín se encuentra en el *top 10* del *ranking* de incidencia del perjuicio económico extrapolado por regiones, después de Amazonas y por encima de Ica, ocupando el noveno lugar, con una pérdida de más de 690 millones de soles (S/ 696 000 091), alcanzando un 18.6%² por el nivel alto de corrupción e inconductas funcionales, encontrándose la mayoría de irregularidades en la ejecución de obras públicas. Un ejemplo de ello se dio en el mes de marzo del 2022, en el marco del Megaoperativo de Control en Junín, realizado por la CGR, donde se encontró un perjuicio por más de dos millones de soles (S/ 2 709 774) en la ejecución de la obra del I.E. Mariscal Castilla³. De acuerdo a la auditoría de cumplimiento, el avance de dicho proyecto no superaba el 10% de ejecución física, involucrando a ocho funcionarias/funcionarios del gobierno regional, con

² Resultados tomados de la Contraloría General de la República (CGR), 2022. Ver en: rb.gy/pmk9s

³ Ver: «Identifican perjuicio económico de más de S/ 2 millones en obra del Colegio Mariscal Castilla». *gob.pe*, Huancayo, 15 de marzo del 2022. En: rb.gy/sbt89

responsabilidades administrativas y penales, por suscribir el contrato para la ejecución de los módulos de la institución educativa sin tener competencia para ello y no habiendo verificado la validez de la garantía presentada por el contratista.

Gráfico n° 2
Perjuicio extrapolado por regiones, 2021



Resultados tomados de la CGR, 2022. Ver en: rb.gy/pmk9s

Queda claro que la corrupción impacta negativamente los distintos procedimientos de la provisión de bienes y servicios públicos, exhibiendo la colusión entre las/los funcionarios públicos, supervisores y contratistas, siendo este triángulo el que sienta las bases de la corrupción, empeorando significativamente el sistema nacional, ya que reduce el acceso a servicios de calidad, afectando de manera directa los costos de oportunidad de desarrollo.

Diversos estudios realizados en los últimos años coinciden en señalar a la corrupción como un fenómeno complejo en el que los análisis deben considerar dimensiones que trasciendan lo jurídico e involucren múltiples actores públicos, sociales y económicos. Así, también, se han realizado estudios para determinar si con el proceso de descentralización del país, iniciado en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), se avanzó en profundizar la democracia y si se generaron estrategias para controlar la

corrupción, dado el incremento del manejo de recursos de los gobiernos subnacionales. Lamentablemente, e independientemente de los fines, se puede afirmar que casi todos los gobiernos regionales tienen funcionarios/funcionarias con denuncias o procesos de investigación en curso⁴.

Un elemento central en estos procesos tiene que ver con el grado de involucramiento de la ciudadanía. Es por ello que en este artículo se analiza el funcionamiento de una instancia de control y vigilancia ciudadana, a fin de contribuir a la reflexión sobre los mecanismos de participación en la rendición de cuentas e inhibición de actos de corrupción.

Control del presupuesto participativo y el nivel de participación de las/los agentes

Los principios del estado de derecho se resumen particularmente en el respeto de la dignidad humana, porque una sociedad políticamente organizada exige un orden propicio para la eficaz gestión democrática y compartida. En este sentido, resulta esencial que la ciudadanía no solo conozca sus deberes y derechos, sino que se involucre de manera decidida en el seguimiento y toma de decisiones en los actos ejercidos por las instituciones públicas. En el Perú, la participación ciudadana a través de los mecanismos de control y fiscalización ha venido funcionando desde que se

⁴ Existen diversos estudios al respecto. Por ejemplo, ver: Došek, Tomáš; Quiñón, Aaron y Elías Pineda, María Belén. *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. Documento de trabajo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Fundación Hanns Seidel, 2022. En: rb.gy/d0sco

También ver: Vega Luna, Eduardo Ernesto; Rojas Medrano, José Carlos; Elías Ayay, Lorena Yalú; Koechlin Costa, José Guillermo y Solórzano Salleres, Ximena del Rosario. *El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Konrad Adenaur - Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), 2019. En: rb.gy/v06ge

promulgó la ley n° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, el año 2003.

El proceso de presupuesto participativo en el Perú fue definido como «(...) un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre el Estado y la sociedad civil». 20 años después, los diversos balances realizados muestran un generalizado pesimismo con respecto a la delegación de poder e involucramiento de la ciudadanía de manera activa en la gobernanza de los territorios, haciéndose hincapié en la formalidad en que este proceso se ha convertido⁵.

En dicho marco se conforman los comités de vigilancia y control del presupuesto participativo, normados en la Ley Marco de Presupuesto Participativo como mecanismos de vigilancia, los cuales son elegidos por las/los agentes participantes inscritos para el proceso.

Actualmente, el sistema de participación ciudadana de la región Junín se encuentra debilitado por diversos factores, siendo dos los más relevantes: (i) la pérdida de credibilidad y de interés de las/los líderes de la sociedad civil en el proceso de presupuesto participativo, por no ejecutarse las obras acordadas ni cumplirse con los acuerdos formalizados; y (ii) la falta de interés del gobierno regional en fortalecer las capacidades y brindar asistencia técnica a las personas integrantes del comité de vigilancia y control. Esta situación desmotiva a participar en el proceso y ser parte de los comités de vigilancia ciudadana, lo cual ha generado una disminución considerable en la cantidad de agentes participantes en los últimos años.

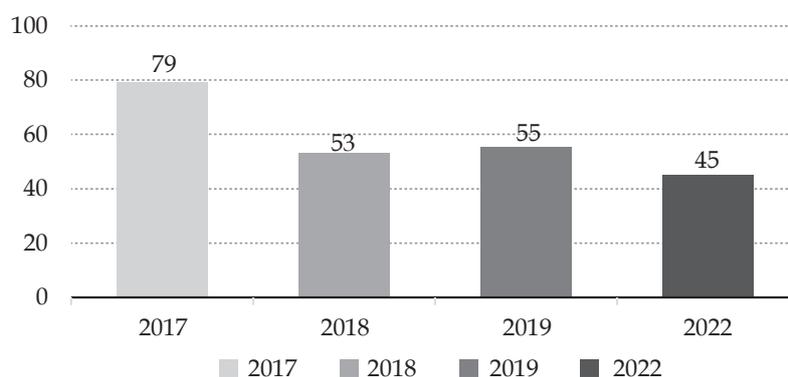
A inicios del 2017, tras la convocatoria anual al total de agentes participantes de la región, se presentaron solo 79 agentes dispuestos

⁵ Ver: McNulty, Stephanie. «Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo». *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol. 6, n.º 11. Lima: PUCP, 2019, pp. 7-30. En: rb.gy/1vvwn

a participar e integrarse en los comités de vigilancia. Si bien en este caso la participación de las/los agentes fue relativamente alta para lo que pasaba en ese momento, muestra una gran disminución en comparación al año 2016, cuando participaron 180 agentes, tendencia a la baja que puede estar asociada al incumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo basado en resultados, además de los indicios de corrupción que se encontraron por parte de las/los funcionarios del gobierno regional en esos años. Es así que para el 2018 solo se inscribieron 53 agentes. Posteriormente, se daba inicio al año 2019 con nuevos representantes políticos y nuevas prioridades de la gestión, que en un principio dentro de sus propuestas manifestaban generar los niveles de transparencia y acceso a la información pública necesarios para promover la participación de la sociedad civil, razón por la cual creció el interés, inscribiéndose al proceso 55 personas, seguramente con la motivación de conseguir el presupuesto necesario para sus propuestas de desarrollo. Al siguiente año, 2020, se produce una gran inestabilidad política, social y económica a causa de la pandemia de COVID-19, motivo por el cual se suspende la convocatoria para la inscripción de los agentes participantes y designación de las/los miembros del comité de vigilancia y control del presupuesto participativo basado en resultados 2020-2021.

El año 2022, el país se encontraba en búsqueda de estabilidad luego de los destrozos ocasionados por la pandemia. En ese sentido, se realizaron diversas acciones para reabrir espacios de diálogo y concertación, entre ellos el presupuesto participativo. En la región Junín se presentaron solo 45 agentes participantes, situación que resulta especialmente lamentable dada la disminución del interés de la ciudadanía en intervenir tanto en este proceso como en cualquier tipo de asunto público.

Gráfico n° 3
Totalidad de agentes participantes de la región Junín
(2017-2022)



Elaborado a partir de información de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Junín, 2022.

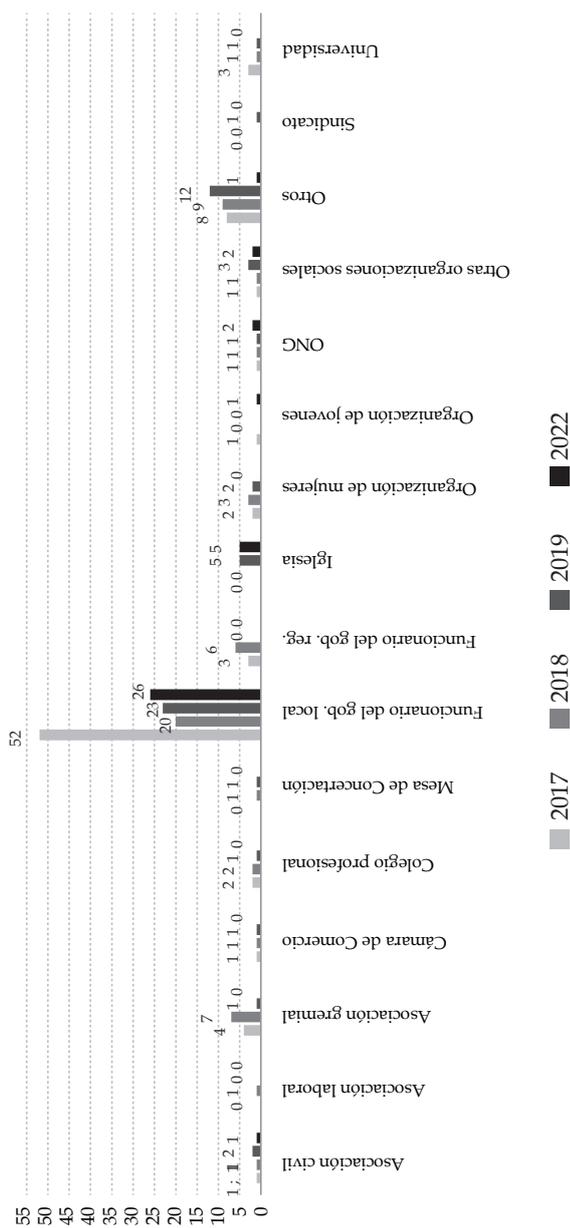
El actual contexto nos permite analizar el problema de fondo: la desconexión entre el gobierno y las/los ciudadanos, componente que no es nuevo en las democracias vigentes. Por ello, la administración pública tiene el desafío de involucrar a la población en los espacios participativos y darle valor público.

En este sentido, existen una serie de obstáculos que debilitan la consolidación de la participación: i) falencias en el acceso a la información pública, indispensable para generar valor e interés en las/los ciudadanos; ii) apatía y falta de compromiso de la sociedad civil; y iii) falta de comprensión del alcance de la participación ciudadana por parte de las/los decisores políticos. Cabe recalcar que estos obstáculos son a la vez oportunidades para impulsar el cambio, garantizando su sostenibilidad a largo plazo.

Las convocatorias de agentes participantes analizadas en este trabajo comprenden los años 2017, 2018, 2019 y 2022, con una tendencia a la baja cada año, a pesar de que se siguió contando con la participación del sector público y privado, la mesa de concertación, organizaciones sociales y otras instituciones de la región. Así pues, el involucramiento de la ciudadanía no es contundente, con una representación escasa e insuficiente, ya que es limitada la participación de la población, explicándose así el copamiento de espacios de concertación por parte de funcionarias y funcionarios de los gobiernos subnacionales. Cabe recalcar en este punto que, a diferencia de lo que ocurre con la ciudadanía, la participación de funcionarios y funcionarias locales es mayor y constante en estos espacios.

Esta situación de desinterés no se aprecia solo en Junín, sino en el conjunto de regiones. En estos años, no ha existido la voluntad política de los distintos gobiernos de turno por fortalecer el proceso de participación ciudadana, es más, el segundo gobierno de Alan García intentó desmontar la práctica del presupuesto participativo.

Gráfico n° 4
Número de agentes participantes por cada año
del presupuesto participativo
(2017-2022)



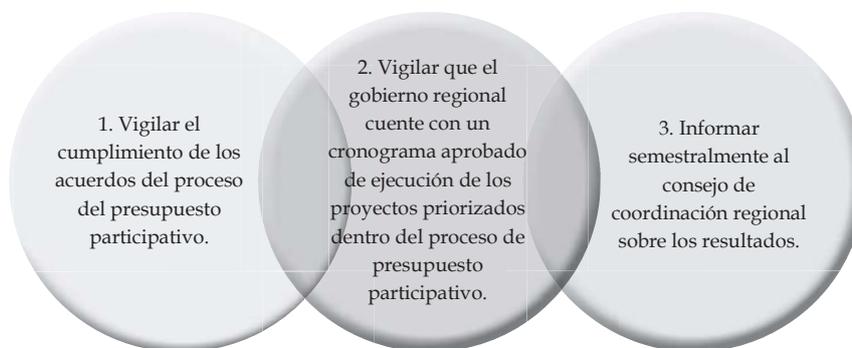
Elaborado a partir de información de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Junín, 2022.

Funciones reales desplegadas por los comités de vigilancia y control en la región Junín

Los comités de vigilancia y control son conformados para hacer seguimiento de los acuerdos arribados en el marco del proceso de presupuesto participativo basado en resultados, así como para velar por la transparencia, participación y control social, garantizando que los procedimientos de la prestación de servicios públicos suministrados por el Estado se den de la manera correcta en la gestión del servicio a la comunidad. Es pertinente resaltar que este derecho define el papel de la participación ciudadana en los asuntos públicos, consagrándose como principio y deber en el ejercicio por parte de los ciudadanos y ciudadanas.

Gráfico n° 5

Principales funciones de los comités de vigilancia y control



Elaborado a partir de información del Gobierno Regional de Junín, 2022.

El gráfico n° 5 permite visualizar las tres funciones sustanciales de los comités de vigilancia y control con el propósito de identificar en qué medida guardan relación con las funciones genuinas que ejecutan los comités, en el marco de la vigilancia a la implementación de los acuerdos y compromisos arribados en el taller de formalización de acuerdos.

1. Su primera función es vigilar el cumplimiento de los acuerdos del proceso del presupuesto participativo, fundamentalmente para verificar que los proyectos priorizados se ejecuten. En todos estos años, si bien el presupuesto participativo basado en resultados ha priorizado proyectos, muchas veces estos no llegan a ejecutarse por no contar con los recursos necesarios dado que no se les asigna un monto específico en el marco de este proceso. Si bien es cierto que esa situación, de proyectos «dejados a la deriva», se presenta reiterativamente, los comités de vigilancia y control no los evidencian ni informan sobre ellos básicamente por desconocimiento de sus funciones, lo que ha ido minando la legitimidad de los procesos.

(...) los comités de vigilancia si bien es cierto están designados o son integrados por las organizaciones de la sociedad civil, muchas veces no tienen mayor interés en participar o en fiscalizar, siempre y cuando de repente no ven reflejados algunos intereses de ellos, no reciben ni un incentivo, no tienen un apoyo. Entonces, no lo ven tan relevante y no cumplen cabalmente su función. Yan Oré, responsable del proceso de presupuesto participativo del Gobierno Regional de Junín.

Es así que el proceso de presupuesto participativo basado en resultados pierde credibilidad y fiabilidad ante la sociedad civil, porque, entre otros elementos, los comités de vigilancia y control no despliegan sus funciones principales, siendo una fundamental la de informar sobre la situación de los proyectos priorizados. Esta es pues quizá la razón más importante por lo que en estos últimos años se ha reducido enormemente la participación ciudadana. En el caso del Gobierno Regional de Junín, a ello se le suma que no brinda soporte a los comités de vigilancia y control, el cual podría darse con una serie de acciones estratégicas con Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Toda

esta situación denota que el Gobierno Regional de Junín ha ido excluyendo la importancia de la participación de la sociedad civil como un mecanismo de transparencia, apartándose de las necesidades genuinas de la población.

El gobierno regional debiera de informar la cantidad de proyectos que se priorizaron en el presupuesto participativo. Las audiencias públicas de rendición de cuentas no son las adecuadas, no solamente de ahora, sino de gestiones anteriores. No dan información de los proyectos priorizados y menos la situación financiera de cada proyecto que se viene ejecutando. Fred Matos, secretario técnico regional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - Junín.

2. Una segunda función es la de asegurarse de que el gobierno regional cuente con un cronograma aprobado de los proyectos priorizados en el presupuesto participativo basado en resultados. En este caso, el Gobierno Regional de Junín no socializa el cronograma de ejecución de proyectos. Esta omisión es reiterativa en las distintas gestiones, siendo un elemento adverso para el trabajo de vigilancia de los comités. Además, esta forma de trabajo evidencia un limitado diálogo entre los funcionarios del Gobierno Regional de Junín y las/los integrantes del comité de vigilancia al ejercer esta labor.

Es escasa la información de los funcionarios del gobierno regional que brindan sobre determinados proyectos que se aprobaron en el presupuesto participativo. Ellos saben que al culminar la elaboración del proyecto deben informarnos sea por el teléfono o correos; sin embargo, no es así, esto crea un clima de insatisfacción en el comité. Adolfo Victorio, presidente de la Asociación Civil Centro de Investigación y Desarrollo de Chinchaycocha.

Tal como se indica, para fortalecer este mecanismo de vigilancia es necesaria la socialización del cronograma de ejecución de proyectos, el cual nos marcará la pauta para efectos de hacer vigilancia. Además, esta acción permitiría

que los comités desplieguen una de sus funciones de manera adecuada.

3. La tercera función del comité de vigilancia y control es informar anualmente al consejo de coordinación regional sobre los resultados de la vigilancia. Este informe o reporte de vigilancia debe ser socializado por los gobiernos regionales en las audiencias de rendición de cuentas que desarrollan, además de generar mecanismos para que esta información sea difundida en la sociedad. Lamentablemente, según el balance obtenido para nuestro caso, se muestra que el comité de vigilancia y control de Junín no brinda dicho informe, entre otros elementos porque hay un desconocimiento de sus funciones, lo que se agrava por la poca voluntad de las/los funcionarios producto de una desidia en impulsar mecanismos de transparencia de las gestiones del gobierno regional. Todos estos elementos, poco vinculantes, no toman mayor fuerza porque el marco normativo establece que el informe anual de vigilancia debe entregarse de manera voluntaria y no obligatoria. Entonces, se evidencia que hay un vacío legal que urge modificar para que la participación de los comités de vigilancia y control sea efectiva. Al respecto, se menciona:

No hemos participado porque la ley no obligaba a generar informes periódicos de rendición de cuenta de los comités. Más bien hemos participado en el proceso de selección de dirigentes del consejo de coordinación local provincial, quien se encarga de hacer cumplir todos los proyectos para el 2023-2025. Justo Chacahuamán, presidente de la Asociación Chanchamayo (ACHA).

Cabe mencionar que los integrantes del comité de vigilancia y control de Junín desconocen las funciones del comité y el marco legal de los presupuestos participativos basados en resultados. Este desconocimiento, incluso en funciones

básicas como el de dar cuenta del cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el proceso de presupuesto participativo, es responsabilidad de Gobierno Regional de Junín, pues este no gestiona capacitaciones a las/los integrantes del comité para que puedan cumplir con su rol fiscalizador. Lo mencionado nos hacen inferir que este mecanismo de transparencia de la información y para evitar actos de corrupción no se desarrolla adecuadamente en gran medida por la desidia de las distintas autoridades que han estado en el Gobierno Regional de Junín.

Cuando el comité de vigilancia evidencia de que no se están cumpliendo ni respetando los acuerdos asumidos en el presupuesto participativo, ellos pueden presentar su informe o pueden acudir a los consejos regionales para que, por intermedio de ellos, se haga también la verificación correspondiente y se pueda hacer la fiscalización que corresponde a su función. Yan Oré, responsable del proceso del presupuesto participativo del Gobierno Regional de Junín.

En resumen, la presentación del informe o reporte que deben emitir los comités de vigilancia sobre sus hallazgos se ha visto afectada por tres motivos principales: (i) al no existir ninguna mención que haga dar cuenta de ello, puesto que su misma legitimidad no está establecida como tal en la Ley Marco de Presupuesto Participativo; (ii) el efecto que tuvo en el cumplimiento de las funciones del comité la disminución de la participación de la ciudadanía en el proceso a través de los años; y (iii) por el desinterés de las mismas instituciones encargadas de que los comités de vigilancia sigan prevaleciendo.

Algunas conclusiones en función de los hallazgos

1. En nuestro país la corrupción ha llegado a todos los ámbitos del sector público, ya sea por formas inadecuadas

- de gestión y/o por grupos de poder en los diferentes niveles de gobierno. Bajo esta perspectiva, la corrupción en Junín viene jalando una cadena muy pesada desde hace muchos años, motivo por el cual se encuentra en el *top 10* del *ranking* nacional por su incidencia del perjuicio económico extrapolado por corrupción. Además, los comités de vigilancia y control no son un mecanismo efectivo de representación de la sociedad civil para efectos de visibilizar actos de corrupción. Si bien es cierto que su concepción y creación está orientado a dar cierta potestad a la ciudadanía para efectos de hacer vigilancia, el descuido de las distintas gestiones del Gobierno Regional de Junín, así como de otros gobiernos regionales a lo largo del país, hace que el marco legal no tome fuerza y que estos espacios sean inoperantes y conformados solo por cumplir. Es por ello que estos procesos han ido perdiendo legitimidad, existiendo la imperiosa necesidad de buscar asesoramiento antes de una participación activa en los comités de vigilancia y control, para tener claros temas de presupuestos, marco legal, objetivos y funciones (por ejemplo, sucede mucho que los presupuestos no son verificados antes de ser aprobados).
2. La socialización y comunicación es muy importante para cualquier acuerdo que se tenga previsto. En este caso, el Gobierno Regional de Junín y los comités de vigilancia y control deben fortalecer el diálogo entre ellos acerca del cronograma de ejecución de proyectos, para así vigilar y constatar que todos los proyectos en beneficio de la población se cumplan en el plazo establecido, que el monto de la ejecución sea tal cual se ha calculado y que no haya desbalances económicos. Además, esta acción permitiría que los comités desplieguen sus funciones de manera adecuada dentro sus labores. Porque las experiencias recientes y pasadas han demostrado que el

trabajo coordinado entre dos partes es fundamental para el desempeño de las funciones de ambos. Un desacuerdo en una de las partes puede generar descontento, tal como sucede en la actualidad en la región Junín, en donde se observa una gran desmotivación en el comité y un trabajo descoordinado con el gobierno regional, lo que complica una función inadecuada de los comités de vigilancia y control.

3. La información obtenida por los comités de vigilancia y control es difundida de manera casi silenciosa entre algunas ciudadanas y ciudadanos ligados a temas de interés muy específicos, cuando la difusión de los hallazgos son la parte central del sistema de vigilancia, por lo que deberían ser difundidos a la ciudadanía en general, ya que los impactos de las decisiones que se van a tomar van directamente hacia ella. Es por eso que sería conveniente presentar el informe detallado donde se da cuenta de los resultados de la vigilancia en todos los medios de comunicación existentes en la región (aplicativos web, página web, redes sociales, radio, televisión, guías, folletos, etc.), para que la sociedad civil pueda tener conocimiento sobre los temas abordados y, de esta manera, también poder generar mayor conciencia en la población y que se logre involucrar a más agentes en estos temas de participación, con el fin de que las mismas instituciones públicas, como el Gobierno Regional de Junín, no imposibiliten la capacidad de respuesta del comité de vigilancia y control, y menos se muestren indiferentes frente a su función para ejercer el principio de vigilancia.

Notas de autoras y autores

Alejandro Arrieta D.

Licenciado en antropología por la Universidad Nacional del Centro del Perú. Egresado de la Maestría en Solución de Conflictos del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres (USMP). Especialista en planeamiento estratégico, territorial e institucional. Con más de 15 años de trayectoria como gestor social en comunidades campesinas y nativas, amplia capacidad de relacionamiento y negociación con líderes, lideresas de la sociedad civil, autoridades comunales, locales y regionales. Actualmente se desempeña como director ejecutivo del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo Andino Amazónico - **descocentro**.
aarrieta@descocentro.org.pe

Epifanio Baca T.

Magister en Economía, con experiencia en investigación y docencia en temas de economía y desarrollo regional, desarrollo rural, gestión pública descentralizada, transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas. Amplia experiencia en el análisis y seguimiento del sector extractivo en sus dimensiones económica, fiscal y socioambiental, principalmente de la minería. Desde el 2005 realiza el monitoreo de la generación, distribución y uso de la renta de las

industrias extractivas (minería, gas y petróleo) en el Perú. Integrante de la Comisión Nacional EITI Perú como representante de la sociedad civil y ex integrante del Consejo Internacional del EITI Global. Actualmente es coordinador nacional del proyecto Reforzando la transparencia y las buenas prácticas en el sector extractivo, del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

ebaca@propuestaciudadana.org.pe

Eduardo Ballón E.

Antropólogo. Especialista en movimientos sociales, sistema político y participación ciudadana. En los últimos años estuvo dedicado a monitorear y analizar el impacto del superciclo de precios en las reformas institucionales en los países andinos. Expresidente de **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, y de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Fue Viceministro de Desarrollo Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMP) y secretario técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Consultor de distintos proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y distintas agencias privadas de cooperación al desarrollo. Tuvo a su cargo la coordinación ejecutiva del Grupo Propuesta Ciudadana y actualmente es investigador principal de **desco**. Ha escrito diversos textos sobre movimientos sociales, descentralización e industrias extractivas.

eballon@desco.org.pe

Humberto Campodónico Sánchez

Ingeniero industrial por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y magíster en Economía del Desarrollo por la Universidad de París I (Panteón-Sorbona). Catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Es miembro del directorio de Rights and Resources Group (RRG). Ex presidente del directorio de Petroperú. Ha sido asesor regional de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), Naciones

Unidas. Es miembro del Consejo Asesor del Natural Resources Governance Institute (NRGI, Nueva York). Investigador principal de **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, y columnista económico del diario La República. Autor de diversos libros sobre energía (petróleo y gas natural), economía internacional y comercio. hcampodonicos@yahoo.com

Edgardo Cruzado S.

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con maestría en Políticas Públicas y Desarrollo Territorial por la Universidad de Palermo y Deusto. Ha sido investigador en **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, y en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca). Actualmente es profesor ordinario de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la PUCP. En los últimos años ha trabajado en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como Secretario de Descentralización y como Viceministro de Gobernanza Territorial. Además, ha sido jefe del Gabinete de Asesores del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). edgardo.cruzado@gmail.com

Moraima Espinoza P.

Economista de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Está cursando la maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Pacífico. Tiene experiencia en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque territorial, descentralización, articulación intergubernamental y gobernanza. En los últimos años ha laborado en la Secretaría de Descentralización y en el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Actualmente trabaja en el Gabinete de Asesores del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). moraimaep16@gmail.com

Ronal Fernández B.

Ingeniero civil por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA). Master en Gestión de Proyectos Hidráulicos por la Universidad a Distancia de Madrid (Udima). Ha sido secretario técnico del Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca Chili, gerente general del proyecto Majes Siguan, jefe del componente riego en el Programa de Desarrollo Rural de la Cooperación Alemana (PDR) y jefe de la oficina zonal en el Proyecto de Seguridad Alimentaria de la Cooperación Alemana (Copasa). Actualmente es director de la Autoridad Administrativa del Agua (AAA) de la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

roferbra@hotmail.com

Roger Grandez R.

Economista. Past decano del Colegio de Economistas de Loreto. Director fundador del Instituto de Desarrollo Socio Económico Prospectiva Amazónica. Tiene publicados desde el 2006 hasta el 2022, 797 artículos en materia económica, social y financiera sobre la realidad y la coyuntura de Loreto y la Amazonía. El 2022, destaca un estudio sobre la agenda social de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil; la culminación del libro *Petróleo Loreto 1970-2022*, de pronta publicación; y viene preparando dos trabajos de investigación: *Descentralización fiscal: Experiencia de 20 años en Loreto* y *Propuesta de políticas públicas para el desarrollo de Loreto al 2040 desde adentro y desde el interior*.

rofeqrari2@gmail.com

Dudikof Huamaní A.

Economista de la Universidad Privada del Norte (UPN). Posee diversos estudios asociados al análisis y ciencia de datos, así como estudios complementarios sobre fiscalidad nacional e internacional (BEPS) vinculados a las industrias extractivas. Cuenta con más de cuatro años de experiencia en el sector y es coautora de diversas

publicaciones. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

dhuamani@propuestaciudadana.org.pe

Gladys Márquez Ch.

Abogada por la Universidad Privada de Tacna. Egresada de la maestría en Desarrollo Sustentable, Medio Ambiente e Industria de la Universidad Internacional de Andalucía (España), y de la maestría en Ingeniería en Gestión Ambiental de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA). También ha realizado estudios en gestión y prevención de conflictos, y es especialista en derecho administrativo, derecho minero, gestión pública, gestión minera ambiental y prevención de conflictos. Tiene 28 años de experiencia profesional, destacando los cargos de Jefa del Área de Evaluación y Fiscalización de la Autoridad Regional Ambiental, y Gerenta de Energía y Minas, ambos en el Gobierno Regional de Arequipa, así como su trabajo en la Asociación Civil Labor en el tema de gestión ambiental de la provincia de Ilo.

gladysmch@hotmail.com

Rodolfo Marquina B.

Graduado en Ingeniería económica por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Con experiencia en temas de desarrollo rural en comunidades campesinas en Ayacucho y en el sur del país, en la pequeña agricultura campesina de valles interandinos, en el espacio altoandino en el sector de los camélidos, en los procesos de participación ciudadana y en la descentralización. Miembro del consejo directivo del Centro de Estudios y promoción del Desarrollo del Sur - **descosur** y coordinador de proyectos en su ámbito. Integrante de instancias de concertación como el Colectivo Macrosur y la Mesa de la Alpaca de la Región Arequipa.

rmarquina@descosur.org.pe

Aida Moreno A.

Economista de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Posee diversos estudios complementarios vinculados al análisis y ciencia de datos. Con diplomado en Inversión pública (invierte.pe) y Gestión pública desde un enfoque por resultados, entre otros. Cuenta con más de cinco años de experiencia en el sector minero y es autora y coautora de diversas publicaciones. Actualmente se desempeña como investigadora en el área de industrias extractivas del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

ymoreno@propuestaciudadana.org.pe

José Pisconte R.

Licenciado en Administración con mención en Administración Pública. Estudios de maestría y doctorado en Administración concluidos en la universidad Inca Garcilaso de la Vega. Magister en investigación participativa para el desarrollo local en la universidad Complutense de Madrid. Experiencia de más de 30 años en gestión pública. Asesor para el diseño de programas presupuestales de desarrollo territorial y construcción de agendas territoriales. PCM-SD-PNUD en el marco del proyecto n° 00099416: Gestión Territorial del Desarrollo, para el fortalecimiento del proceso de descentralización (mejorando la gestión descentralizada) y de modernización del Estado a cargo de la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Ex director nacional y coordinador de articulación de planes estratégicos de la Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), órgano técnico especializado adscrito a la PCM. Ex gerente general del Ministerio Público Fiscalía de la Nación (MPFN) entre julio del año 2020 y octubre del año 2021. Fue coordinador de fortalecimiento institucional del proyecto ProDescentralización entre el 2008 y el 2013, siendo responsable de los procesos modernización de la gestión pública, promoción de la articulación intergubernamental y gestión

por resultados en cinco gobiernos regionales y 33 gobiernos locales de las regiones Amazonas, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y Loreto.
jjpisconte@gmail.com

Jorge Sáenz A.

Bachiller en Ciencias de la Educación por la Universidad Tecnológica de los Andes. Egresado de la maestría de Gestión Municipal y Desarrollo Local por la Universidad Nacional Federico Villareal. Diplomado en Gestión Territorial para el Buen Vivir por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Especialista en seguimiento de políticas públicas, gestión concertada del desarrollo local, participación ciudadana, derechos de las niñas, niños y adolescentes, mujeres y juventud. Tiene 30 años de experiencia profesional en zonas rurales y urbano marginales del país. Ha sido integrante del equipo técnico del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD), del Instituto para el Desarrollo, la Educación, Salud y la Pacificación (Idespa), de la Red Perú y de la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo (ANC). Fue secretario técnico de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Lima Metropolitana e integrante del equipo profesional del Centro Bartolomé de las Casas (CBC). Ex director ejecutivo de **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
jlsaenz67@yahoo.com

Harry Tueros Z.

Ingeniero Forestal y Ambiental egresado de la Universidad Nacional del Centro del Perú. Tiene 10 años de experiencia en el desarrollo de proyectos productivos, agroforestales y de innovación, así como en la formulación y gestión de proyectos de inversión pública y de cooperación internacional. Ha participado en el diseño de documentos de gestión a nivel territorial e institucional con gobiernos locales y regionales, organización de productores, comunidades nativas y campesinas. Ha elaborado también planes de negocios. Maneja programas estadísticos, de procesamiento e interpretación de

imágenes satelitales y de modelamiento hidrológico, de escenarios de cambio de usos y cambio climático. Actualmente se desempeña como jefe de la Unidad Operativa Territorial Huancavelica de la Asociación Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo Andino Amazónico - **descocentro**.
htueros@descocentro.org.pe

Esteban Valle-Riestra P.

Licenciado en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). M.A. en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Ámsterdam (UvA). Coordinador del programa Industrias Extractivas y Fiscalidad del Grupo Propuesta Ciudadana (GPC). Investigador afiliado al Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico (CEMS). Cuenta con libros y artículos publicados sobre temas relacionados a las industrias extractivas, medioambiente, memoria y conflictos sociales en la región andina.
evalleriestra@propuestaciudadana.org.pe

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléfonos: 424-8104 / 424-3411
Se utilizaron caracteres
Book Antigua en 10 puntos
para el cuerpo del texto
setiembre 2023, Lima - Perú



desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – 2023