



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

A 10 años de su inicio

**Informe Anual
Periodo Legislativo
2012 - 2013**





CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

A 10 años de su inicio

**Informe Anual
Periodo Legislativo
2012 - 2013**

EVALUACION DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN INFORME ANUAL - PERIODO DE SESIONES 2011 - 2012

Primera Edición
Junio 2013
Lima, Perú

CONGRESO DE LA REPUBLICA

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

Edif. Víctor Raúl Haya de la Torre Of. 206
Plaza Bolívar, Lima 1
(+ 51 1) 311 7780
www.congreso.gob.pe

Personal Técnico de la Comisión:

Jaime Sánchez Parra, Ivan Vega Alferoff
Ricardo Lituma Muñoz, Alvaro Lopez Cazorla
Marielle Door Salas, Luis Montemayor Torres

Servicio Parlamentario:

Fernando Paredes Nuñez, Darwin Pardavé Pinto
Berit Puente Berrospi, Alberto Valderrama Vigo
Ximena Cervantes Montoya

Diseño y diagramación:

Mario Popuche Llontop

Corrección de texto:

Alvaro Lopez Cazorla

Impresión:

GMC Digital S.A.C.

Tiraje: 2000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-09272

© 2013 Congreso de la República del Perú – Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Está permitida su reproducción siempre que se mencione la fuente.

La elaboración y publicación del presente informe ha contado con el valioso apoyo brindado por ProGobernabilidad, proyecto financiado por la Cooperación Canadiense, el Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID/Perú y por el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado - la "Cooperación Alemana (implementada por la GIZ)"; a quienes la Comisión agradece.

Las opiniones expresadas en este informe no reflejan necesariamente el punto de vista de las entidades que apoyaron su publicación.

**Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Periodo Anual de Sesiones 2012 - 2013**

Richard Acuña Núñez
Presidente

Pedro Spadaro Philipps
Vicepresidente

Hernán de la Torre Dueñas
Secretario

Fernando Andrade Carmona
Aldo Bardáles Cochagne
Eduardo Cabrera Ganoza
Esther Capuñay Quispe
Hugo Carrillo Cavero
Rubén Coa Aguilar
Rubén Condori Cusi
Josué Gutiérrez Condor
Leonardo Inga Vásquez
José León Rivera
María López Córdova
Rofilio Neyra Huamaní
Fredy Otárola Peñaranda
Elías Rodríguez Zavaleta
Yehude Simon Munaro

Preparación del documento base del informe:

Mayen Ugarte Vásquez-Solís, consultora.
Fernando Paredes Núñez, especialista parlamentario.
Jaime Sánchez Parra, asesor principal.
Iván Vega Alferoff, asesor de comisión.

Índice

Presentación	9
Introducción	11
1. Lo recorrido en 10 años del proceso de descentralización; los arreglos institucionales críticos para la adecuada marcha del proceso de descentralización	13
1.1. La conducción	14
1.2. La articulación, coordinación y representación intergubernamental	15
1.3. Transferencia acelerada de funciones	16
1.4. La delimitación de las funciones en las competencias compartidas	17
1.5. Reglas electorales y control ciudadano	18
1.6. La capacidad de gasto	18
1.7. Las reglas operativas: Los sistemas administrativos	19
1.8. El desarrollo de capacidades para la gestión	21
1.9. Comentarios finales	21
2. Descentralización como política de integración del país	23
2.1. Desarrollo de una política de demarcación y organización territorial	23
2.2. Implementación del mandato constitucional de integración territorial	24
2.3. Comentarios finales	29
3. Descentralización fiscal	30
3.1. Comentarios finales	37
4. Los mecanismos que deberían fortalecer la inclusión política: participación ciudadana, reglas de transparencia y la rendición de cuentas	
4.1. La participación directa	38
4.2. El control y la transparencia	42
4.3. La participación electoral	43

5. Descentralización y desarrollo integral: la tarea de medir el impacto	45
5.1. Evaluación y control político	45
5.2. Prioridades y criterios de la evaluación	46
5.3. La tarea de evaluar el proceso: el observatorio	49
5.4. Disparidades departamentales	49
5.5. Comentarios finales	57
6. La heterogeneidad municipal	59
6.1. La cuestión del ámbito distrital	59
6.2. Municipios y poblaciones	60
6.3. Municipios y tasa de crecimiento poblacional	61
6.4. La definición de ruralidad	62
6.5. Pobreza y desarrollo humano	63
6.6. Tamaño operativo de las municipalidades	63
6.7. Gestión y servicios municipales	64
6.8. Ingresos propios de las municipalidades	66
6.9. Ingresos por transferencias	67
6.10. Ingresos por canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	67
6.11. Ingresos totales	68
6.12. El gasto corriente y de inversión	69
6.13. Comentarios finales	70
7. Reflexiones finales	71
7.1. Respecto del cumplimiento de objetivos políticos	71
7.2. Respecto del cumplimiento de objetivos económicos	72
7.3. Respecto del cumplimiento de objetivos administrativos	72
7.4. Respecto del cumplimiento de objetivos sociales	73
7.5. Respecto del cumplimiento de objetivos ambientales	74
8. Propuesta	75
Referencias Bibliográficas	77
Anexo: Base de Datos sobre Municipios y Municipalidades	79

Presentación

Al evaluar los 10 años del proceso de descentralización en el Perú, podemos observar que es un proceso no consolidado y complejo, con limitados logros y muchos retos por resolver. Pese a la importancia para el desarrollo del país, la descentralización no se encuentra priorizada en la agenda nacional, a pesar de los innumerables esfuerzos de los niveles de gobierno y de los múltiples debates de la sociedad civil.

El objetivo de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, es llamar la atención sobre aspectos críticos y frecuentemente descuidados o aquellos puntos que ni siquiera han sido discutidos. Se destaca en esta evaluación un nivel de rigurosidad, con un lenguaje claro si se trata de destacar factores y desarrollos que lo afectan y poniendo el dedo en la llaga abierta a un proceso aún inconcluso. Pero no solo se limita a una crítica, sino que plasma también los principios y bases de un futuro debate sobre el replanteamiento de la descentralización y muestra posibles caminos de acción.

La tarea propuesta es que la evaluación sea el inicio del desarrollo de un análisis y revisión del proceso de descentralización, mediante la búsqueda de consensos que permita su reorientación dentro de un régimen unitario y descentralizado. Esta acción requiere que los actores del proceso busquen de manera conjunta un camino que permita a la luz de las experiencias, tanto positivas como negativas de los últimos 10 años, realizar un punto de quiebre. Asimismo, que permita construir indicadores técnicamente contrastables y políticamente aceptados de evaluación del proceso.

El resultado de ello permitirá definir una agenda descentralista, y de esta manera enfocar el debate político en una agenda nacional dirigida a reimpulsar el proceso.

Estamos convencidos de que esta evaluación no se va a empolvar en los estantes de una biblioteca, sino que se convertirá en un documento que generará un amplio debate sobre la dirección y rumbo que debe seguir el proceso de descentralización. Esta publicación se volverá un punto de referencia básico en el debate por la futura configuración de nuestra nación.

Junio de 2013

Richard Acuña Núñez
Presidente

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

Introducción

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República¹, presenta el informe de evaluación del proceso de descentralización que el país lleva adelante.

En esta ocasión, al cumplirse diez años del actual proceso de descentralización, se ha considerado conveniente realizar una mirada prospectiva a los hitos que han ido progresivamente configurando este modelo.

El documento se compone de un primer tema en el que se reseñan de forma somera los hechos más relevantes del proceso y se reflexiona sobre temas generales del mismo. Al revisar el proceso y los caminos que se han ido tomando, queda en evidencia que ha existido muchas marchas y contramarchas, al punto que hoy no se puede identificar con claridad cuál es el modelo de descentralización que subyace a las normas que dicta el Congreso y a las medidas que adopta el Poder Ejecutivo. Esta conclusión preocupa puesto que sin un puerto de llegada claramente definido, que informe las decisiones, medidas y normas, manteniendo la coherencia del proceso, la probabilidad de que en los próximos años se desperdicien esfuerzos y recursos en cosas cuyo resultado esperado no está bien definido, es alta.

El segundo tema es la conformación de regiones y la descentralización como política de integración del país. Aquí se discute si la estrategia adoptada en la Constitución de fusionar departamentos como base para el ordenamiento del territorio es aún viable o si se debería optar por otro u otros modelos que permitan avanzar hacia el objetivo de lograr un territorio mejor organizado para poder integrar al país.

El tercer tema planteado es la descentralización fiscal, esta vez identificando los temas álgidos sobre los cuales, pese al tiempo transcurrido, no se ha logrado crear consensos.

A continuación el cuarto tema aborda la transparencia y la participación ciudadana en el gobierno. Aquí se puede señalar que el Perú ha tenido avances muy significativos, quizá justamente por la coyuntura complicada y caracterizada por la falta de transparencia de fines de los años noventa, en la que se dieron las primeras medidas para abrir la información del Estado.

1 En adelante la Comisión

Luego, se tocan los temas de institucionalidad centrándose en tres materias: la conducción del proceso, la coordinación intergubernamental, y la reforma de los sistemas administrativos en tanto en el contexto de descentralización, era necesario abandonar algunos paradigmas y crear nuevos en materia de la gestión operativa.

Un quinto tema es el análisis de los datos de desarrollo en este periodo. Como se verá, pese al esfuerzo realizado, al igual que en otros estudios, el análisis se ve limitado en su alcance por la falta de datos y una inadecuada sistematización de la información.

Y por último se incluye un tema que muestra la problemática de la heterogeneidad en la relación entre municipios y municipalidades, que plantean el desafío de diseño de gestión pública para el ámbito local.

Finalmente, se presenta una reflexión sobre la necesidad de repensar el proceso de descentralización a la luz de lo que ha sucedido en la última década; así como una propuesta general sobre cómo debería hacerse la revisión.

1

Lo recorrido en 10 años del proceso de descentralización; los arreglos institucionales críticos del proceso de descentralización

El proceso de descentralización tiene como elementos constitutivos la reforma constitucional² y la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional, mediante las cuales las fuerzas políticas del país, establecieron los pilares del diseño y marco legal del actual proceso.

Las dos etapas del proceso de descentralización coinciden con dos periodos gubernamentales:

- La primera que va entre los años 2002 y 2006. En la que se aprueba el marco legal, se instalan los gobiernos regionales y se inicia la transferencia de funciones y recursos a éstos, en el marco de un sistema de acreditación. Esta etapa termina con el referéndum fallido que tenía como objetivo la aprobación de la integración de departamentos en las cinco primeras regiones del país, y la desarticulación del Consejo Nacional de Descentralización (CND).
- La segunda etapa que va entre los años 2006 y 2011. En ésta se fusionó por absorción al CND y se organiza la Secretaría de Descentralización (SD-PCM) adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Además, se caracterizó por el autodenominado "shock descentralizador", anunciado por parte del entonces Presidente de la República como el conjunto de medidas tendientes a la aceleración de la transferencia de funciones. En esta etapa se consolidaron relativamente los gobiernos regionales en sus ámbitos departamentales y surgieron nuevos actores en el contexto nacional (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales- ANGR, Mancomunidades Municipales, Juntas de Coordinación Interregional -JCI).

En ambas etapas se han dado diversas medidas con el propósito de avanzar en pro de un Estado descentralizado pero unitario. Sin embargo, varias de ellas han surgido como reacción a la coyuntura específica que se atravesaba, lo que impidió avanzar de acuerdo a un plan o un modelo a alcanzar, sino como remedios del día a día, que en su transcurso fueron desconfigurando por momentos el proceso.

Los párrafos siguientes presentan los principales temas o hitos que se han presentado en el transcurso de la década y que se han ido cumpliendo en el proceso de descentralización.

2 Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV, del Título IV sobre la Descentralización.

1.1 La conducción

La Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, crea para la conducción del proceso, el Consejo Nacional de Descentralización (CND)³. En su consejo directivo estaban presentes dos alcaldes, dos presidentes regionales, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y dos de la Presidencia del Consejo de Ministros. Además, el Presidente del CND tenía rango Ministerial por lo que estaba presente en los Consejos de Ministros en temas pertinentes al rol del CND. El objetivo de esa conformación era facilitar la cercanía, diálogo y coordinación de las medidas. Con el cambio de gobierno, en el año 2007, esta institución fue absorbida por la Presidencia del Consejo de Ministros que creó una secretaría⁴. En su momento, los argumentos para ello fueron, por un lado, la burocratización con la que se manejaba el proceso de transferencia, y por otro, que había la necesidad de separar los roles técnicos de promoción, seguimiento y evaluación de la descentralización, de los roles típicamente políticos que desde ese momento cumpliría el Presidente del Consejo de Ministros directamente.

El cambio significó para el proceso de descentralización la pérdida de presencia política, restándole una instancia a cargo del liderazgo necesario para impulsar el proceso, puesto que esa tarea se convirtió en una más de las muchas que caracterizan a la PCM. Adicionalmente, en tanto el personal del CND no pertenecía en su gran mayoría a ninguno de los regímenes laborales permanentes del Estado, en la transferencia simplemente no se renovaron los contratos. Así, a la pérdida de la capacidad política se le sumó también la pérdida de la capacidad técnica que se había logrado reunir en los pocos años de existencia del CND. En todo caso, los argumentos esgrimidos hubieran soportado mejor la decisión de reestructurar la entidad, incluso transfiriendo a la misma PCM, los roles de tipo político, pero no la desactivación. En la práctica –la condición de la Secretaría de Descentralización de órgano de línea de la PCM– ha conllevado también, que centre sus esfuerzos en plasmar decisiones políticas que no han sido concertadas entre los tres niveles de gobierno⁵.

A la fecha, la ausencia de un liderazgo político claro para el seguimiento e impulso del proceso se hace notar, en el hecho que prácticamente no se han planteado medidas innovadoras para profundizarlo en los últimos años. Se ha estancado la transferencia y se han comenzado a producir soluciones sectoriales para resolver la falta de coordinación con los gobiernos regionales, lo que en lugar de profundizar la descentralización ha significado retroceder en ella, tal es así, como la creación de equipos u oficinas sectoriales en los departamentos para realizar las tareas que no se logran trabajar conjuntamente con los gobiernos regionales y gobiernos locales⁶ y prácticamente no ha existido oposición a esas medidas.

3 Creado por el artículo 23 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización como organismo independiente y descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, que tuvo por función conducir, ejecutar, monitorear y evaluar las transferencias de competencias y funciones del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y Locales.

4 Decreto Supremo N° 007-2007-PCM aprobó la fusión por absorción del CND por la PCM, encargando a la Secretaría de Descentralización, como órgano de línea, dirigir y conducir el proceso.

5 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio a julio del 2012. pp.65

6 Por ejemplo se puede constatar esta afirmación con la creación de las oficinas del Ministerio de Energía y Minas en los Departamentos, en lugar de trabajar con y a través de las Direcciones Regionales de Minería.

En el plano de las transferencias de funciones es donde más se evidencia la ausencia de rectoría. La descentralización no será un proceso consolidado hasta que los “transferentes”, especialmente los Ministerios en tanto tienen también la rectoría sectorial, no redefinan los límites y alcances de su propia participación en lograr la ejecución de las medidas y actividades que las funciones compartidas requieren para operar adecuadamente.

En algunos casos el problema se agrava puesto que la rectoría de ciertas materias no recae de forma completa en algún actor, como por ejemplo en el caso de la gestión del territorio. En esa materia no existe una entidad en el Poder Ejecutivo que pueda reclamar para sí el liderazgo, sino que por el contrario, el hecho de que existan autoridades con liderazgo parcial sobre la materia (ambiental, otorgamiento de derechos de explotación de recursos naturales, planeamiento del territorio, etc.) genera que las medidas que se adoptan suelen ser inconexas y por lo tanto incluso llegan a ser fuente de conflicto entre los gobiernos regionales, gobiernos locales y el Gobierno Nacional. Esta situación que se hace más compleja al no haberse culminado la elaboración y aprobación de las matrices de competencias sectoriales, lo cual genera conflictos entre niveles de gobierno.

1.2 La articulación, coordinación y representación intergubernamental

Lo señalado en los párrafos precedentes permite analizar cómo han operado los mecanismos de representación intergubernamental. La instancia que existía en el CND desapareció, pero fue posteriormente sustituida –de alguna manera– por el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) creado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁷. La desaparición del CND marcó el inicio de la primacía de las relaciones de coordinación bipartitas entre el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales y gobiernos locales.

La reglamentación para el funcionamiento del CCI tardó varios años en ser aprobada (abril 2011), pese a haber sido instalado en el año 2008 de manera formal. El CCI ha terminado por ser un órgano de representación de los tres niveles de gobierno constituido por 71 personas que, a la fecha, no se ha consolidado, ni ha tenido actividad desde su instalación⁸.

Lo interesante de esta etapa es que la falta de espacios institucionalizados para coordinar permitió el surgimiento de otras iniciativas. Así, los Presidentes Regionales conformaron la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales –ANGR y se consolidaron los liderazgos de la Asociación de Municipalidades del Perú –AMPE y la Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú –RE-MURPE. En conjunto, hoy conforman la Plataforma Nacional de gobiernos regionales y gobiernos locales⁹. Estas instancias han ido progresivamente mejorando su capacidad de propuesta y han

7 Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 19, numeral 13.

8 Cfr.USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio a julio del 2012. pp.25

9 Agenda Descentralista, julio del 2012, documento en la que plasman los temas que consideran necesarios desarrollar para impulsar el proceso de descentralización.

demostrado ser más eficaces en la coordinación multipartita de lo que habían sido las instancias creadas por ley. Así, en conjunto pueden mostrar un interesante listado de propuestas que han podido desarrollar como aporte al proceso y desde su rol de representación cuasi gremial¹⁰.

El modelo también prevé la existencia de espacios de concertación y coordinación en las jurisdicciones departamentales y locales: los consejos de coordinación regional (CCR) y local (CCL), respectivamente. En ambos casos su creación obedeció a la decisión de impulsar la concertación entre las autoridades y la sociedad civil. Sin embargo, la evaluación rápida realizada por la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP)¹¹ en el año 2009, halló que "ese papel legalmente asignado, ha generado la oportunidad para la coordinación intergubernamental. Así, se conoce que en algunos CCR sus reuniones se realizan, básicamente, para la coordinación entre las autoridades que los conforman; por ejemplo, el alcalde o alcaldesa provincial con las autoridades distritales, o las autoridades del gobierno regional con las autoridades locales"¹².

1.3 Transferencia acelerada de funciones

En el año 2006 el Poder Ejecutivo anunció un conjunto de medidas destinadas a acelerar la transferencia de funciones, proyectos y programas hacia los gobiernos regionales y gobiernos locales, a las que se denominó "shock descentralizador"¹³. El gobierno señaló haber tomado la decisión a raíz de la lentitud que había en la transferencia de funciones acreditadas y efectivas. La medida, decidida a partir de una situación coyuntural, en lugar de fortalecer el proceso y atender a los reales problemas que se habían detectado¹⁴ fue solo un paliativo político y no implicó un verdadero ajuste en la dirección del proceso. De hecho, no implicó ni siquiera atender los problemas de diseño e implementación de la Ley y el Reglamento de Acreditación, ni atender el déficit que subyacía a las transferencias, y por lo tanto asegurar el acompañamiento de los recursos presupuestales, humanos y materiales correspondientes a las mismas¹⁵, o el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Además, esa medida terminó de alterar el diseño inicial de la descentralización, que proponía un proceso gradual y el desarrollo de capacidades como elementos centrales de las transferencias¹⁶.

10 Por ejemplo, en materia de las propuestas técnicas de descentralización fiscal, definición de matrices sectoriales de competencias y la elaboración de propuestas alternativas a los presupuestos públicos para los años fiscales 2010, 2011 y 2012.

11 MCLCP y Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Participación y descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas. Evaluación Rápida de Campo. Lima, 2010, pp. 28 -32.

12 Ob. cit. pp. 65.

13 Decreto Supremo 068-2006-PCM.

14 Por ejemplo, muchos estudios reportaron problemas como: déficit de capacidades y recursos de los receptores, incapacidad de los entes transferentes para plantear esquemas eficaces de ejecución de competencias compartidas, incertidumbre respecto del financiamiento, confusión en la población sobre lo que se debía esperar o demandar del proceso y de sus autoridades, debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas, atomización de las fuerzas políticas de las plazas regionales y sobre todo locales que afectaba su gobernabilidad, etc.

15 USAID/Perú ProDescentralización. Desarrollo del Proceso de Descentralización. Informe de Evaluación. Julio 2007.

16 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011. pp. 29.

La experiencia internacional ha demostrado claramente que los procesos en los que se transfieren de manera simultánea y acelerada diversas funciones, presentan mayores riesgos de incrementar los problemas de gestión y en consecuencia, provocar la reducción de calidad en la prestación de los servicios sociales, como ocurrió en nuestro caso.

1.4 La delimitación de las funciones en las competencias compartidas

A pesar del tiempo transcurrido, aún subsisten los problemas, ya que no se han atendido las reformas institucionales de organización y gestión de competencias que se requieren para que el Estado opere eficientemente en un contexto descentralizado. Aún persiste la desarticulación y falta de claridad en la delimitación de las competencias, funciones y facultades de cada nivel de gobierno, lo que afecta la prestación de los servicios e incrementa la conflictividad de las relaciones cotidianas entre los entes del Estado.

En algunos casos el problema es incluso más grave, porque la falta de claridad sobre la distribución de competencias ha recaído sobre materias que no tenían mayor desarrollo normativo y operacional al inicio del proceso de descentralización, como es el caso de la gestión del territorio. Este es por ejemplo el caso de la gestión territorial, donde conviven regulaciones diversas que abarcan parcialmente la materia y cada una de ellas asigna competencias a autoridades diferentes y dispone medidas que no guardan necesariamente concordancia. El caso de las diversas zonificaciones que operan sobre un mismo territorio, hoy se ha convertido, en un elemento crítico para la delimitación del poder de cada uno de los niveles de gobierno frente a los agentes económicos y sociales. La falta de claridad ha generado un espacio propicio para el "pulso político" y ha abonado al incremento de la conflictividad, especialmente alrededor de la explotación de recursos naturales como la minería, el agua y los bosques.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo determinó que los ministerios debían establecer los mecanismos de coordinación para el ejercicio de las competencias compartidas y operativamente, también ordenó la elaboración de las denominadas matrices de delimitación de competencias y funciones como instrumento para clarificar el alcance que tendría cada una de las autoridades involucradas en el ejercicio de las mismas. Eso, que debía ser un instrumento relativamente sencillo de definición técnica a partir de la identificación de los procesos mediante los cuales se cumplen las funciones, ha probado ser una tarea titánica para los sectores, puesto que su organización no está preparada para ser analizada a la luz de un sistema de gestión por procesos.

De acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, las matrices de delimitación de competencias y funciones eran necesarias para la elaboración de las Leyes de Organización y Funciones de las entidades públicas, especialmente de los sectores con funciones compartidas. No obstante, a pesar de ello, se han aprobado ocho leyes de organización y funciones sin el efectivo cumplimiento de ese requisito. A la fecha, la metodología de aprobación

de matrices de competencia ha sido modificada, no siendo actualmente requisito previo para la aprobación de dichas leyes.

En ese sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros, al aprobar la política de modernización, ha optado por promover una organización por procesos para el sector público que, esperamos, permita avanzar en las definiciones necesarias para evitar la superposición de funciones o la descoordinación de las mismas.

1.5 Reglas electorales y control ciudadano

En el año 2009, se publicó la Ley 29470 que modificó la Ley de Elecciones Regionales, estableciendo un porcentaje mínimo de votos válidos para la elección de autoridades en el intento de paliar el problema de las revocatorias y fortalecer la legitimidad de la autoridad elegida. Un intento similar en materia municipal no se cristalizó como ley en el Pleno del Congreso. Además, con el mismo objetivo, se aprobaron modificatorias en la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos¹⁷.

Se han dado avances respecto a la participación ciudadana con el establecimiento de un sistema de participación regulado por la LOGR como el Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto participativo y los Consejos de Coordinación Intergubernamental; sin embargo, en los últimos años la participación de la ciudadanía ha disminuido. Asimismo, respecto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a través de los portales de transparencia, los gobiernos regionales alcanzaron aproximadamente un 73% del nivel general de cumplimiento en la difusión de la información; mientras que los gobiernos locales de capitales de departamento alcanzaron un 61%¹⁸.

Aunque más adelante se profundizará los temas abordados, por ahora basta decir que los mismos constituyen elementos relevantes del diseño de la descentralización y que, sin embargo, no son necesariamente coherentes en la forma como operan hoy con respecto a otros elementos claves, como por ejemplo la necesidad de fortalecer el sistema de partidos políticos para que tenga una verdadera presencia y representatividad nacional, en un marco de estado unitario y descentralizado.

1.6 La capacidad de gasto

En cuanto a las transferencias de presupuesto, las mismas se han incrementado sustantivamente desde el inicio del proceso de descentralización; sin embargo, la capacidad de gasto de los gobiernos regionales y municipales posiblemente no ha crecido en la misma proporción. Los

17 Ley 29313, Ley que modifica la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.

18 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011...Ob. cit. p. 40.

gobiernos regionales y gobiernos locales siguen siendo dependientes de las transferencias del gobierno central. Además, no se dispone de evidencias suficientes que permitan establecer conclusiones en torno a la calidad del gasto.

Si bien es cierto se han tomado medidas para, por ejemplo, facilitar la inversión por los efectos positivos que la misma debiera tener en el desarrollo, la productividad y la inclusión de ciudadanos y los agentes económicos y sociales, algunas de las medidas también han mostrado ser poco útiles o no ser las necesarias para los fines que perseguía, puesto que no los han alcanzado. Entre las medidas que se han adoptado en ese sentido, están *“la flexibilización del SNIP, la modificación de requisitos para concursar al FONIPREL y facilitar su empleo en la ejecución de proyectos productivos; la promoción de la ejecución de obras de inversión pública por parte de los tres niveles de gobierno; el apoyo al sector exportador y MYPE”*¹⁹.

1.7 Las reglas operativas: Los sistemas administrativos

Merece una mención especial la situación de los sistemas administrativos que rigen los procesos de gestión del Estado, y en general los problemas de gestión administrativa, ya que son estas actividades operativas las que, en la práctica, determinan la capacidad de las autoridades políticas de entregar resultados a su población. Por lo tanto, el mal funcionamiento de las reglas operativas se convierte en un elemento de descrédito político para las autoridades y afecta la gobernabilidad.

Sobre el particular, es necesario partir por entender que los años de crisis económica crearon la necesidad de contar, desde el nivel central de gobierno, con un conjunto de reglas operativas restrictivas del gasto en todo el sector público. Adicionalmente, las crisis políticas hicieron que la desconfianza en las autoridades políticas se incrementara, y en consecuencia, el propio mundo político ajustó aún más las reglas de ejecución del gasto, mediante la sobre regulación de los procesos operativos del Estado. Teóricamente eso se hizo para reducir la discrecionalidad política y fortalecer los requisitos técnicos que justificarían el gasto de los recursos públicos.

A raíz del incremento de los recursos disponibles para los gobiernos regionales y gobiernos locales y en general para todo el aparato público en los últimos años, se hizo evidente que todas esas reglas operativas requerían ser revisadas para permitir que las administraciones de las entidades del Estado mejoraran su capacidad de gestión y operaran de forma eficiente frente a un volumen mucho mayor de gasto del que estaban preparadas para afrontar.

Al respecto, lo cierto es que se ha avanzado muy poco y no siempre en el sentido correcto. En los 10 años de descentralización se ha modificado repetidas veces el Sistema Nacional de Inversión Pública, en el entendido que las reglas del mismo serían las responsables de la reducida capacidad

19 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio del 2012...Ob.Cit. P .22.

de gestión de las entidades públicas, especialmente de los gobiernos regionales y gobiernos locales. Así, los ajustes han sido tantos que hoy ese sistema no garantiza necesariamente la adecuada evaluación de la inversión y en términos de ejecución de gasto no se han producido cambios significativos. Ello se puede explicar por varias razones:

- El sistema de compras y contrataciones se caracteriza por su complejidad. Las entidades deben enfrentar el reto de desarrollar procesos de contratación que afronta el mismo personal, en la cantidad y expertise de siempre, con un gran volumen de trabajo complejo. En esas circunstancias no es viable un incremento acelerado de la capacidad de gasto, si no se destinan recursos a contratar y luego a hacer seguimiento de lo contratado para asegurar su idoneidad.
- El calendario de transferencias presupuestales no se ajusta a los cronogramas de compromisos. Gobiernos regionales y gobiernos locales enfrentan serias restricciones para cumplir en periodos cortos procedimientos que tienen plazos predeterminados normativamente.
- Existe déficit de proveedores de calidad para muchas de las demandas del Estado. El incremento acelerado de la demanda por parte del sector público que hoy cuenta con más recursos, tiene que ir aparejado del incremento de la oferta. La misma requiere un tiempo para ajustarse, mientras que el crecimiento de la demanda, a raíz del enorme crecimiento de los recursos disponibles, fue muy acelerado por lo que no ha podido ser absorbido aún por los mercados, especialmente en las zonas menos integradas a los mercados modernos.
- El incremento de la actividad privada también absorbe la oferta existente, y lo hace con mayor facilidad y menor riesgo de negocio para los proveedores, especialmente los buenos. Éstos, si pudieran elegir, preferirían trabajar con el sector privado para evitar los riesgos de imagen, reputación, incumplimiento de pagos contratados y sobre regulación que los sistemas de control y la politización de la gestión introducen en las relaciones comerciales con el Estado. Todo eso desincentiva o encarece, en el mejor de los casos, el hacer negocio con entidades públicas.
- La capacidad de gestión de las entidades no ha sido tomada en cuenta para el diseño de las reglas de operación. Así, reglas similares se aplican a entidades con miles de trabajadores que operan a nivel nacional y tienen a disposición asesoría para cerrar las brechas de conocimiento que pudieran eventualmente afrontar, como es el caso de la SUNAT, el Ministerio Público, etc. son de idéntica aplicación a municipios con cuatro o cinco trabajadores en zonas rurales.
- La difícil realidad del sistema de gestión de recursos humanos que hoy prácticamente no existe, es quizá el elemento que más contribuye al problema de la capacidad organizacional pública. Atraer y retener talento en el sector público para someterlo a los riesgos que implica tomar decisiones, en un contexto en el que el sector privado crece, es cada vez más difícil.

Por otro lado, se creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico cuyo ente rector, el CEPLAN, produjo en el año 2011 el Plan de Desarrollo Nacional al 2021 y que hoy se encuentra revisando dicho documento y elaborando el Plan al 2050. Pese a ello, no se puede decir que el sistema de planeamiento haya avanzado mucho en estos años. Las competencias tampoco están claramente definidas, ni siquiera entre entidades del propio Poder Ejecutivo.

EL 2009, se creó el Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal y se aprobó el Régimen Especial Laboral y la Escala Remunerativa de Altos Gerentes Públicos. Asimismo, SERVIR ha venido implementando el Cuerpo de Gerentes Públicos quienes en algunos casos han sido asignados a gobiernos regionales. La implementación de estas propuestas requiere una adecuada evaluación de sus resultados.

1.8 El Desarrollo de capacidades para la gestión

Respecto al desarrollo de capacidades y gestión pública, los avances son más formales que reales. Por un lado en el año 2005 entró en vigencia la Ley Marco del Empleo Público, pero la misma no fue desarrollada por normas con contenido sustantivo y por ende no representó mayor cambio para la gestión de los recursos humanos en el Estado. Posteriormente, se aprobó el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales que tienen como objetivo fortalecer las capacidades de gestión pública. En enero del año 2008 el Poder Ejecutivo creó la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, la "Plataforma" que ha venido trabajando actividades para desarrollar capacidades en los funcionarios públicos. En el año 2010 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades²⁰, si bien tuvo muchas críticas en su elaboración, se encuentra vigente y no viene siendo implementado, por el contrario se está volviendo a revisar, afectando la capacitación de los funcionarios y servidores públicos de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

1.9 Comentarios finales

Los elementos reseñados en este capítulo afectan negativamente el proceso de descentralización, pues las expectativas sobre el mismo como un medio para influir positivamente en la mejora de las condiciones de vida de las personas se ven constantemente afectadas por los problemas de gestión.

Si las autoridades elegidas para guiar una institución no pueden hacerlo porque la misma no puede ejercer cabalmente sus tareas, el ciudadano termina por, simplemente, no confiar en las autoridades y se incrementa la conflictividad. Cada grupo ejercerá presión sobre el Estado en

20 Decreto Supremo N°004-2010-PCM, aprueba el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno en los Gobiernos Regionales y Locales.

la búsqueda de su bienestar, sin que el sistema de convivencia de la sociedad pueda procesar y atender oportunamente las demandas por servicios públicos, por mejoras en las condiciones de vida y por marcos regulatorios suficientes para el desarrollo de los agentes económicos y sociales.

El país esperaba de la descentralización, de acuerdo con las etapas planteadas por la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, un proceso con cierto orden técnico, que vaya avanzado y ajustándose de acuerdo con impulsos políticos consensuados. Por el contrario, lo que se ha visto en la práctica son impulsos políticos en sentidos diversos (avances y retrocesos) y en general con muy poco sustento técnico, al punto que hoy enfrentamos un proceso sin modelo o norte claro, que requiere de acuerdo político para redefinirlo a la luz de los aprendizajes obtenidos y relanzarlo como una estrategia para atender los objetivos de desarrollo e inclusión²¹ previstos en la Constitución y la ley que siguen igual de vigentes que al momento de la aprobación de la reforma en el año 2002.

21 Artículo 3 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Finalidad: La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

2

Descentralización como política de integración del país

De acuerdo con la Constitución, la regionalización es el proceso de creación de regiones sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles²². Esta lógica de integración atada a la descentralización recogida en la Constitución ha sido siempre la aspiración de sucesivas generaciones de descentralistas que hoy adquiere nuevas resonancias en la afirmación de la necesidad de inclusión, servicio al ciudadano, así como amplia cobertura y calidad en los servicios públicos.

En el diseño del 2002, esta meta suponía un desarrollo legislativo y un proceso político en dos vertientes. Por un lado, la necesidad de desarrollar una política agresiva de demarcación y organización territorial; por el otro lado está la implementación del mandato explícito de integración territorial, para conformar regiones.

2.1 Desarrollo de una política de demarcación y organización territorial

Los objetivos de la demarcación territorial implican definir circunscripciones territoriales de nivel distrital, provincial y departamental, que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración y faciliten la conformación de regiones²³. Al clarificar la competencia sobre el territorio, se tendría una base más adecuada para la asignación de los recursos asociados a éste. Apenas se ha dado inicio a esta tarea.

El saneamiento de límites avanza provincia por provincia, considerando que la mayor parte de trazos de colindancia no es cartointerpretable. El proceso se ha tornado lento, en primer lugar por la complejidad de la tarea y la escasa disponibilidad de recursos, pero también por los conflictos hoy en día existentes, que en buena parte comparten las siguientes características:

22 Artículo 190°.- Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geo económicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la provincia constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales. Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional. La ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas. Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determinará esos mecanismos.

23 Cfr. Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, artículo 3.1.

- Poblaciones lejanas y no atendidas que aspiran a lograr cobertura de servicios del Estado vía su conversión en distritos o provincias.
- Circunscripciones con escasos recursos que buscan acceder a las asignaciones de canon, regalías o una mayor proporción de transferencias por población.
- Conflictos e intereses locales que intentan un mejor posicionamiento y más alta relación con los centros urbanos y de gobierno.

Sin embargo, en algunos casos demarcar los territorios es una medida insuficiente, ya que los mismos son más lejanos de los centros económicos y administrativos a los que pertenecen y usufructúan los servicios de los centros hacia los que tienen mejor acceso. Los últimos, sin embargo no cuentan con recursos suficientes para atender a esa población adicional y la propia. En esos casos lo que se necesita es propiciar que estos territorios, en base a intereses comunes, busquen constituirse en unidades territoriales administrativas a fin de mejorar la atención de los servicios y tener mejores condiciones de desarrollo. Esto permitiría un reordenamiento racional de la gestión de los servicios a cargo del Estado, para que lleguen en calidad y cantidad adecuada a todos los ciudadanos.

En este sentido, un primer avance se dio con la aprobación de la Ley de Demarcación y Organización Territorial en el año 2002, pero no se ha logrado la voluntad política necesaria para que se pueda implementar una política pública viable. No se han asignado los recursos necesarios y menos se ha enfrentado el reto de implementar los procesos de organización del territorio.

Por el contrario, en los últimos años se ha comenzado a desandar el camino de la integración territorial al promoverse –y en algunos casos, aprobarse– la creación de nuevos distritos, para satisfacer a la población que demanda una mayor y más directa asignación de recursos, por lo general porque se siente subatendida.

En resumen, también en este terreno, la actual forma en que se distribuyen los recursos ha hecho muy poco por incentivar la asociatividad y menos aún la integración territorial; junto con ello la manera de hacer política local y conseguir recursos, no tiene incentivos ni reglas claras para procurar la integración y el esfuerzo conjunto; reconociendo además que en la experiencia los incentivos de tipo económico presupuestal, parecen ser condición necesaria pero no suficiente; donde el caso más extremo es la posibilidad de fusión de distritos.

2.2 Implementación del mandato constitucional de integración territorial

En cuanto a la implementación del mandato constitucional de integración territorial se presentan varios problemas, pues la manera como transitar hacia la conformación de regiones fue el punto más débil en una lógica de proceso político y social, tal como lo mostró la experiencia.

Por un lado la normatividad constitucional y legal toma como base para la creación de regiones a los actuales departamentos, lo que representa una limitación a un proceso que sobre todo es político. Es decir, los incentivos para vincular y fusionar territorios que puede tener la población, están directamente relacionados con la percepción de beneficio que dicha medida genere, beneficios que no son solo económico-presupuestarios, sino que evalúan también costos de transacción y cercanía a la toma de decisiones.

De otro lado, la organización del sistema político no contempla mecanismos –ni incentivos– para que los partidos nacionales se interesen por lograr presencia en la representación subnacional y por lo tanto, se potencia el espacio político para el surgimiento de propuestas de corte departamental, que tienen el incentivo de evitar la integración territorial para no ver afectado su ámbito de influencia política.

La revisión de los informes remitidos por el Poder Ejecutivo, así como las evaluaciones realizadas por el Congreso de la República, muestran claramente dos etapas: antes y después del referéndum para la conformación de regiones.

La primera etapa, estuvo naturalmente concentrada en el desarrollo del marco normativo²⁴ que promoviera la integración de los departamentos, incidiendo las discusiones, principalmente en cuáles deberían ser los arreglos fiscales que de forma efectiva generarán los incentivos para ello. La concentración de la autoridad ejecutiva estuvo en tratar de convencer a las fuerzas políticas regionales de los beneficios de la integración²⁵.

El proceso de creación de regiones del año 2005, se dio al amparo de lo dispuesto por la Constitución que señaló que las mismas se conformarían, vía referéndum, sobre la base de propuestas técnicas, previamente aprobadas por el Poder Ejecutivo.

Esta estrategia buscó distanciarse de la experiencia de regionalización de la década de los ochenta cuando, con base en propuestas técnicas elaboradas por el Poder Ejecutivo, fue el Parlamento el que aprobó la conformación de las regiones. Con ello se quería evitar la "carga negativa" que el desarrollo del proceso de descentralización anterior y su posterior eliminación habían dejado en el recuerdo de la sociedad.

Sin embargo, pese a los esfuerzos que se realizaron tanto desde el Estado como de la Sociedad Civil para lograr impulsar hasta 17 propuestas de creación de regiones, de las cuales 5 fueron finalmente las sometidas a la consulta popular²⁶, el proceso en medio de un sustantivo rechazo de los ciudadanos culminó sin lograr constituir ninguna región. Los factores para ello fueron múltiples²⁷:

24 Cfr. Ley 28274, Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones.

25 Conformación de 10 Juntas de Coordinación Interregional (art 91 LOGR) – JCI. Salvo el caso de INTERNOR que se reunía periódicamente, dichas juntas se crearon básicamente ante la proximidad del referéndum para la conformación de regiones.

26 Los expedientes sometidos fueron: (i) Tumbes – Piura – Lambayeque; (ii) Áncash – Huánuco – Junín – Lima Provincias – Pasco; (iii) Ayacucho – Huancavelica – Ica, (iv) Apurímac – Cusco; y (v) Tacna – Arequipa – Puno.

27 Macroconsult 2010 "Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan 88 Nacional de Regionalización" pp. 91-92.

- Se trató de un proceso "tecnocrático", que olvidó los elementos políticos y culturales que determinaron el voto de la población. Entre ellos, jugó un papel muy importante la experiencia previa sobre la que gran parte de la población no guardaba buenos recuerdos. En suma, las propuestas tenían un sustento político precario.
- Los incentivos de orden fiscal que se plantearon no resultaron lo suficientemente atractivos para la población como para compensar aquello que percibían como riesgos potenciales, como por ejemplo, que la unión con otro departamento –especialmente si era más grande o más desarrollado– "alejaría más al Estado" al definirse una capital en ese departamento; que se tuviera que compartir los recursos de canon o regalías con departamentos más pobres; que debido a la diferencia de población, los departamentos de menos habitantes terminarían siendo políticamente "olvidados" por las nuevas autoridades, etc.
- Los nuevos liderazgos regionales no mostraron una vocación integracionista. De hecho, poco convencidos sobre el sistema de incentivos fiscales planteado, en algunos casos hasta cambiaron de posición y se opusieron abiertamente al llegar el referéndum.
- A nivel nacional los partidos políticos tampoco mostraron un apoyo decidido hacia el proceso –en algunos casos incluso sucedió lo contrario– y la coyuntura del partido de gobierno, con una aprobación muy debilitada tampoco permitió que el mismo se constituyera en un catalizador de las fuerzas favorables a la integración.
- Finalmente, la falta de información sobre los expedientes técnicos y la incertidumbre sobre las reglas aplicables a las posibles nuevas regiones afectaron la comprensión del proceso y lo deslegitimaron ante la población.

Si bien es cierto que lo que se aprobó como sistema de incentivos fiscales fue insuficiente, también lo es que al haber concentrado la discusión política en la cantidad de recursos a ser transferidos –en un contexto distorsionado por las reglas de distribución de un Canon Minero especialmente alto en ese periodo–, sea en forma de recursos para las inversiones o para el gasto corriente, se alejó de la discusión los factores de orden político, cultural e histórico.

Los actores que reivindicaban la necesidad de regionalizar, enfocaron sus esfuerzos en lograr reglas e incentivos de tipo económico, pero dejaron de lado los elementos políticos que la rotunda negativa mayoritaria demostró que eran los más importantes para la población. Los partidos nacionales, por su poca capacidad en ocupar las plazas políticas departamentales, tampoco se jugaron por la regionalización. Las propias reglas del sistema político dificultan el nivel de desplazamiento de los partidos nacionales hacia las plazas subnacionales, pues el sistema de elecciones existente no demanda de la presencia activa en ellas para alcanzar representación en el plano político nacional. En tanto no se dé la reforma política, estaremos frente a escenarios o plazas políticas paralelas, haciendo a los partidos nacionales poco proclives a apoyar la regionalización.

Por el contrario, hoy por hoy para la política nacional, los liderazgos regionales pueden representar un factor de "riesgo de gobierno", pues representan fuerzas no necesariamente alineadas con los intereses nacionales –y en algunos casos con recursos suficientes para no tener interés en consensuar– y por lo tanto con los que es difícil establecer relaciones de complementariedad y mas bien se puede hasta llegar a producir situaciones de competencia y conflicto.

La situación descrita llevó a que en una segunda etapa se generen modificaciones en la orientación de los esfuerzos de integración. Así, desde esa fecha y hasta hoy, además de haberse modificado la legislación para eliminar el mandato de realizar un segundo proceso de consulta en el año 2009, han surgido, se han fortalecido, diseñado o rediseñado diversos modelos de coordinación entre gobiernos regionales asentados en departamentos:

- Las Juntas de Coordinación Interregional (JCI)²⁸, generalmente, aunque no únicamente, asociadas a la necesidad de promover algún proyecto de inversión privada, fueron impulsadas por el Poder Ejecutivo.

De entre las JCI existentes destaca el Consejo Interregional Amazónico (CIAM) por ser una de las más activas principalmente, por haber construido desde su origen una propuesta de valor de la integración alrededor de la explotación sostenible de los recursos naturales de la selva. Cabe señalar que parte de la solidez de esta JCI podría explicarse, también, por el hecho que tres de los presidentes regionales que la conforman han sido reelectos, lo que habría dado tiempo a la consolidación de la propuesta.

- Mancomunidades Regionales, cuyo nacimiento más que promovido por el Gobierno Nacional, como fue el inicio de las JCI, ha seguido el camino del reconocimiento legal de iniciativas ya existentes que llevaron a la asociación voluntaria de las autoridades departamentales. Ese reconocimiento se consolida cuando en julio de 2011, se dio la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional, que crea condiciones mínimas para la operación de las 3 mancomunidades existentes en ese momento²⁹ y les otorga la capacidad de recibir y ejecutar recursos públicos de forma conjunta.

En la práctica eso constituye un cambio de enfoque, puesto que podría ser el primer paso para el desarrollo de una legislación que permita el trabajo colaborativo en un ámbito territorial multidepartamental. Sin embargo, podrían convertirse en limitantes para impulsar el proceso, ya que al ser un mecanismo que permite ejecutar obras y prestar servicios conjuntos, puede que se piense que ya no existe la necesidad de integrar territorios ni administraciones. En consecuencia sería adecuado que se produzca con la eficacia deseable, otras regulaciones administrativas, que también deberían ser ajustadas, de forma tal que la ejecución del gasto, y las responsabilidades asociadas a ella estén claramente definidas.

28 Actualmente están activas cinco: INTERNOR (2004), CIAM (2007), CENSUR (2007), MACROSUR (2010) y LITORAL CENTRAL (2011). Esta última formada por los Gobiernos Regionales de Lima, el Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

29 Mancomunidad Regional de Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca, Mancomunidad Regional de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, y Mancomunidad Regional de Arequipa y Ayacucho.

Por otro lado, el proceso de Regionalización suponía una segunda etapa, luego de haberse decidido la integración de los Departamentos. Podría, recién entonces, abordarse el problema de la organización territorial, pasando a provincias o distritos aledaños a otras jurisdicciones departamentales con las que hubiera mayor relación y conectividad.

La falla del proceso de integración departamental, afecta la posibilidad de realizar acciones de ordenamiento que con o sin regionalización son cruciales para asegurar la adecuada integración del territorio. Para el desarrollo equilibrado el país necesita "un ordenamiento territorial que haga más racional la administración política y más fecunda la dinámica económica"³⁰ a fin que el ejercicio administrativo y la asignación de recursos por parte del Estado que afecta a esas poblaciones mejore.

Para Efraín González de Olarte³¹, *"la respuesta técnica debe comprender las siguientes dimensiones:*

- a. Desde el punto de vista económico, las regiones buscan alcanzar un "tamaño crítico" para asegurar crecimiento económico con diversificación productiva.*
- b. Desde el punto de vista político, la integración de regiones en espacios geográficos mayores conlleva la generación de intereses comunes que llevan a una identidad compartida.*
- c. Desde el punto de vista administrativo, la regionalización debe posibilitar que los servicios públicos puedan organizarse según las características de cada territorio, asegurando que lleguen con calidad y cobertura crecientes a las comunidades más excluidas.*
- d. Desde el punto de vista fiscal, esta ampliación territorial, poblacional y productiva generará bases tributarias sostenibles, para atender adecuadamente los servicios que la población requiere".*

Adicionalmente a los criterios enunciados, se debe tener en cuenta "el punto de vista social", por el cual no prosperó el primer intento de regionalización y sin el cual ningún proceso sería sostenible.

El camino de la integración regional originalmente previsto por la Constitución, entonces, ha sufrido modificaciones significativas que llevan a preguntarse sobre la validez del mandato de buscar la integración del territorio sobre la base de los departamentos existentes, tanto desde la perspectiva de la viabilidad política tomando en cuenta las preferencias de los ciudadanos expresadas en la consulta del 2005 –considerando además que los cuestionamientos surgidos en ese momento no han encontrado solución aún–, como, por otro lado, la validez que puede tener

30 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización (2009). Desafíos de la Integración Regional – Evaluación Rápida de Campo – Octubre 2009. pp. 93.

31 Citado en ProDescentralización (2009).

forzar la integración sobre la base de departamentos con problemas intrínsecos de demarcación y organización territorial.

2.3 Comentarios finales

Tomando en cuenta el escenario actual en el que la regionalización como proceso de integración de departamentos ha dejado la agenda nacional pero que tanto el ordenamiento territorial –y como parte de éste la demarcación política–, como la real integración territorial continúan siendo necesidades vigentes y urgentes para alcanzar los objetivos de desarrollo e inclusión social, es importante entender que la Constitución marcó un camino, estableció una estrategia específica para ello que no caló en la sociedad pero que el espíritu del mandato constitucional continúa vigente y por ende es necesario redefinir la estrategia a seguir.

Es momento también de problematizar sobre la pertinencia de contar con un único modelo o estrategia de integración en un país con tanta heterogeneidad política y cultural. De hecho, los diferentes esfuerzos nacidos de la propia dirigencia regional como los impulsados por el Gobierno Nacional obstaculizan lo absoluto del camino diseñado a nivel constitucional, y se constituyen en una oportunidad para considerar diferentes opciones que puedan adaptarse a las diferentes etapas políticas y realidades socioeconómicas que caracterizan al país. En suma, cabe preguntarse si ¿es viable mantener como estrategia de integración territorial a la regionalización a través de la unión de departamentos? Y posteriormente preguntarnos ¿cuál o cuáles son las estrategias para lograr el mandato integrador previsto en la Constitución en el marco de una realidad heterogénea, diversa y desarticulada como la peruana?

Los desafíos son hoy múltiples, no solo para recoger el mandato de integración en el nivel departamental/regional, sino también en el nivel provincial-local/municipal³². Igualmente se requiere enfrentar los asuntos de gestión y ordenamiento del territorio, todo lo cual requiere de reevaluar competencias en esta materia y tener una efectiva política nacional, que recoja los intereses generales del Estado y la diversidad de realidades, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República.

32 La heterogeneidad a este nivel tiene una aproximación en la nota sobre municipios y municipalidades que se incluye en el presente informe.

3

Descentralización fiscal

La Descentralización fiscal tiene por objeto dotar a los gobiernos regionales y locales de las fuentes de financiamiento que les permitan cumplir con las funciones y competencias que por ley les corresponde y las transferidas en el marco del proceso de descentralización.

Dicho proceso permite fortalecer el ejercicio de las autonomías que la constitución les consagra, brindar los servicios que requiere la población y planificar el desarrollo de sus circunscripciones.

Los ingresos y gastos públicos están estrechamente relacionados con el nivel de transferencias y endeudamiento, por lo cual es importante recalcar que estos cuatro elementos no pueden ser tratados de manera independiente, ya que forman parte de todo el proceso de descentralización fiscal.

Cabe resaltar que una de las principales lecciones aprendidas por los países que descentralizaron antes que el Perú, fue el cuidado que era necesario tener para garantizar que el proceso no se convierta en el gatillador de una crisis económica debido a que por insuficientes reglas de control, se pudiera incrementar el déficit fiscal.

La otra lección no económica pero que actúa como contrapeso a la tecnocracia fiscal, es que no se debe olvidar que la descentralización es, ante todo un proceso político, y como tal, sus reglas administrativas y fiscales deben permitir que los gobernantes de los niveles subnacionales, puedan efectiva y eficazmente conducir a las instituciones públicas a su cargo en el sentido que el mandato de su población les haya otorgado. En ese sentido, en todos los aspectos de la descentralización, incluido el fiscal, es necesario alcanzar un equilibrio que permita tomar decisiones y contar con los recursos necesarios para cumplir con el mandato político otorgado.

La Ley de Bases de la Descentralización fijó los principios específicos de la descentralización fiscal, los que fueron desarrollados con la respectiva Ley³³, la misma que establecía que se desarrollaría en dos etapas.

Si bien la primera etapa comprendió la asignación de recursos en función a la transferencia de fondos, proyectos y programas, no se realizó un costeo que determinara los recursos que debían ser transferidos por cada función.

33 Decreto Legislativo 955 Ley de Descentralización Fiscal.

Actualmente, el proceso de descentralización fiscal se encuentra atrapado, ya que no se puede ingresar a la segunda etapa, que consistía en la transferencia del 50% de la recaudación de algunos impuestos a las regiones, debido a que, para su inicio, es requisito que se hubieran creado las regiones, lo que a la fecha no se realizó; lo cual implica analizar si es pertinente efectuar modificaciones en el modelo establecido.

Dentro de este marco, en el 2010 se constituyó la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal³⁴, que evaluó la problemática existente y alcanzó una "Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal"; documento que fuera materia de análisis de viabilidad por otra Comisión –integrada por las mismas instituciones– y creada en el 2012.³⁵

La evaluación de los cuatro elementos sustanciales de la Descentralización Fiscal (ingresos, gastos, transferencias y endeudamiento) podrá determinar cuánto se ha avanzado y cuáles son los desafíos que se presentan en cada una de estas áreas.

El presupuesto total con el que cuentan los gobiernos subnacionales se ha incrementado a lo largo de los últimos años; sin embargo, esto no se debe a una mayor base tributaria. Según se indica en la Propuesta técnico legal de descentralización fiscal (2010)³⁶, el aumento de la presión tributaria es debido a una mayor recaudación por concepto de impuesto a la renta, impuesto general a las ventas, regalías, etc, que son pagadas por las empresas extractivas de recursos naturales. Estos conceptos constituyen variables exógenas relacionadas con los precios de las materias primas y el desarrollo de las empresas que pagan dicho impuesto. Por ello, los ingresos, y consecuentemente el gasto que se podrá realizar, dependen en mediano grado de la variación de los precios de los *commodities*.

34 Ley 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, Disposición Complementaria DUODÉCIMA.- En el plazo de sesenta (60) días desde la entrada en vigencia de la presente Ley, confórmase la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, la misma que está conformada por un (1) representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidirá; un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas; un (1) representante del Viceministro de Economía; un (1) representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; un (1) representante de la Asociación de Municipalidades del Perú; y un (1) representante de la Red de Municipalidades Rurales del Perú. Esta comisión multisectorial tendrá un plazo de ciento ochenta (180) días para presentar una propuesta técnica en materia de descentralización fiscal.

35 Ley 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, Disposición Complementaria Final CENTÉSIMA DÉCIMA.- En el plazo de 60 días desde la entrada en vigencia de la presente Ley, confórmase una Comisión Multisectorial para la evaluación de la implementación de las medidas contenidas en la 'Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal', elaborada en aplicación a la Duodécima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, y la elaboración del plan de acción correspondiente. Dicha comisión se integra por el Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidirá; un representante de la Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Viceministerio de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Viceministerio de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú, y un representante de la Red de Municipalidades Rurales del Perú; con el fin de mantener un espacio de diálogo intergubernamental y definir las acciones necesarias para la consolidación del proceso de Descentralización Fiscal. Actuará como Secretararía Técnica de la Comisión Multisectorial la Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas.

36 *Propuesta técnico legal de descentralización fiscal*. Lima, 2010, p. 29.

Uno de los principales problemas reside en cómo está formulada la Ley del Canon³⁷ y normas relacionadas³⁸, lo cual ha ocasionado que los gobiernos subnacionales tengan estructuras de ingresos y gastos muy heterogéneas, ahondando la brecha para lograr una mayor equidad y desarrollo. Los ingresos obtenidos por este concepto son, por disposición normativa, exclusivamente usados para realizar proyectos de inversión, es decir, para efectuar gastos de capital. Por ello, las cifras muestran un aumento significativo en cuestiones de gastos de capital en los gobiernos subnacionales (mayor en los Gobiernos Locales con respecto a los Gobiernos Regionales). Asimismo, estas cifras deben ser tratadas con sumo cuidado, ya que ocultan distorsiones en cuanto a la distribución del ingreso y el gasto. Solo los gobiernos subnacionales beneficiarios del canon son aquéllos que están impulsando la cifra, mientras que los restantes han quedado rezagados, dependiendo únicamente de las transferencias que puedan recibir del gobierno central.

Esta situación, a diez años de haberse iniciado el proceso de descentralización y existiendo un consenso tácito respecto de la imposibilidad de abordar la integración territorial en el corto y mediano plazo con el modelo de fusión de Departamentos, obliga a reconsiderar el esquema fiscal. La asignación de recursos, los instrumentos tributarios, las reglas de gasto y endeudamiento y, en general, el modelo de descentralización fiscal existente, no introduce incentivos para promover la integración, pero lo que es más grave tampoco lo hace para promover la mejora en la calidad del gasto.

Así, si bien ha habido un avance en la asignación de competencias de gasto, esta se ha realizado sin mayor análisis; lo cual ha ocasionado que los gobiernos subnacionales no cuenten con los recursos necesarios para asumir con eficiencia y efectividad las competencias asignadas. Urge por ello la revisión de cómo se ha asignado el gasto, ya que, a lo largo del tiempo, éste ha sido hecho de manera inercial, por responsabilidad y compromisos asumidos o por información histórica sin mayor cuestionamiento de su real necesidad. Por tanto, se debe definir claramente qué competencias les corresponde a cada nivel de gobierno, tratando de evitar imprecisiones, con la finalidad de que luego se pueda determinar el nivel de gasto que requiere cada competencia para su efectivo cumplimiento³⁹ (ver Cuadro).

37 Ley 27506, Ley de Canon

38 El artículo 77 de la Constitución Política del Perú indica que "corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.

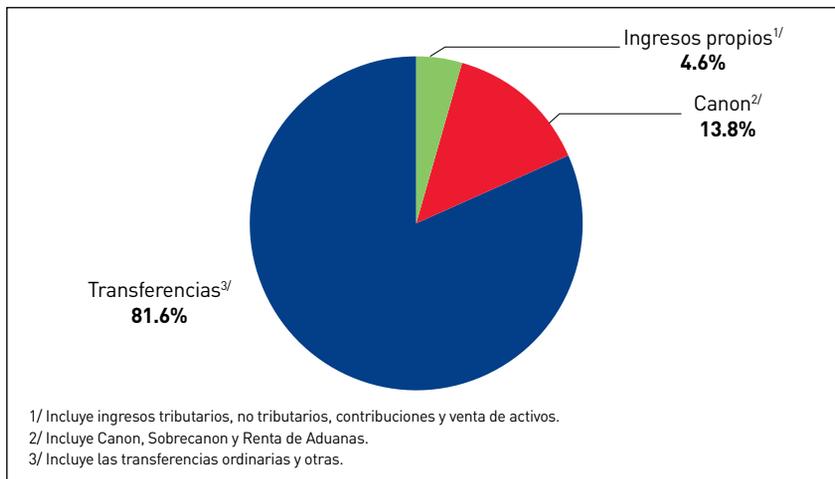
39 *El Informe Final de evaluación de viabilidad de implementación de propuestas de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal* (2013: 104-105) dispone lo enunciado como una de las propuestas priorizadas.

Ingresos No Financieros de los Gobiernos Regionales según fuente de financiamiento, 2004-2011 (%)

Fuente de recursos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recursos Ordinarios	82.6	80.4	75.6	64.1	62.1	70.6	72.4	67.2
Recursos Directamente Recaudados	3.7	3.4	3.6	3.0	3.0	3.3	3.4	3.2
Donaciones y Transferencias	3.5	3.6	5.2	10.3	9.2	6.7	5.0	7.2
Fondo de Compensación Regional	4.5	4.7	4.2	5.3	8.6	4.9	4.7	3.9
Canon y sobrecanon, regalías, renta de adua. y particip.	5.6	7.8	11.0	16.6	16.4	14.4	14.6	18.5
Recursos por operaciones oficiales de crédito	0.1	0.1	0.5	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total (En millones de Nuevos soles)	7,995	9,223	10,327	13,138	13,795	14,157	14,661	17,706

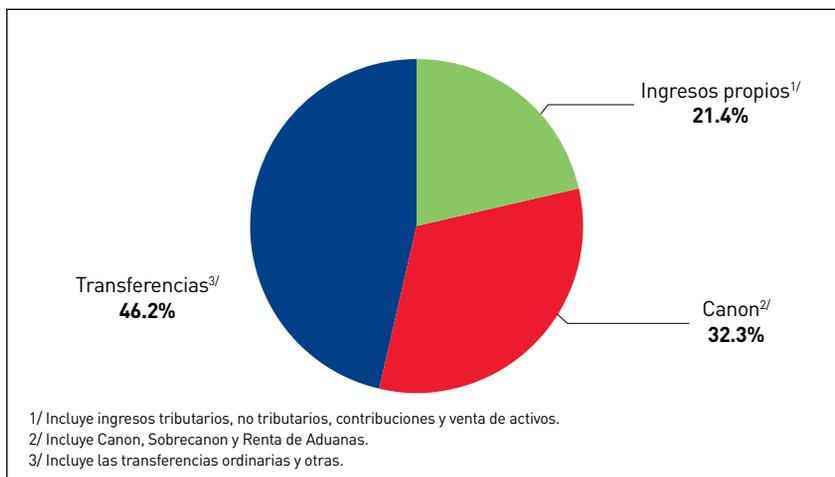
Fuente: MEF : DGCP. Elaboracion CMMDF 2012.

Estructura de Ingresos No Financieros del nivel regional de gobierno, 2011



Fuente: MEF. Elaboración: Carlos Casas (2013)

Estructura de Ingresos No Financieros del nivel regional de gobierno, 2011



Fuente: MEF. Elaboración: Carlos Casas (2013)

Participación de los ingresos de los Gobiernos Locales en el total del Gobierno General^{1/}

Fuente de recursos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Impuestos Municipales	1.5	1.5	1.2	1.5	1.6	1.9	1.8	1.8
Recursos Directamente Recaudados	3.7	3.3	2.5	2.4	2.5	2.9	2.5	2.3
Canon y sobrecanon, regalías, rent. de adua. y particip.	1.9	3.3	4.2	7.8	7	6.5	7.5	7.7
Fondos de Compensación Regional	4.1	4.1	3.8	3.9	4.1	4.2	3.7	3.7
Recursos Ordinarios	2.2	1	0	0.5	0.5	0.5	0.4	2.8
Donaciones y Transferencias	0.3	0.4	0.7	1.1	1.3	1	0.8	0.8
Recursos por operaciones oficiales de crédito externo	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	13.8	13.6	12.4	17.3	17	16.9	16.8	19.1
Total (En millones de Nuevos Soles)	5,776	6,516	7,525	12,101	13,482	12,309	14,714	19,574
1/Con base en Ingresos No Financieros								

Fuente: MEF-DGCP. Elaboración: CMMDF 2012.

La dependencia de los gobiernos subnacionales a las transferencias por conceptos de carácter volátil, pone en cuestionamiento, y en riesgo, el grado de autonomía del cual realmente gozan los gobiernos subnacionales⁴⁰. Los gobiernos locales están facultados para recaudar los impuestos municipales que les corresponden, más no para fijarlos; sin embargo, los mismos han señalado que tienen dificultades en torno a dicha actividad debido a las limitaciones en la capacidad de gestión, entre otros; lo cual obstaculiza la realización de su labor. Los gobiernos regionales, por otra parte, no tienen asignado el cobro de impuestos propios, dependiendo exclusivamente de las transferencias del gobierno central.

En torno a esta problemática, se debería buscar fortalecer la recaudación a nivel local⁴¹ para ampliar la base tributaria, de forma que se reduzca la dependencia antes mencionada. En el caso regional, es necesario establecer una estructura de ingresos con menor dependencia de los ciclos económicos o de la capacidad de negociación política con el Gobierno Nacional que tengan sus Presidentes. Cabe resaltar que las transferencias deberían cumplir una función redistributiva, eliminando las disparidades horizontales y verticales existentes en el contexto nacional. Sin embargo, el aumento de las transferencias, en especial por concepto de canon (composición volátil), ha ocasionado que una buena parte de los gobiernos locales beneficiarios, descuiden su labor de recaudadores, desvirtuando la verdadera función de las transferencias e incurriendo en la llamada pereza fiscal; es decir, descuidando la generación de sus propios recursos.

Por ende, es necesario que se implemente un sistema de estimación de necesidades de gastos, a fin de poder contar con una metodología uniforme de asignación de gasto en base a criterios

40 Según el Informe Final de evaluación de viabilidad de implementación de propuestas de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal (2013: 44), la autonomía fiscal se entiende "como el porcentaje de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales con respecto al total de sus ingresos". Asimismo agrega que en el periodo 2002-2011, los ingresos propios, con respecto a los ingresos corrientes, pasaron de 45% a 24%; mientras que las transferencias lo hicieron de 55% a 76%.

41 En la Propuesta técnico legal de descentralización fiscal (2010: 30), se indica que la SUNAT, un organismo del gobierno central, se encarga del 98% de la recaudación; mientras que los gobiernos locales solo se ocupan del 2%.

previamente precisados⁴² y evitar que estas disparidades horizontales y verticales continúen agravándose debido a las transferencias por conceptos volátiles que han ido en aumento en los últimos años.

Asimismo, considerando que los Gobiernos Regionales deben atender gran parte del gasto corriente que se ejecuta en el Estado para la provisión de servicios sociales, se debería trabajar en medidas que incentiven fuertemente la mejora en la calidad del gasto público⁴³, incluso sin preocuparse excesivamente de fomentar el ahorro per se, sino priorizando el logro de resultados. En ese sentido, reconocer la necesidad de mejorar el funcionamiento conjunto de los sistemas administrativos que abarcan el ciclo de gasto y trabajar en su modernización es urgente.

En la misma línea, la implementación del Presupuesto por Resultados –iniciada desde el 2008– depende de que existan las condiciones institucionales que permitan al gobernante comprometerse con determinadas metas y al gestor tener la capacidad para tomar decisiones operativas y modificarlas si fuera necesario sobre el uso de los recursos (no solo monetarios) con los que cuenta. Sólo bajo condiciones mínimas de gestión será posible implementar el Presupuesto por Resultados (PpR), de lo contrario se convierte en un ejercicio teórico.

En ese sentido, el instrumental que brinda el PpR también debería poder ser usado por los Gobiernos Subnacionales para el cumplimiento de objetivos propios y no únicamente aquéllos que corresponden a políticas públicas lideradas por el Gobierno Nacional. Existe la percepción por parte de los gobiernos regionales y gobiernos locales de que el PpR y sus instrumentos son sólo un medio para que el gobierno nacional ejecute a través de ellos. No está siendo comprendido, entonces, como un instrumento de coordinación intergubernamental. Díaz y Tapia en el Informe Final para la CMMDF consideran que el enfoque del PpR contribuye a que los distintos niveles de gobierno puedan cooperar en la consecución de un resultado deseado⁴⁴.

Por otro lado, la creación de programas o fondos de incentivos como el PI-PMM, destinados a promover gastos que se encuentren en concordancia a objetivos nacionales, son instrumentos que pueden apoyar al reforzamiento de un enfoque por resultados a nivel de los gobiernos regionales y gobiernos locales. Sin embargo, estos programas de incentivos operan principalmente a nivel local, lo cual excluye a gobiernos regionales de estos incentivos para articular esfuerzos. Desde un enfoque sectorial, sin embargo, no se han desarrollado herramientas potentes para mejorar la articulación de políticas, siendo este espacio en el que la experiencia internacional muestra mejores resultados de coordinación.

42 La CMMDF 2010 pone en consideración la necesidad de evaluar la posibilidad de un sistema de estimación con dichas características. *Informe Final de evaluación de viabilidad de implementación de propuestas de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal* (2013: 105)

43 La creación de impuestos regionales y el ajuste estructural se señala como una segunda etapa en el proceso de solución de los principales problemas que obstaculizan el proceso de descentralización fiscal. *Propuesta técnico legal de descentralización fiscal* (2010: 12).

44 *Informe Final de evaluación de viabilidad de implementación de propuestas de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal*. Lima, 2013, p. 293.

Con respecto al endeudamiento, se observa que las reglas fiscales han garantizado la estabilidad en este campo, ya que es crucial para efectuar la descentralización fiscal. El gobierno nacional tiene la política de "no rescate" en caso los gobiernos subnacionales incurrieran en deuda sin antes haber realizado el proceso correspondiente para ser autorizados a contraer dicha obligación, de esta forma también se desincentiva que el sector privado se arriesgue a otorgar créditos sin el aval del gobierno nacional. En general, la aplicación de estas reglas fiscales ha sido cumplida cabalmente. Sin embargo, resalta el hecho de que el cumplimiento de estas reglas se realiza sin saber exactamente el por qué por parte de los gobiernos subnacionales⁴⁵. El conocimiento de la importancia del cumplimiento de estas normas es esencial para que los gobiernos subnacionales sean capaces de asumir responsablemente deuda a largo plazo a fin de financiar grandes proyectos de inversión que repercutan en el desarrollo de su región/localidad. Los esfuerzos se deben centrar; por tanto, en la transferencia de estos conocimientos acerca de una correcta gestión financiera⁴⁶.

Los beneficios que se desean obtener por medio de la descentralización fiscal requieren que los gobiernos subnacionales cuenten con un grado importante de autonomía financiera, proveniente principalmente de tener predictibilidad con respecto a los recursos con los que contarán, a fin de que puedan responder efectivamente a las necesidades de la población de su jurisdicción. Si adicionalmente se debe otorgar o no capacidad tributaria, debería ser discutido a la luz de las reformas del sistema político y los incentivos intrínsecos que el sistema genere, así como la capacidad de gestión que alcancen, pues ambas son condiciones necesarias para ejercer competencias tributarias responsablemente y en un marco de gobierno unitario consolidado. Sin embargo, como se ha señalado, todavía existen obstáculos para conseguir el proceso de descentralización fiscal, los cuales deben ser vistos como los desafíos a cumplir en los siguientes años.

Finalmente, lograr en el corto plazo una reforma que ordene las fuentes de recursos como el canon para hacerlas más equitativas, no parece políticamente viable y menos sin reforma del sistema político. Por lo tanto, se podría orientar los esfuerzos en desarrollar las reglas y los instrumentos para evaluar si las asignaciones globales *per capita* y por circunscripción permiten la cobertura y calidad de servicio necesarios para ir cerrando las brechas entre los niveles de vida de los ciudadanos (lograr similares niveles de bienestar, no importando donde se viva y sin que ello signifique que los que están mejor empeoren).

Lamentablemente, después de diez años de emprendida esta política, que tiene como objetivo explícito esto, el país ni siquiera está en condiciones de evaluar adecuadamente si la descentralización está acercándonos a los objetivos de desarrollo y equidad que motivaron su aprobación, por falta de instrumentos apropiados para ello, como el sistema de seguimiento que nunca llegó a implementarse y que está previsto en la legislación.

45 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2010): Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. Lima: Documentos de Debate 4. Elaborado por Luis Alberto Arias y Carlos Casas.

46 En el Informe Final de evaluación de viabilidad de implementación de propuestas de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal (2013: 301), el consultor Casas señala la importancia de desarrollar una estrategia para el fortalecimiento de las capacidades en cuanto a la gestión financiera a nivel de los gobiernos subnacionales.

3.1 Comentarios finales

Si bien en estos años se ha incrementado los recursos que han sido transferidos a los gobiernos regionales y gobiernos locales, ello no ha significado un fortalecimiento de sus sistemas de recaudación, por el contrario en el caso de los primeros son escasos los recursos de recaudación propia, lo que nos lleva a establecer mecanismo que ayuden a superar estas deficiencia.

Los gobiernos regionales y gobiernos locales no podrán ejercer una auténtica autonomía política, administrativa y económica en asuntos de su competencia, así como las funciones que en el marco del proceso de descentralización se les han transferido, mientras mantengan una alta dependencia económica de las transferencias del gobierno nacional.

Se hace necesario definir el espacio fiscal en el cual deben desenvolverse los gobiernos regionales, en atención al impase surgido por el estancamiento del proceso de descentralización fiscal, que normativamente impide pasar a una segunda etapa sin la existencia de regiones, lo cual lleva a repensar y evaluar el camino a seguir, para con ello poder establecer si debe persistirse con el camino establecido o se diseña un mecanismo alternativo en función a la actualidad existente.

Es evidente, que se han efectuado esfuerzos a través del Congreso de la República, para que los tres niveles de gobierno puedan diseñar y consensuar una propuesta técnica de descentralización fiscal, la cual no debe establecer solamente el derrotero a seguir, sino que debería incluir las iniciativas legislativas que se requieran en esta materia, lo que conlleve a cumplir con el objeto del proceso.

4

Los mecanismos que deberían fortalecer la inclusión política: participación ciudadana, reglas de transparencia y la rendición de cuentas

Uno de los sustentos que permite el desarrollo de las democracias modernas es la promoción de la participación de la ciudadanía en las diversas decisiones públicas.

En nuestra experiencia, utilizando la clasificación de Remy (2011)⁴⁷ se puede decir que la Constitución contempla diferentes mecanismos de participación, que aparecen a partir de la década de los noventa frente a la crisis de representatividad del sistema de partidos políticos:

- Los derechos de participación en el marco de la democracia representativa y la directa, donde se encontrarían el referéndum, la revocatoria y la remoción de autoridades⁴⁸.
- Los derechos de participación en la gestión pública a través de la concertación con la ciudadanía, donde se ubican los planes de desarrollo concertado, los consejos de coordinación regional y local, y el presupuesto participativo.
- Los derechos de control y proposición que abarcaría al derecho al acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la iniciativa legislativa.

Este capítulo toma esa clasificación como referencia para reflexionar sobre el desarrollo que han tenido los mecanismos de participación y control en la década, con relación al proceso de descentralización.

4.1 La participación directa

La necesidad de fortalecer los mecanismos de representatividad en la sociedad no estaba ligada por su origen a la descentralización, y por ende no necesariamente formaba parte de su diseño conceptual; las circunstancias políticas terminaron por ligarlos a través del desarrollo legislativo. Este último se basó en las experiencias previas que algunos gobiernos locales, de forma voluntaria venían explorando y, según lo señala Remy "estos mecanismos de participación local, en una especie de versión de «muñecas rusas» (el mismo diseño en ámbitos de gobierno cada vez más grandes), se trasladan también, en el marco de la descentralización, a ámbitos mayores de gestión: las provincias y las regiones."⁴⁹

47 Remy Simatovic, María Isabel. Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Cuadernos Descentralistas N° 28. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, 2011, pp. 1ss.

48 Numeral 17 del artículo 2 y artículo 31 de la Constitución Política.

49 Remy Simatovic, María Isabel. Participación ciudadana y gobiernos descentralizados ...Ob. cit., pp. 15-16.

Sin embargo al abstraerlos de su referente local y especialmente al volverlos obligatorios para sociedades que no estaban necesariamente preparadas para asumirlos, terminan por perder contundencia. Lo señalado se hace evidente sólo con el seguimiento en una línea de tiempo del desarrollo legislativo, donde se aprecia que la incorporación del presupuesto participativo –el mecanismo más representativo de la participación formal en la toma de decisiones–, no formó parte desde el inicio del diseño de la descentralización o si lo fue, era de forma tímida pensando en apoyar las experiencia piloto.

Cabe reconocer, que una vez aprobada la creación del presupuesto participativo como un mecanismo obligatorio de asignación equitativa y transparente de los recursos públicos para los gobiernos descentralizados, el mismo tuvo no poco apoyo de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, de la mano con la sociedad civil representada por las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Incluso la DNPP llegó a tener un proyecto del Banco Mundial, evaluado como exitoso, para apoyar los presupuestos participativos en algunos de los municipios más pobres del país (Proyecto Voces de los Pobres).

En esa primera etapa se registra un fuerte dinamismo en la implementación de esta medida. Sin embargo, paulatinamente el financiamiento destinado a los agentes participantes va decayendo, y va aumentando el descrédito del mecanismo frente a la población debido a problemas de clientelismo político o "sobre-tecnicismo". El Presupuesto Participativo se desacredita por un lado, por la ambigüedad que muestran las normas respecto al necesario carácter vinculante, en vista que algunas autoridades reemplazan proyectos por otros, sin coordinación alguna con los agentes participantes, generando desconfianza de la población por lo difícil que es entender para el ciudadano las restricciones de gestión que imponen los sistemas administrativos y en general las reglas de ejecución de gasto del Estado.

Por otro lado, también se va percibiendo la resistencia de las propias autoridades locales a enfrentar cabalmente un proceso de esta naturaleza para la toma de decisiones en la asignación de recursos, y por sobre todo en la rendición de cuentas. Lo complejo de conducir estos procesos para unas autoridades regionales y locales que no cuentan con capacidades, habilidades técnicas ni legitimidad política, las desanima a "abrir" la gestión hacia las organizaciones de la población. Estas últimas además de dispersas, evidencian crisis de representación y en ocasiones intencionalidad política adversa, y también terminan por ayudar a la deslegitimación del espacio participativo.

La Ley 29298, que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo⁵⁰, se aprueba en diciembre de 2008. Según Remy (2011), "por medio de esta norma, se buscó simplificar las etapas de la ley marco original e introducir una etapa de coordinación entre niveles de gobierno, buscaba controlar el problema de la enorme cantidad de microproyectos locales que se habían estado acumulando en los gobiernos regionales y provinciales. Ello ha tenido como efecto la

50 Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

disminución del número de proyectos, pero también del número de agentes participantes en los ámbitos provinciales y regionales (sobre todo en estos últimos: pocos agentes participantes logran proponer proyectos de envergadura interprovincial). Pero, sobre todo, ha abierto una etapa de producción normativa en el Ejecutivo (reglamento y nuevos instructivos) que ha terminado restringiendo, hasta casi desaparecerla, la iniciativa de la sociedad civil.⁵¹

Al respecto, un informe de la sociedad civil, señala que: "En el caso de los mecanismos de participación creados en el marco de la reforma descentralista, los presupuestos participativos son el mecanismo de participación que mayor expectativa despierta. Son implementados por los 25 gobiernos regionales y la mayoría de gobiernos locales. En los últimos años se ha observado una reducción en la participación de la ciudadanía en las sesiones del presupuesto participativo pasando de 3665 agentes participantes a nivel nacional en el año 2009 a 2651 agentes participantes en el 2011"⁵².

Así, más allá de la intencionalidad que tuvo el Congreso con la reforma al aclarar el ámbito de competencia para el uso de los recursos (regionales, provinciales y distritales) con la intención de evitar la micro inversión, simultáneamente se abrió la oportunidad para que el Poder Ejecutivo "tecnifique" el mecanismo del presupuesto participativo, incrementando el poder de los técnicos por la vía procedimental reglamentaria. Ello, logra modificar el equilibrio entre el poder del espacio de participación directa y el poder del gobierno representativo descentralizado. Habrá que esperar los resultados que esta opción tenga en términos de legitimidad de las decisiones de ejecución de gasto y su capacidad para crear valor público de cara a las expectativas de la población para saber si era el camino correcto.

Por otro lado, el cambio introducido afecta a los Consejos de Coordinación Local (CCL) y los Consejos de Coordinación Regional (CCR). Estas instancias de participación en los gobiernos regionales y locales han tenido logros muy desiguales. Remy señala sobre el resultado de estos años que "del presupuesto participativo quedó un diseño muy poco estructurado, muy dependiente de la discrecionalidad de la autoridad local o regional, y desligado de los CCL y CCR, que se han mantenido con cada vez menos interés y funciones. Estas condiciones de debilidad de las instancias de participación han generado un relativo desgaste y, del entusiasmo inicial, los procesos participativos han sufrido un creciente desencanto que hoy permite debilitarlos aún más"⁵³.

Las autoridades y la sociedad civil organizada tienen una óptica distinta en relación a la participación, las primeras intentan adecuarlas a un marco jurídico, mientras que las segundas tratan de generar mayores oportunidades de participación. Se ha evidenciado experiencias donde la confluencia de autoridades y sociedad civil les ha permitido un aprendizaje proactivo que trasciende el mandato legal. De hecho, la propia Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

51 Ob. cit.. pp... 20.

52 ProDescentralización 2012 pp. 41.

53 Remy 2011 pp. 20.

(ANGR) reconocería que "se deben hacer esfuerzos para superar las debilidades en cuanto a la convocatoria, la información que se brinda y la efectiva participación de las personas, pues todo ello conduciría a mejorar las relaciones entre los gobiernos regionales y la ciudadanía"⁵⁴.

Todos los Gobiernos Regionales cuentan con Consejos de Coordinación, los mismos que no cumplen un rol relevante en el desarrollo de sus localidades, básicamente porque existe un escaso interés de los presidentes regionales en que funcionen. Esta situación puede deberse a los problemas de diseño de los CCR, los mismos que son aplicables también a los gobiernos locales, que de manera coincidente puede expresarse en:

- Su carácter exclusivamente consultivo en los gobiernos regionales.
- El número limitado de sesiones (dos al año).
- La falta de recursos.
- La posible superposición de funciones entre los miembros del CCR que, a la vez, son agentes participantes en el presupuesto participativo.
- La escasa representatividad de los actores de la sociedad civil.

Además, se puede añadir la existencia de un desbalance en la participación de los representantes de organizaciones de la sociedad civil en relación con las autoridades de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales. Este problema, está relacionado con el tipo de agenda que cada actor lleva a ese espacio y que puede dejar de lado temas importantes para la sociedad civil organizada.

Así, en términos de la consolidación del Presupuesto Participativo como la modalidad de participación directa que concentró los esfuerzos por abrir las decisiones públicas a la participación ciudadana, como por ejemplo el presupuesto participativo, se ha institucionalizado en todos los gobiernos regionales, aunque aún de manera heterogénea y débil en muchos casos.⁵⁵

Sin embargo, "La satisfacción de necesidades o la solución de problemas urgentes es uno de los factores que determina la participación ciudadana en los presupuestos participativos, de ahí que sea el mecanismo creado en el marco del proceso de descentralización que genera más expectativas pero también frustración entre las personas que participan de este espacio"⁵⁶.

Finalmente, corresponde resaltar que otro de los instrumentos de participación prevista, son los planes de desarrollo regional y local concertados. Sin embargo, los mismos no están vinculados con los procesos del presupuesto participativo lo que podría deberse a su baja calidad como instrumento de fijación de objetivos y metas o como mecanismo de priorización.

54 ProDescentralización 2012 pp. 41.

55 Remy 2011 Ob. cit. p. 40.

56 ProDescentralización 2009. Ob. Cit. p. 74.

Otra posible razón sería que esos planes debieron ser instrumentos de concertación de mediano y largo plazo, pero que las sociedades y en consecuencia la representatividad de los agentes participantes, no están lo suficientemente consolidados para lograr una visión común, debido a esa heterogeneidad intrínseca que caracteriza a la mayoría del país.

Sobre esas bases poco sólidas, difícilmente un proceso de concertación que se enfrenta con un horizonte político de cuatro años, podrá dar como resultado acuerdos de mediano y largo plazo. Reducir la volatilidad de los liderazgos políticos regionales y locales, entonces, sería clave para lograr verdaderos instrumentos de concertación social que guíen el desarrollo de los territorios subnacionales. Sin embargo, mientras el sistema político nacional no incorpore a las plazas locales y regionales, será muy difícil que surjan masivamente liderazgos que superen los horizontes temporales acortados por los ciclos electorales de cuatro años.

4.2 El control y la transparencia

Nunca como en la última década se ha avanzado tanto en introducir la transparencia en la gestión del Estado. Si bien este cambio se inicia en el Gobierno de Transición y antes de iniciarse el proceso de descentralización con la dación del Decreto de Urgencia 035-2001 sobre el acceso a la información de las finanzas públicas, luego es seguido por diversas normas que van configurando el actual escenario, en el que el Perú es considerado, a nivel fiscal, un país con alta transparencia⁵⁷.

Lo anterior también se refleja en los espacios descentralizados, pues como señala la Defensoría del Pueblo en el año 2012⁵⁸ los Gobiernos Regionales alcanzaron, en promedio, un cumplimiento del 68% de difusión de la información prevista por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁵⁹; y los Gobiernos Locales provinciales un promedio del 52%. Se destacan en cumplimiento los gobiernos regionales de Ica y San Martín con 93% y Amazonas con 91%. En el otro extremo también hay Gobiernos regionales con muy bajo cumplimiento como en los casos de Cusco y Apurímac (43% y 20% respectivamente).

En el caso municipal provincial, en las capitales de departamento las Municipalidades de Huamanga y Huancayo alcanzan un nivel anual promedio de cumplimiento del 98 y 95% respectivamente. Por el contrario, las municipalidades provinciales del Cusco (28%), Huánuco (16%) y Cajamarca (12%), registran los promedios anuales más bajos. Según la Defensoría se reconoce una tendencia positiva en la mayoría de los casos, por comparación con la situación

57 De hecho, el país alcanza 57 puntos sobre 100 –por encima del promedio mundial que es de 43/100– en el Índice de transparencia presupuestaria 2012, una medición independiente que hace el International Budget Partnership a partir de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012. "El Índice de Transparencia Presupuestaria (...) evalúa la cantidad y tipo de información que el gobierno pone a disposición del público en los documentos presupuestarios clave que deben prepararse durante el año presupuestario" http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/cs_peru1.pdf definición consultada el 04 de junio 2013.

58 Decimo Sexto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo, enero – diciembre 2012. p. 174,175 y 176.

59 Ley 27806 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

en el año 2010. Si bien la publicación de información es muy relevante, lo cierto es que no deja de ser sólo una condición necesaria (aunque nada fácil de lograr) para alcanzar el objetivo final de la transparencia: el control ciudadano de las decisiones de su autoridad o visto desde el lado opuesto de la arena, la rendición de cuentas de la autoridad a la ciudadanía.

En ese sentido, a partir de los esfuerzos nacidos en el Gobierno de Transición y la coyuntura política de ese momento, se produce en la sociedad civil el surgimiento de organizaciones, corrientes de opinión, grupos de interés, etc. dedicados a realizar el control del ejercicio del poder, principalmente alrededor del uso de los recursos públicos. Ello es muy importante pues en el tiempo ha generado la capacidad y las competencias necesarias en la ciudadanía y en el tejido social para transitar hacia esquemas más completos de control ("*political oversight*"). Esas competencias eran prácticamente inexistentes en la sociedad peruana luego de la crisis económica y política que se vivieron a lo largo de las décadas ochenta y noventa.

4.3 La participación electoral

Es preciso señalar que la base normativa de la revocatoria se encuentra en el marco constitucional, y en la Ley 26300⁶⁰. La revocatoria de autoridades destaca como mecanismo de participación directa por la popularidad que ha logrado desde que entró en vigencia. Sólo a manera de ejemplo, en el año 2012, la venta de kits electorales fue de 2134, para el proceso de revocatoria de autoridades locales. Este mecanismo de participación política es el que ha impactado más en la agenda de la descentralización. El Jurado Nacional de Elecciones –JNE en setiembre del 2012 llevo a cabo oficialmente la consulta popular de revocatoria en 266 distritos y cuatro provincias del país. El cuadro siguiente muestra los kits adquiridos y las solicitudes admitidas en el periodo 1997-2012.

Kits de revocatoria adquiridos y solicitudes admitidas

Año	Kits adquiridos (a)	Solicitudes admitidas (b)	% (b/a)
1997	1538	61	4%
2001	5087	175	3%
2004	738	188	25%
2005	63	21	33%
2008	1511	245	16%
2009	1607	128	8%
2012	2134	279	13%
Total	12678	1097	9%

Fuente: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE.

60 Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.

Pese a la popularidad del mecanismo, lo cierto es que instrumentalizado políticamente puede ser perverso para la gestión de las autoridades electas, debido principalmente, a algunas de las reglas existentes⁶¹ como el reembolso de gastos, la convocatoria a nuevas elecciones, el reducido número de firmas necesarias, etc. En adición, como lo muestran los datos, una valla tan baja ha terminado por desnaturalizar este mecanismo que se suponía era excepcional y hoy funciona como un mecanismo para que grupos con intereses no necesariamente compatibles con la democracia y la creación de valor público, puedan presionar a la autoridad, principalmente en los caso de los municipios de menor población.

Es interesante constatar que la aplicación de la revocatoria a la Alcaldesa de Municipalidad Metropolitana de Lima parece haber abierto la ventana para la discusión de la reforma de esta institución, e incluso de la reforma política en general. Cabe preguntarse, sin embargo si ese impulso alcanzará para que se llegue a discutir la presencia subnacional de los partidos nacionales y cómo articular los tres niveles de gobierno en el plano político, situación necesaria para retomar la agenda de la regionalización y su finalidad de integración territorial, como se señaló en el capítulo uno. De hecho, pareciera que en la política se requiere recorrer el camino contrario a la distribución de competencias para alcanzar los objetivos primarios de inclusión política que están en la base de la creación del proceso de descentralización.

61 Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados (2013). Ayuda Memoria de la Reunión de Trabajo llevada a cabo en Lima, el 4 de abril de 2013 "Propuestas de los gobiernos regionales y locales para reformar la ley 26300, ley de derechos de participación y control ciudadanos".

5

Descentralización y desarrollo integral: la tarea de medir el impacto

Por encargo de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Comisión evalúa anualmente el desarrollo del proceso de descentralización⁶²; el punto de referencia es el informe anual que hace llegar al Congreso la Presidencia del Consejo de Ministros⁶³, la cual dirige el proceso de descentralización y supervisa sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo⁶⁴.

5.1 Evaluación y control político

En ese contexto la evaluación es una forma de ejercicio de la función parlamentaria de control político, pues las políticas nacionales y sectoriales, en que se descompone la política general de gobierno⁶⁵ son materia de seguimiento de las comisiones ordinarias según su ámbito de competencia y especialización homologada con la estructura del Estado⁶⁶.

La Comisión tiene normas legales para el ejercicio de la función de seguimiento y fiscalización en las materias de su competencia. Además de las ya mencionadas acerca de la obligación de informar de la PCM y de evaluar de la Comisión, es necesario subrayar la normativa referida al proceso de modernización de la gestión del Estado, acerca de la coordinación necesaria en estas materias entre el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y el Congreso a través de la comisión competente en el tema de la modernización de la gestión del Estado⁶⁷.

La descentralización es una forma de organización democrática, que constituye una política permanente del Estado de carácter obligatorio y cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país. Este propósito y aspiración, se debe entender como uno de los deberes

62 Cfr. Novena disposición transitoria complementaria y final.

63 Por la norma de fusión (DS 007-2007-PCM) se entiende que toda que toda referencia normativa al Consejo Nacional de la Descentralización (CND) o a sus competencias, funciones y atribuciones que venía ejerciendo, se entenderá como hecha a la Presidencia del Consejo de Ministros.

64 Cfr. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 19.5.

65 Cfr. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 4.

66 Cfr. Reglamento del Congreso de la República, artículos 34 y 35.

67 Cfr. Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

primordiales del Estado, pues es su responsabilidad promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación⁶⁸.

Sin lugar a dudas es en esa lógica que se prioriza la tarea y el proyecto de construir un gobierno unitario y descentralizado, lo cual permite que el Estado cumpla con el deber primordial de promover el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, tal como lo señala el Tribunal Constitucional⁶⁹.

Es en función de esa finalidad que la Constitución anota que el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva, y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias entre niveles de gobierno y transferencia de recursos⁷⁰.

La perspectiva de este mandato se desarrolla en los primeros artículos de la Ley de Bases de la Descentralización, de cuyos principios generales se destaca la idea de un proyecto que promueva la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano, y que garantice en el largo plazo un país espacialmente mejor organizado, con una población mejor distribuida, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, políticamente institucionalizado⁷¹.

5.2 Prioridades y criterios de la evaluación

La Comisión ha recibido anualmente los informes del Poder Ejecutivo⁷² y en respuesta ha formulado informes de evaluación⁷³. La mayor parte de ellos, en armonía con las que eran las preocupaciones fundamentales del proceso, ha estado centrado en las dimensiones del proceso y el progreso de las transferencias de funciones y recursos, en ese sentido más focalizado en el instrumento, es decir la asignación de competencias; más que en los impactos, o sea el "desarrollo integral".

Sin embargo, este tipo de informes y evaluaciones se hace insuficiente para responder por el logro del objetivo de la descentralización, que procura un Estado que se ensancha en busca de ser inclusivo, con metas de cobertura, calidad y equidad, al servicio del ciudadano no importando donde viva; y garantizando igualdad de oportunidades.

68 Constitución Política del Perú, artículos 188 y 44.

69 Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 012-2003-AI, fundamento 3.

70 Cfr. Constitución Política del Perú, artículo 188.

71 Cfr. Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, artículos 4 c y d.

72 Obran en archivos de la Comisión los informes del Presidente del CND (2005); y de los Presidentes del Consejo de Ministros referidos a los periodos 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

73 En archivo de la Comisión obran los informes de evaluación correspondientes a los periodos legislativos: 2004-2005, 2006-2007; 2007-2008; 2008-2009; 2009-2010; 2010-2011; 2001-2012 y la agenda propuesta con fin del periodo parlamentario 2005-2006.

Esta perspectiva permite ver de mejor manera las tareas vigentes de construir, evaluar y repensar relaciones intergubernamentales eficientes y eficaces entre los tres niveles de gobierno y también apreciar con objetividad en una lógica de unidad y subsidiariedad, la asignación de competencias, funciones y recursos.

Los dos últimos informes de evaluación de la Comisión han buscado incidir en el desafío de evaluar el logro de objetivos del proceso, examinando la relación entre concentración y disparidades territoriales en una realidad heterogénea y de grandes distancias.

En el primer caso, evaluación 2010–2011, se afirma lo siguiente⁷⁴:

- Definitivamente el Perú tiene una realidad marcada por un gran centro unipolar, la aglomeración urbana Lima/Callao y su entorno cercano, que explica algo más de la mitad del producto bruto interno. Sin embargo, este hecho no debe ser confundido con los altos niveles de desigualdad territorial evaluada como diferencias entre el PBI per cápita. La concentración unipolar al parecer ya es un dato de nuestra realidad y la posibilidad de modificarlo o menguarlo es una tarea de gran alcance; que debe avanzar por el camino de reducir las disparidades (desigualdades y distancias) territoriales; pues una concentración excesiva genera externalidades negativas y constituye un límite a un crecimiento extendido.
- La tarea que busca lograr una mayor equidad territorial en el mediano plazo, requiere de políticas nacionales explícitas de desarrollo regional, pues incidiendo en esta materia, se mejoran las condiciones para aprovechar las ventajas del crecimiento y mejoran oportunidades para el desarrollo humano. En esa lógica un indicador calificado, aunque obviamente no el único, que permitiría el seguimiento de la reducción de las diferencias y disparidades (y por tanto el grado de equidad territorial), es el Producto Bruto Interno per cápita (PBIpc) de los departamentos, el cual debiera ser materia de informe periódico como una aproximación para evaluar y contrastar esas políticas y el propio proceso de descentralización.
- Se recomienda entonces, que el informe del proceso de descentralización que alcanza anualmente la Presidencia del Consejo de Ministros a la Comisión debe incorporar indicadores acerca de la equidad territorial, el desarrollo de los sistemas urbanos, el desempeño de las economías regionales y de cobertura territorial de los servicios públicos; en razón del objetivo de “desarrollo integral del país” constitucionalmente definido.

En el segundo caso, evaluación 2011–2012, vale la pena reseñar⁷⁵:

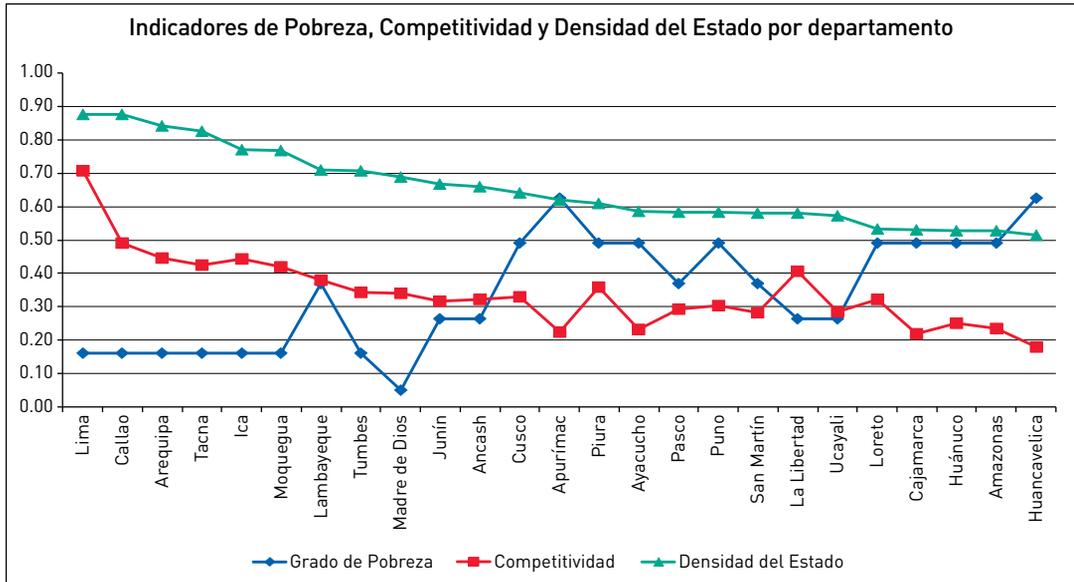
- De la confrontación entre indicadores de pobreza, competitividad y densidad del Estado, se podía constatar una imagen del mediano plazo de los problemas, pues no son aspectos que cambien ni fácil ni rápidamente y, al mismo tiempo, son asuntos que requieren de una intervención que vincule subsidiariedad y unidad. En ese contexto se constata dos vinculaciones

74 Cfr. Evaluación del Proceso de la Descentralización, Informe Anual, Periodo Legislativo 2010–2011, cap. 5.

75 Cfr. Evaluación del Proceso de Descentralización, Informe Anual, Periodo Legislativo 2011–2012, cap. 2.

claras: de un lado departamentos con menores grados de pobreza en su población pero que al mismo tienen mayores posibilidades/capacidades de competitividad y también mayores niveles de densidad del Estado. Esa es la situación típica de seis circunscripciones (Lima, Callao, Arequipa, Tacna, Ica y Moquegua). En el otro extremo, menor densidad del Estado, baja competitividad y alta pobreza (Huancavelica, Amazonas, Huánuco, Cajamarca).

El gráfico adjunto ilustra la relación entre pobreza, competitividad y densidad del Estado por departamento.



Fuente: PNUD, Centrum, INEI.

- Es posible entonces tener una explicación de las diferencias a partir de tamaños, dimensiones y características de las economías departamentales y de los corredores económicos que contienen o de los cuales participan, también de la consideración de los distintos stocks iniciales de capital social/institucional y de los conocimientos y de tecnologías de que dispone cada territorio. Y se puede entender las ventajas, dificultades y diferentes ritmos para aprovechar las bondades del crecimiento económico del país y de la dinámica exportadora de estos años. Esta sencilla constatación, de la diversidad de realidades y de la posibilidad de examinar diferencias y ordenamientos según criterios explícitos, permite incorporar nuevas dimensiones respecto al rol de la Comisión en el ejercicio de su función de control político y seguimiento del proceso.

En ese sentido, también abona la afirmación de una agenda territorial⁷⁶ que asocia inclusión y descentralización y que demanda superar disparidades territoriales que constituyen limitantes a la convergencia regional.

76 Cfr. Perú, La Oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo, Escenarios prospectivos 2012-2016, cap 8. Los escenarios de la inclusión, PAPEP-PNUD, junio 2012.

Por todo lo dicho, las preguntas de fondo serían ¿qué es lo que está pasando en términos de las disparidades y diferencias entre los territorios?, ¿qué rol ha jugado la política de Estado de descentralización en relación a esos resultados?, ¿cuál es el comportamiento de la acción pública, entendida como la acción de los tres niveles de gobierno?

Estas preguntas pueden ser respondidas examinando comportamientos en términos estadísticos. En ese sentido, el foco no se ubica en el promedio nacional sino en la apreciación de las disparidades entre territorios, es decir en la desviación estándar y la comparación entre circunscripciones. Obviamente, esa es la base para construir y validar preguntas de control político parlamentario a cada nivel de gobierno, y a los tres en su conjunto.

5.3 La tarea de evaluar el proceso: el observatorio

El Observatorio de la Descentralización es un proyecto que ha iniciado la Comisión en la anterior legislatura y que la actual ha continuado impulsando en el periodo legislativo actual, y ha sido definido como un instrumento de seguimiento del proceso de descentralización, materia que es objeto de un informe anual de evaluación que la Comisión debe de emitir anualmente y supone un proceso de crecimiento y formación de capacidades.

Esta tarea busca contribuir a la función de fiscalización parlamentaria en materia de descentralización, ante graves ausencias de un sistema de información sistematizada, considerando que esta función fue asignada al desactivado Consejo Nacional de la Descentralización (CND)⁷⁷, pero no fue implementada y tampoco recogida al momento de la fusión con la Presidencia del Consejo de Ministros y la creación de la Secretaría de Descentralización.

Con el apoyo de la cooperación internacional⁷⁸, se buscó construir una línea de base y una matriz de datos de información territorial existente, periódicas y desagregadas por circunscripción y emitidas por organismo oficial y que permitan apreciar en el tiempo disparidades y convergencias como resultado de la gestión pública.

5.4 Disparidades departamentales

Una manera de concretar las preguntas relevantes sobre los efectos de la descentralización sobre el bienestar de los ciudadanos territorialmente asentados, es el seguimiento de algunos indicadores de impacto y de gestión para el periodo comprendido entre el 2002 y el 2012.

77 Cfr. Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, artículo 24 literal g).

78 Se contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) al interior del proyecto Fortalecimiento del desempeño de las funciones representativa, legislativa y del control del Congreso de la República; y la participación de Innovapucp como consultor.

El desempeño de los indicadores en el tiempo, sin lugar a dudas, está influenciado por numerosos factores, entre ellos vale mencionar la fase expansiva del ciclo económico de mediano plazo en la que estamos, el comportamiento de los precios internacionales de las exportaciones, en especial de las mineras, el mejoramiento de los ingresos fiscales, pero también los arreglos institucionales sobre sistemas administrativos y la existencia de reglas acerca de la distribución de rentas tales como de canon y regalías, además de la forma como deciden sobre ellos los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Sin embargo, aunque los resultados no pueden ser atribuidos causalmente al proceso de descentralización, tampoco el proceso puede ser excluido, por lo que las evidencias que a continuación se exponen ilustran las preguntas planteadas, que requieren de respuestas claramente explicativas por parte de los responsables de las políticas nacionales, regionales y locales.

5.4.1 Producto per cápita departamental

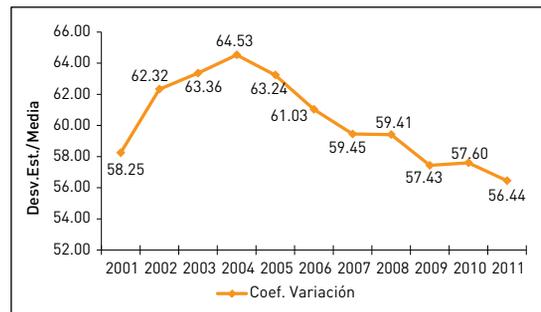
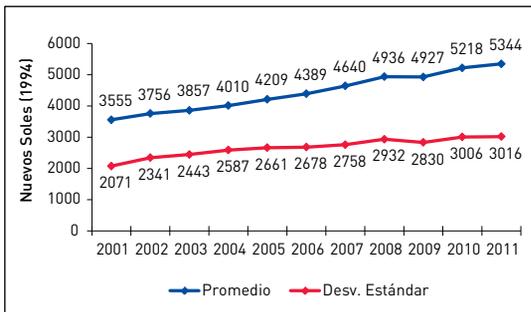
Se ha considerado la serie del PBI departamental publicado por el INEI para el periodo⁷⁹, 2001-2011, con valores reales a soles constantes de 1994, en base a ella se ha calculado el PBI per cápita departamental (PBIpcd) para cada una de las 25 circunscripciones sobre la base de las proyecciones de población realizadas por la propia entidad.

El PBIpcd como indicador representativo de la actividad económica de un territorio y como aproximación al bienestar de las personas, asumiendo las limitaciones conocidas en la literatura convencional, es el indicador disponible que mejor se aproxima con los criterios ya señalados y es posible utilizarlo como instrumento de comparación entre circunscripciones.

El escenario óptimo para la comparación del PBIpcd entre circunscripciones territoriales, en este caso departamentales, se podría definir como aquella en la que el crecimiento llega a todas y al mismo tiempo las distancias se reducen y se tiende a la convergencia; lo que traducido en una aproximación estadística se expresaría en una tendencia promedio creciente junto con disparidades menores, mostrando un valor promedio en alza y una reducción de valor en la desviación estándar.

A partir de las cifras disponibles se puede observar tres comportamientos clave, que se muestran en los gráficos adjuntos.

79 En sentido estricto las cifras reportadas por el INE son estimados del Valor Agregado Bruto para cada una de las circunscripciones; un PBI departamental requeriría superar la dificultad de estimar los montos de impuestos en cada una de ellas.



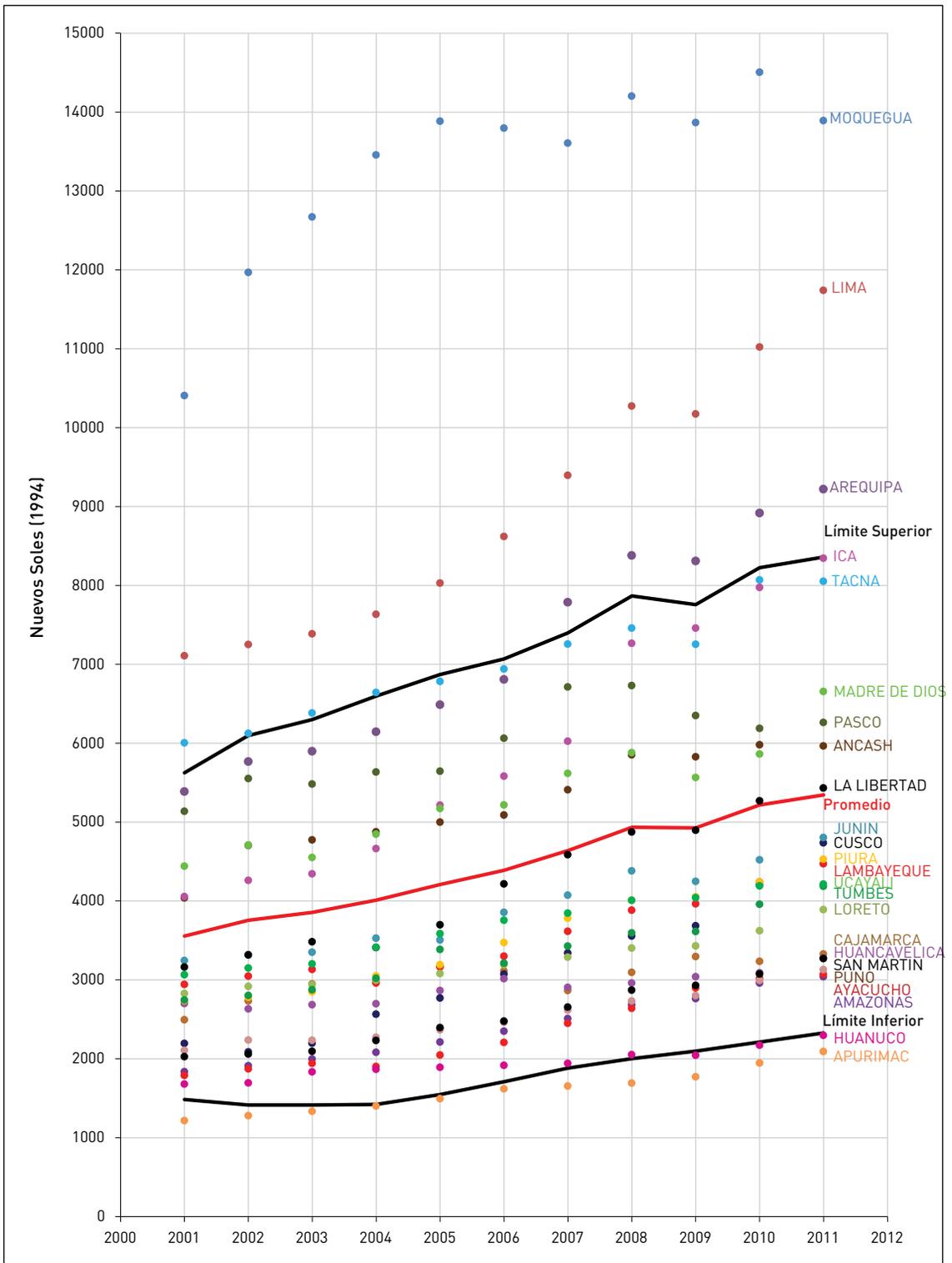
Fuente: INEI, consulta mayo 07, 2013.
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

- El promedio es claramente creciente y entre los años extremos se ha elevado aproximadamente 50% en términos reales.
- El grado de dispersión entre los PBIpcd de las 25 circunscripciones, ha crecido también consistentemente en todo el periodo, sin embargo a una velocidad menor que el promedio. Comparando los valores extremos del periodo creció 45%.
- La observación del coeficiente de variación, como comparación de los dos ritmos de comportamientos, señalados anteriormente, permite precisar dos momentos: entre 2001 y 2004 la velocidad de crecimiento de la desviación estándar es mayor que la del promedio; lo inverso ocurre consistentemente entre 2004 y 2011.

En términos de disparidades territoriales reconoceríamos dos fases, la primera (2001-2004) que muestra que las disparidades de PBIpcd se incrementan a ritmos crecientes. Esta constatación empalma con la tendencia a la mayor dispersión del producto per cápita entre departamentos detectada por la CEPAL para el periodo 1997-2001⁸⁰. El periodo que arranca en 2004 hasta 2011, es de crecimiento de disparidades pero a ritmos cada vez menores, es decir se incrementan a ritmos decrecientes.

Aunque la evidencia no es contundente en hipótesis podríamos decir que hay una coincidencia entre el periodo de descentralización y el periodo de amortiguamiento en el ritmo de crecimiento de las disparidades entre departamentos. Pero las disparidades se mantienen y eso se muestra en el gráfico adjunto que marca el promedio y los límites (promedio más y menos una desviación estándar).

80 Cfr El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales, en La Hora de la Igualdad, brechas por cerrar y caminos por abrir, Trigésimo periodo de sesiones de CEPAL, Brasilia, mayo 2010. Ver comportamiento del coeficiente sigma, p. 136 y 137.



Fuente: INEI, consulta mayo 07, 2013.

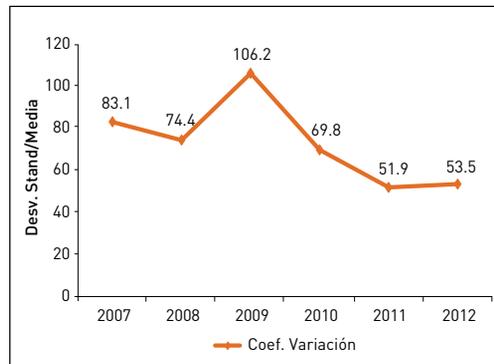
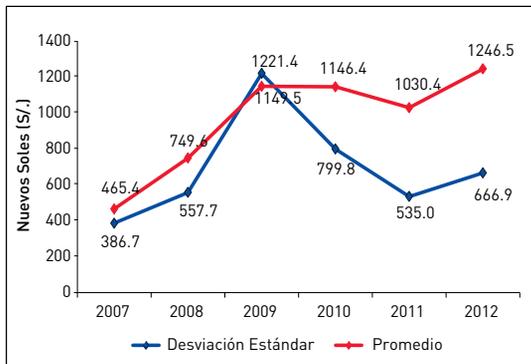
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

5.4.2 Inversión pública total per cápita y por departamento

El segundo indicador se refiere a la inversión (IPTpcd) definida como la inversión conjunta de los tres niveles de gobierno en cada una de las 25 circunscripciones, sobre la base de información reportada por el MEF, a través de su portal electrónico y en nuevos soles corrientes, valor devengado para cada año del periodo comprendido entre 2007 y 2012, y expresado en términos per cápita tomando las proyecciones de población departamental realizada por el INEI.

En este caso tenemos una variable de gestión y el examen de las tendencias, utilizando criterios similares al caso anterior, nos da los siguientes resultados:

- El promedio de inversión per cápita promedio es claramente ascendente, es más, aproximadamente triplica su valor.
- Sin embargo, la tendencia de esta aproximación al comportamiento de la disparidad (desviación estándar) es creciente entre el periodo 2007 y 2009; luego pareciera amortiguarse entre los años 2009 al 2011; para luego crecer el 2012. Si elimináramos el pico alto del 2009, probablemente impactado por las políticas anti crisis, la tendencia de la disparidad sería al alza, pues entre 2007 y el 2012, la desviación estándar crece aproximadamente el 72%.



Fuente: MEF consulta abril 01, 2013.

Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

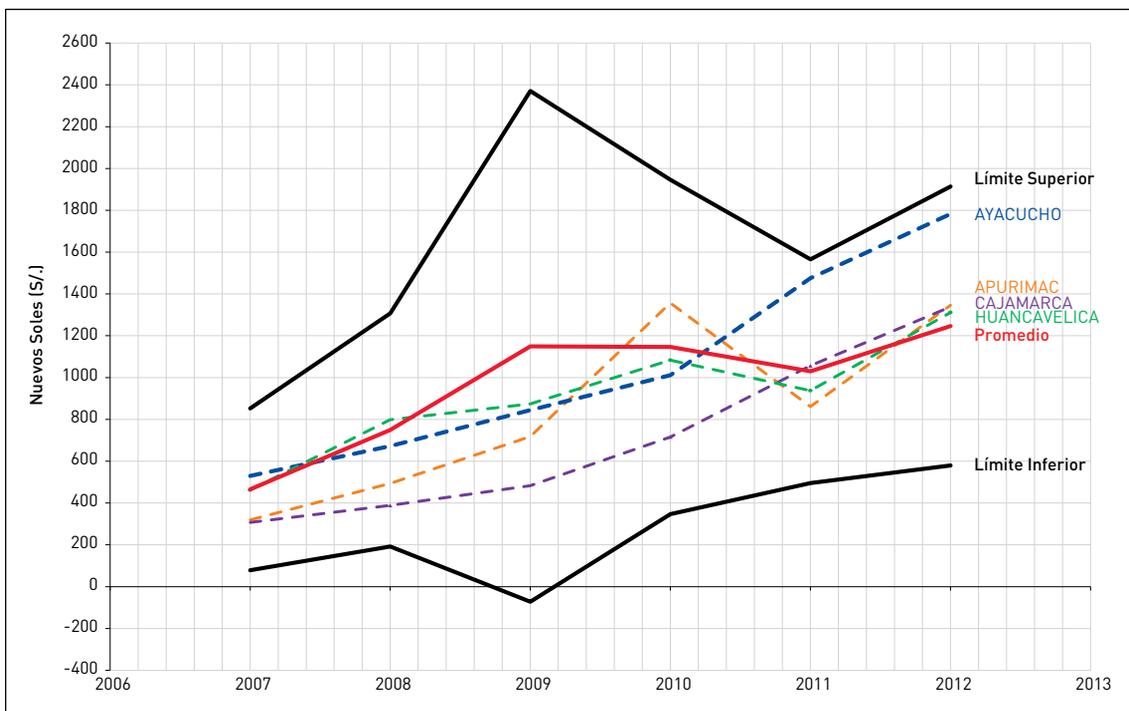
- Considerando el coeficiente de variación y los comportamientos de ambos estadísticos, pareciera existir una disminución amortiguada en las disparidades.

Vale la pena mencionar que el crecimiento de las disparidades del período 2007-2009 podría encontrar también explicación en factores exógenos al proceso de descentralización, como el crecimiento de los precios internacionales de los minerales, los cuales impactan fuertemente en los montos de canon minero para gobiernos regionales y municipalidades de departamentos productores.

Como sabemos, la ley del canon minero que fue dada en el 2001, un año antes de la reforma constitucional de la descentralización, es regresiva y solo toma en cuenta aspectos territoriales, lo que exacerba las disparidades en ciclos expansivos de los precios de los minerales. Incluso, el pico de la desviación estándar del 2009 podría estar asociado al impuesto a la renta que las empresas mineras pagaron por su ejercicio financiero del 2008, año en que los precios de los metales fueron máximos. Posteriormente a la crisis, los precios caen fuertemente, lo que podría explicar la tendencia negativa de los años posteriores.

Otro efecto que hay que tomar en cuenta es que la política fiscal ha generado un efecto compensatorio en las circunscripciones que no tienen minería, mediante el incremento de sus asignaciones de recursos ordinarios destinados a inversión. Al parecer, este efecto ha tenido más impacto en la etapa post-crisis.

Al mismo tiempo en el gráfico adjunto que muestra el posicionamiento de las 25 circunscripciones, se pueden apreciar algunos detalles. Como se puede ver los valores de inversión pública per cápita de Madre de Dios, Moquegua y Cusco están fuera del agrupamiento central (superior al promedio más una desviación estándar). Hay un claro esfuerzo que se sitúa en torno al promedio, para los 4 departamentos con mayor presencia de pobreza monetaria, Apurímac, Cajamarca, Ayacucho y Huancavelica, sin embargo el bloque de disparidades se mantiene y en los casos específicos mencionados el esfuerzo no pareciera expresarse como resultado en el producto per cápita, quizá porque el plazo de observación es todavía corto.



Fuente: INEI - MEF

Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

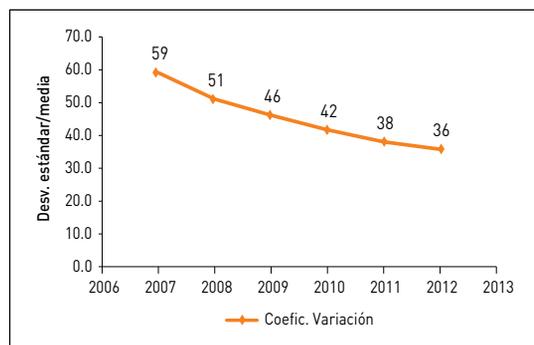
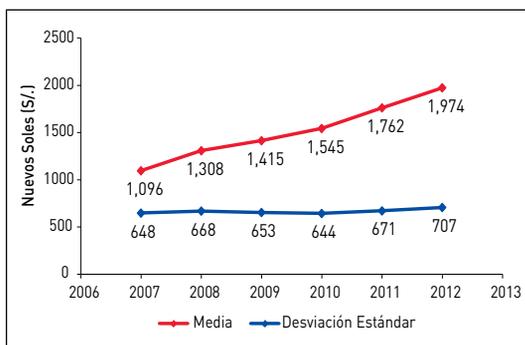
De las observaciones se podría inferir que en bloque, las disparidades se mantienen y se requiere evidencia de mayor plazo; por ejemplo para establecer qué correlación existe entre el esfuerzo público (inversión pública) y sus efectos sobre el producto territorial y el bienestar de los ciudadanos asentados en cada uno de ellos.

5.4.3 Gasto corriente público total per cápita y por departamento.

El tercer indicador (GCTpcd) es la agregación del gasto corriente de los tres niveles de gobierno en cada una de las 25 circunscripciones, como valor devengado en soles corrientes para el periodo 2007 al 2012, fruto de la consulta al portal electrónico del MEF y estimado en términos per cápita sobre la base de la proyecciones de población entregadas por el INEI.

Para esta variable de gestión una lectura de tendencia nos brinda las siguientes informaciones, siguiendo criterios similares a los casos anteriores:

- El gasto corriente per cápita departamental tiene una clara tendencia al alza, es más aproximadamente se duplica en el periodo de análisis.
- La desviación estándar aumenta ligeramente de valor.
- Por las dos razones anteriores el coeficiente de variación es claramente decreciente expresando una tendencia al amortiguamiento de la disparidad en materia de gasto corriente per cápita.

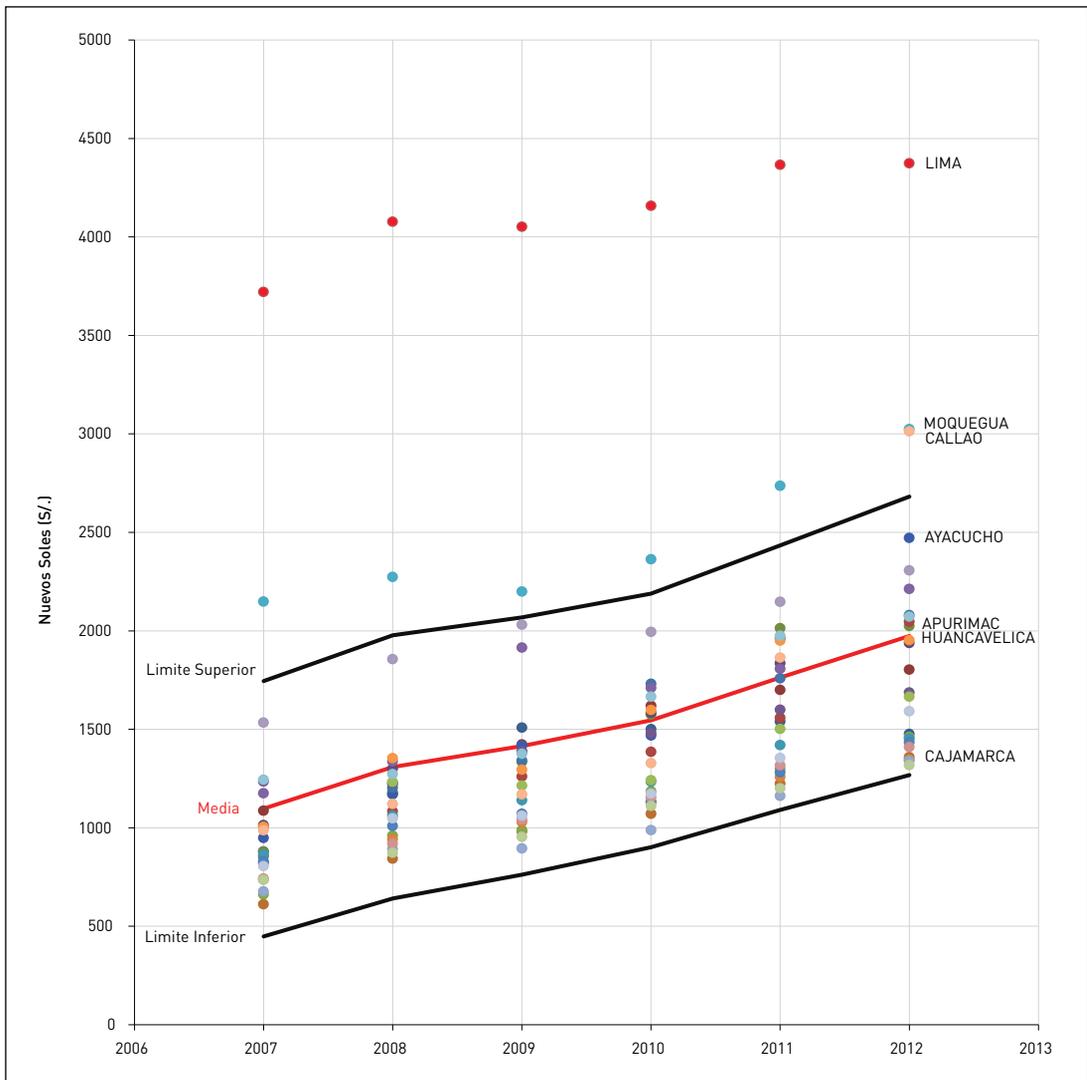


Fuente: MEF, mayo 2013.
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

El gasto corriente se asocia a los servicios permanentes del Estado, donde pueden destacar especialmente salud, educación, orden interno y seguridad; se pone en términos per cápita para que la comparación sea posible y además se agregan los tres niveles de gobierno, porque es la acción combinada de los tres la que permite que la cobertura y calidad de los servicios esté asegurada.

En ese sentido, una visión de las disparidades de los valores per cápita anotando a los departamentos con mayor presencia de pobreza, se puede apreciar en el gráfico de nube que se presenta a continuación:

- El departamento de Lima destaca fuera de tendencia por el peso que tiene el gobierno nacional localizado en la Capital de la República. En ese tramo, aunque a menor nivel está Moquegua en razón del tamaño de la población.
- Como se observa, la mayoría de los departamentos se encuentran bastante concentrados, y con relación a los 4 departamentos que tienen mayor incidencia de pobreza monetaria en su territorio, uno de ellos se muestra en el tramo alto (Ayacucho), dos en torno al promedio (Apurímac y Huancavelica) y otro en el tramo bajo (Cajamarca).



Fuente: INEI - MEF.

Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

Una manera de contrastar estos resultados debería permitirnos cruzar con informaciones por ejemplo de la cobertura, dotación y calidad de servicios sociales universales (educación y salud) y de otros servicios del Estado; pero no se dispone aún de suficiente evidencia.

En otro ejemplo acerca de la apreciación conjunta sobre inversión y gasto corriente, se podría señalar que si la desviación estándar (disparidad) de la inversión per cápita ha aumentado en todo el período de análisis, mientras que en el caso del gasto corriente per cápita se ha mantenido, entonces es posible que los departamentos que tienen los mayores niveles de inversión per cápita (explicada por el canon) tendrían una alta brecha gasto corriente–inversión. Por su parte, los departamentos de menores niveles de inversión per cápita podrían tener una menor brecha. Sin embargo, eso tendría que ser contrastado con el seguimiento de cada nivel de gobierno.

5.5 Comentarios finales

El proyecto de base de datos que está construyendo el observatorio de la descentralización, intenta estar organizado siguiendo los objetivos del proceso, en los niveles político, económico, administrativo, social y ambiental; operacionalizados para una sencilla observación de la incidencia de la descentralización a través de nueve ejes temáticos (presupuestal, productivo, inversión pública, desempeño privado, gestión administrativa, gestión de la inclusión social, gestión de servicios universales, gestión territorial y gestión ambiental).

Ello supone un abanico de indicadores que tuviera como características las siguientes: que sean efectiva y periódicamente calculados por entidades oficiales de conocimiento público, que se comporten como base de datos teniendo cobertura para todas circunscripciones del mismo nivel, y que por su naturaleza permitan apreciar resultados de gestión sobre materias sustantivas.

En ese entender se está validando indicadores tales como:

- Gasto corriente per cápita por nivel de gobierno y agregado, por departamento.
- Inversión per cápita por nivel de gobierno y agregado, por departamento.
- PBI per cápita por departamento y crecimiento en el tiempo.
- Grado de ejecución de la inversión pública por nivel de gobierno y agregada por departamento y respecto de la ejecución en el periodo anterior.
- Indicadores de desempeño del sector privado: consumo de energía eléctrica per cápita y por departamento, monto de colocaciones totales por departamento respecto de colocaciones en el país.
- Porcentaje de población departamental cubierta por programas sociales.

- Indicadores de servicios universales: porcentaje de población analfabeta por departamento, porcentaje de matriculación por departamento, porcentaje de alumnos de segundo grado que llegó al nivel deseado en razonamiento matemático por departamento, habitantes por cama hospitalaria por departamento, porcentaje de hogares con acceso a saneamiento básico por departamento, porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua por departamento.

Resulta ardua la tarea de construir indicadores relevantes para la gestión administrativa, la gestión ambiental, la gestión territorial y la gestión política. Pero la conclusión más relevante es que no podemos seguir hablando de los impactos del proceso de descentralización y de la evaluación de los arreglos institucionales, sin tener información relevante y evidencia que permita mostrar resultados, procesos y tendencias. Pues ello amerita construir la base de datos, el trabajo estadístico y el análisis político económico y social que sean necesarios.

6

La heterogeneidad municipal

Uno de los desafíos pendientes del proceso de descentralización es el diseño y la atención de las políticas públicas en el nivel local. Pocos esfuerzos han sido desarrollados para entender su situación actual y en especial una de sus notas características, la heterogeneidad, lo cual complica el seguimiento de procesos y la evaluación de impactos. Sobre esta complejidad se quiere brindar información actualizada, teniendo como referencia el año 2012⁸¹.

6.1 La cuestión del ámbito distrital

El Perú tiene un total de 1 838 municipalidades, de ellas 195 son de nivel provincial y 1 643 son distritales; una primera simplificación que permitiría trabajar con el número total y con un solo ordenamiento estadístico se puede lograr asumiendo que las municipalidades provinciales concentran su referencia fundamental en el distrito en el cual está localizada la capital provincial, que suele tomar el nombre de "Cercado", cuya población es la principal beneficiaria de sus servicios y la que proporciona sus recursos para la gestión. Aunque este supuesto es discutible, es bastante realista, y permite un trabajo en un solo ordenamiento estadístico.

En la legislación vigente la unidad mínima de gobierno local descentralizado es el distrito, que en principio debiera corresponder a una circunscripción territorial, pertinente y adecuada para que la acción del Estado, permita a cualquier ciudadano, no importando donde viva en el territorio de la República, recibir los servicios básicos de calidad.

Esta unidad mínima distrital aparte de considerar la heterogeneidad geográfica, de recursos y asentamientos poblacionales, se correlaciona con una evaluación de las capacidades de gestión necesarias para atender esas realidades. Por ello, los estudios demarcatorios a partir de la normativa vigente tienen en cuenta diagnósticos de zonificación que posibiliten una gestión pública con cobertura adecuada, eficiencia administrativa y calidad de servicio.

81 La referencia de base de esta sección es el documento de trabajo denominado "Aproximación a una Tipología en la relación de Municipios y Municipalidades (Primeros Hallazgos), elaborado por el Observatorio de la Descentralización, Febrero 2013. Sus fuentes de información fundamentales han sido los portales electrónicos del INEI, el MEF y el PNUD.

6.2 Municipios y poblaciones

El informe asume que existe una correlación entre tamaño de la población, recursos y progreso que aunque no es estricta, es dominante para clasificar poblaciones⁸² y tiene la ventaja de diferenciar en pocas categorías realidades diversas, con el objetivo de establecer escalas económicas y sociales, analizar procesos de desarrollo local y establecer criterios para la gestión.

Pero ¿cómo establecer los tramos relevantes? El criterio utilizado tiene una combinación de requisitos legales y estadísticos y una cierta iteración para lograr tramos lo más homogéneos posibles.

Un primer tramo hasta 2 000 habitantes, considera el límite utilizado en la estadística internacional para separar lo urbano de lo rural, el cual es más restrictivo que la definición censal peruana que considera como umbral o límite 100 casas contiguas o la condición de capital de distrito.

Luego se definió el tramo mayor, es decir más de 100 000 habitantes, que supone la existencia de un centro poblado grande o metropolitano, siendo aproximadamente la mitad distritos localizados en el área metropolitana de Lima - Callao. Los otros dos tramos, entre 4 000 y 8000 habitantes y entre 8 000 y 20 000 fueron estructurados para lograr una distribución más o menos proporcional. Finalmente el tramo entre 20 000 y 100 000 fue definido por diferencia.

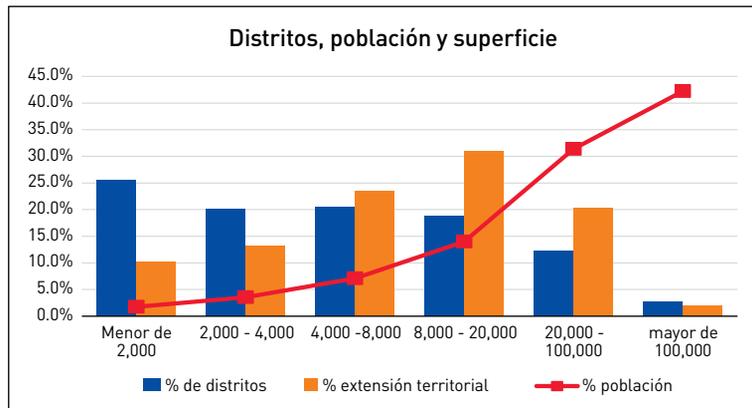
Tramos	Distritos	Miles Habitantes
Nivel Nacional	1,838	30,136
I Menor de 2,000	470	528
II 2,000 - 4,000	371	1,068
III 4,000 - 8,000	375	2,139
IV 8,000 - 20,000	345	4,271
V 20,000 - 100,000	226	9,459
VI mayor de 100,000	51	12,726

Fuente: INEI.

Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

Tenemos una correlación inversa, pues los distritos de más de 100 000 habitantes (51 distritos) concentran el 42% de la población; y si consideramos todos aquellos que tienen más de 20 000 habitantes (277 distritos) tienen el 74%. Los municipios con menos de 4 000 habitantes son el 46% del total, pero solo tienen el 5,3% de la población del país. El gráfico adjunto ilustra tales tendencias.

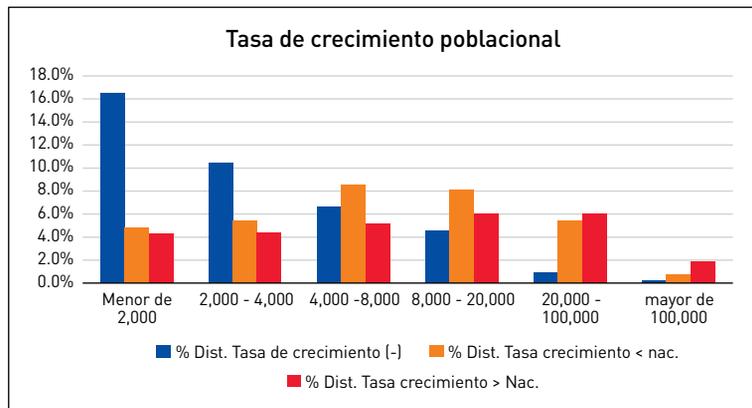
82 Informe PNUD-Perú 2005, p.83.



Fuente: INEI.
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

6.3 Municipios y tasa de crecimiento poblacional

Un criterio para sustentar la creación de un distrito es una tendencia positiva⁸³ en el poblamiento, es decir que la tasa de crecimiento intercensal sea positiva.



Fuente: INEI.
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

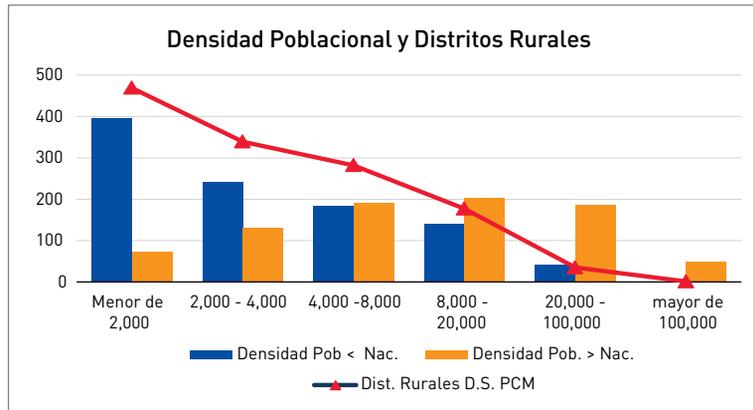
El examen de los 1 838 distritos muestra que 720 presentan tasas de crecimiento intercensal negativa, dos tercios de los cuales (494) tienen menos de 4 000 habitantes.

En contraste, en 1 114 distritos (61%) se encuentra una tasa de crecimiento poblacional intercensal positiva, algo menos de la mitad (508) con tasas superiores al promedio nacional (1,54%) en especial en los tramos que tienen una población entre 4 y 20 mil personas.

83 Reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, DS 019-2003-PCM.

6.4 La definición de ruralidad

La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (novena disposición) normó que mediante la dación de un decreto supremo con voto favorable del Consejo de Ministros se publicara el listado de municipalidades rurales; siendo definidas como aquellas cuya población urbana es no mayor del 50% de su población.



Fuente: INEI.

Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

Nueve años después, fue emitido el D.S. 090-2011-PCM, el cual determina la existencia de 1,303 municipalidades rurales (3 de cada 4), recorriendo los seis tramos definidos en este estudio pero especialmente los tres primeros (1 090 municipalidades correspondientes a municipios de menos de 8 mil habitantes).

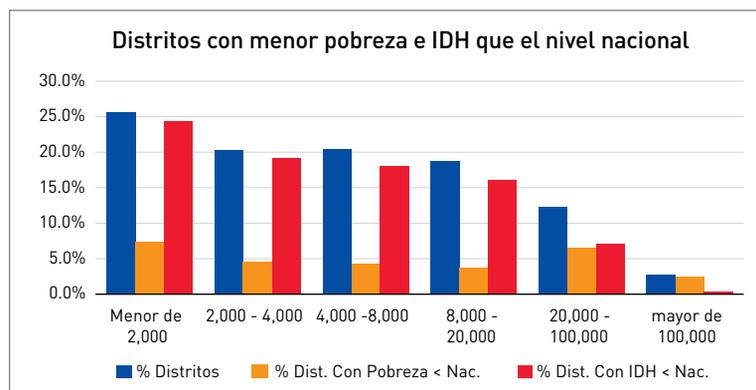
Sin embargo, el criterio utilizado podría ser demasiado abierto y debiera ser confrontado con el tamaño de su población (pequeña) y la tendencia intercensal de crecimiento (que en gran parte es negativa), lo que configura una idea de ruralidad en tendencia que necesita de tratamiento especial.

Otro criterio sería el de la densidad poblacional, asumiendo que la ruralidad está dada por una densidad distrital menor al promedio nacional (23 hab/km²), con ese criterio son 1,004 distritos en los seis tramos de población; pero si añadimos el criterio de una población menor a los 8 mil habitantes, se configura un universo de 821 distritos.

Finalmente, se podría confrontar el dato con la definición estadísticamente estricta de los 2 000 habitantes, lo cual configura un conjunto de 470 municipalidades.

6.5 Pobreza y Desarrollo Humano

Una característica muy importante a considerar es el criterio de grado de pobreza existente en los distritos (INEI) considerando la comparación con el promedio nacional (34.8%); y de otro lado el criterio Índice de Desarrollo Humano (IDH-PNUD), considerando también como referencia el promedio nacional (0, 6234).



Fuente: INEI y PNUD.
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

En el tema grado de pobreza solo 531 distritos (29%) tienen una proporción de pobreza entre sus habitantes superior al promedio nacional y se concentran especialmente entre los tramos de menos de 200 habitantes pero también en el otro extremo en las poblaciones entre 20 mil y 100 mil personas; y en este caso el número de distritos que están por debajo del promedio supera a los que están por encima.

El criterio del IDH puede ser más exigente y más demostrativo de la desigualdad existente, pues son 1 560 distritos (85%) los que están por debajo del IDH nacional; y 15% (274) están por encima, repartidos en todos los tramos, pero en especial en los más poblados, los que hacen la diferencia elevando el promedio.

6.6 Tamaño operativo de las Municipalidades

La norma electoral fija el número de regidores por municipalidades, que pueden ser 5, 7, 9, 11, 13, 15 y 39 en el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana (provincial). Con esa distribución el nivel de autoridades políticas municipales es de 1 838 alcaldes y 10 376 regidores.

El número dominante de regidores es 5 y corresponde a 1 556 municipalidades, es decir el 88%, distribuidos en todos los tramos. Una estimación de cobertura (habitantes/regidor), como aproximación a un indicador de representación vecinal, marca también promedios claramente diferenciados para cada tramo.

Tramos	Distritos	Regidores Municipales			Trabajadores Municipales		
		Total	Prom.	Hab/Reg.	Total	Prom.	Hab/trab
Nivel Nacional	1838	10,376	5.6	2,904.4	139,062	75.8	216.7
I Menor de 2,000	470	2,352	5.0	224.4	5,750	12.2	91.8
II 2,000 - 4,000	371	1,869	5.0	571.4	7,789	21.0	137.1
III 4,000 -8,000	375	1,911	5.1	1,119.2	10,559	28.3	202.6
IV 8,000 - 20,000	345	1,851	5.4	2,278.1	17,970	52.4	234.7
V 20,000 - 100,000	226	1,760	7.8	5,374.3	50,505	223.5	187.3
VI mayor de 100,000	51	633	12.4	20,104.0	46,489	911.5	273.7

Fuente: INEI - Renamu - JNE.

Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

Pero también se investigó acerca del número total de trabajadores municipales (profesionales, empleados y obreros), que según las informaciones reportadas son 139 mil a nivel nacional. De nuevo el cálculo del número promedio de trabajadores por tramo muestra claramente tres tamaños de municipalidades. Aunque de la observación del número mínimo se puede señalar que existen municipalidades que declaran solo 2 ó 3 trabajadores.

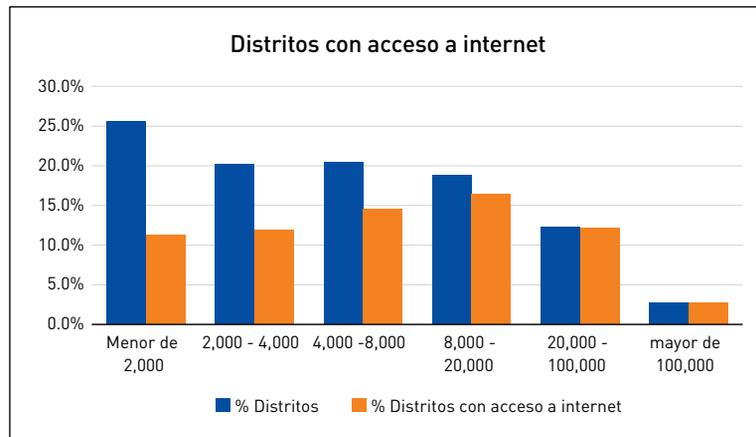
Un primer tamaño corresponde a los 4 primeros tramos, 1 561 municipalidades, con un promedio entre 12 y 52 trabajadores; un segundo al tramo V (entre 20 y 100 mil habitantes) con un promedio de 223 trabajadores, y finalmente el tramo VI (mayor a 100 mil habitantes) con un promedio de 911.

Como consecuencia de lo dicho, se podría aproximar un tamaño operativo dominante en las municipalidades, cuyos componentes son: 1 alcalde, 5 regidores y un número promedio de trabajadores que va entre 12 y 52 personas.

6.7 Gestión y servicios municipales

El acceso a internet y la implementación de determinados sistemas se consideran buenos indicadores de las condiciones en que se desenvuelve su gestión y de las posibilidades de implementar procesos de modernización.

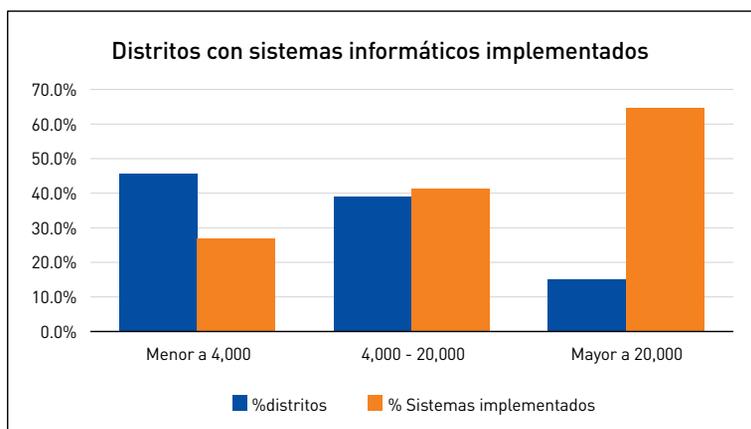
El 69% de municipalidades (1 271) tienen acceso a internet, y las mayores carencias se presentan en los tramos I y II en los cuales solamente la mitad acceden a esa posibilidad/oportunidad.



Fuente: INEI - Renamu .
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

El otro indicador tiene que ver con el número de sistemas informáticos instalados y en funcionamiento en las municipalidades. Dentro de las alternativas consideradas en la encuesta Renamu, están: abastecimiento, contabilidad, tesorería, catastro, personal, presupuesto, trámite documentario, arbitrios municipales, licencia de funcionamiento, renta y administración tributaria, autovalúo, biblioteca, registro civil, otros.

El promedio nacional es de 5 sistemas instalados. En ese contexto se pueden distinguir claramente tres niveles. En los municipios con menos de 4 000 habitantes (842) el promedio es de 3 a 4 sistemas informáticos implementados; en los tramos III y IV (entre 4 y 20 mil habitantes), el promedio oscila entre 5 y 6 sistemas instalados; y, finalmente, en los dos tramos de mayor población el promedio es de 9 sistemas. Se debe recordar que el total de sistemas propuesto es de 14.



Fuente: INEI - Renamu .
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

Finalmente, se encuentra la cuestión de un indicador de los servicios municipales. Quizá el más básico y típico es el recojo y disposición de la basura, que reúne tanto la función de recolectar como el grado de tratamiento a la basura y apreciación del impacto ambiental.

La recolección de los residuos municipales es una función generalizada. En promedio el 78% de las municipalidades la implementan, cifra que tiene como promedio el 73% en el estrato I y al 84% en el tramo VI. Sin embargo hay en las declaraciones hechas un 20% en que no se implementa el servicio, según la información del Renamu.

Sin embargo, es de mayor preocupación la forma de disposición final de la basura. Aproximadamente el 60% lo realiza en botaderos a cielo abierto y sólo el 20% tiene rellenos sanitarios. El dato para el tramo VI de mayor de 100 habitantes sale de tendencia pues sólo el 50% tiene disposición en relleno sanitario.

6.8 Ingresos propios de las municipalidades

Se agrupan los recursos directamente recaudados y los impuestos municipales como aproximación al esfuerzo fiscal de las municipalidades. Ambas tienen una magnitud bastante cercana: 2,709 millones en un caso y 2,100 millones para los impuestos; en total 4,872 millones para el año 2012.

Sin embargo esta categoría sólo tiene importancia en los tramos V y VI que implican el 29% y el 61% del total. En conjunto de 277 municipalidades el 15.1% concentra el 89,5% de los ingresos propios.

Tramos	Distritos	Ing. Propios	
		Mill S/.	Percápita S/.
Nivel Nacional	1838	4,872.3	161.7
I Menor de 2,000	470	53.6	101.6
II 2,000 - 4,000	371	73.6	68.9
III 4,000 -8,000	375	159.4	74.5
IV 8,000 - 20,000	345	223.8	53.1
V 20,000 - 100,000	226	1,405.1	148.5
VI mayor de 100,000	51	2,956.8	232.3

Fuente: MEF.

Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

La observación de los valores per cápita muestra un promedio nacional de 161 soles, por encima de éste solamente está el tramo VI, que corresponde a los 51 municipios por encima de los 100 mil habitantes, con un valor de 232 soles por habitante.

6.9 Ingresos por transferencias

Las principales transferencias tienen como procedencia en el ordenamiento presupuestario los recursos ordinarios del tesoro y el Fondo de Compensación Municipal que nace en especial del Impuesto de Promoción Municipal, el 2% que se agrega al IGV.

En 2012 las transferencias que tienen como fuente los recursos ordinarios fueron de 3 100 millones y las que corresponden al Foncomun fueron de 4 200 millones de nuevos soles.

En materia de transferencias de recursos ordinarios los montos totales se presentan en los tramos en los cuales las poblaciones son mayores, en especial en el tramo V (902 millones, 20%). Sin embargo, observando el valor per cápita tiene como promedio nacional 104 soles, y por encima de este valor están claramente los primeros cuatro tramos de menor población.

En materia de transferencias del Foncomun, tenemos un comportamiento similar. Como montos totales, claramente las municipalidades del tramo V están por encima (1 455 millones que equivale al 12%). Sin embargo, la consideración del valor per cápita reporta 140 soles para el nivel nacional, y todos, salvo el tramo VI, están por encima.

Tramos	Distritos	Ingr por Transfer.	Recursos Ordinarios ¹		Foncomun ¹		UIT
			Mill S/.	Percápita S/.	Mill S/.	Percápita S/.	
Nivel Nacional	1838	7,366.7	3,126.2	103.7	4,240.5	140.7	640.9
I Menor de 2,000	470	306.7	127.5	241.5	179.2	339.5	105.9
II 2,000 - 4,000	371	562.5	310.5	290.8	252.0	235.9	188.6
III 4,000 -8,000	375	960.8	475.1	222.2	485.6	227.1	359.7
IV 8,000 - 20,000	345	1,671.7	779.1	184.8	892.6	211.7	718.7
V 20,000 - 100,000	226	2,358.1	902.5	95.4	1,455.6	153.9	1,768.3
VI mayor de 100,000	51	1,507.0	531.5	41.8	975.5	76.7	5,200.8

¹: Recursos Ordinarios, ingresos de la recaudación tributaria y otros, no vinculados a ninguna entidad, y de libre disponibilidad.

Fuente: MEF.

Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

En términos globales, el 53% de los recursos por transferencias, procedentes de recursos ordinarios y del Foncomun, se colocan en las municipalidades de los tramos V y VI.

6.10 Ingresos por canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones

Las transferencias a municipalidades procedentes de canon y otros recursos determinados, equivalen a 9 518 millones por canon, que si bien se distribuyen en todos los tramos, tienen una mayor concentración en el tramo V con el 35% de los recursos y el 25% en el tramo IV. El comportamiento per cápita sigue la misma ruta de las otras transferencias con un promedio nacional de 315 soles, valor que casi se triplica para los tramos I y II.

Tramos	Distritos	Canon y otros ^{/1}	
		Mill S/.	Percápita S/.
Nivel Nacional	1,838	9,518.6	315.9
I Menor de 2,000	470	447.3	847.5
II 2,000 - 4,000	371	909.0	851.1
III 4,000 -8,000	375	1,403.7	656.3
IV 8,000 - 20,000	345	2,416.0	573.0
V 20,000 - 100,000	226	3,306.1	349.5
VI mayor de 100,000	51	1,036.6	81.5

Nivel Nacional	100.0%	100.0%
I Menor de 2,000	25.6%	4.7%
II 2,000 - 4,000	20.2%	9.5%
III 4,000 -8,000	20.4%	14.7%
IV 8,000 - 20,000	18.8%	25.4%
V 20,000 - 100,000	12.3%	34.7%
VI mayor de 100,000	2.8%	10.9%
/1: Canon y otros, incluye: canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.		

Fuente: MEF.
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

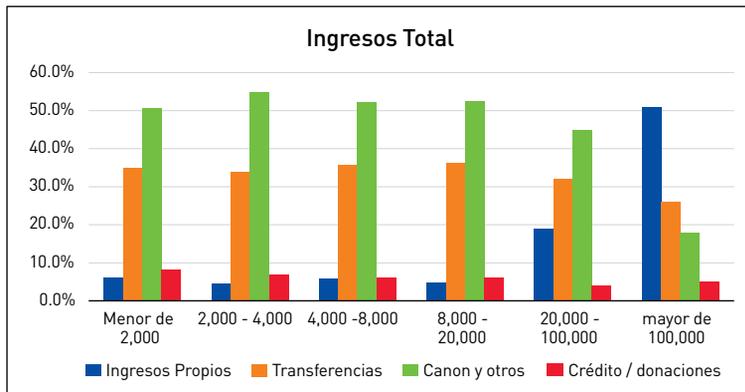
6.11 Ingresos totales

Los ingresos totales de las municipalidades en el periodo 2012 son del orden de 22,984 millones de nuevos soles; con un per cápita de 762 nuevos soles.

Si observamos el comportamiento del ingreso total per cápita promedio por tramo, se encontrará que los cuatros primeros están claramente por encima de ese valor, y de hecho son prácticamente más del doble en los tramos I y II.

La composición del total muestra que aproximadamente un tercio está constituido por transferencias de recursos corrientes, el 41% pertenece a canon y similares y la quinta parte son ingresos propios (directamente recaudados e impuestos).

Prácticamente para todos los tramos la tercera parte de sus ingresos procede de las transferencias. Para los cinco primeros tramos los ingresos por canon y otros similares es la mitad; y los ingresos propios (directamente recaudados e impuestos municipales) son únicamente importantes para los tramos de municipios más poblados (V y VI), llegando a significar hasta el 51% en el tramo VI.

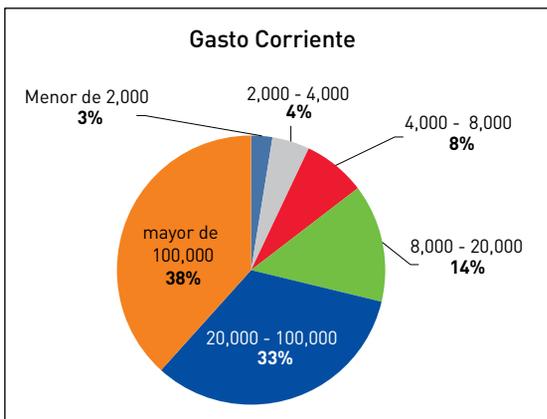


Fuente: MEF.
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

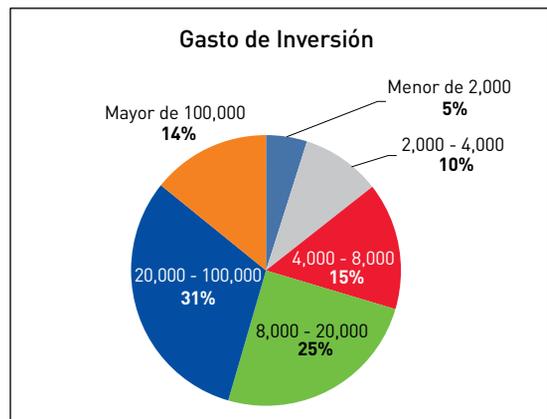
6.12 El gasto corriente y de inversión

El gasto corriente total de las municipalidades ha sido de 10 516 millones de nuevos soles para el año 2012. Como es evidente este gasto es mayor en los tramos de municipalidades más pobladas, concentrando entre ambos (V y VI) el 71% del gasto corriente global.

El gasto de inversión pública para el 2012 es de 12 467 millones; sin embargo, la distribución es diferente al caso anterior. Prácticamente con proporciones iguales son importantes los tramos IV (25%) y V (31%); y los otros tres tramos, II, III y VI, tienen una participación semejante, (10%, 15% y 14%).

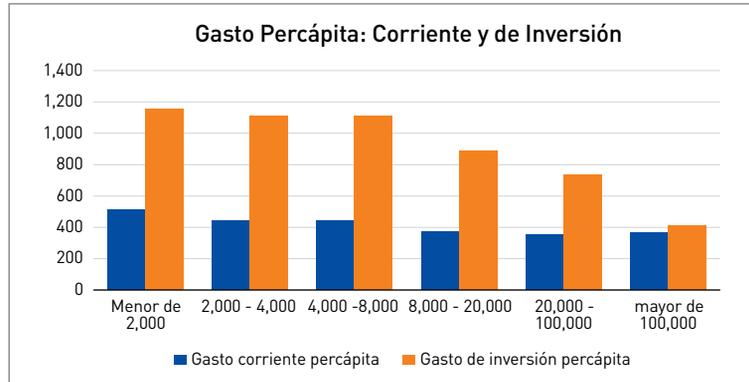


Fuente: MEF.
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.



La otra perspectiva requiere considerar los gastos en términos per cápita. Si se tiene en cuenta el gasto corriente per cápita, éste es muy similar para todos los tramos, aunque como era esperable, en aquellas municipalidades de menores poblaciones, es ligeramente superior. En el

gasto de inversión per cápita, los valores de los tres primeros tramos prácticamente triplica el nivel del tramo de municipalidades más pobladas (VI).



Fuente: MEF.
Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

6.13 Comentarios finales

Se ha tratado de contribuir a definir una categorización vinculada a la relación entre municipios y municipalidades, como insumo básico para la formulación de una tipología útil para el diseño institucional del nivel local de gobierno.

Como es evidente, una tipología es una simplificación de una realidad diversa y compleja; sin embargo, ésta debe ser suficientemente esclarecedora de las principales características de cada uno de los tramos considerados y permitir formarse una idea del conjunto.

De nuevo aquí se ha tocado un tema sobre el cual se requiere profundizar en sus interrelaciones con las demás dimensiones del proceso a descentralizar con el objeto de trazar elementos para la mejora de la gestión pública en el nivel local de gobierno.

7

Reflexiones finales

A manera de reflexión general, se plantean temas y problemas en los cuales se debería centrar los esfuerzos para garantizar que los objetivos señalados para que la descentralización en la Constitución y la Ley de Bases puedan cumplirse.

7.1 Respetto del cumplimiento de objetivos políticos

La mirada retrospectiva que se ha tratado en esta evaluación permite apreciar que, aún con enormes deficiencias, los objetivos políticos de la descentralización plasmados en la Ley de Bases de la Descentralización son un aspecto en el que se ha avanzado parcialmente.

El Perú, es un país en el que conviven casi "sin cruzarse" muchas sociedades con sus propias instituciones y expectativas, a veces sólo disímiles y otras contrapuestas. La falta de canales políticos y sociales para el diálogo entre esos grupos complica la gobernabilidad y también el crecimiento, necesario para alcanzar mejores niveles de desarrollo.

La descentralización, que es un proceso extremadamente complejo para el que no es posible esperar una comprensión similar de sus implicancias por todos los actores, es también un proceso extremadamente necesario, principalmente, porque debería funcionar como un medio para lograr la inclusión política de todos los ciudadanos, entendiendo esta como la existencia de espacios para que todos los grupos de interés puedan expresar sus necesidades, ser escuchados por los tomadores de decisiones y tomados en cuenta en las mismas.

Ello implica que se necesita con urgencia una reforma política que promueva la articulación entre los actores políticos de todos los niveles de gobierno. Sin embargo, el sistema de partidos, como está definido hoy no contiene los incentivos necesarios para que ello suceda.

En tanto eso no se corrija, si bien los espacios administrativos de coordinación pueden contribuir a la inclusión con medidas como la consulta previa, los espacios sectoriales de coordinación, etc., la sostenibilidad de los resultados que pudieran obtener no es clara. Y es que esos espacios no gozan de la legitimidad necesaria para conducir o interpelar, si fuera el caso, las decisiones de gobierno, por una vía que facilite la solución de los conflictos y no, como sucede hoy, vías que los incrementan.

Se requiere precisar la asignación de competencias y funciones entre niveles de gobierno, con la elaboración objetiva de las matrices de competencia y las modificaciones legislativas consiguientes, que permita coordinación y eficacia en la gestión pública descentralizada, evitando traslapes y zonas grises.

7.2 Respetto del cumplimiento de objetivos económicos

La falta de instrumentos para hacer seguimiento al proceso de descentralización hace imposible afirmar con rigurosidad que los objetivos económicos que tenía el proceso se están cumpliendo. La última década ha sido particularmente buena para el Perú en lo económico, y es justamente por eso que al no haberse desarrollado los instrumentos, el desarrollo de nuevos mercados que muestran las cifras no puede atribuírsele a la misma. Los objetivos de ampliación de oferta de servicios sociales básicos, en cambio, no han podido ser analizados por falta de información suficiente.

Lo grave de este escenario es que la falta de un set definido de indicadores a los que se les haya hecho el seguimiento en el tiempo, lleva a que las decisiones a favor o en contra de la descentralización se hagan en base a percepciones y no a información. Es imprescindible corregir esta situación, puesto que las autoridades suelen tomar decisiones cotidianas de inversión, asignación, etc., en base a dichas percepciones.

En lo que respecta a asignación de recursos, lo que ha mostrado esta década es un claro incumplimiento al criterio de provisión⁸⁴. Así, se han entregado recursos sin una tarea asociada, y a la inversa, también se han transferido tareas desfinanciadas. En general, hay mucho por ajustar para asegurar los objetivos de equidad fiscal de la descentralización.

En esa medida, y finalmente, no podemos seguir hablando de los impactos del proceso de descentralización y de la evaluación de los arreglos institucionales, sin tener información relevante y evidencia que permita mostrar resultados. En tanto, se han distribuido recursos fiscales, definido tareas, creado y desaparecido organismos, modificado marcos regulatorios, desarrollado conflictos intergubernamentales, etc. sin medios de análisis y probanza suficientes, se necesita construir la base de datos, el trabajo estadístico y el análisis político económico y social que sea necesario.

7.3 Respetto del cumplimiento de objetivos administrativos

En los últimos años, a pesar del crecimiento económico, no se han registrado avances importantes en materia de gestión de las entidades públicas. Probablemente, lo más importante de estos años es el haber hecho evidentes los problemas de gestión y, por ende, haber colocado en la

84 Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, artículo 14.2, literal c.

agenda pública la necesidad de enfrentar los problemas de gestión con soluciones integrales y estructurales, como por ejemplo la reforma del servicio civil, así como de otras carreras como educación, salud, o de modelos de prestación de servicios como la creación del programa "Juntos" y otros modelos de gestión social.

La simplificación continúa siendo un tema de agenda, pero no se han abordado desde los sectores las normas que son las que imponen requisitos administrativos, porque, como se señaló antes, el Poder Ejecutivo, en el caso de los Sectores, no ha logrado definir a cabalidad cómo debe ser su actuación en un país descentralizado.

7.4 Respetto del cumplimiento de objetivos sociales

Comparando con la situación al inicio de la reforma, en donde el tejido social era casi inexistente después de la crisis política causada por los años de terrorismo y la situación de los partidos políticos en la década de los noventa, se puede señalar que:

- Paulatinamente se van consolidando liderazgos políticos importantes en los departamentos, aunque limitados a su propio ámbito.
- La sociedad civil aprende paulatinamente a fiscalizar las acciones de los gobernantes y está ejerciendo ese derecho de forma constante, aunque no siempre el medio utilizado sea el mejor diseñado para consolidar la democracia, como es el caso de las revocatorias de autoridades; o que no siempre tenga la representación que invoca tener.
- El Estado está aprendiendo a rendir cuentas, aún cuando no se hace todo lo que se debería y hay espacio para mejorar los canales por los que la hace. El sólo hecho de haber incorporado esto como obligación es un gran avance.
- El control ciudadano se constituye en un medio de prevención de la corrupción así como de fiscalización de los actos de la autoridad pública, en vista que permite su intervención activa en los procesos de toma de decisiones que se ejecutan, poniendo en evidencia el nivel del comportamiento de todos los servidores y funcionarios públicos que intervienen en dichos procesos.

Sin negar estos efectos, la participación ciudadana en la práctica, requiere de una real voluntad política de los gobernantes y que la legislación otorgue suficientes garantías de obligatoriedad de los resultados de los procedimientos de fiscalización por parte de los ciudadanos.

Por otro lado, se puede señalar que la existencia del Ministerio de Cultura con un Viceministerio de Interculturalidad es un avance importante, aunque han sido los acontecimientos traumáticos como las crisis de Bagua y Conga los que han servido para colocar en agenda la necesidad

de prestar mayor atención a los pueblos nativos y campesinos, así como sus necesidades y expectativas, buscando equilibrar sus derechos con las demandas de inversión en la explotación de recursos naturales que representan una oportunidad para el país.

7.5 Respetto del cumplimiento de objetivos ambientales

Nuevamente, la creación del Ministerio del Ambiente, representa un avance importante, pues asigna con mayor claridad el liderazgo de la materia. Sin embargo, aún quedan temas críticos por enfrentar como por ejemplo, ordenar las competencias en materia ambiental y de gestión del territorio, y en ese proceso aclarar los roles de los diversos actores involucrados en los tres niveles de gobierno.

Han sido diversas las iniciativas en relación a una ley de ordenamiento territorial, sin embargo, el Poder Ejecutivo no ha definido una posición que sirva de base para las modificaciones normativas a que hubiera lugar y para el desarrollo de una política nacional consistente y concertada entre los tres niveles de gobierno.

8

Propuesta

El recorrido por los 10 años del proceso de descentralización muestra que el mismo estuvo sujeto a marchas y contramarchas, fuerzas favorables y contrarias en el plano político; interpretaciones diversas de lo que se necesitaba, de los alcances del mandato constitucional, de los riesgos potenciales; etc. En ese periodo hubo tres gobiernos en el Poder Ejecutivo y 10 composiciones diferentes de la Comisión de Descentralización a cargo del tema en el Congreso de la República. Cada uno de ellos tuvo una aproximación diferente al proceso que marcó, con las decisiones que tomó, un nuevo derrotero que parece haber terminado por desconfigurar de forma implícita el modelo y la estrategia original, haciendo aún más confuso identificar sus beneficios o incluso considerar que en el futuro los habrá.

Los últimos años, además, se evidencia una situación inercial que muestra un estancamiento de la descentralización. Es claro que el dinamismo está asociado a la bonanza de la economía. Sin embargo, el crecimiento económico, para que genere desarrollo, requiere de un Estado fuerte, capaz y consolidado en todos sus niveles; que tenga efectividad en el cumplimiento de sus mandatos de regulación de los agentes, y sobre todo que sea altamente eficaz en las tareas de redistribución, para que el bienestar alcance a todos los ciudadanos.

Todo ello cuestiona la pertinencia de seguir por el mismo camino en los siguientes años, pues sería absurdo no aprovechar la oportunidad que brinda el crecimiento sostenido, para atender los problemas estructurales que frenan el desarrollo, como por ejemplo, las deficiencias de los servicios sociales. Estos están principalmente en manos de los gobiernos regionales y gobiernos locales y por lo tanto la responsabilidad de la inclusión a largo plazo recae en esas autoridades tanto o más que en el nivel nacional.

Debido a la gran complejidad del proceso de descentralización, por las aristas sociales, políticas y técnicas que tiene, pareciera ser el momento propicio para hacer un análisis profundo del mismo, identificar las correcciones necesarias para que se alcancen los objetivos esperados y poder relanzar la descentralización alineada con las nuevas demandas que el país tiene.

Por tanto el planteamiento de la Comisión puede ser puntualizado de la siguiente manera:

- a) Es imprescindible que el Estado emprenda el análisis y revisión profunda del proceso de descentralización en curso, que le permita poner las bases de un nuevo consenso político acerca del régimen de gobierno unitario y descentralizado a construir y de la orientación estratégica para lograrlo.

- b) Esta tarea debe estar a cargo de una comisión de alto nivel, liderada por el Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros así como por el Congreso de la República a través de esta Comisión⁸⁵, contando con la participación de representantes de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, para que en el periodo de un año desarrollen los estudios y propuestas, y alcancen los planteamientos necesarios para su implementación.
- c) La comisión de alto nivel deberá diseñar los indicadores pertinentes para el seguimiento del proceso y evaluación de sus impactos territoriales, que permitan que los tres niveles de gobierno rindan cuenta de la gestión que les corresponde y que el Congreso pueda ejercer su función de control político.
- d) Sin desmedro de lo dicho, el Observatorio de la Descentralización como instrumento de la Comisión, deberá continuar en su empeño de consolidar su tarea de control y evaluación del proceso.

Finalmente, la Comisión considera como una urgencia de corto plazo, que el Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, entidad que asumió las funciones y competencias del Consejo Nacional de Descentralización y que por mandato de la ley conduce el proceso, adopte las medidas necesarias que le permitan cumplir con eficacia esta función.

85 Esta propuesta, obedece al espíritu y letra de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en especial el artículo 1 numeral 1.1

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2010): Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. Lima: Documentos de Debate 4. Elaborado por Luis Alberto Arias y Carlos Casas.

Banco Mundial (1999): Más allá del centro: La descentralización del Estado. Washington D.C.

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del Proceso de Descentralización. Periodo legislativos:2004-2005; 2006-2007; 2007-2008; 2008-2009; 2009-2010; 2010-2011; 2011-2012.

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Experiencias de Reforma Institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos. Grupo de Trabajo "Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales", período legislativo 2009 - 2010.

Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ Perú (2013): Informe Final de evaluación de viabilidad de implementación de propuestas de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal. Lima. Elaborado por Raúl Molina.

Consejo Nacional de Descentralización. Informe Anual 2005 del Proceso de Descentralización.

Informe Final de evaluación de viabilidad de implementación de propuestas de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal (2013).

Macroconsult 2010. "Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización".

PNUD 2012. Perú: la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo. Escenarios prospectivos 2012-2016/ Informes de nacionales de prospectiva política PAPEP-PNUD, IDEA Internacional. La Paz - Bolivia: PAPEP- PNUD 2012.

Presidencia del Consejo de Ministros (2011): Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, abril.

Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual del Proceso de Descentralización. Balance de avances y logros a Julio 2010.

Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual 2012 y balance del Proceso de Descentralización 2002-2012.

Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2008.

Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Hacia la Primera Década.

Presidencia del Consejo de Ministros. Informe anual 2006 sobre el proceso de descentralización para el Congreso de la República del Perú.

Presidencia del Consejo de Ministros. Hacia el desarrollo descentralizado. Informe Anual del proceso de Descentralización 2009.

Presidencia del Consejo de Ministros. Plan Nacional de Descentralización 2012-2016.

Presidencia del Consejo de Ministros. Propuesta de Plan Nacional de Regionalización y Descentralización 2012- 2016).

ProDescentralización (2007). USAID/Perú ProDescentralización. Desarrollo del Proceso de Descentralización. Informe de Evaluación. Julio 2007.

ProDescentralización (2009). Proyecto USAID/Perú Prodescentralización. Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas Evaluación Rápida de Campo 2009 Diciembre 2009.

ProDescentralización (2009b). Proyecto USAID/Perú Prodescentralización. Participación y Descentralización. Desafíos de la Integración Regional. Evaluación rápida de campo. Octubre 2009.

ProDescentralización (2011). Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011.

ProDescentralización (2012). USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2012.

Propuesta técnico legal de descentralización fiscal (2010).

Remy Simatovic, María Isabel. Participación ciudadana y gobiernos regionales y gobiernos locales. Cuadernos Descentralistas N° 28. Grupo Propuesta Ciudadana. 2011.

Anexos

Estructura de variables en la base de datos del estudio

Variable	Nombre	Unidad	Fuente de Información	Cuadro consultado	Fecha recopilación
Habitantes	Habitantes	Nro.	http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0842/index.htm Seleccionar: población proyectada 2000-2015 / dpto	Población estimada al 30 de junio, por años calendario y sexo, según departamento, provincia y distrito, 2009-2011	24/10/2012
			Para nuevos distritos: http://www.inei.gov.pe/DocumentosPublicos/ProyeccionNuevosDistritos2011y2012.pdf	Nuevos distritos creados: población proyectada al 30 de junio 2011 y 2012	08/11/2012
Tasa de crecimiento intercensal	T.crece	%	Estadística proporcionada por el responsable de la Biblioteca del INEI	Perú: tasa de crecimiento intercensal 1993 -2007 según, departamento, provincia y distrito 2007	09/11/2012
Extensión territorial	Superficie	Km ²	http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1018/index.html/dpto	Superficie, población total proyectada, densidad poblacional y ubicación geográfica de la capital legal, según provincia y distrito, 2012.	25/10/2012
Capital de provincia / departamento	Capital	SI = 1(prov), 2 (dpto) / NO = 0	http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1018/index.html/dpto	Superficie, población total proyectada, densidad poblacional y ubicación geográfica de la capital legal, según provincia y distrito, 2012.	25/10/2010
Definición como municipio rural	Rural	SI = 1 / NO = 0	Decreto Supremo Nro. 090-2011- PCM	Listado de municipalidades rurales que forma parte del Decreto Supremo	03/10/2012
Proporción de población del distrito en condición de pobre	Pobres	%	http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0952/index.htm	PERÚ: población y condición de pobreza, según departamento, provincia y distrito, 2009.	09/10/2012
			Seleccionar anexo estadístico item 1	La clasificación realizada es: Pobre extremo, no extremo y no pobre. Se considera el % de total de pobres (extremo y no extremo).	
Índice de Desarrollo Humano (IDH) por distrito	IDH		Informe sobre desarrollo humano, Perú 2009 - PNUD	Anexo estadístico: Perú índice de desarrollo humano, a nivel nacional, departamental, provincial y distrital 2007.	17/10/2012
Trabajadores que laboran en la municipalidad	Personal	Nro.	http://www.inei.gov.pe/srienaho/renamu2011/renamu2011.asp	PERÚ: personal de las municipalidades por sexo y condición laboral, según distrito y categoría de ocupación, al 31 de diciembre 2010	30/10/2012
			Seleccionar variable: personal que labora en la municipalidad (archivo zip)	Categoría de ocupación: funcionarios y/o directivos; empleados: profesionales, técnicos, auxiliares; obreros: de limpieza y otros; personal de vigilancia. Se considera la sumatoria de todos los trabajadores para cada municipalidad, independientemente de su categoría.	
Sistemas informáticos instalados	Sistemas	Nro.	http://www.inei.gov.pe/srienaho/renamu2011/renamu2011.asp	PERÚ: municipalidades que disponen de sistemas informáticos para la gestión municipal, según distrito. 2011	23/10/2012
			Seleccionar variable: sistemas informáticos que dispone la municipalidad (archivo zip)	Tipo de sistemas informáticos: Abastecimiento, contabilidad, tesorería, catastro, personal, presupuesto, trámite documentario, arbitrios municipales, licencia de funcionamiento, renta y administración tributaria, autoavalúo, biblioteca, registro civil, otros. Se considera la sumatoria de todos los sistemas que posee la municipalidad.	

Variable	Nombre	Unidad	Fuente de Información	Cuadro consultado	Fecha recopilación
Definición de acceso a internet	Internet	SI = 1 / NO = 0	http://www.inei.gov.pe/srienaho/renamu2011/renamu2011.asp Seleccionar variable: acceso a internet en la municipalidad [archivo zip]	PERÚ: municipalidades con acceso a internet, tipo de conexión y computadoras conectadas a internet, según distrito, 2011.	23/10/2012
Proporción de basura que tiene disposición final	Relleno.s	%	http://www.inei.gov.pe/srienaho/renamu2011/renamu2011.asp	PERÚ: destino final de la basura recolectada por las municipalidades, según distrito, 2011	23/10/2012
	Botadero	%	Seleccionar variable: destino final de la basura recolectada por la municipalidad [archivo zip]	Destino final: relleno sanitario, botadero a cielo abierto, vertidos en el río, laguna o mar, reciclaje, quemada, otros. Sólo se considera los % de los dos primeros.	
Recursos directamente recaudados	RRD. recaudado	miles S/.	http://ofi.mef.gov.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/actividades y proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/fuente que financia los gastos/recursos directamente recaudados/municipalidades. Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.	03/01/2013
Impuestos municipales	Impuestos	miles S/.	http://ofi.mef.gov.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/actividades y proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/fuente que financia los gastos: recursos determinados/rubro:impuestos municipales/ municipalidades. Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.	03/01/2013
Fondo de Compensación Municipal	Foncomun	miles S/.	http://ofi.mef.gov.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/actividades y proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/fuente que financia los gastos: recursos determinados/rubro:fondo de compensación municipal/ municipalidades. Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.	03/01/2013
Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, participaciones	Canon.otros	miles S/.	http://ofi.mef.gov.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/actividades y proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/fuente que financia los gastos: recursos determinados/rubro:canon, sobrecanon, regalías.../ municipalidades. Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.	03/01/2013
Recursos determinados	RR. determinado	miles S/.	Sumatoria de la información de impuestos municipales, fondo de compensación municipal, canon, sobrecanon, regalías.....	Cálculo realizado en la BD	
Recursos ordinarios	RR. ordinarios	miles S/.	http://ofi.mef.gov.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/actividades y proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/fuente que financia los gastos: recursos ordinarios. Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.	03/01/2013
Ingresos de las municipalidades por toda fuente	Ingreso.tt	miles S/.	Sumatoria de la información de: recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, recursos por operaciones oficiales de créditos, donaciones y transferencias y recursos determinados.	Cálculo realizado con información recopilada de fuentes oficiales	
Gasto corriente (sólo actividades)	Gasto.cte	miles S/.	http://ofi.mef.gov.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/sólo actividades/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/ municipalidades. Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.	03/01/2013
Gasto de Inversión (sólo proyectos)	Gasto.Inv	miles S/.	http://ofi.mef.gov.pe/transparencia/mensual/	Seleccionar: año 2012/sólo proyectos/nivel de gobierno: gobiernos locales/ dpto/ municipalidades. Se considera información de la columna devengado para cada municipalidad.	03/01/2013
Número de regidores	Regidores	Nro.	http://portal.jne.gov.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Elecciones%20Regionales%20y%20Municipales%202010/RES%20200-2010-JNE%20-%20N%C3%BAmero%20de%20consejeros%20y%20regidores.pdf	Artículo segundo, Resolución Nro. 200-2010-JNE fecha: 29/03/10	26/10/2012

Estructura de variables en la base de datos del estudio

Indicador	Nombre	Unidad	Forma de cálculo
Densidad Poblacional	Densidad	hab/Km ²	Nro. habitantes / Km ² superficie
Cobertura de representación	C.representa	hab/regidor	Nro. habitantes / Nro. regidores municipales
Cobertura servicio municipal	C.servimuni	hab/trabajador	Nro. habitantes / Nro. trabajadores municipales
Importancia de recursos directamente recaudados	%.RRD. recaudado	%	RRD.recaudado / ingreso.tt
Importancia de impuesto municipal	%.impuesto	%	impuesto / ingreso.tt
Importancia del foncomun	%.foncomun	%	foncomun / ingreso.tt
Importancia canon, sobrecanon, regalías, similares	%.canon. otros	%	canon.otros / ingreso.tt
Importancia de los recursos determinados	%.RR. determinado	%	RR.determinado / ingreso.tt
Importancia de los ingresos propios	%.ingreso. Propio	1%	(RRD.recaudado + impuesto) / ingreso.tt
Importancia de los recursos ordinarios	%.RR. Ordinario	%	RR.ordinario/ ingreso.tt
Ingresos Propio per cápita	P.ingreso. Propio	hab/miles S/.	(RRD.recaudado + impuesto) / Nro. habitantes
Ingreso Total per cápita	P.ingreso.tt	hab/miles S/.	Ingreso.tt / Nro. habitantes (miles S/)
Gasto Corriente per cápita	P.gasto.cte	hab/miles S/.	Gasto.cte / Nro. habitantes (miles S/.)
Gasto de inversión per cápita	P.gasto.inv	hab/miles S/.	Gasto.inv / Nro. habitantes (miles S/.)
Foncomun expresado en UIT	UIT. foncomun	UIT	(Foncomun*1000) / valor de la UIT (S/. 3,650)

Notas al pie

- /1 Información obtenida del anexo estadístico del informe Mapa de pobreza provincial y distrital 2009 INEI.
- /2 Información obtenida del anexo estadístico del Informe sobre desarrollo humano Perú 2009 PNUD.
- /3 La información de habitantes se ha calculado considerando la estructura porcentual de la proyección de la población a nivel provincial correspondiente al año 2012.
- /4 La información de habitantes se ha calculado considerando la estructura porcentual de la de la población de ambos distritos del censo nacional 2007.

Base de datos de municipios y municipalidades

Cuadro 01

Número de distritos, habitantes, extensión y crecimiento poblacional

Tramos	Distritos	Miles Habitantes	Extensión Territorial		Tasa Crec. Pob. (Nac = 1.54%) /1		
			miles Km ²	Prom. Km ²	Negativa (-)	< nacional	> nacional
Nivel Nacional	1'838	30'136	1'282.33	696.47	720	606	508
I Menor de 2,000	470	528	131.60	280.00	303	88	79
II 2,000 - 4,000	371	1'068	168.81	455.01	191	100	80
III 4,000 -8,000	375	2'139	300.37	800.98	122	157	94
IV 8,000 - 20,000	345	4'217	397.96	1'153.50	83	149	111
V 20,000 - 100,000	226	9'459	259.84	1'149.72	17	99	110
VI mayor de 100,000	51	12'726	23.75	465.75	4	13	34

Nivel Nacional	100.0%	100.0%	100.0%		39.3%	33.0%	27.7%
I Menor de 2,000	25.6%	1.8%	10.3%		16.5%	4.8%	4.3%
II 2,000 - 4,000	20.2%	3.5%	13.2%		10.4%	5.5%	4.4%
III 4,000 -8,000	20.4%	7.1%	23.4%		6.7%	8.6%	5.1%
IV 8,000 - 20,000	18.8%	14.0%	31.0%		4.5%	8.1%	6.1%
V 20,000 - 100,000	12.3%	31.4%	20.3%		0.9%	5.4%	6.0%
VI mayor de 100,000	2.8%	42.2%	1.9%		0.2%	0.7%	1.9%

Rangos	Distritos	Miles Habitantes	Extensión Territorial		Tasa Crec. Pob. (Nac = 1.54%) /1		
			miles Km ²	Prom. Km ²	Negativa (-)	< nacional	> nacional
Nivel Nacional	1'838	30'136	1'282.33	696.47	720	606	508
A Menor a 4,000	841	1'596	300.41	357.20	494	188	159
B 4,000 - 20,000	720	6'356	698.33	969.90	205	306	205
C Mayor a 20,000	277	22'185	283.59	1'023.79	21	112	144

Nivel Nacional	100.0%	100.0%	100.0%		39.3%	33.0%	27.7%
A Menor a 4,000	45.8%	5.3%	23.4%		26.9%	10.3%	8.7%
B 4,000 - 20,000	39.2%	21.1%	54.5%		11.2%	16.7%	11.2%
C Mayor a 20,000	15.1%	73.6%	22.1%		1.1%	6.1%	7.9%

/1: No incluye los distritos creados en el 2010 (Samugari, Cosme, Yacus, Constitución).

Cuadro 02
Número de distritos, ámbito geográfico y categoría de capital

Tramos		Total	Rurales ^{/1}	Urbanos	Distritos Capital	
					Provincia	Dpto.
Nivel Nacional		1'834	1'303	531	170	25
I	Menor de 2,000	470	469	1	5	
II	2,000 - 4,000	371	339	32	23	
III	4,000 - 8,000	373	282	91	21	
IV	8,000 - 20,000	343	177	166	48	
V	20,000 - 100,000	226	35	191	70	11
VI	mayor de 100,000	51	1	50	3	14

Nivel Nacional		100.0%	71.0%	29.0%	100.0%	100.0%
I	Menor de 2,000	25.6%	25.6%	0.1%	2.9%	
II	2,000 - 4,000	20.2%	18.5%	1.7%	13.5%	
III	4,000 - 8,000	20.3%	15.4%	5.0%	12.4%	
IV	8,000 - 20,000	18.7%	9.7%	9.1%	28.2%	
V	20,000 - 100,000	12.3%	1.9%	10.4%	41.2%	44.0%
VI	mayor de 100,000	2.8%	0.1%	2.7%	1.8%	56.0%

Rangos		Total	Rurales ^{/1}	Urbanos	Distritos Capital	
					Provincia	Dpto.
Nivel Nacional		1'834	1'303	531	170	25
A	Menor a 4,000	841	808	33	28	
B	4,000 - 20,000	716	459	257	69	
C	Mayor a 20,000	277	36	241	73	25

Nivel Nacional		100.0%	71.0%	29.0%	87.2%	12.8%
A	Menor a 4,000	45.9%	44.1%	1.8%	14.4%	
B	4,000 - 20,000	39.0%	25.0%	14.0%	35.4%	
C	Mayor a 20,000	15.1%	2.0%	13.1%	37.4%	12.8%

/1: D.S. 090-2011-PCM no considera a los distritos Samugari, Cosme, Yacus, Constitución
Número de distritos urbanos calculado por diferencia del Total menos Rurales.

Cuadro 03
Número de distritos, densidad poblacional y categoría rural

Tramos		Distritos	Densidad Pob. (Nac. = 24 hab/Km ²)			Distritos Rurales ^{/1}
			Densidad	< Nacional	> Nacional	
	Nivel Nacional	1'838	23.0	1'004	834	1'303
I	Menor de 2,000	470	4.0	397	73	469
II	2,000 - 4,000	371	6.3	241	130	339
III	4,000 -8,000	375	7.1	183	192	282
IV	8,000 - 20,000	345	10.6	141	204	177
V	20,000 - 100,000	226	36.4	41	185	35
VI	mayor de 100,000	51	535.8	1	50	1

	Nivel Nacional	100.0%		54.6%	45.4%	100.0%
I	Menor de 2,000	25.6%		21.6%	4.0%	36.0%
II	2,000 - 4,000	20.2%		13.1%	7.1%	26.0%
III	4,000 -8,000	20.4%		10.0%	10.4%	21.6%
IV	8,000 - 20,000	18.8%		7.7%	11.1%	13.6%
V	20,000 - 100,000	12.3%		2.2%	10.1%	2.7%
VI	mayor de 100,000	2.8%		0.1%	2.7%	0.1%

Rangos		Distritos	Densidad Pob. (Nac. = 24 hab/Km ²)			Distritos Rurales ^{/1}
			Densidad	< Nacional	> Nacional	
	Nivel Nacional	1'838	23.0	1'004	834	1'303
A	Menor a 4,000	841	5.3	638	203	808
B	4,000 - 20,000	720	9.1	324	396	459
C	Mayor a 20,000	277	78.2	42	235	36

	Nivel Nacional	100.0%		54.6%	45.4%	100.0%
A	Menor a 4,000	45.8%		34.7%	11.0%	62.0%
B	4,000 - 20,000	39.2%		17.6%	21.5%	35.2%
C	Mayor a 20,000	15.1%		2.3%	12.8%	2.8%

/1: Listado contenido en el D.S. 090-2011-PCM

Cuadro 04
Número de distritos, pobreza y desarrollo humano

Tramos		Distritos ^{/1}	Pobres (Nac = 0.3480)		IDH (Nac = 0.6234)	
			< Nacional	> Nacional	< Nacional	> Nacional
	Nivel Nacional	1'834	531	1'303	1'560	274
I	Menor de 2,000	470	136	334	447	23
II	2,000 - 4,000	371	83	288	351	20
III	4,000 -8,000	373	79	294	331	42
IV	8,000 - 20,000	343	69	274	294	49
V	20,000 - 100,000	226	120	106	131	95
VI	mayor de 100,000	51	44	7	6	45

	Nivel Nacional	100.0%	29.0%	71.0%	85.1%	14.9%
I	Menor de 2,000	25.6%	7.4%	18.2%	24.4%	1.3%
II	2,000 - 4,000	20.2%	4.5%	15.7%	19.1%	1.1%
III	4,000 -8,000	20.3%	4.3%	16.0%	18.0%	2.3%
IV	8,000 - 20,000	18.7%	3.8%	14.9%	16.0%	2.7%
V	20,000 - 100,000	12.3%	6.5%	5.8%	7.1%	5.2%
VI	mayor de 100,000	2.8%	2.4%	0.4%	0.3%	2.5%

Rangos		Distritos ^{/1}	Pobres (Nac = 0.3480)		IDH (Nac = 0.6234)	
			< Nacional	> Nacional	< Nacional	> Nacional
	Nivel Nacional	1'834	531	1'303	1'560	274
A	Menor a 4,000	841	219	622	798	43
B	4,000 - 20,000	716	148	568	625	91
C	Mayor a 20,000	277	164	113	137	140

	Nivel Nacional	100.0%	29.0%	71.0%	85.1%	14.9%
A	Menor a 4,000	45.9%	11.9%	33.9%	43.5%	2.3%
B	4,000 - 20,000	39.0%	8.1%	31.0%	34.1%	5.0%
C	Mayor a 20,000	15.1%	8.9%	6.2%	7.5%	7.6%

/1 No incluye los distritos: Samugari, Cosme, Yacus, Constitución.

Cuadro 05
Número de regidores y trabajadores municipales y cobertura por habitante

Tramos	Distritos	Regidores Municipales			Trabajadores Municipales ^{/1}		
		Total	Prom. / ²	Hab/Reg.	Total	Prom. / ³	Hab/trab
Nivel Nacional	1838	10,376	5.6	2,904.4	139,062	75.8	216.7
I Menor de 2,000	470	2,352	5.0	224.4	5,750	12.2	91.8
II 2,000 - 4,000	371	1,869	5.0	571.4	7,789	21.0	137.1
III 4,000 - 8,000	375	1,911	5.1	1,119.2	10,559	28.3	202.6
IV 8,000 - 20,000	345	1,851	5.4	2,278.1	17,970	52.4	234.7
V 20,000 - 100,000	226	1,760	7.8	5,374.3	50,505	223.5	187.3
VI mayor de 100,000	51	633	12.4	20,104.0	46,489	911.5	273.7

Nivel Nacional	100.0%	100.0%			100.0%		
I Menor de 2,000	25.6%	22.7%			4.1%		
II 2,000 - 4,000	20.2%	18.0%			5.6%		
III 4,000 - 8,000	20.4%	18.4%			7.6%		
IV 8,000 - 20,000	18.8%	17.8%			12.9%		
V 20,000 - 100,000	12.3%	17.0%			36.3%		
VI mayor de 100,000	2.8%	6.1%			33.4%		

Nivel Nacional	Número de Regidores						
	5 Reg.	7 Reg.	9 Reg.	11 Reg.	13 Reg.	15 Reg.	39 Reg.
I Menor de 2,000	469	1					
II 2,000 - 4,000	364	7					
III 4,000 - 8,000	362	9	3	1			
IV 8,000 - 20,000	303	22	19	1			
V 20,000 - 100,000	58	59	73	35		1	
VI mayor de 100,000			3	28	13	6	1
Total	1556	98	98	65	13	7	1

Nivel Nacional	84.7%	5.3%	5.3%	3.5%	0.7%	0.4%	0.1%
I Menor de 2,000	25.5%	0.1%					
II 2,000 - 4,000	19.8%	0.4%					
III 4,000 - 8,000	19.7%	0.5%	0.2%	0.1%			
IV 8,000 - 20,000	16.5%	1.2%	1.0%	0.1%			
V 20,000 - 100,000	3.2%	3.2%	4.0%	1.9%		0.1%	
VI mayor de 100,000			0.2%	1.5%	0.7%	0.3%	0.1%

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
A diez años de su inicio

Tramos	Distritos	Regidores Municipales			Trabajadores Municipales ^{/1}		
		Total	Prom. / ²	Cobertura	Total	Prom. / ³	Cobertura
Nivel Nacional	1838	10,376	5.6	2,904.4	139,062	75.8	216.7
A Menor a 4,000	841	4,221	5.0	378.0	13,539	16.1	117.9
B 4,000 - 20,000	720	3,762	5.2	1,689.4	28,529	39.8	222.8
C Mayor a 20,000	277	2,393	8.6	9,270.6	96,994	350.2	228.7

Nivel Nacional	100.0%	100.0%			100.0%		
A Menor a 4,000	45.8%	40.7%			9.7%		
B 4,000 - 20,000	39.2%	36.3%			20.5%		
C Mayor a 20,000	15.1%	23.1%			69.7%		

/1: no considera información de los distritos: Samugari, Cosme, Yacus, Constitución.

Tramos	/2: calculado con los siguientes Número de regidores.	/3 calc. Nro. de Trab.	
		Mínimo	Máximo
I Menor de 2,000	469 Dist(5 Reg) / 1 Dist(7 reg.)	2	140
II 2,000 - 4,000	365 Dist(5 Reg) / 7 Dist(7 reg.)	3	876
III 4,000 -8,000	365 Dist(5 Reg) / 9 Dist(7 reg.) / 3 Dist(9 reg) / 1 Dist(11reg)	3	261
IV 8,000 - 20,000	304 Dist(5 Reg)/ 22 Dist(7 Reg)/ 19 Dist(9 Reg)/ 1 Dist(11Reg)	6	279
V 20,000 - 100,000	53 Dist.(5 Reg) / 59 Dist.(7 reg.) / 75 Dist.(9 reg) / 35 Dist.(11 reg) / 1 Dist.(15 reg.)	19	1614
VI mayor de 100,000	1 Dist.(9 reg) / 28 Dist.(11 reg) / 13 Dist.(13 reg.) / 6 Dist.(15 reg.) / 1 Dist.(39 reg.)	207	3386

Cuadro 06
Gestión municipal: acceso a internet, sistemas informáticos implementados
y disposición final de basura

	Tramos	Distritos	Con acceso a internet	Prom. Sist. Implem. ^{/1}
	Nivel Nacional	1838	1271	5.3
I	Menor de 2,000	470	208	3.3
II	2,000 - 4,000	371	219	4.4
III	4,000 -8,000	375	267	5.2
IV	8,000 - 20,000	345	302	6.4
V	20,000 - 100,000	226	224	8.7
VI	mayor de 100,000	51	51	10.7

	Nivel Nacional	100.0%	69.2%	38.1%
I	Menor de 2,000	25.6%	11.3%	23.3%
II	2,000 - 4,000	20.2%	11.9%	31.1%
III	4,000 -8,000	20.4%	14.5%	37.1%
IV	8,000 - 20,000	18.8%	16.4%	45.6%
V	20,000 - 100,000	12.3%	12.2%	62.0%
VI	mayor de 100,000	2.8%	2.8%	76.8%

	Rangos	Distritos	Con acceso a internet	Prom. Sist. Implem. ^{/1}
	Nivel Nacional	1838	1271	5.3
A	Menor a 4,000	841	427	3.7
B	4,000 - 20,000	720	569	5.8
C	Mayor a 20,000	277	275	9.1

	Nivel Nacional	100.0%	69.2%	38.1%
A	Menor a 4,000	45.8%	23.2%	26.7%
B	4,000 - 20,000	39.2%	31.0%	41.2%
C	Mayor a 20,000	15.1%	15.0%	64.7%

/1: porcentaje calculado con un total de 14 sistemas según clasificación del RENAMU.

Cuadro 06
Gestión municipal: acceso a internet, sistemas informáticos implementados y disposición final de basura

Tramos		Distritos	Disposición final basura		
			Total	Relleno sanitario	Botadero cielo.a
	Nivel Nacional	1838	78.4%	20.3%	58.1%
I	Menor de 2,000	470	73.0%	17.1%	55.9%
II	2,000 - 4,000	371	73.4%	19.2%	54.2%
III	4,000 -8,000	375	80.2%	19.2%	61.0%
IV	8,000 - 20,000	345	85.2%	21.0%	64.3%
V	20,000 - 100,000	226	83.1%	22.9%	60.2%
VI	mayor de 100,000	51	83.7%	50.2%	33.4%

Tramos		Distritos	Disposición final basura		
			Total	Relleno sanitario	Botadero cielo.a
	Nivel Nacional	1838	78.4%	20.3%	58.1%
A	Menor a 4,000	841	73.2%	18.1%	55.2%
B	4,000 - 20,000	720	82.6%	20.0%	62.6%
C	Mayor a 20,000	277	83.2%	27.9%	55.3%

Cuadro 07

Ingresos Propios: Recursos Directamente Recaudados e Impuestos Municipales

Tramos		Distritos	Ing. Propios		RR.Direct.Recauda. /1		Imp.Municip. /1	
			Mill S/.	Percápita S/.	Mill S/.	Percápita S/.	Mill S/.	Percápita S/.
Nivel Nacional		1838	4'872.3	161.7	2'709.2	89.9	2'163.1	71.8
I	Menor de 2,000	470	53.6	101.6	46.7	88.5	6.9	13.1
II	2,000 - 4,000	371	73.6	68.9	66.0	61.8	7.6	7.1
III	4,000 -8,000	375	159.4	74.5	126.9	59.3	32.5	15.2
IV	8,000 - 20,000	345	223.8	53.1	158.8	37.7	65.1	15.4
V	20,000 - 100,000	226	1'405.1	148.5	805.1	85.1	599.9	63.4
VI	mayor de 100,000	51	2'956.8	232.3	1'505.7	118.3	1'451.1	114.0

Nivel Nacional		100.0%	100.0%		55.6%		44.4%	
I	Menor de 2,000	25.6%	1.1%		1.0%		0.1%	
II	2,000 - 4,000	20.2%	1.5%		1.4%		0.2%	
III	4,000 -8,000	20.4%	3.3%		2.6%		0.7%	
IV	8,000 - 20,000	18.8%	4.6%		3.3%		1.3%	
V	20,000 - 100,000	12.3%	28.8%		16.5%		12.3%	
VI	mayor de 100,000	2.8%	60.7%		30.9%		29.8%	

Rangos		Distritos	Ing. Propios		RR.Direct.Recauda. /1		Imp.Municip. /1	
			Mill S/.	Percápita S/.	Mill S/.	Percápita S/.	Mill S/.	Percápita S/.
Nivel Nacional		1838	4'872.3	161.7	2'709.2	89.9	2'163.1	71.8
A	Menor a 4,000	841	127.2	79.7	112.7	70.6	14.5	9.1
B	4,000 - 20,000	720	383.2	60.3	285.7	44.9	97.6	15.4
C	Mayor a 20,000	277	4'361.9	196.6	2'310.8	104.2	2'051.1	92.5

Nivel Nacional		100.0%	100.0%		55.6%		44.4%	
A	Menor a 4,000	45.8%	2.6%		2.3%		0.3%	
B	4,000 - 20,000	39.2%	7.9%		5.9%		2.0%	
C	Mayor a 20,000	15.1%	89.5%		47.4%		42.1%	

/1: Recursos Directamente Recaudados incluye: renta de propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios.
 Impuestos municipales incluye: impuesto predial, alcabala, al patrimonio vehicular entre otros.
 Ingresos Propios: sumatoria de los recursos directamente recaudados y los impuestos municipales.

Cuadro 08
Transferencias: Recursos Ordinarios y Foncomun

Tramos	Distritos	Ingr por Transfer.	Recursos Ordinarios ^{/1}		Foncomun ^{/1}		
			Mill S/.	Percápita S/.	Mill S/.	Percápita S/.	UIT
Nivel Nacional	1838	7'366.7	3'126.2	103.7	4'240.5	140.7	640.9
I Menor de 2,000	470	306.7	127.5	241.5	179.2	339.5	105.9
II 2,000 - 4,000	371	562.5	310.5	290.8	252.0	235.9	188.6
III 4,000 -8,000	375	960.8	475.1	222.2	485.6	227.1	359.7
IV 8,000 - 20,000	345	1'671.7	779.1	184.8	892.6	211.7	718.7
V 20,000 - 100,000	226	2'358.1	902.5	95.4	1'455.6	153.9	1'768.3
VI mayor de 100,000	51	1'507.0	531.5	41.8	975.5	76.7	5'200.8

Nivel Nacional	100.0%	100.0%	57.6%		42.4%		
I Menor de 2,000	25.6%	4.2%	2.4%		1.7%		
II 2,000 - 4,000	20.2%	7.6%	3.4%		4.2%		
III 4,000 -8,000	20.4%	13.0%	6.6%		6.4%		
IV 8,000 - 20,000	18.8%	22.7%	12.1%		10.6%		
V 20,000 - 100,000	12.3%	32.0%	19.8%		12.3%		
VI mayor de 100,000	2.8%	20.5%	13.2%		7.2%		

Rangos	Distritos	Ingr por Transfer.	Recursos Ordinarios ^{/1}		Foncomun ^{/1}		
			Mill S/.	Percápita S/.	Mill S/.	Percápita S/.	UIT
Nivel Nacional	1838	7'366.7	3'126.2	103.7	4'240.5	140.7	640.9
A Menor a 4,000	841	869.1	438	274.5	431.2	270.2	142.4
B 4,000 - 20,000	720	2'632.5	1'254	197.3	1'378.3	216.9	531.7
C Mayor a 20,000	277	3'865.1	1'434	64.6	2'431.1	109.6	2'437.9

Nivel Nacional	100.0%	100.0%	42.4%		57.6%		
A Menor a 4,000	45.8%	11.8%	5.9%		5.9%		
B 4,000 - 20,000	39.2%	35.7%	17.0%		18.7%		
C Mayor a 20,000	15.1%	52.5%	19.5%		33.0%		

/1: Recursos Ordinarios, ingresos de la recaudación tributaria y otros, no vinculados a ninguna entidad, y de libre disponibilidad
Foncomun: ingresos del rendimiento de los impuestos: de promoción municipal, al Rodaje y a las Embarcaciones de Recreo.
Ingreso por Transferencia sumatoria de Recursos Ordinarios y Foncomun.

Cuadro 09
Canon, sobrecanon, regalías y otros

Tramos		Distritos	Canon y otros ^{/1}	
			Mill S/.	Percápita S/.
	Nivel Nacional	1838	9,518.6	315.9
I	Menor de 2,000	470	447.3	847.5
II	2,000 - 4,000	371	909.0	851.1
III	4,000 - 8,000	375	1,403.7	656.3
IV	8,000 - 20,000	345	2,416.0	573.0
V	20,000 - 100,000	226	3,306.1	349.5
VI	mayor de 100,000	51	1,036.6	81.5

	Nivel Nacional	100.0%	100.0%	
I	Menor de 2,000	25.6%	4.7%	
II	2,000 - 4,000	20.2%	9.5%	
III	4,000 - 8,000	20.4%	14.7%	
IV	8,000 - 20,000	18.8%	25.4%	
V	20,000 - 100,000	12.3%	34.7%	
VI	mayor de 100,000	2.8%	10.9%	

Tramos		Distritos	Canon y otros ^{/1}	
			Mill S/.	Percápita S/.
	Nivel Nacional	1838	9,518.6	315.9
A	Menor a 4,000	841	1,356.2	849.9
B	4,000 - 20,000	720	3,819.6	601.0
C	Mayor a 20,000	277	4,342.7	195.8

	Nivel Nacional	100.0%	100.0%	
A	Menor a 4,000	45.8%	14.2%	
B	4,000 - 20,000	39.2%	40.1%	
C	Mayor a 20,000	15.1%	45.6%	

/1: Canon y otros, incluye: canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.

Cuadro 10
Importancia de las fuentes de ingresos en el ingreso total

Tramos		Distritos	Ingreso Total ^{/1}		Ingresos Propios	Transferencias	Canon y otros	Credito -donac. ^{/2}
			Mill. S/.	Percápita S/.				
	Nivel Nacional	1838	22'984.7	762.7	4'872.3	7'366.7	9'518.6	1'227.1
I	Menor de 2,000	470	880.6	1'668.5	53.6	306.7	447.3	73.1
II	2,000 - 4,000	371	1'658.5	1'553.0	73.6	562.5	909.0	113.5
III	4,000 -8,000	375	2'688.8	1'257.1	159.4	960.8	1'403.7	165.0
IV	8,000 - 20,000	345	4'594.9	1'089.7	223.8	1'671.7	2'416.0	283.3
V	20,000 - 100,000	226	7'363.9	778.5	1'405.1	2'358.1	3'306.1	294.7
VI	mayor de 100,000	51	5'798.0	455.6	2'956.8	1'507.0	1'036.6	297.5

	Nivel Nacional	100.0%	100.0%		21.2%	32.1%	41.4%	5.3%
I	Menor de 2,000	25.6%	100.0%		6.1%	34.8%	50.8%	8.3%
II	2,000 - 4,000	20.2%	100.0%		4.4%	33.9%	54.8%	6.8%
III	4,000 -8,000	20.4%	100.0%		5.9%	35.7%	52.2%	6.1%
IV	8,000 - 20,000	18.8%	100.0%		4.9%	36.4%	52.6%	6.2%
V	20,000 - 100,000	12.3%	100.0%		19.1%	32.0%	44.9%	4.0%
VI	mayor de 100,000	2.8%	100.0%		51.0%	26.0%	17.9%	5.1%

Tramos		Distritos	Ingreso Total ^{/1}		Ingresos Propios	Transferencias	Canon y otros	Credito -donac. ^{/2}
			Mill. S/.	Percápita S/.				
	Nivel Nacional	1838	22'984.7	762.7	4'872.3	7'366.7	9'518.6	1'227.1
A	Menor a 4,000	841	2'539.1	1'591.2	127.2	869.1	1'356.2	186.6
B	4,000 - 20,000	720	7'283.7	1'146.0	383.2	2'632.5	3'819.6	448.3
C	Mayor a 20,000	277	13'161.9	593.3	4'361.9	3'865.1	4'342.7	592.2

	Nivel Nacional	100.0%	100.0%		21.2%	32.1%	41.4%	5.3%
A	Menor a 4,000	45.8%	100.0%		5.0%	34.2%	53.4%	7.3%
B	4,000 - 20,000	39.2%	100.0%		5.3%	36.1%	52.4%	6.2%
C	Mayor a 20,000	15.1%	100.0%		33.1%	29.4%	33.0%	4.5%

/1: Ingreso total: sumatoria de: ingresos propios, transferencias, canon y otros, crédito/donaciones

/2: Crédito y Donaciones calculado por la diferencia del ingreso total menos la sumatoria de ingresos propios, transferencias y canon y otros.

Cuadro 11
Nivel de gasto: gasto corriente y de inversión

Tramos	Distritos	Gasto Corriente ^{/1}			Gasto de Inversión ^{/1}		
		Mill. S/.	Promedio	Percápita S/.	Mill. S/.	Promedio	Percápita S/.
Nivel Nacional	1,838	10'516.9	5.722	349.0	12'467.8	6.783	413.7
I Menor de 2,000	470	269.3	0.573	510.2	611.3	1.301	1'158.4
II 2,000 - 4,000	371	472.4	1.273	442.4	1'186.1	3.197	1'110.6
III 4,000 -8,000	375	793.6	2.116	442.4	1'893.5	5.049	1'110.6
IV 8,000 - 20,000	345	1'490.8	4.321	371.0	3'105.8	9.002	885.3
V 20,000 - 100,000	226	3'460.5	15.312	353.5	3'903.4	17.272	736.5
VI mayor de 100,000	51	4'030.2	79.024	365.9	1'767.7	34.661	412.7

Nivel Nacional	100.0%	100.0%		100.0%		
I Menor de 2,000	25.6%	2.6%		4.9%		
II 2,000 - 4,000	20.2%	4.5%		9.5%		
III 4,000 -8,000	20.4%	7.5%		15.2%		
IV 8,000 - 20,000	18.8%	14.2%		24.9%		
V 20,000 - 100,000	12.3%	32.9%		31.3%		
VI mayor de 100,000	2.8%	38.3%		14.2%		

Rangos	Distritos	Gasto Corriente ^{/1}			Gasto de Inversión ^{/1}		
		Mill. S/.	Promedio	Percápita S/.	Mill. S/.	Promedio	Percápita S/.
Nivel Nacional	1,838	10'516.9	5.722	349.0	12'467.8	6.783	413.7
A Menor a 4,000	841	741.7	0.882	464.8	1'797.4	2.137	1'126.4
B 4,000 - 20,000	720	2'284.4	3.173	359.4	4'999.3	6.943	786.6
C Mayor a 20,000	277	7'490.7	27.042	337.7	5'671.1	20.473	255.6

Nivel Nacional	100.0%	100.0%		100.0%		
A Menor a 4,000	45.8%	7.1%		14.4%		
B 4,000 - 20,000	39.2%	21.7%		40.1%		
C Mayor a 20,000	15.1%	71.2%		45.5%		

/1: Gasto corriente, destinado a las operaciones de producción de bienes y prestación de servicios.
Gasto de inversión: operaciones de adquisición o producción de activos tangibles e intangibles.

La publicación del presente informe contó con el apoyo de:



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Programa ProDescentralización

