



CONFIEP

Políticas para fortalecer el proceso de descentralización en el Perú

Comisión de Constitución y Reglamento

Congreso de la República
02 de mayo de 2023

Alfonso Bustamante Canny, Presidente de la CONFIEP
Gabriel Daly, Gerente General

REFORMAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y USO EFECTIVO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

De las 21 medidas propuestas, 14 requieren cambios legales o normativos, 5 mejoras en la gestión pública y solo 2 requieren cambios en artículos específicos de la Constitución.

EJE 1

Sistema político y electoral



- 1** Reformar el artículo 34 de la Constitución garantizando una mayor idoneidad en el ejercicio de los cargos de elección popular.
- 2** Modificar los artículos 191 y 194 de la Constitución, ampliando a 5 años el período de mandato regional y municipal, de forma que se permita ordenar el calendario electoral e implementar políticas públicas a nivel subnacional con horizontes más largos de tiempo.
- 3** Modificar la Legislación Electoral con el objetivo de minimizar la participación política de personas con sentencias condenatorias.
- 4** Modificar la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales con el objetivo de ajustar los períodos de gobierno a 5 años e introducir cambios adicionales al proceso electoral a nivel subnacional.

EJE 2

Funciones de los gobiernos subnacionales



- 5** Realizar un diagnóstico y caracterización de los servicios que los ciudadanos demandan al Estado, creando un inventario de estos servicios, diseñando sus respectivas cadenas de valor y estimando los costos unitarios con el objetivo de distribuir las responsabilidades.
- 6** Afinar la asignación de responsabilidades de gasto y funciones de cada nivel de gobierno con el objetivo de que las autoridades —a nivel nacional, regional y local— tengan claras las funciones bajo su competencia.
- 7** Crear comités administrativos sectoriales, integrados por representantes de los distintos niveles de gobierno, para atender conflictos sobre responsabilidades compartidas entre los gobiernos regionales, locales y el Gobierno Nacional.
- 8** Reevaluar la incorporación de una transferencia de funciones desde los gobiernos locales hacia los gobiernos regionales y desde los gobiernos regionales hacia el Gobierno Nacional.
- 9** Implementar un mecanismo formal a través del cual el Gobierno Nacional sea capaz de recuperar funciones transferidas a los gobiernos subnacionales.

EJE 3

Gestión presupuestal



- 10** Rediseñar el sistema de ingresos de los gobiernos regionales, reemplazando las transferencias de recursos ordinarios con tres fuentes: ingresos propios, coparticipación de ingresos y transferencias de igualación.
- 11** Establecer un marco de incentivos para incrementar la recaudación municipal.
- 12** Establecer un fondo de estabilización de los recursos provenientes del canon con el objetivo de reducir su volatilidad, para lo cual se deberán crear cuentas individuales por cada gobierno subnacional y establecer reglas para la acumulación y retiro de fondos.
- 13** Ajustar los criterios de distribución del FONCOMUN, simplificándolo y adoptando una metodología de brecha fiscal.

EJE 4

Ordenamiento territorial



- 14** Aumentar la escala de los gobiernos locales reduciendo la fragmentación municipal.
- 15** Promover mecanismos de coordinación alternativos, asegurando que todos los actores participen en el desarrollo e implementación de políticas.
- 16** Realizar una campaña de relanzamiento del mecanismo de mancomunidades regionales y locales para lograr una difusión masiva que motive su uso continuo y sostenible en el tiempo.

EJE 5

Mecanismos de fiscalización



- 17** Prescindir de la obligatoriedad del mecanismo de presupuesto participativo definido en la Ley Bases de la Descentralización, puesto que su diseño actual no permite que este constituya un mecanismo efectivo de involucramiento a la ciudadanía.
- 18** Mejorar el presupuesto participativo mediante la creación de indicadores de medición de progreso que permitan identificar las brechas prioritarias, capacitando a los gobiernos subnacionales y a la sociedad civil sobre el proceso, y promoviendo campañas masivas de difusión.
- 19** Modificar la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales con la finalidad de mejorar la fiscalización por parte de los consejos regionales y concejos municipales.
- 20** Fortalecer el rol fiscalizador de los ministerios por medio de la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo que permitan realizar un seguimiento a los principales indicadores de desempeño de cada sector.
- 21** Fortalecer el rol de fiscalización de la Contraloría, asignándole mayor presupuesto y personal, capacitándolos para optimizar los recursos.

Objetivos del estudio

Objetivo general:

- Identificar oportunidades para mejorar el funcionamiento de la descentralización en el Perú, distinguiendo aquellas que podrían requerir modificaciones constitucionales de las que no.

Objetivos específicos:

- Realizar un diagnóstico acerca del estado y los principales problemas que actualmente impiden que el proceso de descentralización consiga sus objetivos.
- Realizar entrevistas en profundidad a expertos en materia de descentralización para validar y complementar el diagnóstico realizado y definir lineamientos de política para la mejora de su funcionamiento.
- A partir del diagnóstico, y las entrevistas, identificar cuáles de los lineamientos desarrollados guardan relación con modificaciones constitucionales y cuáles no.

El marco de análisis planteado analizó los factores vinculados con la calidad de la gestión pública a nivel descentralizado

Drivers de la calidad de la gestión pública a nivel descentralizado

SISTEMA POLÍTICO Perfil de los funcionarios públicos

Se debe promover el gobierno de autoridades con proyectos políticos basados en intereses de la población y que promuevan el ingreso de funcionarios públicos con un perfil idóneo.

TRANSFERENCIA DE FUNCIONES Claridad en las funciones de los gobiernos subnacionales

Los gobiernos subnacionales deben contar con una delimitación clara de sus funciones, a las que se pueda hacer seguimiento por parte de los sectores.

GESTIÓN PRESUPUESTAL Recursos suficientes y gestión adecuada

Se debe contar con suficientes recursos para llevar a cabo las funciones transferidas y estos deben ser administrados eficientemente

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Coordinación entre gobiernos subnacionales

Los gobiernos subnacionales deben organizarse de tal manera que garantizan la eficiencia en la prestación de servicios en los territorios.

FISCALIZACIÓN Mecanismos de supervisión y fiscalización

Se deben adoptar mecanismos de fiscalización que garanticen el adecuado uso de los recursos

Resultados

Acceso a servicios públicos

Poner en valor los recursos de los territorios

Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos

Objetivos

i. Desarrollo integral, armónico y sostenible del país



ii. El equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población



Sistema político: Existe una carencia de organizaciones políticas sólidas y de mandatos gubernamentales suficientes para la adopción de políticas

Diagnóstico

1 Organizaciones políticas

- Las organizaciones políticas en el Perú adolecen de falta de legitimidad (Tanaka, 2005)

8%

de peruanos confía en los partidos políticos al 2021

- Organizaciones políticas se encuentran debilitadas debido a:
 - ✓ Excesiva presencia de agrupaciones de mera existencia electoral (Hernández, 2018)
 - ✓ Presencia de líderes políticos que no mantienen una relevancia de largo plazo (Tanaka, 2017)
 - ✓ Organizaciones políticas utilizadas como vehículos personalistas (Muñoz, 2014)
- Aparecen **figuras “independientes”** que cargan la escena de **inexperiencia** (Tanaka, 2005), y **falta de ética**:

2,059

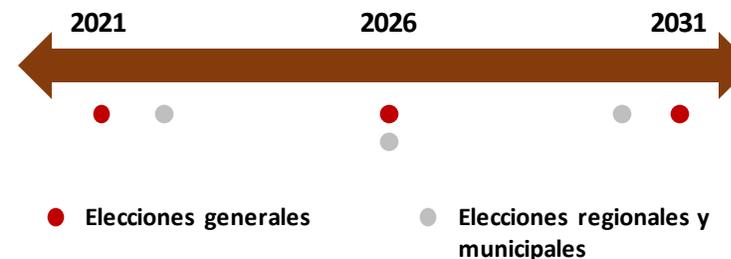
autoridades subnacionales sentenciadas y procesadas por delitos relacionados con corrupción al 2018

2 Períodos de gobierno coincidentes

i. Acotado período de mandato de los gobiernos subnacionales (CANRP, 2019)

- El período de cuatro años es insuficiente.
- Implementación de procesos de planificación, presupuesto, abastecimiento requiere tiempo.

ii. Desfase con respecto al período presidencial (CANRP, 2019)



- Dificulta la planificación de políticas articuladas entre niveles de gobierno

Propuesta de ajuste

Medidas de CANRP (2019)

1) Organizaciones políticas:

Impedir la postulación de personas con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos

- Modificar el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato
- Modificar la Legislación Electoral sobre impedimentos para ser candidato

2) Duración mandatos:

Ampliar el período a 5 años

- Modificar los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el período de mandato regional y municipal
- Modificar diversos artículos de la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales

Ajustes a nivel constitucional

Funciones de los gobiernos subnacionales: Las funciones de cada nivel de gobierno no se encuentran correctamente delimitadas

Diagnóstico

Funciones de los gobiernos subnacionales

- La transferencia de funciones se implementó sin considerar las condiciones mínimas para garantizar su éxito (Defensoría del Pueblo, 2009)
- En la actualidad la gran mayoría de funciones se encuentran transferidas (94%)
- Existe un traslape en las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno (Barco et al., 2021)

Responsabilidades de gasto compartidas según nivel de gobierno

	Nacional	Regional	Local
Educación		✓	✓
Salud	✓	✓	✓
Medio ambiente	✓	✓	✓
Producción (agro, industrias, minería, etc.)	✓	✓	
Transportes, vialidad	✓	✓	✓
Energía y minas	✓	✓	
Ordenamiento territorial		✓	✓
Fomento productivo		✓	✓

Se genera un **riesgo de duplicidad de funciones**

- Se evidencian casos de poca claridad sobre de las funciones asumidas por cada nivel de gobierno:
 - ✓ Debido a una formulación poco precisa de las leyes orgánicas (Barco et al., 2021)
 - ✓ El actual arreglo institucional, no incluye instituciones y procedimientos formales para respaldar la coordinación intergubernamental (Banco Mundial, 2021)
- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) establece que los Ministerios deben formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, en **todos los niveles de gobierno**
- La delegación inversa de funciones (de abajo hacia arriba) no ha sido explorada (Banco Mundial, 2017)

Propuesta de ajuste

- Realizar diagnóstico y caracterización de los servicios que los ciudadanos demandan al Estado – PCM Modelos de provisión.
- Delimitar las responsabilidades de gasto por cada nivel de gobierno
- Implementar mecanismos para la resolución de conflictos sobre responsabilidades compartidas entre niveles de gobierno
- Evaluar la incorporación de la transferencia inversa de funciones
- Fortalecer mecanismos para la recuperación de las funciones transferidas a los GR y GL.

Ajustes a nivel constitucional

Gestión presupuestal: Existe una elevada dependencia de los gobiernos subnacionales hacia las transferencias del Gobierno Nacional

Diagnóstico

1 Ingresos propios de los gobiernos subnacionales

- Los RDR^{1/} tienen una limitada participación en el presupuesto de gobiernos subnacionales:

2%

en el caso de GG.RR

10%

en el caso de GG.LL

- Los gobiernos subnacionales se caracterizan por su limitada capacidad de recaudación y su dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional (BID & CEPAL, 2022)
- Se identifica una **brecha fiscal vertical** (Banco Mundial, 2017), lo cual:
 - ✓ **Limita la planificación de mediano plazo** de los gobiernos subnacionales debido a la incertidumbre sobre el presupuesto asignado (OECD, 2016)
 - ✓ **Reduce la responsabilidad fiscal** de los gobiernos subnacionales debido al desconocimiento sobre el costo real de la recaudación (OECD, 2016)

2 Asignación presupuestal de los gobiernos subnacionales

- Existen heterogeneidades en el presupuesto entre gobiernos subnacionales que **no se sustentan en mayores responsabilidades de gasto**.
- Esta situación se presenta debido a:
 - ✓ Discrecionalidad del proceso de asignación presupuestal (Banco Mundial, 2021)
 - ✓ Transferencias provenientes de actividades extractivas (canon, sobrecanon y regalías) que benefician a las regiones y distritos según su ámbito geográfico (OECD, 2016; Banco Mundial, 2017; PRODES, 2007)
- Las transferencias de igualación existentes tienen oportunidades de mejora (Barco et al., 2021; Banco Mundial, 2021)
 - ✓ FONCOR adolece de una falta de recursos, es solo para gastos de capital.
 - ✓ FONCOMUN establece criterios de distribución que no resuelven el problema de la inequidad e incentivan la fragmentación municipal.

Propuesta de ajuste

1) Ingresos propios:

- Rediseñar el sistema de ingresos de los gobiernos regionales con el objetivo de incrementar su autonomía
- Establecer un marco de incentivos para incrementar la recaudación municipal

2) Asignación presupuestal:

- Establecer un fondo de estabilización de los recursos provenientes del canon con el objetivo de reducir su volatilidad
- Ajustar los criterios de distribución del FONCOMUN, simplificándolo y adoptando una metodología de brecha fiscal

Ordenamiento territorial: el país está muy atomizado, por lo que se debe promover la cooperación entre GL y GR para prestar servicios eficientemente

Diagnóstico

El actual ordenamiento territorial impide una eficiente prestación de servicios

80% y 92%
de distritos y provincias,
respectivamente, carecen de límites
territoriales oficiales

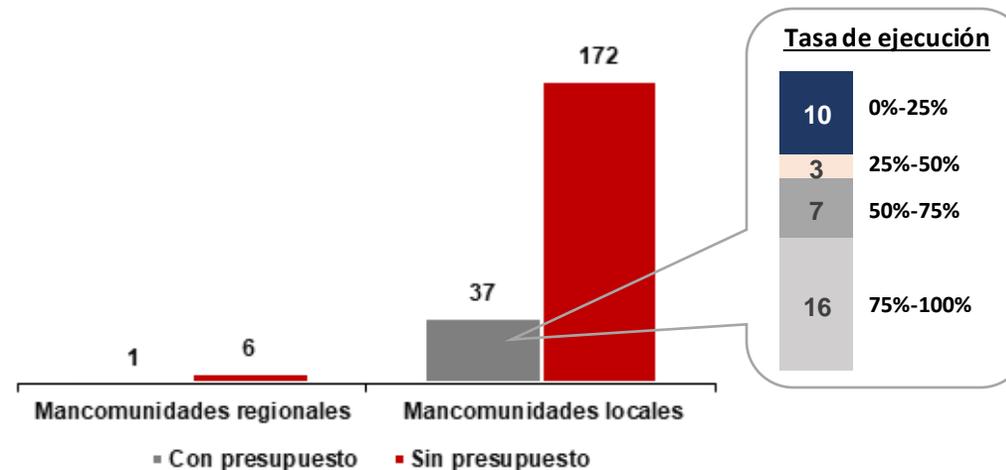
895
distritos existentes al 2017
tienen una población por debajo
del umbral mínimo requerido^{1/}

- ✓ Altos costos fijos administrativos e incapacidad de apalancar economías de escala en la prestación de servicios (Banco Mundial, 2021)
- ✓ Dificulta la coordinación y cooperación entre gobiernos regionales y locales

Los mecanismos de coordinación entre gobiernos subnacionales no funcionan

- Si bien se han conformado varias mancomunidades, se observan muchas inoperativas
- Tasa de ejecución es muy baja.
- La falta de éxito tiene detrás:
 - ✓ Conflictos por intereses políticos
 - ✓ Falta de mecanismos de *enforcement* para garantizar el cumplimiento de los compromisos de las partes. Las Leyes de Mancomunidad no lo contemplan.

Número de mancomunidades con presupuesto asignado, 2021



Propuesta de ajuste

- Aumentar la escala de los gobiernos locales reduciendo la fragmentación municipal
- Crear mecanismos de coordinación alternativas para el ordenamiento territorial
- Relanzar el mecanismo de mancomunidades regionales y locales para lograr una difusión masiva que motive su uso continuo y sostenible

^{1/} Volumen mínimo de la población total del ámbito propuesto: Costa mayor a 12,000 habitantes, Sierra mayor a 3,800 habitantes, Selva mayor a 4,000 habitantes. Fuente: Banco Mundial (2021), El Peruano (2021), Glave (2017), OECD (2016), Ley de Mancomunidades regionales (N° 29768), Ley de Mancomunidades municipales (N° 29029), SIAF. Elaboración: APOYO Consultoría.

Fiscalización: Se deben adoptar mecanismos de fiscalización que garanticen el adecuado uso de los recursos

Diagnóstico

Ciudadanía

- El principal mecanismo de fiscalización de la ciudadanía es el **presupuesto participativo**, el cual no está funcionando eficientemente (McNulty, 2021):

3% - 5%
de peruanos han asistido a reuniones de presupuesto municipal durante 2008-2014

50%
de los proyectos de presupuesto participativo del 2007 no fueron ejecutados ese mismo año

- ✓ Participan organizaciones de la sociedad civil no representativas (McNulty, 2021)
- ✓ Demoras por vacíos de conocimiento sobre:
 - planificación presupuestal por parte de la ciudadanía (McNulty, 2021)
 - complejidad burocrática (Remy, Urrutia & Veas, 2020)
- ✓ Desorganiza la ejecución presupuestal y la vuelve incongruente con los planes de inversión (Vega, 2008)



Consejos regionales y Concejos municipales

- En la práctica, no están ejerciendo un rol fiscalizador (Marquez et al., 2009):
- ✓ El poder de las instancias de fiscalización frente al ejecutivo subnacional es limitado (CANRP, 2019)
- ✓ Las labores de fiscalización ejercidas parten de intereses políticos personales (Muñoz, 2014)

Contraloría

- El rol de la Contraloría es reactivo (Alvarado & Faniche, 2011)

Ministerios

- Las entidades públicas no cuentan con sistemas de seguimiento y evaluación para todos los niveles de gobierno

Propuesta de ajuste

- Prescindir de la obligatoriedad del presupuesto participativo
- Modificar el presupuesto participativo para que sea más estratégico, inclusivo, y de calidad
- Adoptar sugerencias de CANRP:
- ✓ Eliminar la necesidad de autorización del Concejo para solicitar información
- ✓ Establecer plazos máximos para remitir información
- ✓ Establecer un mecanismo de interpelación de gerentes regionales
- ✓ Equiparar el mecanismo de vacancia de autoridades regionales con las municipales
- Fortalecer el rol fiscalizador de la Contraloría por medio de la asignación de un mayor presupuesto, capacitaciones y especialización del equipo
- Fortalecer la rectoría de los sectores por medio de la implementación de sistemas de monitoreo, entre otros.

Anexos

Contenido

Introducción

Marco de análisis

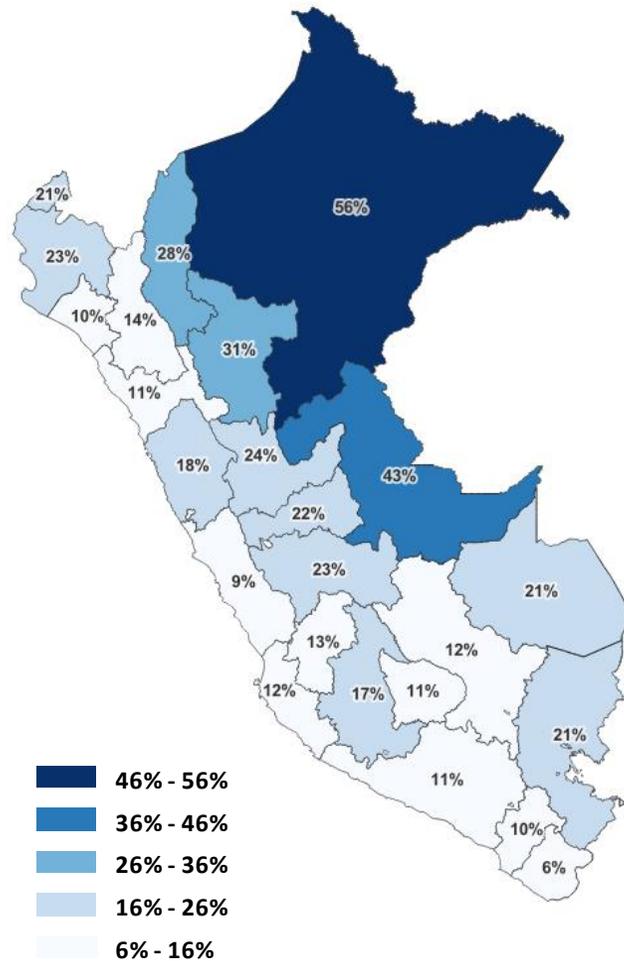
Resultados del estudio

- Sistema político y electoral
- Funciones de los gobiernos subnacionales
- Gestión presupuestal
- Ordenamiento territorial
- Fiscalización

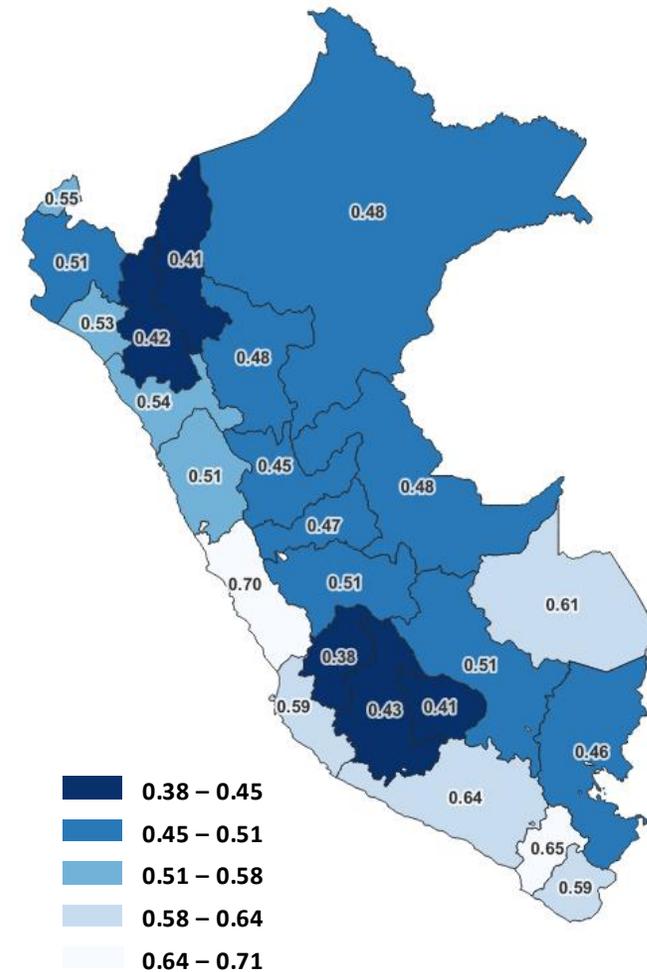
Recomendaciones

Brechas: Como resultado de estas brechas, se evidencian distintos niveles de desarrollo entre regiones

Población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha, 2021



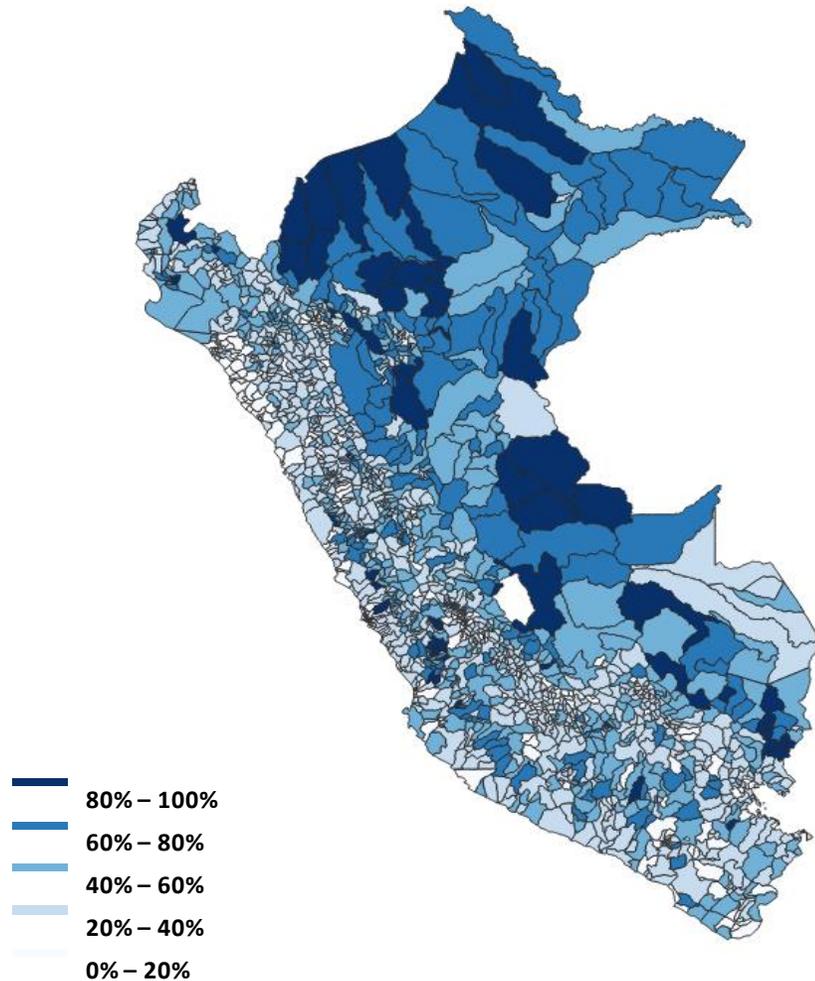
Índice de Desarrollo Humano (IDH), 2019



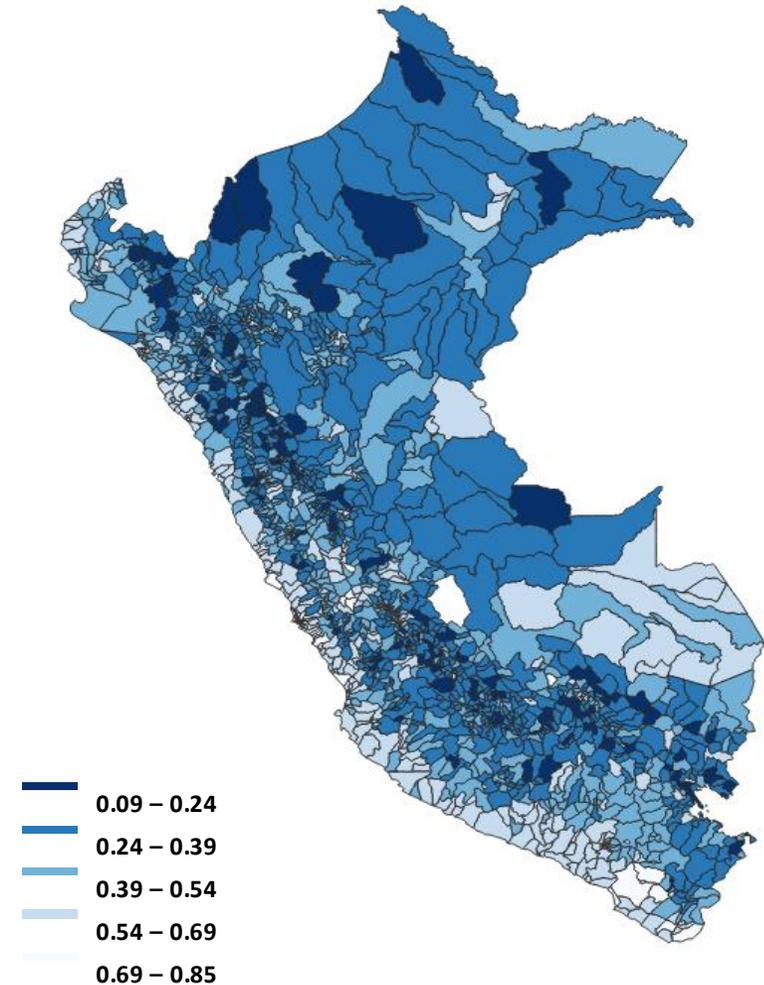
• Fuente: INEI, IPE-PNUD (Índice de Desarrollo Humano 2019), IPE (Índice de Competitividad Regional 2022). Elaboración: APOYO Consultoría

Brechas: Se observan heterogeneidades entre distritos; incluso dentro de una misma región

Población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha, 2017



Índice de Desarrollo Humano (IDH), 2019



Anexo: Lista de entrevistados

Entrevistados

- | | | |
|------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 1. Juan José Martínez | 9. Eduardo Dargent | 17. Paula Muñoz |
| 2. Mayen Ugarte | 10. Nuria Esparch | 18. Clever Castañeda |
| 3. Alvaro Espinoza | 11. Gabriela Carrasco | 19. Mesías Guevara |
| 4. Jorge Aragón | 12. Sheilah Miranda | 20. Fernando Cillóniz |
| 5. Sara Arobes | 13. Martín Benavides | 21. Víctor Montoya Chávez |
| 6. Jorge Danós | 14. Ángel Ayala | |
| 7. Juan Carlos Pasco Herrera | 15. Raúl Molina | |
| 8. Edgardo Cruzado | 16. Javier Fernández Concha | |