

EVALUACION DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION: TEORIA Y REALIDAD



Luis B. Guerrero Figueroa
Congresista de la República

Herencia del Centralismo

- ❑ Lo positivo se refiere a la integración nacional y cobertura de servicios básicos e incluso a la industrialización, pero fue un factor que concentró el crecimiento económico en muy pocas regiones
- ❑ Esta tendencia a inicios de la presente década se acrecentó y tan sólo 7 departamentos concentran el 76% de la producción, asimismo, el 10% de la población concentra aproximadamente el 50% de la riqueza nacional.

Herencia del Centralismo

Lo positivo se refiere a la integración nacional y cobertura de servicios básicos e incluso a la industrialización, pero fue un factor que concentró el crecimiento económico en muy pocas regiones

	1980	
Argentina	58% PBI	Buenos Aires (capital federal y provincia)
Brasil	63% PBI	Región Sudeste
Chile	45% PBI	Región Metropolitana
Perú	51% PBI	Costa Central (Ancash, Lima, Callao e Ica)

Fuente: Finot 2001

PBI: PERÚ 2001



76%

- Lima
- Arequipa
- La Libertad
- Piura
- Ancash
- Junín
- Lambayeque

24%

- Cajamarca
- Cuzco
- Loreto
- Ica
- Puno
- Tacna
- San Martín
- Huanuco
- Moquegua
- Pasco
- Huancavelica
- Ucayali
- Ayacucho
- Tumbes
- Apurímac
- Amazonas
- Madre de Dios

Perú: Concentración del gasto nominal de los Hogares (Porcentajes según deciles* , 2001-2004)

	2001I-IV	2002-IV	2003-IV	2004-IV
Decil I	1.27	1.30	1.60	1.73
Decil II	2.51	2.57	2.82	2.97
Decil III	3.64	3.77	3.98	4.04
Decil IV	4.91	5.05	5.25	5.11
Decil V	6.31	6.52	6.63	6.37
Decil VI	8.08	8.34	8.31	8.01
Decil VII	10.37	10.54	10.73	10.20
Decil VIII	13.59	13.85	13.98	13.16
Decil IX	19.12	19.50	19.73	19.10
Decil X	49.73	55.60	52.30	50.37
Coefficiente de Gini	53.62	55.15	53.03	52.49

- * Deciles de población ordenados desde el más pobre al más rico. Cada decil = 10% de la población.
- Fuente Encuesta Nacional de Hogares ENAHO – INEI. / MEF-MMM 2006 – 2008

El consumo de la población más pobre se incrementó, pero el 10% más rico sigue concentrando la mitad del ingreso. Corrado Gini, economista que propuso la medida de distribución del ingreso que lleva su nombre, pondría al Perú como ejemplo de desigualdad.

Crisis centralismo

Crisis de eficiencia se manifestó:

- Endeudamiento externo creciente, generando déficits empresas públicas y gobierno central
 - Monopolio estatal de la moneda extranjera
 - Endeudamiento mayor proporción que crecimiento producto
 - Inflexibilidad gasto (salarios) presiones inflacionarias no frenadas control precios
- Administración estatal se hizo mas compleja, aunada a que favoreció el clientelismo y la corrupción
 - Toma de decisiones en círculos cada vez más cerrados y excluyentes
 - Centralización en contexto de recrudescimiento de la Guerra Fría e instauración de dictaduras militares en toda la región

Contexto Internacional

- A inicios de la presente década el contexto internacional se caracterizaba por un nuevo paradigma de desarrollo que demanda una nueva organización de la producción, del trabajo y el capital y demandaba esquemas novedosos de asociación entre el sector público y privado para la producción y provisión de bienes públicos. Tiene dos tendencias marcadas la descentralización y el resurgimiento de la democracia

- **DESCENTRALIZACION**

- El nuevo contenido reduce el protagonismo de gobiernos nacionales. Se cede poder a nivel subnacional, descentralización intranacional, pero también a nivel supranacional, centralización supranacional

- **DEMOCRACIA**

- Es parte de las nuevas estrategias de los países industrializados



Objetivos de la Descentralización

- Profundizar la democracia, a través de:
 - Elecciones locales y regionales
 - Mayor participación ciudadana
 - Mejor respuesta a las demandas ciudadanas
- Prestación de servicios públicos más eficientes.
- Equidad: territorial y social
- Estabilidad macroeconómica

Los riesgos

- ❑ Captura por parte de élites locales
- ❑ Corrupción
- ❑ Mayor desequilibrio entre regiones ricas y pobres
- ❑ Descuido de los programas redistributivos (y con externalidades) a nivel local
- ❑ Desequilibrios macroeconómicos por endeudamiento subnacional excesivo
- ❑ Gasto público excesivo por duplicación de funciones

El modelo descentralización peruano

- Sobre la base de los antecedentes antes señalados y tomando como referencia la experiencia latinoamericana se diseño un modelo que toma en consideración que este proceso se diseña al inicio de un gobierno
- Se incorporaron las diferentes innovaciones sociales, fiscales y políticas que se promovían mayor participación de la ciudadanía, capacidad prospectiva y de concertación

Multidimensionalidad de la descentralización

- La descentralización al ser parte de la reforma integral del Estado, es de por sí un proceso complejo
- El desarrollo tiene múltiples dimensiones, las cuales han sido recogidos por la Ley de Bases de la Descentralización como objetivos a alcanzar en un proceso definido constitucionalmente como una política de Estado permanente, obligatoria, ordenada y por etapas
- Esta multidimensionalidad no sólo le compete al Ejecutivo sino a los diferentes Poderes del Estado, de allí su complejidad.
- Este es un proceso que se cristalizará en muchos años. Sin embargo, una adecuada direccionalidad tiene que saber seleccionar las dimensiones a priorizar
- Esta priorización también tiene que contemplar los escasos recursos fiscales disponibles, por lo que el éxito del proceso ésta en las dimensiones a priorizar.

DIMENSIONES DEL DESARROLLO

PODERES ESTADO	POLITICO	ECONOMICO	ADMINISTRATIVO	SOCIAL	AMBIENTAL
EJECUTIVO					
LEGISLATIVO					
JUDICIAL					

Modelo de descentralización peruano

□ Diseñamos el modelo en las tres dimensiones:

- Político,
- Administrativo y
- Económico

I. DIMENSION POLITICA

RETO:

FORTALECER LA DEMOCRACIA, CON UN EQUILIBRIO DE PODERES Y ACCESO A LAS DECISIONES PUBLICAS DE PARTE DE LOS DIFERENTES ACTORES

ESTRATEGIAS

A

3 NIVELES DE GOBIERNO

B

PARTICIPACION

C

TRANSPARENCIA

A. NIVELES DE GOBIERNO



Se realizaron Reformas constitucionales

- Elección del Congreso por distrito múltiple
- Capítulo Constitucional de la Descentralización



Se Inició con la Elección Democrática de autoridades en los gobiernos regionales en los actuales departamentos y en la provincia constitucional del Callao.



Se planteó incentivos para conformar regiones económicas sostenibles que vía el referendium bucará la Integración de departamentos y/o provincias



Se dotó de representatividad a cada una de las provincias en el Consejo Regional.



Delimitación clara de competencias en los tres niveles de gobierno (Ley de Bases y Ley Orgánica de Gob. Regionales).

B. PARTICIPACION



Representación de la sociedad civil y de los gobiernos locales en el Consejo de Coordinación Regional



Reconocimiento de las instancias y canales de participación y concertación en los Gobiernos Locales y Regionales.



Planes y Presupuestos elaborados en forma participativa y concertados

C. TRANSPARENCIA EN LA GESTION



Información: Obligación de las Instituciones y derecho a solicitar del ciudadano (sistema de Infomación).



Rendición de cuentas: Trimestralmente y cuando se le solicite.



Sistemas de vigilancia y control: Designación de auditores, vigilancia ciudadana.



Ejercicio de derechos políticos: revocatoria de autoridades y remoción de funcionarios

II. DIMENSION ADMINISTRATIVA

RETO:

ESTADO MODERNO Y EFICIENTE

ESTRATEGIAS

A

**ASIGNACION DE
COMPETENCIAS**

B

**EFICIENCIA DE
LOS SERVICIOS**

A. ASIGNACION Y DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS



Existen competencias exclusivas y compartidas para los gobiernos: nacional, regional y local.



La transferencia sería gradual y de acuerdo a las capacidades adquiridas de los gobiernos: local y regional.



Inicialmente se transferiría las CTARs, luego OPDs cuyas inversiones son de carácter social y productivo (INFES, IPDD, COOPOP, PAR, INADE, PRONAA, ...), Finalmente se transfiere los sectores (Agricultura, turismo, Transporte, Salud,...), Al final el sector Educación.



Todas los proyectos de impacto local es de competencia del gobierno local. El mismo criterio es para el gobierno regional

a. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL



Diseño de políticas y normas nacionales y sectoriales



Gestión de la infraestructura pública de alcance nacional:
Red Vial Nacional, Puertos y Aeropuertos



Actividades y servicios Nacionales: Rutas aéreas, Rutas Nacionales terrestres.



Regulación de los servicios públicos (calidad y precios)

b. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL



Plan de desarrollo regional y acondicionamiento territorial acorde a políticas nacionales y planes locales.



Ejecución de inversiones públicas en infraestructura y proyectos productivos de ámbito regional: Vías regionales, infraestructura educativa y salud, canales de irrigación.



Actividades y servicios sectoriales regionales: Información de la Producción, Asistencia Técnica prouctiva.



Monitoreo de los recursos naturales: uso del Agua, control del medio ambiente.

c. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL



Gestión de los Servicios públicos locales: limpieza pública, seguridad.



Ejecución de programas de inversión y compensación social: Vaso de Leche, desayunos escolares, comedores populares (Municipio, Foncodes, Pronaa)



Actividades y servicios sectoriales: En salud, administrar postas médicas



Defensa Civil

B. EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS



Evaluación de la gestión pública por resultados (Indicadores de Impacto) y no solamente por el uso de los recursos.



Regulación de la calidad y precio de los servicios



Participación de la Población en la decisión de las prioridades en la Inversiones, así como también en la vigilancia.



Simplificación Administrativa y Desburocratización



Técnicación de la Gestión pública (Carrera pública y homologación de remuneraciones)

III. DIMENSION ECONOMICA

RETO:

Desarrollo autosostenido y competitividad regional con una redistribución equitativa de los recursos.

ESTRATEGIAS

A

UNIDADES TERRITORIALES SOSTENIDAS

B

EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

C

FINANCIAMIENTO

D

TRIBUTACIÓN

E

ENDEUDAMIENTO

F

INVERSIÓN PRIVADA

A. UNIDADES TERRITORIALES SOSTENIDAS

- Adecuación Progresiva de las regiones a unidades territoriales culturales y geo económicas sostenibles (Referendum)
- Potenciación de los Corredores Económicos
- Consideración de la cuenca como base de la demarcación Regional.
- Plan de Incentivos macro regionales
- Fondo Intergubernamental de Desarrollo (FIDE): Proyectos que involucren a más de dos departamentos.
- Prioridad de las Inversiones regionales en los sectores productivos.

B. EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

RETO:

Ante un presupuesto austero el objetivo es buscar la mayor eficiencia del gasto público

ESTRUCTURA Y DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Los gastos de funcionamiento

59%

Gastos corrientes

44%

Gastos de capital

15%

Gobierno Nacional 9%

Gobierno Regional 2.9%

Gobierno Local 3.4%

Obligaciones estructurales

41%

deuda y previsional

41%

C. FINANCIAMIENTO

RETO:

Generar ingresos propios vía concesiones regionales

A. FUENTES DEL GOBIERNO REGIONAL

- * Transferencias Tesoro Público
- * FONCOR (30% privatizaciones y concesiones del gobierno nacional
- FIDE (30% privatizaciones y concesiones del gobierno nacional
- Canon

B. FUENTES DEL GOBIERNO LOCAL

- * Transferencias Tesoro Público: Vaso de leche
- FONCOMUN (2% IGV)
- Canon y renta de aduana
- Ingresos propios: impuesto predial, tasas y contribuciones

D. TRIBUTACIÓN

RETO:

Otorgar al gobierno regional capacidad impositiva o compartir los tributos vigentes

TRIBUTACION DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

- * No tienen potestad tributaria. Sólo podrán crear tasas y derechos sobre los servicios que prestan
- * Los tributos regionales serán creados a propuesta del Poder Ejecutivo
- * Suscribir convenios con SUNAT para ampliar la base tributaria

TRIBUTACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES

- * Impuestos: predial y alcabala
- * Tienen potestad tributaria para crear arbitrios y contribuciones sobre los servicios que prestan. También pueden otorgar exoneraciones
- * Suscribir convenios con SUNAT para ampliar la base tributaria

E. ENDEUDAMIENTO REGIONAL Y LOCAL

- Interno:** En forma directa con respaldo de su patrimonio propio
- Externo:** Sólo con aval y garantía del Estado
- Gobierno Nacional no reconoce ni asume el pago de deuda de gobiernos subnacionales. No hay rescate financiero en ambos casos.

F. PROMOCION DE LA INVERSIÓN PRIVADA

RETO:

Estimular la creación de riqueza, generación de empleo y desarrollo equitativo

INCENTIVOS



Facilidades para la promoción de inversiones descentralizadas por sectores o por regiones: financieros, tributarios, administrativos, laborales, comerciales.



Impulsar concesiones regionales y locales en sus diversas modalidades



Garantías de respeto a la propiedad privada y libre competencia



Políticas para traslado y retorno de empresas a las regiones:
Empresas tienden a buscar oportunidades de negocios en las regiones

PROCESO DE LA DESCENTRALIZACION

CONDUCCIÓN DEL PROCESO

CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACION

ROL

Responsable directo de la dirección, conducción y monitoreo del proceso de descentralización

COMPOSICION

1 representante del Presidente de la República, que lo presidirá

2 representantes de la PCM Y 2 representantes del MEF

2 representantes de los gobiernos regionales

2 representante de gobiernos locales (1 provincial Y 1 distrital)

FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACION

- ✓ Ejecución, evaluación y seguimiento de transferencias de competencias y recursos bajo los principios de gradualidad, subsidiariedad y responsabilidad fiscal
- ✓ Capacitación y asistencia técnica
- ✓ Coordinación de los planes de desarrollo nacional, regional y local.
- ✓ Canalización de la Cooperación Técnica Internacional
- ✓ Administración del FIDE
- ✓ Desarrollar un sistema de información
- ✓ Monitoreo por Indicadores de desarrollo
- ✓ Promover la integración regional y su fortalecimiento

Descentralización y el proceso de transferencias...

“... a partir del ejercicio fiscal 2003, se inicia la transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales, según corresponda, de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión cada Gobierno Regional y Local ...”

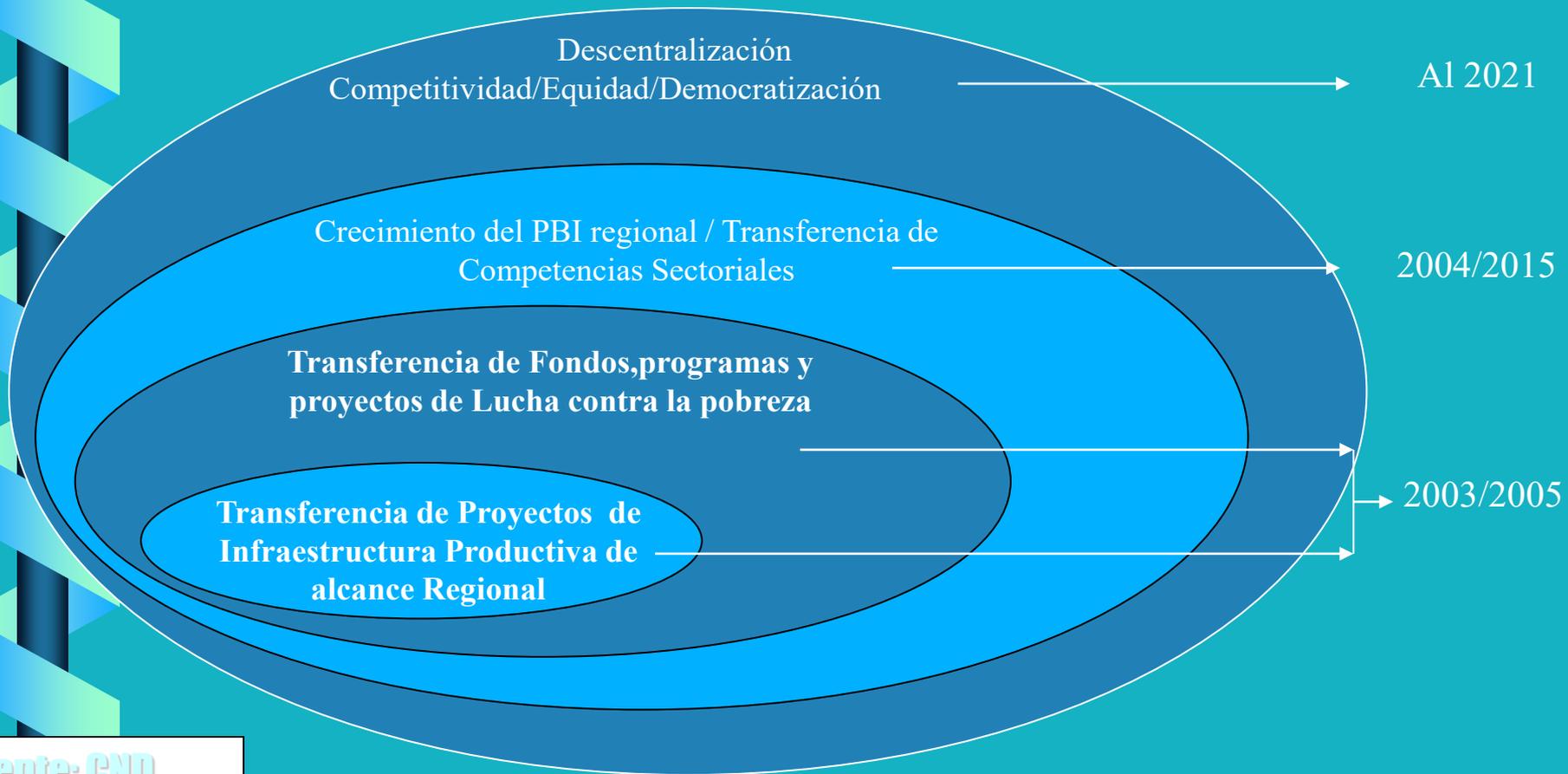
(Segunda Disposición Complementaria de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N°27783)

...

“... El Consejo Nacional de Descentralización, en coordinación con los sectores, inicia la transferencia según las funciones y atribuciones que le corresponda, a los Gobiernos Regionales y Locales establecidas en las respectivas leyes orgánicas de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza, y los proyectos de inversión de infraestructura productiva de alcance regional ...”

(Tercera Disposición Transitoria, Complementaria y Final d la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, modificada por el artículo 7° de la Ley N° 27902).

Descentralización y el Proceso de Transferencias



Fuente: CND

CONDUCCION DE LA DESCENTRALIZACION: LO POSITIVO

- ▣ Los gobiernos regionales empiezan a asumir responsabilidades y son responsables de las decisiones que asuman. Autonomía administrativa les permite fijar salarios. Los riesgos se trasladan a nivel regional
- ▣ Se han implementando los consejos de coordinación regional, aunque no con la celeridad requerida
- ▣ Definición precisa de las competencias regionales: promoción de las inversiones
- ▣ Los empresarios se muestran con una mayor actitud e iniciativa respecto a lo que representa la descentralización. Vienen participando en los consejos de coordinación regional, promueven estímulos a las autoridades regionales, entre otros.
- ▣ No hay temor para el desborde fiscal. No facultad para endeudamiento externo y creación de impuestos. El endeudamiento interno se ha modificado ligeramente
- ▣ Modificaciones a la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal promueve sistema disuasivo antes que preventivo
- ▣ La eliminación de las exoneraciones tributarias es producto de una negociación
- ▣ Los cambios han determinado que los gobiernos locales incrementen su presupuesto

Factores críticos

- *Autonomía confusa*

Se están presentando casos que confunden la autonomía en los diferentes niveles de gobierno y respecto a los sectores. Un caso concreto es el del sector transportes, donde los alcaldes consideran que una ordenanza tiene mayor jerarquía que un Decreto Supremo.

Las normas desarrolladas a partir de la ley de Bases de la Descentralización son explícitas en cuanto a las competencias. El Decreto Supremo que reglamenta la ley General del Transporte (Ley 27181) tiene mayor jerarquía que una Ordenanza

No es un problema de interpretación sino de la herencia del centralismo donde las municipalidades tuvieron que desarrollar sustentos jurídicos para poder contar con rentas a partir del 776 que los coactaba

Fctores críticos

- ***Autonomía confusa***

Sin embargo, estas confusiones tienen impacto en el desarrollo de los mercados, particularmente en el transporte público de pasajeros.

Escasa voluntad por implementar plano micro institucional

Los alcaldes se resistieron a implementar los Consejos de Coordinación Local, expresión de una cultura centralista

- ***Fortalecer la capacidad de las regiones***

Fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos regionales para permitir llevar a cabo proyectos viables de inversión.

Factores críticos

- ***Viabilidad de las entidades***

Para dotar de una cultura de proyectos a los gobiernos regionales y locales se tiene que modificar el método de capacitación. Para ello se tiene que capacitar a las universidades y éstas capaciten a los diferentes gobiernos, con lo cual desarrollamos capacidades regionales y locales y reducimos la dependencia del MEF o el CND.

- ***Optimizar los recursos presupuestarios***

Optimizar los recursos transferidos para gasto de inversión que ascienden a montos significativos y que se están acumulando en los bancos (2,000 millones de nuevos soles).

Factores críticos

- *Programar los proyectos De inversión*

Los proyectos realizados en nuestras provincias deben contemplar los efectos de estacionalidad, ya que podría retrasar la inversión pública principalmente en las zonas de sierra y selva.

Factores críticos

*** Voluntad política inercial y centralista**

No se ha logrado revertir la estructura centralista. Nuestras políticas e instrumentos aún siguen siendo concebidas para fortalecer una economía concentrada territorial y sectorialmente, siendo corresponsabilidad del Ejecutivo y Legislativo.

La conformación de regiones obedecía a una etapa en la cual la identidad de los territorios se vería modificada por la nueva dinámica de las cadenas de producción y distribución y expresión de nuevas modalidades de cohesión social.

Factores críticos

Insuficiente desarrollo normativo para conformar regiones

Aún no se cuenta con la legislación que especifique las funciones de los presidentes regionales, consejeros regionales, así como las reglas que especifiquen los criterios de proporcionalidad en estos últimos.

Cultura departamentalista

Obtener en este referendun un “NO” parcial no hace sino profundizar la cultura departamentalista y pone en riesgo el proceso de descentralización.

Factores críticos

**Sistemas
ineficientes**

administrativos

centralista

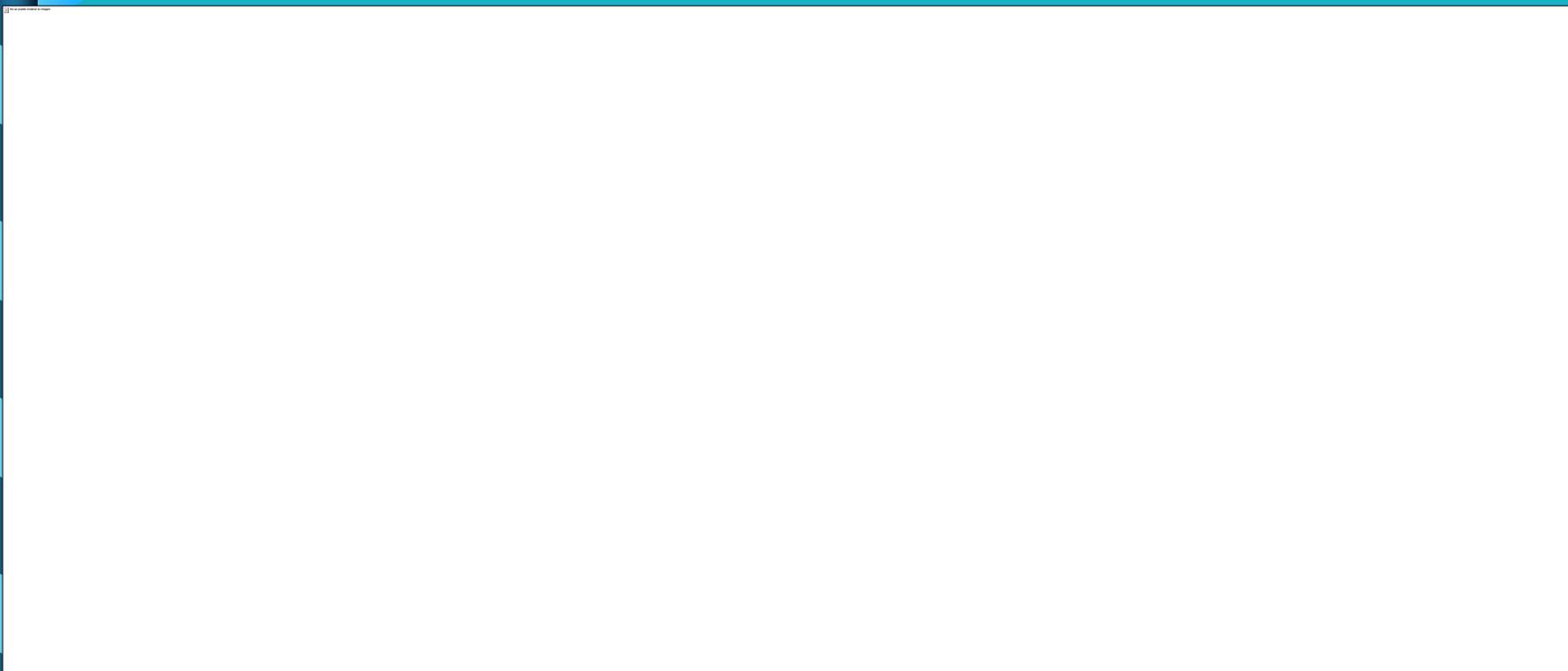
Los gobiernos regionales y locales enfrentan un dilema por la abundancia de recursos provenientes de modificaciones a la ley del canon y regalías y su escasa ejecución. Sin embargo, no se señala que es resultado de un sistema administrativo centralista que no ha fomentado el desarrollo de capacidades de gestión y que determina que éstos tienen que demostrar estas capacidades certificadas pero a su vez las vallas colocadas conllevan a cuestionar la eficacia de la gestión pública en estos niveles de gobierno.

Porcentaje de Presupuesto de la República

Año Fiscal	2003	2005	2006
Presupuesto porcentaje	100%	100%	100%
Gastos por niveles de Organizaciones			
Gobierno Nacional	74,5	77,5	74,6
Gobierno Regional	21,6	15,7	16,9
Gobierno Local	3,9	6,8	8,5

Transferencias a Gobiernos Locales

- Todas las transferencias crecen, principalmente los Canon, Foncomun y Renta de Aduanas...



Nuestra propuesta: búsqueda de una estrategia competitiva

- Rediseñar una nueva estrategia de desarrollo sobre la base de un nuevo modelo de desarrollo
- Diseño de políticas que fortalezcan el mercado interno a través de una inversión orientada a sectores de menor productividad e incremento del empleo
- Compatibilizar estas políticas con los recursos fiscales y comprometerse en un Pacto Fiscal para la Gobernabilidad para los cinco años siguientes
- Consolidar la participación de la sociedad en el análisis de la estructura del presupuesto y las prioridades del gasto así como crear mecanismos participativos para contribuir a generar mayores ingresos fiscales.
- El CND tiene que ser reformado pues no ha jugado un rol protagónico y de liderazgo en la formulación de las políticas públicas
- La información hacia la ciudadanía sobre los avances de la descentralización es escasa, el reciente caso del referendun lo demuestra.
- El CND se ha burocratizado. Se concibió un grupo de trabajo de 25 personas y cuenta de acuerdo a su CAP con aproximadamente 164 personas.

Nuestra propuesta: búsqueda de una estrategia competitiva

- Priorizar programas de capacitación para el desarrollo de capacidades gerenciales, diseño y evaluación de proyectos de inversión, planeamiento estratégico y concertación en las regiones y municipalidades
- Reformular los sistemas de administración; SNIP, Contrataciones y adquisiciones del Estado, Contraloría. Las decisiones se tienen que tomar a nivel regional y local
- Reforma tributaria que implica ampliar la base tributaria así como el diseño de instrumentos para incentivar la inversión privada descentralizada
- Revisar los mecanismos que reduzcan la deuda externa y promuevan la inversión privada
- Sistema de transferencias sustentadas en el esfuerzo fiscal y articuladas al mejoramiento de la competitividad regional y generación de empleo
- Promover la conformación e integración de regiones a través de mecanismos que permitan el financiamiento de la infraestructura regional y obras de impacto regional
- Implementación de políticas sectoriales basadas en mecanismos de subsidio a las etapas de pre inversión y hacia sectores menos desarrollados: agro, industria y turismo

La unidad y el consenso de todos los actores de la sociedad le darán viabilidad al proceso de descentralización.

