

Estudio del proceso de descentralización en el Perú





LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Estudio del proceso de descentralización en el Perú

Lima, enero de 2014



Estudio del proceso de descentralización en el Perú
© Contraloría General de la República
Calle Camino Carrillo 114,
Jesús María
Lima-Perú

© Apoyo Consultoría

Estudio auspiciado por:

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD

Las opiniones, análisis y recomendaciones de política no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas, como tampoco de su junta ejecutiva ni de sus estados miembros.

Impresión auspiciada por:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

La Contraloría General de la República agradece por el auspicio recibido del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y de la Cooperación Alemana implementada por GIZ.

Fotografía: Shutterstock ©

Edición y diagramación: Marena Morel

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156, Breña

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú 2014-07714



Fuad Khoury Zarzar - **Contralor General de la República**

Presentación

EL ESTADO MODERNO TIENE EL DEBER DE GENERAR LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA EL BIENESTAR DE SUS CIUDADANOS Y EL DESARROLLO DEL PAÍS. Para ello debe organizar instituciones orientadas a prestar servicios de calidad al ciudadano, haciendo rentables los tributos del contribuyente.

Esta nueva visión de Estado orientado al servicio del ciudadano, demanda remover los cimientos de las instituciones públicas a fin de evaluar si sus procesos, productos y resultados se encuentran alineados a la satisfacción de las necesidades de todos los peruanos, es decir, requiere la modernización de la gestión pública.

La modernización del Estado es responsabilidad de todas las entidades públicas y los funcionarios que las conforman, sin excepción, como bien lo señala la Política de Modernización de la Gestión Pública. En este sentido, las entidades de los poderes del Estado, de los gobiernos sub nacionales, los Organismos Constitucionalmente Autónomos y la sociedad civil tenemos el deber de tomar la iniciativa para proponer alternativas que mejoren los niveles de desempeño de nuestras instituciones en favor de nuestros ciudadanos.

Un elemento de suma importancia en la modernización del Estado es la descentralización de sus funciones y competencias. Un proceso de descentralización implica, en resumidas cuentas, una transferencia de funciones hacia aquellos estamentos que, por encontrarse en contacto directo con los ciudadanos, se encuentran en una mejor posibilidad de identificar sus necesidades, y de esta manera proveerles de más y mejores servicios públicos.

Dentro de este marco, la Contraloría General de la República, comprometida con el desarrollo de una gestión eficaz y moderna de los recursos públicos, ha desarrollado el *"Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú"*, con la intención de avivar el debate público sobre el proceso de descentralización emprendido por nuestro país hace más de una década y proponer medidas que aseguren su éxito.

Fuad Khoury Zarzar

Contralor General de la República

Prólogo

La lucha contra la corrupción es una tarea que puede ser emprendida desde perspectivas muy diversas. Ciertamente la labor del Sistema de Justicia en la persecución del crimen, de la Comisión de Alto Nivel en la promoción de la ética y la transparencia, de la Defensoría del Pueblo en el seguimiento e informes sobre las demandas ciudadanas, diversos tipos de supervisión desde el Estado o de veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de las leyes o de la Contraloría General de la República en la verificación del uso de los recursos públicos contribuyen a ello, pero hay otras posibilidades que permiten evitar el mal uso de los recursos de la población y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está comprometido a apoyarlas.

En esa lógica, el PNUD apoya a la Contraloría General tanto en la lucha contra la corrupción como en la búsqueda de la eficiencia. Así, el PNUD desde el 2011 apoya el *Diseño e implantación* de la Auditoría de Desempeño, en cuyo marco se ha llevado a cabo este estudio.

El presente *“Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú”*, contiene un análisis crítico del proceso y de las instituciones; así como una revisión de experiencias internacionales. En base a ello formula conclusiones y recomendaciones. Ante éstas, el PNUD reitera su política de total neutralidad y considera que precisamente por lo debatible de algunas de sus propuestas, el contenido del presente documento es un interesante aporte al debate en torno al futuro del proceso de descentralización y regionalización del país.

El compromiso del PNUD con el proceso de descentralización, se fundamenta, tal como señala la Constitución Política del Perú, en que el propósito de la descentralización es el desarrollo. En consecuencia, nuestra contribución a la implementación de la descentralización busca dirigirse hacia el desarrollo humano de los peruanos y peruanas, de allí que consideremos este estudio como un paso entre varios que deben llevarnos a conocer el impacto de la descentralización en el desarrollo.

El Programa-País 2012 y 2016, que el PNUD se ha comprometido a implementar con el Perú, se enriquece al contar con instrumentos que alimenten el análisis en temas que hemos considerado metas de trabajo conjunto, sean éstas en torno a la lucha contra la corrupción, la descentralización, la mejora en el diseño e implementación de políticas públicas así como la generación de capacidades y la modernización de la gestión pública.

Rebeca Arias

Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas en el Perú

Resumen Ejecutivo

EL PERÚ HA VENIDO CRECIENDO SOSTENIDAMENTE A UN RITMO ALTO comparado con el crecimiento de los demás países de la región Latinoamericana. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en los últimos 10 años el país viene manteniendo un crecimiento promedio del PBI per cápita de 5.2%.

Este crecimiento sostenido ha logrado que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) aumente sustancialmente, al pasar de 0.67 en el 2002 a 0.73 en el 2012, según cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asimismo, el Perú ha experimentado una fuerte reducción en la tasa de pobreza nacional equivalente a 29 puntos porcentuales.

No obstante, el crecimiento económico no ha sido equitativo ni uniforme entre las regiones. Aún persisten grandes brechas en cobertura de servicios e infraestructura pública y la pobreza en el ámbito rural continúa siendo alta: es casi el doble que la del ámbito urbano (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012).

A pesar de que el proceso de descentralización ha transferido competencias y funciones y dotado de mayores recursos a los gobiernos sub nacionales aún no han gastado de manera eficaz y eficiente todos los recursos que les han sido transferidos para cerrar las brechas existentes. Entre el 2005 y el 2012, el presupuesto manejado por los gobiernos regionales se ha incrementado en 143%. Asimismo, los gobiernos locales manejaron 183% más presupuesto en el 2012 que en el 2007 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013).

El problema de fondo es que dichas transferencias no han sido acompañadas de todos los recursos, capacidades y controles necesarios para un gasto de calidad, acorde con la diversidad de realidades regionales y locales. Como resultado, el desempeño de los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales ha sido heterogéneo.

Particularmente en el caso de inversión pública, si bien la Dirección General de Política de Inversiones ha venido desarrollando una serie de mecanismos e incentivos para manejar el proceso de descentralización de la inversión de manera gradual y ordenada, aún queda mucho por hacer para mejorar la capacidad y la calidad del gasto en todos los niveles de gobierno. A pesar de que en el 2012 los gobiernos regionales ejecutaron el 76% del PIM, el promedio durante el periodo 2005-2012 no pasa el 60%. Este es el mismo caso de los gobiernos locales entre el 2007-2012. En general, se ha evidenciado que las entidades públicas regionales y locales cuentan con una limitada capacidad de gestión para proveer con eficacia, eficiencia y transparencia los servicios públicos según las necesidades de los ciudadanos.

De acuerdo con AFIN (2012), la brecha total de infraestructura para el periodo 2012-2021 se estima alrededor de US\$ 87,975 millones, aproximadamente 33% del PBI proyectado para este periodo, por lo que existen importantes retos y oportunidades para mejorar el proceso de descentralización y la calidad del gasto y acelerar el cierre de las brechas y desigualdades entre regiones.

Es a raíz de estos problemas que la Contraloría General de la República decidió realizar un estudio sobre el proceso de descentralización, el cual se enfoca en el análisis cualitativo del proceso sobre la base del mandato normativo. Sus conclusiones y recomendaciones generales se presentan a continuación.

De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización, el proceso de descentralización se debía realizar por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan que las competencias y recursos se asignen y transfieran al nivel de gobierno que, estando más cerca de la gente, cuente con la capacidad efectiva¹ para ejercerlas y lo pueda hacer al menor costo unitario, aprovechando las economías de escala de los modelos centralizados o los beneficios netos de los modelos descentralizados. Este debía ser llevado a cabo conforme a los siguientes principios:

¹ Entendida como las normas, las instituciones, el capital humano, el capital físico, los recursos tecnológicos, las guías y manuales de los procesos optimizados, los sistemas informáticos y de telecomunicaciones, los materiales y los presupuestos necesarios para la adecuada provisión de los bienes y servicios.

- Subsidiariedad: para evitar la duplicidad y superposición de funciones, el nivel de gobierno más cercano a la población debe ejercer la competencia o función, siempre que sea más eficiente que los otros niveles;
- Selectividad y proporcionalidad: se debe tomar en cuenta “la capacidad de gestión efectiva” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002), del gobierno regional o local; la misma que debe ser definida “con criterios técnicos y objetivos” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002);
- Provisión: la transferencia de competencias y funciones debe haber estado acompañada de los recursos humanos, financieros, técnicos, y materiales necesarios para garantizarle al ciudadano el acceso a un determinado nivel de servicios, de manera continua;
- Concurrencia: los tres niveles de gobierno, “en el ejercicio de las competencias compartidas” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002), deben buscar las mejores estrategias de trabajo conjunto, o la mejor manera de dividirse el trabajo, a fin de aprovechar las economías de escala y las externalidades positivas de la presencia de cada nivel de gobierno en un determinado territorio. Todo ello con el fin que a la gente le lleguen los servicios públicos en la oportunidad que ella los demanda y con la mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Asimismo, el proceso de descentralización requiere de un arreglo institucional adecuado para implementarlo de manera gradual. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo define el rol rector de los ministerios que cuentan con el instrumento de los sistemas funcionales y establece el rol rector de los sistemas administrativos con el propósito de que el Estado funcione como un todo coherente y articulado.

No obstante, el proceso de descentralización no se realizó tal como lo determinaba la ley; no se utilizó la combinación adecuada de los principios estable-

cidos en la Ley de Bases de Descentralización. Por el contrario, fue un proceso acelerado y a pesar de los distintos esfuerzos, el Estado no ha sido capaz de delimitar las competencias y distribuir funciones de las entidades públicas para una eficiente gestión de los distintos niveles de gobierno. Asimismo, el sistema de acreditación fue más un formalismo que un mecanismo eficiente donde se identificaran de manera adecuada las verdaderas brechas de capacidad que existían en las regiones y municipios. Sumado a ello, los ministerios no desarrollaron un plan integral de fortalecimiento de capacidades; este se entendió sólo como un plan de capacitación que no ha sido permanente. Como consecuencia, los gobiernos sub nacionales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias sin los recursos necesarios ni las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios.

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo, a través de los ministerios sectoriales, sus organismos autónomos, sus sistemas funcionales, los sistemas administrativos, y la Presidencia del Consejo de Ministros mediante la Secretaría de Descentralización (antes el Consejo Nacional de Descentralización) no ha logrado organizarse de manera coherente. El arreglo institucional para impulsar la descentralización se debilitó, aún más de lo que estaba, cuando se disolvió el Consejo Nacional de Descentralización y se creó la Secretaría de Descentralización, la misma que carece de autonomía técnico-administrativa, política y económica.

Uno de los principales problemas de fondo en el proceso de descentralización ha sido la falta de liderazgo y fiscalización de los entes rectores tanto en los temas funcionales o sustantivos de línea, como en los temas administrativos. Estos entes dictan normas que han sido elaboradas en Lima, sin un diagnóstico de lo que pasa en el interior del país y sin previa consulta pública. Además, los procesos no han sido diseñados con el fin de fortalecer las cadenas de valor, ya que los sistemas administrativos, que son perfectos en sí mismos, no están articulados de una manera comprensiva y eficiente al servicio de los eslabones funcionales de estas. En consecuencia, sus objetivos no conversan con los planes estratégicos. Sumado a ello, se debe destacar el hecho de que en el Perú no existe un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación que permita medir de manera simple el desempeño de las entidades y sus funcionarios en relación con el avance de la modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano.



Ante ello, resulta necesario revisar todo el proceso de rectoría del gobierno nacional y el sistema de monitoreo y evaluación y gestión de conocimiento a fin de que las competencias y funciones transferidas cumplan con los principios establecidos por ley. Es decir, que el nivel de gobierno al que le hayan sido transferidas sea el que más cerca esté de la población, que cuente con capacidad efectiva² y que pueda proveer los bienes y servicios públicos al menor costo unitario.

Para ello, se debe seguir la metodología de Presupuesto por Resultados que consiste en identificar cadenas de valor. Un claro ejemplo de cómo funciona una cadena de valor es el del servicio de *vacunación*. El Ministerio de Salud es la entidad que determina las especificaciones generales de la vacuna a adquirir y administra la compra y distribución de ésta, aprovechando las economías de escala. Por su parte, los gobiernos regionales formulan las solicitudes de compra y son los encargados de vacunar a los niños o adultos en su jurisdicción, pero siguiendo los protocolos médicos aprobados por el sector.

Una vez identificadas las cadenas de valor, se podrá determinar el grado de capacidad efectiva que cada una de las entidades requiere para hacerse cargo de la provisión de los bienes y servicios transferidos. Los recursos presupuestales deben ser asignados no en función de los requerimientos inerciales o históricos de las instituciones, sino en base a los productos y resultados que los ciudadanos esperan recibir para atender sus demandas insatisfechas. Dado que los recursos, siempre escasos, son insuficientes para cubrir las necesidades a atender, que son infinitas, la priorización en base al mayor bienestar logrado por sol gastado (valor por dinero) y la transparencia en la rendición de cuentas son sumamente importantes en los procesos de asignación, gestión y evaluación de los recursos.

Considerando el carácter *unitario y descentralizado* del Estado peruano establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, resulta indispensable identificar y reforzar las capacidades de los gobiernos sub nacionales, cuando sea necesario.

² Entendida como las normas, las instituciones, el capital humano, el capital físico, los recursos tecnológicos, las guías y manuales de los procesos optimizados, los sistemas informáticos y de telecomunicaciones, los materiales y los presupuestos necesarios para la adecuada provisión de los bienes y servicios.

El carácter unitario hace indispensable que se realice un procedimiento de determinación de la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos sub nacionales con la finalidad de identificar las brechas y los niveles de heterogeneidad en la aptitud de las regiones y municipios, y de ser necesario, asumir la temporalmente la gestión de las competencias transferidas en aquellas entidades que no estuvieren en condiciones de ejercerlas, mientras se desarrollan las capacidades *in situ* a través de un Programa Integral de Desarrollo de Capacidades. Para ello, la Secretaría de Descentralización, o la entidad que haga sus veces, deberá coordinar con los ministerios u organismos del gobierno nacional. También resulta recomendable la creación de organismos técnicos especializados, como el caso del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que ha creado el Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) para resolver la problemática que enfrentaban las empresas prestadoras (EPS) de las diferentes jurisdicciones del país.

De otro lado, el carácter *descentralizado* determina que debería transferírseles todas las competencias, acompañadas de los recursos y de un programa de desarrollo de capacidades, a aquellos gobiernos regionales o locales que demuestren contar con capacidad de gestión efectiva. La estrategia, además, no deberá orientarse a centralizar lo transferido sin distinguir las diferencias de capacidad de las entidades públicas, en los tres niveles de gobierno.

Para cumplir con el principio de *conurrencia*, se pueden probar estrategias similares a la adoptada por Alemania, que ha consistido en la creación de distintas categorías de municipios, entre el Estado Federal y el nivel municipal, encargadas temporalmente de ejercer aquellas funciones que aún no pueden ser adoptadas por un nivel inferior debido a limitaciones en las capacidades y a problemas de escala que no permitan acceder al menor costo unitario. En el caso peruano, se podría trabajar con las mancomunidades o las Juntas de Coordinación Interregional como instrumentos para buscar espacios con economías a escala. Esto sería aplicable para proyectos de electrificación, redes de comunicación, caminos departamentales y vecinales, en los que se puede trabajar con Asociaciones Público Privadas a fin de asegurar una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos.



Para llevar a cabo todo lo anterior, es de suma importancia que se fortalezca la capacidad rectora del gobierno nacional y que se replantee el arreglo institucional. Se deben formular los mecanismos e incentivos que armonicen los objetivos, intereses y conductas de todos los actores relevantes en el proceso. Asimismo, el Estado peruano afronta el desafío de diseñar un arreglo institucional y organizacional que permita mejorar el *governance* del proceso de descentralización, pero en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. No es posible concebir un Estado al servicio del ciudadano, que brinde la mayor satisfacción por sol gastado y que por ende se oriente a resultados, si no está descentralizado.

En este sentido, es recomendable evaluar la viabilidad de fusionar la Secretaría de Gestión Pública con la Secretaría de Descentralización y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, dando lugar a un organismo con autonomía funcional y administrativa como lo era el Consejo Nacional de Descentralización. Esta nueva entidad sería el organismo rector del sistema administrativo de modernización y descentralización del Estado. Esto permitiría alcanzar un trabajo en equipo con liderazgo claro y que todos los ministerios con competencias compartidas, lideren el proceso de modernización y descentralización del Estado.

Por su parte, cada ministerio, sistema funcional y sistema administrativo deberá elaborar los documentos de política que necesite para conducir el proceso de descentralización de las cadenas funcionales y administrativas de su sector específico. Los rectores funcionales y los administrativos deberán ir flexibilizando o ajustando sus reglas de juego y sus mecanismos e incentivos de fiscalización y control a fin de lograr un nuevo equilibrio entre el control central que exige el funcionamiento del Estado unitario y la autonomía que necesitan las regiones y municipios para proveer, de manera descentralizada y orientada a resultados, los bienes y servicios que la ciudadanía demanda. De ese modo, toda la gestión del Estado, en los tres niveles de gobierno, podrá adaptarse a las distintas realidades del territorio y a las reales capacidades de las entidades públicas en todo el Perú. Se requiere construir una visión compartida del rumbo y del proceso de cambio entre todos los actores claves quienes se constituirían en los líderes del cambio.

Adicionalmente, el Estado peruano afronta el desafío de establecer un sistema de seguimiento y evaluación que debería convertirse en su *Wikipedia*. Es decir, una plataforma web, única para todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, de acceso al público general, desarrollada de manera colaborativa por los actores relevantes en el proceso de modernización y descentralización del Estado. Dicha plataforma de gestión del conocimiento para la mejora continua del Estado peruano sería consultada por el 90% de las personas que acceden, un 9 % de estas contribuiría redactando o introduciendo los contenidos y un 1% la administraría (los rectores funcionales y los de los sistemas administrativos). Esta plataforma debería integrar manuales, protocolos, mejores y peores prácticas y consultas frecuentes, para que el conocimiento sea aprovechado por los funcionarios.

Para lograr tener un Estado moderno y descentralizado al servicio del ciudadano, es necesario adaptar las normas a las realidades heterogéneas. La Contraloría General de la República cumple un rol fundamental en este aspecto debido a que resulta ser la entidad idónea para velar por la mejora continua de la normatividad de los sistemas administrativos a fin de encontrar el equilibrio entre autonomía y control en la gestión pública. Así, se recomienda que promueva la constitución de un comité técnico de articulación y mejora continua de la normatividad de los sistemas administrativos que asegure la implementación de un proceso de formulación de normas que sea participativo y que incorpore estudios de campo. Este comité deberá estar conformado por todos los entes rectores de los sistemas administrativos y deberá ser liderado por la Secretaría de Gestión Pública. El comité técnico se deberá de encargar de la elaboración de manuales y guías que expliquen la normatividad de los sistemas administrativos en formato amigable; acompañados de una plataforma de preguntas frecuentes. Como resultado, se garantizarán normas de los sistemas administrativos claras y mejor articuladas entre sí, para asegurar el funcionamiento eficaz y eficiente de la cadena de valor y que en consecuencia permitan que las entidades públicas brinden más y mejores servicios al ciudadano.

Asimismo, el arreglo institucional del Estado debe asegurar el equilibrio entre la autonomía y control del accionar público. Si bien se le ha dotado de autonomía a los gobiernos regionales y locales en el marco de su jurisdicción, esta se encuentra enmarcada en las políticas nacionales. La Ley de Bases de



Descentralización establece que los gobiernos regionales y locales, así como el gobierno nacional, *“están sujetos al control y supervisión permanente de la Contraloría General de la República en el marco del Sistema de Control”*. La Contraloría de la República se ha estructurado de manera desconcentrada y descentralizada con la finalidad de acercar el control a los ámbitos sub nacionales, pero viene enfrentando limitaciones para desarrollar las capacidades de los órganos de control institucional (OCI) ya que estos dependen de cada institución. Ante ello, la Contraloría ha iniciado un proceso de modernización que parte de la adscripción de las OCI de las entidades y plantea un nuevo enfoque integral de control, incidiendo en aquellos factores críticos que contribuyen a la mejora de la gestión pública y a lograr un Estado moderno y eficiente al servicio del ciudadano.

Para desarrollar el estudio, se efectuó una revisión bibliográfica exhaustiva, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad con actores claves en el proceso de descentralización y se realizaron talleres participativos con funcionarios públicos de diferentes regiones y localidades.

El estudio está estructurado en 5 capítulos. En el primer capítulo se realiza un estudio de los antecedentes significativos previo al inicio del proceso de descentralización. En el segundo capítulo se estudia el actual proceso de descentralización enfocándose en el marco normativo y el diseño del proceso. En el tercer capítulo se desarrolla el marco de análisis, en donde se evalúa el marco conceptual y teórico detrás del proceso de descentralización y se analizan experiencias internacionales en descentralización a fin de obtener lecciones aprendidas para el caso peruano. El cuarto capítulo evalúa los avances que se desarrollaron en temas claves de la descentralización peruana, el cual se realizó en torno a siete temas claves: (i) reforma institucional para una gestión descentralizada; (ii) conducción del proceso, articulación y coordinación para la gestión descentralizada; (iii) fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada; (iv) financiamiento para la gestión descentralizada y descentralización fiscal; (v) regionalización y ordenamiento territorial; (vi) democracia representativa y participación ciudadana; e (vii) inversión descentralizada. Finalmente, el quinto capítulo desarrolla las conclusiones y recomendaciones principales que resultan del diagnóstico del proceso de descentralización.

Contenido



Capítulo 1: Antecedentes 27

1.1. El proceso de regionalización de 1989	27
1.2. La intervención de los gobiernos regionales	32
1.3. La Ley Marco de Descentralización de 1998	33
1.4. La organización y funciones de los CTAR	34
1.5. La superposición de funciones en el ámbito territorial	36
1.6. El Sistema Nacional de Inversión Pública	37
1.7. El contexto que dio lugar a la reforma	38
1.8. Conclusiones específicas	46



Capítulo 2: Actual Proceso de Descentralización 49

2.1. Marco Normativo	49
2.1.1. Ley de Reforma Constitucional, Ley N° 27680	50
2.1.2. Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683	53
2.1.3. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783	53
2.1.4. Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795	56
2.1.5. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867	56
2.1.6. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972	57
2.1.7. Otras leyes entre 2003-2004	58
2.1.8. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158	59
2.2. Diseño del Proceso	61
2.2.1. Reforma institucional para la gestión descentralizada	63
2.2.2. Conducción del proceso, articulación y coordinación para la gestión descentralizada	69
2.2.3. Fortalecimiento de capacidades	73
2.2.4. Descentralización fiscal	73
2.2.5. Regionalización y ordenamiento territorial	77
2.2.6. Democracia representativa y participación ciudadana	78
2.2.7. Descentralización económica	78
2.2.8. Descentralización y control gubernamental	80
2.2.9. El modelo resultante	80
2.3. Actores involucrados en el diseño	90
2.4. Conclusiones específicas	94



Capítulo 3: El Marco de Análisis	97
3.1. El concepto de descentralización.....	97
3.2. El Estado moderno	98
3.3. Desarrollo y medición de capacidades.....	103
3.3.1. El concepto de desarrollo de capacidades.....	103
3.3.2. Medición de las capacidades.....	103
3.4. Regionalización	107
3.5. Descentralización fiscal	110
3.6. Democracia representativa y participación ciudadana.....	119
3.7. La experiencia internacional en descentralización.....	121
3.7.1. Estructura de organización de los estados analizados.....	123
3.7.2. Análisis comparativo	134
3.7.3. Lecciones de los casos analizados	155
3.8. Conclusiones específicas	171



Capítulo 4: Análisis y Resultados del Proceso de Descentralización	177
4.1. Metodología del análisis	177
4.2. Reforma institucional para una gestión descentralizada	178
4.2.1. Distribución inicial de competencias y funciones	179
4.2.2. Transferencia de programas y proyectos sociales	180
4.2.3. Transferencia de competencias sectoriales	181
4.2.4. Direcciones regionales	186
4.2.5. Reforma institucional de los gobiernos regionales	187
4.2.6. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	190
4.2.7. Estrategias alternativas	198
4.2.8. Seguimiento y evaluación de las transferencias	199
4.2.9. Conclusiones específicas	201
4.3. Conducción del proceso, articulación y coordinación para la gestión descentralizada	204
4.3.1. Consejo Nacional de Descentralización	204

4.3.2. Secretaría de Descentralización	209
4.3.3. Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL)	210
4.3.4. Organizaciones representativas de los gobiernos descentralizados	211
4.3.5. Consejo de Coordinación Intergubernamental	213
4.3.6. Comisiones Intergubernamentales	214
4.3.7. Rectoría, políticas públicas y planes estratégicos	215
4.3.8. Conclusiones específicas	223
4.4. Fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada	224
4.4.1 El fortalecimiento de capacidades durante el proceso de descentralización	224
4.4.2 La problemática vigente en torno al desarrollo de capacidades	236
4.4.3. Conclusiones específicas	245
4.5. Financiamiento para la gestión descentralizada y descentralización fiscal	246
4.5.1. Esquema implementado en el Perú	247
4.5.2. Evolución y estructura actual del presupuesto sub nacional	249
4.5.3. Fortalezas y debilidades de la descentralización fiscal en el Perú	259
4.5.4. Conclusiones específicas	274
4.6. Regionalización y ordenamiento territorial.....	276
4.6.1. Regionalización	276
4.6.2. Demarcación y Organización Territorial	286
4.6.3. Conclusiones específicas	287
4.7. Democracia representativa y participación ciudadana	288
4.7.1. Democracia representativa.....	288
4.7.2. Democracia participativa.....	294
4.7.3. Democracia directa	302
4.7.4. Conclusiones específicas	304
4.8. Inversión Descentralizada.....	306
4.8.1. Evolución de la Inversión Pública	308
4.8.2. Las brechas infraestructurales en el Perú	310
4.8.3. Limitaciones del Estado para cerrar las brechas de infraestructura	321



	<p>4.8.4. Conclusiones específicas 333</p> <p>4.9. Avances en el logro de resultados y metas propuestas 335</p> <p> 4.9.1. Nivel Político 335</p> <p> 4.9.2. Nivel Económico 337</p> <p> 4.9.3. Nivel Administrativo 346</p> <p> 4.9.4. Nivel Social 350</p>
	<p>Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones 355</p> <p> 6.1. Recomendaciones específicas..... 355</p> <p> 6.2. Conclusiones y recomendaciones generales..... 371</p>
	<p>Glosario de Términos..... 385</p> <p>Referencias 388</p>



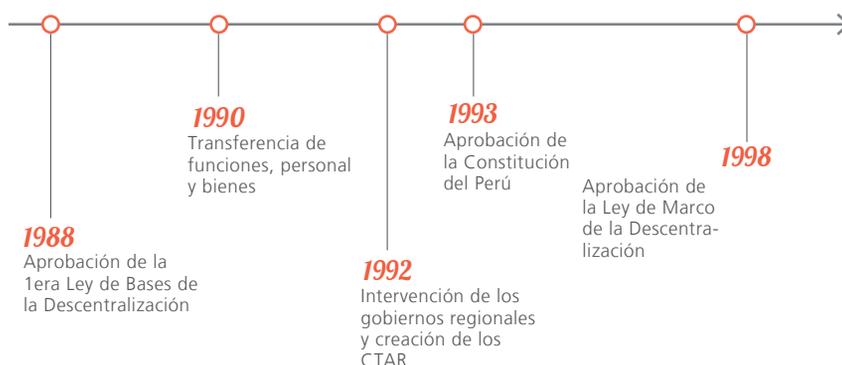




Capítulo 1: Antecedentes

EL PRESENTE CAPÍTULO PRESENTA UN RESUMEN sobre los acontecimientos más importantes que se llevaron a cabo en materia de descentralización, previo al inicio del proceso de descentralización del 2002.

GRÁFICO 1:
LÍNEA DE TIEMPO DE
LOS ANTECEDENTES



Elaboración AC Pública – APOYO Consultoría.

1.1. El proceso de regionalización de 1989

Hasta 1990, el Poder Ejecutivo cumplía sus funciones a través de los ministerios, los que tenían oficinas desconcentradas en el interior del país, denominadas direcciones departamentales o zonales. Los directores de estas instancias desconcentradas eran designados por cada ministerio, como funcionarios de confianza. Además, existían en cada uno de los 24 departamentos del país las *corporaciones de desarrollo*, entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo que tenían la función de promover el desarrollo del departamento, coordinar entre las distintas entidades públicas y ejecutar obras públicas. Por otra parte, desde el retorno a la democracia en 1980, las municipalidades distritales y provinciales gozaban de autonomía política y administrativa y eran dirigidas por alcaldes electos.

Durante el gobierno comprendido entre 1985-1990 se impulsó la desconcentración del Estado con la creación de las *microrregiones que se concentraron inicialmente en los departamentos incluidos en la zona denominada "Trapecio Andino"*. Estas microrregiones estaban a cargo de gerentes designados por el Poder Ejecutivo. Solo en el último año de gobierno se emprendió un proceso acelerado de regionalización³, en un difícil contexto económico, político y social, con hiperinflación, crisis fiscal y violencia terrorista. Por ley, se crearon 12 regiones, conformadas sobre la base de un agrupamiento de dos o tres departamentos - aunque cinco de ellos, sin un criterio establecido, fueron convertidos en región- sobre las cuales se constituyeron gobiernos regionales de tipo parlamentario⁴. La Asamblea Regional, el órgano con funciones legislativas y fiscalizadoras, tenía una conformación mixta: una parte de los representantes eran elegidos en elecciones directas, otra, eran los alcaldes provinciales, y otra eran delegados de las instituciones representativas⁵. El Presidente Regional debía ser elegido por mayoría de los miembros de la Asamblea Regional.

Los gobiernos regionales tenían, según la ley, la finalidad de lograr el desarrollo integral y armónico de la región, con el concurso y la participación de la población, y con sujeción a la Constitución, la ley y los planes de desarrollo. Para ello, se les atribuyó amplias facultades, incluyendo la de legislar, constituir empresas y crear instituciones públicas. En materia fiscal, no se

³ La Ley de Bases de la Regionalización, Ley N° 24650, se había aprobado en marzo de 1987 y modificada en febrero de 1988 (Ley N° 24792), pero el proceso se implementó aceleradamente a partir de 1989, luego de que el Congreso aprobara las leyes de creación de regiones.

⁴ Las regiones que agruparon departamentos fueron las siguientes: Grau (Piura y Tumbes), Nor Oriental del Marañón (Lambayeque, Cajamarca y Amazonas), Víctor Raúl Haya de la Torre (La Libertad y San Martín), Andrés Bello Cáceres (Huánuco, Pasco y Junín), Los Libertadores-Wari (Ica, Ayacucho y Huancavelica, más las provincias de Andahuaylas y Chincheros), Inka (Cusco y Madre de Dios) y Moquegua, Tacna y Puno (autodenominada posteriormente como "Jose Carlos Mariátegui"). Los departamentos que fueron convertidos en regiones fueron los siguientes: Loreto ("Región Amazonas"), Lima, Ucayali, Arequipa, Ancash ("Región Chavín").

⁵ Cada una de las 12 leyes que crearon las regiones estableció la composición y número de representantes de la Asamblea. Por ejemplo, la Ley de Creación de la Región Moquegua-Tacna-Puno (Ley N° 25023) estableció para esa región una Asamblea de 56 miembros: 22 representantes directamente elegidos; 17 alcaldes provinciales; y 17 delegados de "instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales".

concedió en ese momento facultades para la creación de tributos hasta que se aprobaran futuras normas de delegación.

La transferencia de funciones fue realizada en tres meses, durante el periodo comprendido entre las elecciones presidenciales, de abril de 1990, y la toma de mando del nuevo Presidente, en julio de ese mismo año. Los recién formados gobiernos regionales recibieron todas las funciones, el personal y los bienes de las oficinas desconcentradas de los ministerios y las empresas públicas ubicadas en su jurisdicción. Las planillas de todos los servidores públicos activos de los ministerios (incluyendo docentes y trabajadores del sector salud) y pasivos fueron transferidas a los gobiernos regionales, junto a los recursos necesarios para pagarles. Las empresas públicas fueron repartidas entre las regiones. Incluso se pretendía regionalizar la supervisión de algunos sistemas administrativos, como el de abastecimientos, con la creación de organismos regionales para la supervisión de compras.

En este modelo de descentralización, correspondía a los ministerios las funciones normativas y supervisoras y a los gobiernos regionales y locales, las funciones ejecutivas. Según la Ley del Poder Ejecutivo, Decreto Legislativo N° 560, que reguló la organización y funciones de los ministerios después de las transferencias ordenadas por las normas de regionalización⁶, los ministerios debían limitarse a ser planificadores, programadores, coordinadores y supervisores, en coordinación con los gobiernos regionales, pero no ejecutores salvo en los casos expresamente reservados⁷. Todas las funciones de carácter ejecutivo fueron atribuidas a las instancias sub nacionales o a organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo.

Los gobiernos regionales instalados en el primer semestre de 1990 no fueron los protagonistas del escenario político, dominado por una coyuntura electoral afectada por la violencia terrorista y la inminencia de un severo

⁶ Esta norma fue aprobada por el Poder Ejecutivo en uso de las facultades delegadas por el Congreso para acelerar el proceso de reorganización antes de la finalización del gobierno.

⁷ Los sectores competentes para los temas nacionales (Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Interior, Defensa y Justicia) sí tenían a su cargo la gestión de las actividades e inversiones correspondientes.

ajuste económico, sobre cuya inexorabilidad existía consenso entre los economistas. Así, por ejemplo, la economista experta en temas macroeconómicos Marta Rodríguez⁸ señalaba en agosto de 1990: *“La tarea que le espera al próximo gobierno es titánica. Va a requerir de un gran coraje y decisión por parte de las nuevas autoridades y del apoyo de toda la ciudadanía”* (Rodríguez, 1990). Sin embargo, cuando el nuevo Gobierno Nacional asumió el cargo y pretendió implementar su programa de ajuste económico, encontró en los gobiernos regionales al bloque opositor más importante. Así, los gobiernos regionales sostenían que tenían facultades para impedir la aplicación en su territorio de medidas tales como la liberalización de precios y reducción de aranceles. Un gobierno regional especialmente opositor, el de la región conformada por los departamentos de Moquegua, Tacna y Puno, por ejemplo, creó la Comisión Regional, Multi-sectorial de Control y Abastecimiento Fronterizo que tendría la función de controlar precios de *“productos básicos y alimenticios, otros estratégicos y aquellos en situación crítica”*(Diario Oficial El Peruano, 1991). Además, dispuso la suspensión del pago de los usuarios por servicio de electricidad *“mientras se reajusten las tarifas y se proceda a la nueva facturación de acuerdo a la situación económica de los usuarios y los costos reales de producción”*(Diario Oficial El Peruano, 1991); y prohibió a los funcionarios de las direcciones regionales *“la transferencia de los ingresos captados por las distintas dependencias del Gobierno Regional a la ciudad de Lima”* (Diario Oficial El Peruano, 1991).

En su balance sobre este proceso, el economista Francisco Santa Cruz interpreta este conflicto entre los gobiernos regionales y el Gobierno Central: *“la regionalización se vio confrontada con la encrucijada resultante del agotamiento del patrón de crecimiento anterior⁹, del quiebre del paradig-*

⁸ Phd en Economía de la Universidad de Boston. Profesora de economía e investigadora principal de la Universidad del Pacífico. Miembro del directorio del Banco Central de Reserva en los períodos 90-92 y 2007- 2011

⁹ La hipótesis de Santa Cruz es que el patrón de crecimiento económico del Perú en las décadas previas era uno de *industrialización sustitutiva* que, al quebrarse, abrió un periodo de transición. Durante los 90 se desmontaron las reglas e instituciones del *populismo estatista* para introducir el mercado en todos los ámbitos de la economía nacional. La descentralización pudo haber equilibrado ese tránsito y actuar como instrumento del desarrollo económico, pero ello no ocurrió porque ese proceso fue diseñado con otra visión: la creación de regiones y

ma de un Estado intervencionista y del inicio de un conjunto de reformas orientadas al establecimiento de una economía de mercado. (...). En la propia concepción original (...) y en la visión de las principales fuerzas sociales y políticas impulsoras del proceso, la regionalización aspiraba entonces a un modelo de Estado y de economía discrepante del ajuste y las reformas de corte liberal. Apuntar en sentido opuesto a la transición y al ajuste propuestos al país fue entonces el desfase fundamental en el que se vio envuelta la regionalización” (Santa Cruz, 1996).

Los problemas generados por el proceso de descentralización se manifestaban en la confrontación entre el Ejecutivo, decidido a implementar las reformas que llevarían al país a una economía de mercado estable, y los gobiernos regionales, deseosos de continuar y hacer funcionar un modelo económico agotado. Además de ello, se agudizaron las deficiencias en la gestión pública. Por ejemplo, las regiones dejaron de producir información estadística. Una razón que lo explica reside en la súbita rotación de personal importante. Apenas instalados, los gobiernos regionales cesaron a los funcionarios de confianza que se habían estado desempeñando como directores regionales sectoriales y otros cargos claves.

Por otra parte, la legitimidad de la existencia misma de las regiones como unidad territorial frente a la población era escasa. Los departamentos no habían perdido su identidad y los ciudadanos sentían que se los había agrupado arbitrariamente y artificialmente con otros. La opinión pública manifestaba su preocupación porque los recursos de la región se concentraran en otros departamentos, o porque nombraban como funcionarios importantes a personas de otro departamento. De hecho, durante la breve experiencia de regionalización, un departamento (San Martín) obtuvo su *independencia* de la región a la que había sido asignado, lo que pudo haberse convertido en tendencia para el resto de departamentos descontentos con la fusión.

la acción de los gobiernos regionales apareció, objetivamente como un esfuerzo por prolongar la vigencia del modelo de industrialización históricamente agotado. Buscó descentralizar su funcionamiento, intentando reproducir en escala regional aquellos rasgos esenciales: Estado intervencionista, crecimiento hacia adentro, protección de corte populista. (Santa Cruz, 1996, pág. 78)

1.2. La intervención de los gobiernos regionales

Luego de las medidas del 5 de abril de 1992 dispuestas por el Poder Ejecutivo, el Gobierno Central intervino los gobiernos regionales. Por Decreto Ley N° 25432¹⁰, se dispuso la instalación de consejos transitorios de administración regional (CTAR) en cada una de ellas, a cargo de una autoridad designada por el Ministerio de la Presidencia (que no se había llegado a desactivar, como lo había dispuesto el Decreto Ley N° 560, Ley del Poder Ejecutivo citado anteriormente). El gobierno no encontró obstáculos en la población para implementar estas medidas.

Las medidas transitorias se mantuvieron vigentes por muchos años, sin que se derogara expresamente las leyes de regionalización, y sin que se regulara de manera ordenada la situación de los consejos transitorios de administración regional. La administración pública del interior del país permaneció bajo una duplicidad de autoridades: el ministerio del sector respectivo y el Ministerio de la Presidencia. Además, se crearon numerosos organismos públicos¹¹ que, manejados desde el nivel central, tenían a su cargo la ejecución de programas sociales e inversión pública en todo el territorio. Paralelamente, las municipalidades provinciales y distritales mantenían nominalmente una gran variedad de funciones a ser ejercidas en su jurisdicción.

La Constitución de 1993 incorporó los lineamientos generales para un nuevo proceso de descentralización que debía ejecutarse en los siguientes años. Estableció que en el futuro, las regiones se constituirían por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes, y se dispuso que la máxima autoridad de la región debiera ser elegida por sufragio directo. La Constitución también ordenó al Congreso aprobar las normas que permitieran tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995, lo que no ocurrió. La transitoriedad de la *intervención* coexistente con un mandato constitucional pendiente de cumplimiento se mantuvo por

¹⁰ De fecha 11 de abril de 1992.

¹¹ Como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACH), el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), etc.

LOS CTAR SE CONVIRTIERON EN ORGANISMOS SIMILARES A LO QUE FUERON LAS CORPORACIONES DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO.

casi seis años durante los cuales el Gobierno Central creció de manera desordenada a través de entidades públicas y programas dependientes directamente de los ministerios.

1.3. La Ley Marco de Descentralización de 1998

La Ley N° 26922, aprobada en febrero de 1998, intentó resolver el problema de la indefinición de los consejos transitorios de administración regional (CTAR): derogó la legislación del proceso de regionalización y reinstaló la demarcación territorial sobre la base de los departamentos. Se definió a los CTAR como organismos adscritos al Ministerio de la Presidencia, y se encargó a esta entidad la función de supervisión de las actividades de estos. Los CTAR, por estar encargados básicamente del planeamiento del desarrollo del departamento y la promoción de la inversión en infraestructura, se convirtieron en organismos similares a lo que fueron las corporaciones departamentales de desarrollo.

Las funciones relacionadas directamente a los sectores -como la prestación de los servicios de educación y salud públicas, por ejemplo- que estaban a cargo de direcciones regionales o sub regionales dependientes presupuestalmente de los CTAR debían volver a ser de responsabilidad de los ministerios. De esta manera, los ministerios crecerían en importancia mientras que los CTAR se reducirían sustancialmente en tamaño y funciones. Se resolvía de esta manera el problema de la doble dependencia, lo que significaba reconocer legalmente la recentralización que operaba de hecho. Esta norma se debía traducir en un reacomodo presupuestal significativo. Por ejemplo, las asignaciones presupuestales para educación y salud debían volver a figurar a cargo del ministerio respectivo y no del Ministerio de la Presidencia.

Hacia futuro, la norma determinó que, una vez reconstituidos los departamentos y definidas las funciones de los consejos transitorios de adminis-

tración regional y de los ministerios, debía iniciarse un proceso gradual de conformación de regiones y transferencia de responsabilidades. Los departamentos se convertirían en regiones con mayor autonomía administrativa que los CTAR existentes a esa fecha para contar, posteriormente, con un Presidente elegido por sufragio directo. No se indicaban mayores detalles sobre las funciones que serían transferidas a los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Únicamente se indicaban los criterios que debían observarse para transferir las competencias exclusivas (a ser transferidas obligatoriamente) y las que podían ser delegadas.

Esta Ley de Descentralización se cumplió solo en la parte referida a la creación de un Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) por cada departamento y en su conversión en organismos dependientes del Ministerio de la Presidencia. La transferencia completa de los órganos sectoriales de los consejos transitorios de administración regional a los respectivos ministerios fue suspendida por Decreto de Urgencia N° 030-98 y por supuesto que nunca se realizó la conversión de departamentos en regiones. Este marco normativo se mantuvo vigente hasta que se inició el proceso de descentralización del 2002.

1.4. La organización y funciones de los CTAR

La estructura de CTAR tenía dos secciones muy diferenciadas: la parte dedicada a las inversiones, que concentraba el mayor interés de todos los presidentes ejecutivos, y la parte de las direcciones regionales sectoriales de: Educación; Salud; Agricultura; Pesquería; Trabajo y Promoción Social; Transportes; Comunicaciones, Vivienda y Construcción; Energía y Minas; e Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.

No más del 10% del presupuesto de los CTAR era destinado a inversiones, porcentaje que en algunas regiones era incluso menor. El resto estaba atado a las planillas.

**TABLA 1: GASTOS PREVISTOS
POR EL PRESUPUESTO DE LA
REPÚBLICA DEL AÑO 2000**

	Total	CTAR's ^{4/}	Part. %
	(S/. Millones)	(S/. Millones)	
Planillas ^{1/}	11,009	3,449	31.3%
Bienes y servicios	4,205	521	12.4%
Inversiones ^{2/}	4,993	450	9.0%
Inversiones financieras	284	4	1.3%
Otros ^{3/}	8,139	17	0.2%
Total	28,630	4,441	15.5%

1/ Incluye personal y obligaciones sociales + obligaciones previsionales.

2/ También incluye otros gastos de capital

3/ Incluye otros gastos corrientes e intereses y amortización de la deuda.

4/ Incluye CTAR Lima y Callao

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013.

Elaboración AC Pública- **APOYO Consultoría.**

A pesar de ello, los CTAR no disponían de mayor poder de decisión sobre el gasto de las direcciones regionales sectoriales. Los consejos transitorios de administración regional se limitaban a verificar que las direcciones regionales formularan y ejecutaran su presupuesto cumpliendo con las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas, especialmente las normas de austeridad. El CTAR no realizaba ningún trabajo acerca de la demanda de servicios que enfrentan las direcciones regionales, fijación de metas o racionalización de gasto, por lo que su rol de supervisión era irrelevante en la mayor parte de casos. (Banco Mundial, 2001, pág. 70)

En relación a la parte de inversiones, los CTAR debían formular su presupuesto tomando en cuenta que no se les asignaría un monto superior al recibido el año anterior. En un contexto de grandes limitaciones fiscales, eran frecuentes los recortes presupuestales. Los CTAR más vulnerables a los recortes eran los que no percibían recursos por Canon.

Hasta la aplicación del Sistema Nacional de Inversiones, los CTAR gozaban de un margen amplio para decidir sobre la priorización de obras específicas dentro de su presupuesto de inversiones. Cada uno desarrollaba prioridades según sus propias prácticas. Los CTAR realizaban una gran variedad de inversiones: obras de saneamiento, mantenimiento y rehabilitación de escuelas, pavimentación de pistas, construcción de veredas, losas deportivas, obras de irrigación, limpieza y resguardo de cauces de ríos, etc., cada uno según sus propias prioridades o instrucciones directas del Presidente de la República si se trataba de zonas que recibían su atención preferente.

1.5. La superposición de funciones en el ámbito territorial

El marco legal no establecía una clara delimitación de funciones. Además de los CTAR, en su dividida estructura de organismo ejecutor de inversiones por un lado, y direcciones regionales, por otro, otras leyes asignaban funciones similares a otras instancias. Así, por ejemplo, en materia de obras de infraestructura y mantenimiento, según la Ley Orgánica de Municipalidades, éstas debían *“instalar, construir y mantener, en general, obras de infraestructura y de servicios locales”*. Sin embargo, la Ley de Tributación Municipal (D.L. N° 776), distritalizó los impuestos municipales y creó el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) en favor de los distritos, y la norma que transfirió a los distritos la ejecución del programa social Vaso de Leche, antes a cargo de las municipalidades provinciales. Por otro lado, numerosos organismos del Poder Ejecutivo cumplían las funciones de los consejos transitorios de administración regional, para lo cual habían montado órganos desconcentrados.

Dado que no existían fronteras legales para distinguir los ámbitos entre todas las entidades que actuaban en cada departamento, las restricciones residían en la limitación de recursos. O resultaba competente quien tenía

los recursos, o se resolvían los problemas a través de la coordinación entre todos para repartir informalmente la responsabilidad, de manera que se atendiera a la mayor población posible.

1.6. El Sistema Nacional de Inversión Pública

En julio del año 2000 se inició la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), a través del cual se intentaba lograr una mejor utilización de recursos públicos: que los proyectos fueran rentables socialmente para el país y que la inversión fuera debidamente coordinada. Se buscaba evitar la ejecución de proyectos que no resistían una simple evaluación, como los proyectos hidráulicos del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), por ejemplo, que fueron producto de las presiones políticas; o proyectos injustificadamente costosos (Congreso de la República, 2000).

Se ordenó a todas las entidades públicas ejecutoras de proyectos de inversión, excepto las municipalidades, sujetarse a las normas y control de la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas. Para la programación y ejecución de proyectos, las entidades públicas debían cumplir un procedimiento en el que se requería de la aprobación externa, a cargo de una Oficina de Planificación de Inversiones (OPI). El primer paso era la aprobación del perfil del proyecto por parte de la OPI, la que podía rechazar el proyecto, observar el estudio y devolverlo para su corrección, o aprobarlo. Luego pasaba a la etapa de estudio de prefactibilidad y factibilidad, según correspondiera, dependiendo del monto de la inversión (Ministerio de Economía y Finanzas, 2000).

El Ministerio de Economía y Finanzas logró la instalación de OPI en todos los ministerios, a los que denomina *órganos resolutivos sectoriales*. Los CTAR debían obtener la aprobación de sus proyectos de la OPI respectiva, según el tipo de la inversión. Por ejemplo, si se trataba de un proyecto vial, la autorización debía otorgarla la OPI del Ministerio de Transportes. Si se trataba de un proyecto vinculado a servicios de salud, la aprobación correspondía al Ministerio de Salud. El objetivo era que todos los proyectos fueran evaluados en términos de rentabilidad social.

Este sistema no dejaba ningún margen de decisión para los CTAR y era percibido por estos como un sistema central rígido, aun cuando estos organismos eran desconcentrados dependientes del Poder Ejecutivo. Las autoridades de los CTAR acusaban a las oficinas de planificación de inversiones de observar los proyectos desde Lima sin conocer el manejo regional.

1.7. El contexto que dio lugar a la reforma

En el año 2002, una convergencia de factores políticos y sociales generó un contexto favorecedor para el inicio de un proceso de descentralización. En primer lugar, el discurso de los actores políticos estaba cargado de demandas por descentralización. El régimen anterior, se había caracterizado por su centralismo, de manera que la ruta de la descentralización satisfacía a un gran espectro de la opinión pública, tanto de provincias como de la capital.

En segundo lugar, en las elecciones del 2001 se aplicó por primera vez la regla del distrito múltiple para el congreso, de manera que el congreso resultante estuvo muy sesgado hacia provinciales. Muchos de los más notorios e influyentes congresistas habían sido alcaldes (Ernesto Herrera Becerra, Luis Guerrero Figueroa, Arturo Maldonado Reátegui, Rosa Florián Cedrón, Tito Chocano Olivera, Luis Santa María Calderón, Eduardo Carhuarica Meza, Pedro Morales Mansilla) y llegaban con ideas y propuestas aprendidas durante su gestión municipal¹².

El 5 de marzo del 2002, el Presidente de la República convocó a los grupos políticos con representación en el Congreso de la República y a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil para entablar un diálogo con la finalidad de lograr un Acuerdo Nacional que sirviese de base para la transición y

¹² La influencia de los ex alcaldes fue gravitante. Por ejemplo, en el debate parlamentario del proyecto de Ley de Bases de la Descentralización, el Congresista Tito Chocano, ex alcalde de Tacna y en esa legislatura presidente de la Comisión de gobiernos locales, apeló a este argumento en su invocación para la aprobación del proyecto: *“agradecería a los señores congresistas de la República, quienes en algunos casos hemos sufrido la tremenda presión del centralismo y el permanente atropello cuando éramos autoridades locales en el gobierno anterior, soportando decisiones en contra de las municipalidades y de los gobiernos regionales de incipiente implementación, que tengan la voluntad política de entender lo que puede significar este proyecto de Ley Orgánica de Bases de Descentralización, para que voten en su favor”* (Congreso de la República, 2002).

consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro. Este se suscribió el 22 de julio de 2002 y aprobó 31 políticas de Estado de largo plazo. En dicho documento se menciona como octava Política de Estado la descentralización política económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido de Perú (Consejo Nacional de Descentralización, 2006).

Este consenso político coincidía con la opinión pública, que se mostraba mayoritariamente a favor de la descentralización. Según una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos (Instituto de Estudio Peruanos, 2002) en setiembre del 2001, el 73% de la población se definía como *descentralista*. El porcentaje era mayor en Lima:

TABLA 2: RESULTADOS DE LA ENCUESTA

Regiones	Descentralistas	No Descentralistas
Lima	79.5%	20.5%
Norte	73.2%	26.8%
Sur	69.6%	30.4%
Centro	69.4%	30.6%
Selva alta	68.6%	31.4%

Fuente: Instituto de Estudio Peruanos, 2002.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

En opinión de Eduardo Ballón, *“en el 2002 hubo un consenso básico: se consideraba que con la descentralización existía la posibilidad de recuperar simultáneamente la legitimidad del Estado y de generar efectividad en su intervención, en un escenario en el que este se encontraba absolutamente desgastado. La ciudadanía lo pedía porque en su imaginario era casi una condición para la democracia. Era una manera de acercarse al Estado y también de descentralizar el poder de Lima. Asimismo, los principales acto-*

res políticos sentían que la descentralización era necesaria para garantizar una efectiva transición a la democracia” (Ballón, 2013).

Cabe añadir que, para la mayor parte de la población, la descentralización tenía un contenido económico, más que político. En la misma encuesta, el 47% de los ciudadanos definía la descentralización como promover igual desarrollo en todos los departamentos. El siguiente cuadro muestra las respuestas a la pregunta *¿Con cuál de las siguientes opciones se identifica más?*

TABLA 3: RESULTADOS DE LA ENCUESTA

La descentralización es...

Promover igual desarrollo en todos los departamentos	47.3%
Transferir poder de decisión	20.0%
Formar gobiernos regionales	14.6%
Congreso con Distrito Múltiple	7.8%
Más recursos a cada departamento	5.9%

Fuente: Instituto de Estudio Peruanos, 2002.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

Es por todo ello que desde el inicio del gobierno recién elegido, una de las principales prioridades del Congreso y del Ejecutivo fue la descentralización. Esta demanda urgente, sin embargo, no tenía como sustento estudios técnicos ni propuestas basadas en un modelo conceptual de descentralización¹³. Puesto que durante la década anterior el tema de la descentralización fue abandonado, no existía un organismo público que contara con

¹³ En la búsqueda bibliográfica realizada se encontró el documento elaborado por el Consejo Nacional de Descentralización denominado Modelo Peruano de Descentralización. Este documento, publicado cuatro años después del inicio del proceso, no explica los fundamentos del diseño. Se limita a exponer las características del marco normativo aprobado y se concentra en relatar los avances realizados en el proceso de transferencia de competencias hasta el 2006.

personal técnico que hubiera formulado algún estudio sobre la materia en sus dimensiones geográficas, demográficas, sociales, políticas y económicas. El economista Nelson Shack, ex miembro del Consejo Nacional de Descentralización como representante del Ministerio de Economía y Finanzas durante el 2002, relató así el inicio del proceso: *“El presidente Toledo decidió que se hiciera la descentralización y lo anunció así en su discurso, sin que se hubiera costeado o pensado bien en cómo se iba a hacer. No hubo un análisis previo al proceso. Recién a partir del discurso de Toledo se empezó a idear la descentralización mediante reuniones de trabajo”* (Shack, 2013).

Es así como, al interior del Poder Ejecutivo trabajaban sobre el tema dos equipos con distintas visiones. El primero, en el entonces existente Ministerio de la Presidencia, un grupo de asesores con un enfoque que apostaba por la creación de regiones y la aplicación de mecanismos de participación ciudadana. El segundo, en la Presidencia del Consejo de Ministros, era un equipo técnico que veía la descentralización como un instrumento para mejorar la gestión pública, con el objetivo de que el Estado brindara mejores servicios al ciudadano. Ellos creían en el fortalecimiento de las municipalidades más que en la creación de regiones (Casas, 2013).

Por su parte, en el Congreso se vivía una gran efervescencia por la descentralización política, con altísimas expectativas acerca del autogobierno y las elecciones de autoridades regionales. En la primera legislatura ordinaria del 2001, se designó a Luis Guerrero, ex alcalde de Cajamarca, como presidente de la Comisión de Descentralización, y a Tito Chocano, ex alcalde de Tacna, como presidente de la Comisión de Gobiernos Locales. Ellos, junto a los funcionarios de la Secretaría Técnica para la Descentralización del Ministerio de la Presidencia, elaboraron el proyecto de ley de reforma del capítulo sobre la Descentralización de la Constitución.

Un indicador del ímpetu de los congresistas por la descentralización acelerada es la discusión acerca de la conversión de los departamentos en regiones. El Congresista Kuennen Franceza Marabotto replicaba de la siguiente manera las objeciones planteadas en el debate del Pleno: *“El departamento*

“EL DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO TIENE UNA EXTENSIÓN TERRITORIAL SIMILAR A LA QUE TIENE HOLANDA. ¿POR QUÉ NO PUEDE ADMINISTRARSE A SÍ MISMO? CADA UNO DE LOS DEPARTAMENTOS TIENE LOS SUFICIENTES RECURSOS PARA HACERLO A FIN DE MEJORAR LA POSICIÓN DEL PAÍS ¡BÁSICAMENTE EN EL CAMPO ECONÓMICO!” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2001).

de Huánuco tiene una extensión territorial similar a la que tiene Holanda. ¿Por qué no puede administrarse a sí mismo? Cada uno de los departamentos tiene los suficientes recursos para hacerlo a fin de mejorar la posición del país ¡básicamente en el campo económico!” (Congreso de la República, 2001).

El Congresista Juan Humberto Requena urgía al Pleno votar a favor de la Reforma Constitucional sin más discusión porque con ella se daría satisfacción a los reclamos de las provincias y se resolvería la injusticia económica del desarrollo centralizado: “De una vez aprobemos el proyecto, y se alegrará todo el Perú, porque esa decisión la estamos esperando hace tiempo, especialmente en Piura. (...) Con la descentralización, los pueblos podrán gobernarse y empezarán a crecer; porque Lima absorbe todo” (Congreso de la República, 2001).

Incluso el congresista Henry Pease, quien procedía del mundo académico, impulsaba con apremio el inicio de una importante reforma reconociendo que su diseño no partía de estudios técnicos y desdeñando su utilidad: “El proyecto constituye un marco constitucional; en él no se pone todo. Aquello que se puede cambiar fácilmente con el tiempo y que requiere iniciativas de abajo hacia arriba, se hará por la vía de la ley. Quiero decir otra cosa con mucho énfasis, porque tengo muchos años en esta discusión: regionalización solo comenzará con elecciones. Recuerdo que en los años setenta, en la época del gobierno militar, el Instituto Nacional de Planificación tenía un área llena de tecnócratas que trabajaban sobre el tema de la regionalización. Había pilas de estudios y había un sinnúmero de eventos y reuniones, los que después, en la década de los ochenta, sirvieron de insu-

mo para los debates del Parlamento. *¿Saben qué pasó? Cuando eso llegó a los pueblos, estos no lo comprendieron, no lo sintieron suyo. Podía ser muy “técnico”; pero la política es un arte donde la comunicación es esencial y hay que pescar los sentimientos y las propuestas de la gente*” (Congreso de la República, 2001).

Aprobada la Reforma Constitucional el 06 de marzo del 2002 (Ley N° 27680), la Comisión de Descentralización del Congreso inició en el 2002 el trabajo de elaboración del texto de la Ley de Bases de la Descentralización. El equipo de Presidencia del Consejo de Ministros preparó un proyecto, con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, que tenía grandes temores acerca de los riesgos fiscales de la descentralización, vistos en Brasil, Argentina y Colombia. El borrador del proyecto contenía los candados fiscales para garantizar la estabilidad macroeconómica, como el principio de la neutralidad fiscal¹⁴, y varias otras medidas para mejorar el desempeño del Estado, como la inclusión de los gobiernos regionales y locales en el Sistema Nacional de Inversión Pública¹⁵. A partir de la presentación del proyecto al Congresista Guerrero, el equipo del Poder Ejecutivo trabajó de manera muy cercana al equipo del Congreso.

Según el ex funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas, Nelson Shack, *“el Ministerio de Economía y Finanzas quería evitar los riesgos fiscales de una descentralización desordenada”*. Por ello, sus representantes insistieron en incluir en el proyecto dos medidas (i) que el proceso debía ser gradual; y (ii) la transferencia de facultades fiscales a las Regiones debía sujetarse a requisitos rigurosos. Para Shack, *“eso era lo que competía*

¹⁴ Según el Capítulo II de la Ley de Bases de Descentralización, la neutralidad fiscal se refiere al establecimiento de un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales, evitando la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.

¹⁵ Las medidas que el equipo de la Presidencia del Consejo de Ministros intentaba introducir se fundaban sobre los siguientes principios: calidad de los bienes y servicios prestados por el Estado al ciudadano; reconocimiento de la heterogeneidad; correcta asignación de responsabilidades; estabilidad fiscal; mecanismos de alerta temprana; desarrollo del país; participación de la ciudadanía. Fortalecimiento de capacidades; adecuación del gobierno nacional (Casas, 2004).

al Ministerio de Economía y Finanzas y en ello se concentró su rol en esa etapa” (Shack, 2013).

Según relata Carlos Casas, ex miembro del equipo técnico de la Presidencia del Consejo de Ministros encargado de emprender el proceso de descentralización del 2002: *“todos los congresistas de Perú Posible (el partido de gobierno) querían ser padres de la descentralización y presionaban al presidente Toledo para que se acelerara el proceso. Eran más radicales, pero también eran conscientes de los riesgos. Aceptaron que se incluyera a los gobiernos sub nacionales en el Sistema Nacional de Inversión Pública y todas las regulaciones dirigidas a asegurar la estabilidad fiscal”*. Sin embargo, varios instrumentos que hubieran ayudado a una mejor descentralización, que habían sido incorporados en el primer proyecto del equipo de la Presidencia del Consejo de Ministros se perdieron en este proceso de negociación. Por ejemplo, para responder a la heterogeneidad del país, se había planteado establecer una tipología de municipalidades; y para asegurar la transferencia gradual y la calidad de los servicios, se había previsto un sistema de certificación. Estos dos instrumentos no fueron incluidos en la Ley de Bases de la Descentralización (Casas, 2013).

Entrevistado más de diez años después, el ex Congresista Luis Guerrero explica que él y su equipo *“plantearon la descentralización mirando, por una parte, la experiencia de España, que se consideraba muy exitosa, y lo que había pasado en el Perú en 1990, con el intento fallido de descentralización de finales del primer gobierno de Alan García”* (Guerrero, 2013). En su opinión, los principales errores de este primer intento fueron la imposición de fusiones de departamentos en regiones y la excesiva velocidad del proceso de transferencia.

Una vez instalado el Consejo Nacional de Descentralización, se formaron en su interior dos tendencias. De un lado, el equipo de Presidencia del Consejo de Ministros que se había incorporado a ese organismo, buscaba poner el énfasis en potenciar a las municipalidades como la herramienta más adecuada para la mejor prestación de bienes y servicios públicos. Por otro, un grupo de ex funcionarios del Instituto Nacional de Planificación impulsaba la regionalización, pues creían en la *planificación desde arriba*.

Para la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y demás cooperación internacional. Según Carlos Casas, el equipo intentó incorporar, dentro del proyecto, más instrumentos dirigidos a asegurar una mejor gestión y garantizar la salud fiscal. Lograron introducir, luego de un gran debate, el artículo que creaba el Sistema de Acreditación a fin de certificar las capacidades de los gobiernos regionales antes de transferirles las competencias que se perdieron. Sin embargo, perdieron terreno en otras discusiones. Por ejemplo, el listado de competencias exclusivas y compartidas fue a medida que intervenían los intereses económicos particulares de ciertos congresistas. Casas señala que *“hubo presiones por ampliar determinadas competencias para los gobiernos regionales, porque pensaban que así iban a tener mayor control y beneficio. Un ejemplo de ello fueron las concesiones forestales y mineras, que, según el proyecto original, se mantenían en el nivel nacional”* (Casas, 2013).

Se tenía, entonces, una gran demanda ciudadana y una decidida voluntad política, pero se carecía de bases sólidas sobre las cuales se pudiera dar un debate conceptual. La descentralización fue iniciada por los políticos con un discurso que apelaba más a las reivindicaciones provincianas que a la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado, lo que luego fue matizado por técnicos que introdujeron la preocupación por la disciplina fiscal y la mejora de los servicios al ciudadano. En palabras de Eduardo Ballón, *“el diseño del proceso se hizo caminando a ciegas, con gran cantidad y diversidad normativa; la construcción de la descentralización tiene retazos de lo pedido por cada actor, no acuerdos efectivos”* (Ballón, 2013). En suma, el diseño se fue construyendo en el camino sobre las ideas que iban prevaleciendo.

Estas ideas pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- El deseo generalizado de que los consejos transitorios de administración regional no fueran organismos dependientes del Poder Ejecutivo, sino que se convirtieran en entes autónomos dirigidos por autoridades elegidas en sufragio directo.

- Las lecciones de la experiencia de regionalización de los años 89-91, de la que se rechazaba casi unánimemente la creación de regiones con la arbitraria integración de departamentos, el asambleísmo de sus órganos de gobierno, y la celeridad del proceso.
- Como visión hacia futuro se tenía el modelo español, en el que los gobiernos sub nacionales gozan de autonomía política, administrativa y presupuestal.
- La casi unánime preocupación por la estabilidad macroeconómica y responsabilidad fiscal, vistos los casos de Argentina, Brasil y Colombia.

1.8. Conclusiones específicas

- El proceso de regionalización emprendido el año 1989 se basó en un modelo en el que los ministerios debían ser instancias dedicadas a la formulación de planes, a la coordinación y a la supervisión, mientras que los niveles sub nacionales se encargaban de la ejecución.
- Las regiones fueron diseñadas sin un debate previo, sin tener en cuenta la fuerte identidad departamental de la población. En consecuencia, la nueva demarcación territorial establecida no contaba con la aprobación de la población.
- El diseño de los gobiernos regionales dio lugar a que estos fueran administrados mayoritariamente por fuerzas opositoras al siguiente gobierno, las que obstaculizaron la aplicación de las medidas de ajuste económico impostergables y pretendían utilizar el poder regional para prolongar un modelo económico agotado.
- La experiencia terminó con la intervención de los gobiernos regionales luego del 5 de abril de 1992, donde el Estado se re-centralizó desordenadamente: los CTAR funcionaron en la práctica sin definición legal y se dedicaban principalmente a la ejecución de inversiones. La asignación de funciones en el campo de las inversiones coexistían con las municipalidades y numerosos organismos públicos dependientes de otros ministerios. Al no existir una definición legal ordenadora de las competencias, ni tampoco un sistema de priorización, todo se resolvía con la *coordinación*.

- Presupuestalmente, los CTAR mantenían la titularidad de los recursos de las direcciones regionales sectoriales, pero su margen de intervención sobre la gestión de estas instancias era limitado. Las direcciones regionales eran un híbrido: no eran ni organismos desconcentrados de los ministerios ni tampoco organismos descentralizados.
- En 1998, la Ley Marco de Descentralización pretendió ordenar estas instituciones y trazar el camino hacia una descentralización gradual, pero esta norma no se llegó a implementar.
- Una iniciativa ordenadora que sí se concretó fue la introducción desde el Ministerio de Economía y Finanzas del Sistema Nacional de Inversión Pública en julio del 2000, con el fin de organizar y priorizar el gasto público en inversiones.
- En el año 2002, una convergencia de factores políticos y sociales generó un contexto favorecedor para el inicio de un proceso de descentralización. El Presidente de la República convocó a los grupos políticos con representación en el Congreso de la República y a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil para entablar un diálogo con la finalidad de lograr un Acuerdo Nacional que sirviese de base para la transición y consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro. Se aprueba en ese contexto la octava Política de Estado que propone la descentralización política económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido de Perú.





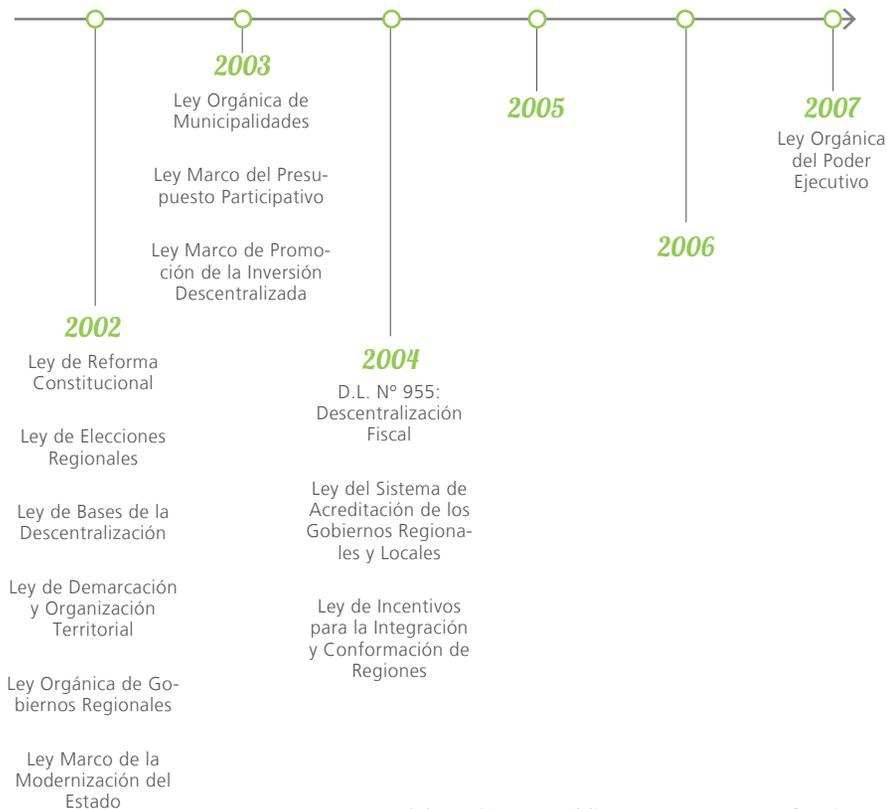


Capítulo 2: Actual Proceso de Descentralización

2.1. Marco Normativo

UNO DE LOS PRIMEROS HITOS DEL PROCESO FUE EL DESARROLLO del marco legal que le diera viabilidad. A partir del 2001 se promulgaron una serie de leyes y decretos que dieron paso al proceso de descentralización. La siguiente línea de tiempo demarca los hitos legales más importantes en el diseño del proceso de descentralización.

GRÁFICO 2:
LÍNEA DE TIEMPO DEL MARCO
NORMATIVO DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN



Elaboración AC Pública – APOYO Consultoría.

2.1.1. Ley de Reforma Constitucional, Ley N° 27680

El 6 de marzo del 2002 se aprobó y promulgó la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, la cual consistió principalmente en los siguientes puntos:

Definición de la descentralización

El nuevo artículo 188 de la Constitución¹⁶ define a la descentralización como *“una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”*. Asimismo, determina la gradualidad del proceso al señalar que este se realizará *“por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”*.

División territorial

El nuevo texto del artículo 189 de la Constitución¹⁷ señala que *“el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación”*. La reforma agrega que el ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos, y que el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

Conformación de regiones

La modificación del artículo 190 de la Constitución¹⁸ dispone que la crea-

¹⁶ El texto anterior del artículo 188 era el siguiente: “La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país”.

¹⁷ El texto anterior del artículo 189 solo consistía en un párrafo, cuyo texto era el siguiente: “El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada”.

¹⁸ El texto anterior del artículo 190 era el siguiente: “Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción. En ambos casos procede el referéndum, conforme a ley”.

ción de regiones se realice sobre la base de *“áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles”*. Indica que el proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, y que la integración de más de dos departamentos se realizará por referéndum: *“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”*. Además, establece que por ley se podrán determinar competencias y facultades adicionales e incentivos especiales para las regiones integradas por referéndum.

Autonomía de los gobiernos regionales

El artículo 191 se refiere a la autonomía y organización de los gobiernos regionales¹⁹. En cuanto a la autonomía, la norma constitucional establece que los gobiernos regionales tienen *“autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”*.

Constitución de los gobiernos regionales

La Constitución reformada establece la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales: *“el consejo, como órgano normativo y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional, integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley”*.

El número de miembros del Consejo Regional será establecido por la ley según la población electoral, pero la Constitución dispone que no pueda ser menor a 7 ni mayor de 25, y que obligatoriamente participe un representante por cada provincia. La norma constitucional obliga a una ley posterior a establecer *“porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales”*.

¹⁹ El texto anterior se refería a la autonomía y funciones de las municipalidades.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL NO FUE ESPECÍFICA EN CUANTO A LOS RECURSOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES. EL ARTÍCULO 193 HACE REFERENCIA A LA CREACIÓN DE UN FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL, QUE TIENE CARÁCTER REDISTRIBUTIVO, Y DEJA PARA LA LEGISLACIÓN LA DEFINICIÓN SOBRE LOS TRIBUTOS Y OTROS INGRESOS QUE PUEDEN RECIBIR LOS GOBIERNOS REGIONALES.

Competencias de los gobiernos regionales

El nuevo artículo 192 asigna a los gobiernos regionales la tarea de *“promover el desarrollo y la economía regional”*, debiendo *“fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”*. Para ello, le asigna – principalmente – las siguientes competencias: *“formular y aprobar el plan de desarrollo regional”*; *“regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad”*; *“promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley”*; y *“fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional”* (Congreso de la República, 2002).

Recursos de los gobiernos regionales

La reforma constitucional no fue específica en cuanto a los recursos de los gobiernos regionales. El artículo 193 hace referencia a la creación de un Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter redistributivo, y deja para la legislación la definición sobre los tributos y otros ingresos que pueden recibir los gobiernos regionales.

Organización y funciones de las Municipalidades

Los artículos siguientes regulan la organización y funciones de las municipalidades, de manera muy similar a los gobiernos regionales. Las funciones encargadas a las municipalidades en el ámbito local son formuladas con

frases casi idénticas a las utilizadas en el caso de los gobiernos regionales, inclusive en el caso de la regulación de actividades económicas. Se les añade el desarrollo urbano y la seguridad ciudadana.

Control y fiscalización

El artículo 199 dispone que los gobiernos regionales y locales se encuentren sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, organismo que debe organizar un *“sistema de control descentralizado y permanente”*. Asimismo, declara que los gobiernos sub nacionales son fiscalizados por *“los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal”* (Congreso de la República, 2002).

2.1.2. Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683

Esta Ley fue promulgada en marzo de 2002, regulando entre otros aspectos, lo siguiente: la periodicidad de las elecciones regionales, que las autoridades objeto de elección son el Presidente, Vicepresidente y los miembros del Consejo Regional, la inscripción de los candidatos (requisitos e impedimentos), así como las tachas e impugnaciones.

2.1.3. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783

Ley de Bases de la Descentralización fue aprobada por el Congreso el 26 de junio y promulgada por el Poder Ejecutivo el 17 de julio del 2002. Los elementos más resaltantes aprobados en la Ley de Bases de la Descentralización son los siguientes:

Regulación de la descentralización y los tres niveles de gobierno

La ley regula la estructura y organización del Estado en forma *“democrática, descentralizada y desconcentrada”*, correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. Establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización. Regula la conformación de las regiones y municipalidades. Fija las competencias de los tres niveles de gobierno. Determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales y regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

Autonomías de gobierno

La ley justifica la autonomía de los gobiernos regionales y locales en la necesidad de *“afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la Nación”* (Congreso de la República, 2002). Define la autonomía como *“el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia”* (Congreso de la República, 2002) y explica su contenido en sus dimensiones política, administrativa y económica.

- Autonomía política.- Se define como la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno, y desarrollar las funciones que le son inherentes.
- Autonomía administrativa.- Se define como la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
- Autonomía económica.- Se define como la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (ahora Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto) y las leyes anuales de presupuesto.

Distribución de competencias

La Ley define una estrategia de distribución de competencias entre niveles, clasificándolas en tres tipos: exclusivas, compartidas y delegables. Las competencias exclusivas son aquellas que corresponden de manera excluyente a cada nivel de gobierno; las competencias compartidas, aquellas en las que intervienen más de un nivel de gobierno; y las competencias delegables, aquellas que un nivel de gobierno ha delegado a otro por mutuo acuerdo. (Congreso de la República, 2002).

La ley establece como criterios para la asignación de competencias: la subsidiaridad, la selectividad, la provisión y la concurrencia. Además, se precisa que la solución de conflictos de competencia que se generen entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales o gobiernos locales, y

EL ARTÍCULO 199 DISPONE QUE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES SE ENCUENTREN SUJETOS AL CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, ORGANISMO QUE DEBE ORGANIZAR UN “SISTEMA DE CONTROL DESCENTRALIZADO Y PERMANENTE”. ASIMISMO, DECLARA QUE LOS GOBIERNOS SUB NACIONALES SON FISCALIZADOS POR “LOS ORGANISMOS QUE TENGAN TAL ATRIBUCIÓN POR MANDATO CONSTITUCIONAL O LEGAL” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2002).

entre estos últimos en forma indistinta, se resuelven en el Tribunal Constitucional.

Participación ciudadana

La ley establece la obligación por parte de los gobiernos regionales y locales de promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para ello, los gobiernos deben garantizar la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas. Asimismo, deben garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública. (Congreso de la República, 2002).

Fiscalización y control

La Ley de Bases de la Descentralización establece que la fiscalización de los gobiernos regionales es realizada por el Consejo Regional, además de los ciudadanos de cada jurisdicción. La ley reitera la norma constitucional, que declara que los gobiernos regionales están sujetos al control y supervisión permanente de la Contraloría General de la República en el marco del Sistema Nacional de Control. Señala que la Contraloría General de la República debe contar con una estructura descentralizada para cumplir su función de control, y que debe establecer criterios mínimos y comunes para la gestión y control de los gobiernos regionales y locales, acorde a la realidad y tipologías de cada una de dichas instancias (Congreso de la República, 2002).

Creación del Consejo Nacional de Descentralización (CND)

La Ley de Bases de la Descentralización creó el Consejo Nacional de Descentralización como organismo director y conductor del proceso de descentralización. El Consejo Nacional de Descentralización se diseñó como un organismo *“independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros”* (Congreso de la República, 2002), presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de los gobiernos regionales, un representante de las municipalidades provinciales y un representante de las municipalidades distritales.

2.1.4. Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795.

En julio del 2002, se promulgó también la Ley de Demarcación y Organización Territorial, que establece las definiciones básicas, los criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial. Esta tarea, junto con el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República, es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. En esta ley se establecen plazos para terminar la delimitación de las circunscripciones distritales, provinciales y departamentales.

La norma también establece el procedimiento para la integración de regiones, que deberá ser aprobada mediante Referéndum por las poblaciones departamentales involucradas, y determina que las provincias y distritos contiguos a una futura región podrán cambiar de circunscripción regional, en el mismo procedimiento de consulta antes señalado.

2.1.5. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867

Esta ley, promulgada en noviembre del año 2002, regula con mayor detalle la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Asimismo, introduce aspectos que no habían sido considerados por la legislación anterior, como el Sistema de Acreditación para certificar las capacidades de los gobiernos regionales antes de la transferencia de competencias y el Plan de Capacitación en Gestión Pública. Con esta ley

se culmina la recepción de activos, pasivos, programas y proyectos de los consejos transitorios de administración regional a los gobiernos regionales, los que una vez instalados, deben ejercer sus competencias exclusivas. Asimismo, se introdujo, de manera explícita, la rectoría sectorial nacional y los mecanismos de sostenibilidad fiscal como la posibilidad de intervención por parte del Gobierno Nacional, mediante medidas de urgencia si es que la situación fiscal de un gobierno regional ponía en riesgo la estabilidad macroeconómica del país.

Cabe destacar que a los pocos meses de ser aprobada, esta ley fue objeto de modificaciones. La Ley N° 27902²⁰, introdujo artículos para regular un órgano de los gobiernos regionales que no había sido considerado en la ley original debido a las discrepancias encontradas durante el debate: el Consejo de Coordinación Regional, donde participarían representantes de la sociedad civil, con el fin de emitir opinión sobre los planes anuales, presupuesto y el plan de desarrollo regional. Se aprovechó la ocasión para introducir una disposición transitoria para definir la situación de las direcciones regionales sectoriales, declarando que se encontraban bajo la doble dirección del ministerio y de la región. Adicionalmente se introdujeron mecanismos de sostenibilidad fiscal mediante medidas de urgencia.

2.1.6. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972

Durante el 2003 se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades, dejando de lado a su norma antecesora de 1984 a fin de actualizarla no solamente a la luz de la Constitución de 1993, sino particularmente de la reforma constitucional del 2002, ratificando su autonomía consagrada a nivel constitucional desde 1979.

La Ley Orgánica de Municipalidades, además de ratificar la estructuración básica municipal, fija al Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y al Alcalde como órgano ejecutivo; también precisa las competencias municipales y funciones generales y específicas, de carácter exclusivo y compartido según el nivel de las municipalidades. Asimismo, apunta a la

²⁰ Publicada el 01 de enero del 2003.

institucionalización de la participación ciudadana, a través de la determinación de un conjunto de mecanismos para promoverla. Uno de ellos, el Consejo de Coordinación Local, Provincial o Distrital, concebido como un órgano de coordinación y concertación, integrado por los miembros del Concejo Municipal y representantes de la sociedad civil, para los efectos de participar en la elaboración de los planes de desarrollo local y los presupuestos participativos en el ámbito de obras e inversiones públicas (Secretaría de Descentralización, 2012).

2.1.7. Otras leyes entre 2003-2004

Entre el 2003 y 2004 fueron aprobadas otras leyes de relevancia, las que son resumidas en la siguiente tabla.

TABLA 4:
RESUMEN DE LA NORMATIVA
SOBRE DESCENTRALIZACIÓN
ENTRE 2003-2004

Ley	Contenido
<p>Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056)</p> <p><i>Promulgada el 15 de julio de 2003</i></p>	<p>Disposiciones que buscan la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión.</p>
<p>Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley N° 28059)</p> <p><i>Promulgada el 18 de julio de 2003</i></p>	<p>Normas de promoción de la inversión descentralizada como herramienta para lograr el desarrollo de cada región, en alianza estratégica entre los gobiernos regionales, locales, la inversión privada y la sociedad civil.</p>

Ley	Contenido
<p>D.L. Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo N° 955)</p> <p><i>Promulgado el 04 de febrero de 2004</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> · Regulación de la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales, a fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia. · Reglas de responsabilidad fiscal aplicables a las circunscripciones departamentales o regiones y gobiernos locales. · Incentivos a la integración de departamentos para conformar regiones competitivas y sostenibles.
<p>Ley del Sistema de Acreditación de los gobiernos regionales y locales (Ley N° 28273)</p> <p><i>Promulgada el 16 de junio de 2004</i></p>	<p>El sistema comprende los criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarias para determinar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales, para recibir y ejercer las funciones materia de transferencia.</p>
<p>Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Ley N° 28274).</p> <p><i>Promulgada el 16 de junio de 2004</i></p>	<p>Incentivos para la integración de departamentos y conformación de regiones.</p> <p>Modificación de artículo 29 de Ley de Bases de la Descentralización, sobre el proceso de conformación de regiones y procedimientos previos al referéndum.</p>

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

2.1.8. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158

Como se ha podido observar anteriormente, hasta el 2007 solo se habían definido los roles, estructura y organización de los gobiernos regionales y locales, mas no existía una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que estableciera los roles del Gobierno Nacional. En este contexto, se publica en diciembre del 2007 la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), completando así el paquete de normas básicas que debían guiar el proceso de descentralización.

El objetivo de esta ley era adecuar la legislación del Gobierno Nacional para que éste se adaptara al nuevo modelo de Estado unitario descentralizado, y determinar su rectoría. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece los principios y normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo como parte del gobierno nacional. Se determina que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

Adicionalmente, se introducen las Comisiones Interministeriales como instancias de coordinación y de discusión de políticas al interior del Consejo de Ministros. Se determina como comisiones permanentes a la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) y a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

Se establece la naturaleza y creación de entidades públicas como entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Éstas se encuentran adscritas a los ministerios y pueden ser de dos tipos:

- Organismos Públicos Ejecutores; ejercen funciones de ámbito nacional y se crean cuando, por la magnitud de sus operaciones, se requiera una entidad propia; o cuando se requiera una entidad dedicada a la prestación de servicios específicos.
- Organismos Públicos Especializados; tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su Ley de creación. Estos pueden ser a su vez de dos tipos: organismos reguladores y organismos técnicos especializados.

Asimismo, se establece la naturaleza y creación de los sistemas como un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Estos son de dos tipos:

- Sistemas Funcionales; tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.
- Sistemas Administrativos; tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

En ambos casos se determina la existencia de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

2.2. Diseño del proceso

La sección de disposiciones transitorias de la Ley de Bases de la Descentralización definió las etapas del proceso:

- **Etapas Preparatorias: Debate y aprobación de leyes**

En esta etapa, el Congreso debía aprobar las siguientes leyes:

- Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Nueva Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial.
- Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

Al Ejecutivo le correspondía lo siguiente:

- Realización de la operación piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto, en materia de gastos de inversión.
- Inventario, registro y valorización de los activos y pasivos de los consejos transitorios de administración regional, a efectos de su transferencia a los futuros gobiernos regionales.

- Desactivación del Ministerio de la Presidencia.
 - Elaboración del Plan de Transferencia de los proyectos de inversión pública de alcance regional hacia los gobiernos regionales.
 - Plan de Capacitación a nivel regional y municipal.
 - Promoción y difusión de ventajas e incentivos especiales para la integración regional y consolidación del proceso de regionalización.
 - Fortalecimiento de los sistemas administrativos de gestión a nivel nacional, regional y local: Presupuesto, Personal, Tesorería, Contabilidad, Crédito, Contrataciones y Adquisiciones.
 - Inversión Pública.
- **Primera Etapa: Instalación y organización de los gobiernos regionales y locales**
 - Transferencia y recepción de activos y pasivos de los consejos transitorios de administración regional a los gobiernos regionales.
 - Transferencia y recepción de programas y proyectos.
 - Continuación del Plan de Capacitación y asistencia técnica a nivel regional y municipal.
 - Apoyo y asistencia técnico-administrativa que requieran los gobiernos regionales y locales.
- **Segunda Etapa: Consolidación del proceso de regionalización**
 - Promoción y apoyo para la conformación de regiones sostenibles mediante la integración o fusión de departamentos, vía referendo.
 - Difusión amplia de propuestas y alternativas de regiones macro, así como de las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional.
 - Formulación de un plan de regionalización y de inversión descentralizada, que será aprobado por ley.

- **Tercera Etapa: Transferencia y recepción de competencias sectoriales**

En esta etapa se planteó realizar la transferencia de competencias sectoriales, sin incluir a salud y educación, hacia los gobiernos regionales y locales.

- **Cuarta Etapa: Transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud**

En esta etapa se planteó realizar la transferencia de competencias sectoriales en materia de educación y salud, hacia los gobiernos regionales y locales.

El análisis que sigue a continuación organiza estas tareas por temas relevantes.

2.2.1. Reforma institucional para la gestión descentralizada

En materia de reforma institucional, la metodología o normas de implementación de la descentralización durante la etapa del diseño, se concentró principalmente en la regulación de las transferencias de competencias y la acreditación.

Proceso de transferencia de competencias

En materia de transferencia de competencias y bajo el principio de gradualidad para el proceso de descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización estableció una serie de etapas para la transferencia ordenada.

Dicho proceso se inicia en 2002 con una etapa preparatoria. *“Esta etapa estaba referida a la aprobación del marco normativo que debía regular el proceso de descentralización, principalmente la Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y la Ley de Incentivos para la Conformación e Integración Regional. No obstante ello, hacia finales del año 2002 solo se logró aprobar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial. Las demás fueron aprobadas con posterioridad a la etapa preparatoria”* (Defensoría del Pueblo, 2009).

La primera etapa consistió en la constitución de los gobiernos regionales sobre los departamentos existentes y la elección de autoridades. Se eligieron presidentes regionales para cada uno de los departamentos, quienes asumieron el cargo en enero de 2003. Los gobiernos regionales reciben activos y pasivos de los consejos transitorios de administración regional, y se desarrolla el plan de capacitación y asistencia técnica a nivel regional. El Consejo Nacional de Descentralización intervino en el control de las transferencias, a través de mecanismos de verificación en coordinación con los sectores correspondientes. Sin embargo, esta verificación consistió más bien en corroborar el cumplimiento de requisitos formales mínimos.

La segunda etapa se inició en enero de 2003 y comprendió la promoción para la conformación de regiones, mediante la integración de departamentos, y la aprobación del Plan de Regionalización 2004-2006 y de inversión descentralizada. Así, se aprueba la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, la cual determinó en el artículo 15° que el primer referéndum se llevaría a cabo durante el segundo semestre del año 2005 y los siguientes se realizarían en los años 2009 y 2013. Para tal fin, en esta segunda etapa era importante la promoción y apoyo para la conformación de regiones, así como una amplia difusión de las propuestas o alternativas que se presenten, destacando las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional.

En la tercera etapa iniciada en enero de 2004, de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, se daría la transferencia de las funciones hacia los gobiernos regionales en los sectores productivos tales como: agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, entre otros. Cada una de estas transferencias, sería realizada según los Planes Anuales de Transferencia.

La Ley de Bases de la Descentralización preveía una cuarta etapa, en la que se daría *“la transferencia de competencias en materia de Salud y Educación. Sin embargo, la Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por la Ley N° 27902, estableció que a partir del 1 de enero de 2004 se iniciaba la*

transferencia de competencias sectoriales, incluyendo Educación y Salud. En consecuencia, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales modificó la Ley de Bases de la Descentralización en lo que respecta a las etapas del proceso de descentralización, tratando a la tercera y cuarta etapa como paralelas y no consecutivas” (Defensoría del Pueblo, 2009).

De otro lado, se estableció que anualmente debía aprobarse el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales, resultado de la evaluación, articulación y coordinación de los Planes Anuales de Transferencia, que realiza el Consejo Nacional de Descentralización con los Sectores, el que contendría las funciones que se transferirían a los gobiernos regionales y locales, así como las acciones y cronogramas a desarrollar con tal fin. Debía ser aprobado mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Por otro lado, los Planes Sectoriales eran los Planes Anuales de Transferencia que debían ser elaborados por cada uno de los Sectores y ser propuestos al Consejo Nacional de Descentralización en febrero de cada año.

Sistema de Acreditación

El equipo de la Presidencia del Consejo de Ministros quería construir una tipología de municipalidades y hacerlas pasar por un proceso de acreditación. Para Carlos Casas: *“En un inicio se pensaba que el proceso de acreditación debía ser tipo evaluación de normas ISO, que las clasificara según sus recursos y capacidades. Se buscaba que las municipalidades desarrollaran capacidades para que lleguen a ser tipo A y que adquirieran mayor autonomía financiera y funciones” (Casas, 2013).* Esto no se llegó a aprobar, pero sí se incluyó, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, específicamente en el artículo 85 que creó el Sistema de Acreditación de los gobiernos regionales, que debía ser regulado por una ley aprobada con votación calificada sobre una propuesta elaborada por el Consejo Nacional de Descentralización.

Así, y a efectos de garantizar la transferencia de competencias del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales, en el 2004 fue promulgada la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, que desarrollaba lo ya previsto en la Ley de Bases de Descentrali-

zación. *“El Sistema de Acreditación tiene por finalidad el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales para el cumplimiento de requisitos e indicadores de gestión que permitan medir su capacidad de gestión efectiva y, por lo tanto, garantizar la continuidad o mejora en la prestación de los servicios a la población”* (Defensoría del Pueblo, 2009).

En esta norma se entendía la acreditación asociada al proceso de transferencia de competencias y recursos de la mano con el avance efectivo en la conformación de regiones y el redimensionamiento del Poder Ejecutivo. Cada sector del Gobierno Nacional que tuviera a cargo competencias a transferir debía elaborar una propuesta de Plan de Transferencia Sectorial de mediano plazo.

Se designó como responsables del Sistema de Acreditación al Gobierno Nacional mediante los sectores, el Consejo Nacional de Descentralización y los gobiernos sub nacionales; todos ellos encargados del proceso de acreditación en forma consensuada. Se propuso que universidades, empresas consultoras y auditoras y ONGs especializadas actúen como entidades certificadoras. Incluso, se permitió la tercerización del proceso de acreditación a instituciones independientes autorizadas por el Consejo Nacional de Descentralización.

El Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación, aprobado en el 2005, no solo trata la acreditación, sino también la certificación. Esta última como el resultado del proceso de evaluación que se practique a los gobiernos regionales y locales que solicitan la transferencia de funciones sectoriales contenidas en el Plan Anual, incluyendo el personal, acervo documentario, recursos presupuestales y bienes muebles e inmuebles vinculados a éstas. De acuerdo con lo regulado en el inciso b) del artículo 1º del Reglamento, el proceso de acreditación debía desarrollarse conforme a las siguientes etapas.

GRÁFICO 3:
ETAPAS DEL PROCESO
DE ACREDITACIÓN



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2009.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

1. Aprobación del Plan Anual de Transferencia

Como se puede observar en el diagrama anterior, el proceso de acreditación se iniciaba con la aprobación, por decreto supremo, del plan anual de transferencias de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales. El plan anual se debía elaborar a partir de la articulación de los planes sectoriales presentados al Gobierno Nacional y contener lo siguiente:

- Funciones sectoriales a transferir y los recursos humanos, logísticos, presupuestales y de acervo documentario en relación a cada una de estas funciones.
- Requisitos generales, requisitos específicos e indicadores de gestión que cada gobierno regional y local deberá cumplir por cada función sectorial que se propone transferir.
- Cronograma detallado del proceso de transferencia de los sectores a los gobiernos regionales y locales.

2. Solicitud de transferencia de los gobiernos regionales

El siguiente paso del proceso consistía en que, ante la propuesta del Gobierno Nacional de las funciones a ser transferidas contenidas en el Plan Anual aprobado, los gobiernos regionales y locales debían presentar sus solicitudes de transferencia. Cabe resaltar que la intención de esta etapa

EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN TUVO COMO OBJETIVO ASEGURAR QUE SE HUBIERA PRODUCIDO UN FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN LOS NIVELES DE GOBIERNO REGIONAL Y LOCAL, COMO PASO PREVIO A LA TRANSFERENCIA EFECTIVA DE COMPETENCIAS. SIENDO ASÍ, RESULTA RAZONABLE PENSAR QUE ALGUNAS REGIONES AVANZARAN MÁS RÁPIDO QUE OTRAS.

era que el Gobierno Nacional organizara progresivamente la transferencia de funciones y competencias, y que los gobiernos regionales y locales solicitaran la transferencia de competencias según sus capacidades reales.

3. Capacitación y asistencia técnica

La suscripción de los convenios de capacitación y asistencia entre los sectores y los gobiernos regionales y locales en el Sistema de Acreditación tenía por finalidad fortalecer las capacidades de estos gobiernos para asumir las funciones a ser transferidas desde el Gobierno Nacional.

4. Certificación

La certificación consistía en la verificación del cumplimiento de los requisitos generales (Congreso de la República, 2004), los requisitos específicos y los indicadores de gestión exigidos a los gobiernos regionales y locales. Los requisitos generales hacían referencia a los documentos de organización y planificación de los gobiernos regionales y locales, como al Plan de Desarrollo Regional Concertado, Plan de Desarrollo Institucional, Plan Anual y Presupuesto Participativo, el Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión, los documentos de gestión, entre otros. Por otro lado, los requisitos específicos son aquellos propuestos por cada sector respecto de cada función a ser transferida y deben fijarse tomando en cuenta los siguientes criterios: i) formación y capacitación de los recursos humanos; ii) infraestructura necesaria; y, iii) normatividad administrativa en términos de organización.

5. Acreditación

La acreditación debía producirse una vez efectuada la certificación de los gobiernos regionales y locales. Consistía en la acción formal que determinaba la procedencia o improcedencia para que se realizara la transferencia de competencias en función a las capacidades de los gobiernos sub nacionales.

6. Efectivización

La efectivización consistía en la formalización de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales. En esta fase se definía la transferencia de los recursos humanos, logísticos y presupuestales asociados a las funciones que se transfieren, en observancia del principio de provisión.

El sistema de acreditación tuvo como objetivo asegurar que se hubiera producido un fortalecimiento de capacidades en los niveles de gobierno regional y local, como paso previo a la transferencia efectiva de competencias. Siendo así, resulta razonable pensar que algunas regiones avanzaran más rápido que otras. Por lo tanto, implícitamente había una noción de velocidades diferenciadas, lo que se hubiera tenido que plasmar en disposiciones explícitas para mantener durante un tiempo un régimen mixto, en el cual determinadas funciones estuvieran efectivamente transferidas a algunas regiones y a otras no, por lo que el nivel central continuaba siendo responsable de su desempeño. Sin embargo, eso no se desarrolló en el modelo. En opinión de Raúl Molina, esta omisión ocasionó los problemas posteriores en el proceso de acreditación: *“Una de las principales trabas en materia de acreditación de capacidades es que no se pensó en una lógica de velocidad diferenciada por regiones, y cómo medir el desarrollo de capacidades”* (Molina, Ex Secretario de la Secretaría de Descentralización, 2013).

2.2.2. Conducción del proceso, articulación y coordinación para la gestión descentralizada

La Ley de Bases de Descentralización creó el Consejo Nacional de Descentralización para *“dirigir, monitorear y conducir el proceso con éxito, libre de presiones o injerencias políticas de cualquier tipo”* (Congreso de la República, 2002). Se le dio la naturaleza de organismo independiente adscrito a la

Presidencia del Consejo de Ministros, presidido por una persona designada por el Presidente de la República y conformado por dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de los Presidentes Regionales, uno de los Alcaldes Provinciales y uno de los Alcaldes Distritales. Otros planteamientos habían buscado una mayor independencia para este organismo y proponían que fuera presidido por un funcionario designado por el Congreso para que tuviera *“la fuerza moral que da la Representación Nacional.”* (Congreso de la República, 2002)

El Consejo Nacional de la Descentralización era el responsable de normar y monitorear las acciones y transferencias señaladas en cada una de las etapas del proceso. También era el responsable de la capacitación en gestión y gerencia pública a nivel regional y local. Debía encargarse, además, de la coordinación de los planes de desarrollo nacional, regional y local, canalizar la cooperación nacional e internacional, coordinar y articular las políticas y planes de gestión descentralizada. Adicionalmente, era responsable de brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones. Por último, tenía entre sus responsabilidades el desarrollo y conducción del sistema de información para el proceso de descentralización, y la promoción de la integración regional y su fortalecimiento.

La Ley de Bases de Descentralización también creó los consejos de coordinación regional y los consejos de coordinación local como espacios de coordinación y concertación entre los gobiernos descentralizados. La Ley Orgánica de gobiernos regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades establecen la composición, funciones y atribuciones de los consejos de coordinación.

La siguiente tabla resume las características de los consejos de coordinación regional, provincial y distrital.

TABLA 5:
CARACTERÍSTICAS DE LOS
CONSEJOS DE COORDINACIÓN
REGIONAL Y LOCAL

	REGIONAL	PROVINCIAL	DISTRITAL
FUNCIONES	<p>Emiten opinión consultiva sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto Participativo Anual. • Plan de Desarrollo Regional Concertado • Visión general y los lineamientos estratégicos de los componentes del PDCR. • Otras que le encargue o solicite el Consejo Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial. • Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional. • Proponer proyectos de co-financiación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales. • Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible. • Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital. • Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales. • Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos. • Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada. • Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal.
INTEGRANTES	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente Regional, quien lo preside. • Alcaldes Provinciales. • Representantes de organizaciones de la sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde Provincial, quien lo preside. • Regidores provinciales. • Alcaldes Distritales. • Representantes de organizaciones de la sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde Distrital, quien lo preside. • Regidores distritales. • Alcaldes de Centros Poblados. • Representantes de las organizaciones sociales.

	REGIONAL	PROVINCIAL	DISTRITAL
PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL	<ul style="list-style-type: none"> • 60% alcaldes provinciales. • 40% sociedad civil (del cual el 30% debe corresponder a instituciones de empresarios y productores). 	<ul style="list-style-type: none"> • Los representantes de la sociedad civil son el 40% de la sumatoria del alcalde, regidores provinciales y alcaldes distritales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los representantes de la sociedad civil son el 40% de la sumatoria del alcalde, regidores distritales y alcaldes de centros poblados. • En caso no se cuente con centros poblados o el número sea inferior al 40%, los representantes de la sociedad civil serán el 40% del número legal de miembros del concejo municipal.
ELECCIÓN DE REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL	<ul style="list-style-type: none"> • Elegidos por delegados inscritos en registro respectivo. • Entre organizaciones a nivel regional y provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elegidos por delegados inscritos en el registro. • Entre organizaciones de nivel provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elegidos por delegados inscritos en el registro. • Entre organizaciones de nivel distrital.
DURACIÓN DEL CARGO	2 años	2 años	2 años
RÉGIMEN DE SESIONES ANUALES	<ul style="list-style-type: none"> • Por lo menos dos veces. • A convocatoria del Presidente Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por lo menos dos veces. • A convocatoria del Alcalde. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por lo menos dos veces. • A convocatoria del Alcalde.

Fuente: USAID Perú Prodescentralización 2005, a partir de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

2.2.3. Fortalecimiento de capacidades

Un principio contenido en el marco legal del proceso de descentralización es la gradualidad del proceso y la necesidad de fortalecer capacidades. Para la transferencia funcional y de recursos del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales, se requería fortalecer las capacidades existentes en cada región, a fin de preparar a los gobiernos regionales para recibir las competencias. Este fortalecimiento de capacidades debía partir de un estudio diferenciado por regiones para tener certeza acerca de cuáles eran las debilidades que requerían de soporte y fortalecimiento en cada uno de los gobiernos regionales.

Esto fue previsto por la creación del Sistema de Acreditación, el cual buscaba certificar las capacidades de gestión efectiva de los gobiernos descentralizados para, luego de ello, transferir funciones y competencias. Sin embargo, no se tenía claro cómo medir las capacidades, por lo que la certificación se basó en la reunión de múltiples documentos, resultando deficiente para el objetivo que buscaba.

Por otro lado, la legislación tenía previsto que el Consejo Nacional de Descentralización debía capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a los gobiernos sub nacionales. A partir de ello, se elaboró el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica, aprobado en 2004. Este tenía como objetivo dar soporte al proceso ordenado y gradual de transferencia de competencias y funciones, contemplando en sus inicios, acciones que iban más allá de capacitaciones a funcionarios, por etapas. Sin embargo, como se verá más adelante, esto no se cumplió en la práctica.

2.2.4. Descentralización fiscal

La contraparte importante en el contexto de la transferencia de competencias era el traspaso de recursos financieros, como respaldo para la asunción de las nuevas funciones conferidas a los gobiernos regionales. Los principios específicos de la descentralización fiscal fueron: la determinación de las competencias; la transparencia y predictibilidad; la neutralidad en la transferencia de los recursos; los requisitos del endeudamiento externo; y las reglas de la responsabilidad fiscal.

De todos estos principios, el de neutralidad fiscal resulta ser el más relevante. *“La neutralidad en la transferencia de los recursos implicaba que toda transferencia de competencias y funciones se haría conjuntamente con los recursos asociados y requeridos por ellas. Y, que toda transferencia de recursos estaría ligada necesariamente a una materia de competencia o función que también se transfiere”* (Zas, 2008). En pocas palabras, se debía establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno nacional a los gobiernos sub nacionales, con efectos fiscales neutros.

Era necesario garantizar el equilibrio macroeconómico, haciendo efectivo el principio de neutralidad fiscal. Según Carlos Casas: *“El Ministerio de Economía y Finanzas tenía grandes temores acerca de los riesgos fiscales. Las experiencias de Brasil y Argentina mostraban que la descentralización había causado en esos países crisis fiscales por el mayor gasto y endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Por ello, el borrador del Proyecto, escrito por Johnny Zas Friz con la intervención de Nelson Schack del Ministerio de Economía y Finanzas, contenía los “candados fiscales” para garantizar la estabilidad macroeconómica; el principio de la neutralidad fiscal; y la inclusión de los gobiernos regionales y locales en el Sistema Nacional de Inversión Pública”* (Casas, 2013).

Otra forma de financiamiento de recursos para los gobiernos regionales es el ejercicio de la potestad tributaria. La Constitución Política de 1993 no reconoció a los gobiernos regionales tal atribución, pero la Ley de Reforma Constitucional sí lo hizo, habilitando a las regiones a crear, modificar, y suprimir contribuciones y tasas o exonerar de éstas, dentro de sus circunscripciones y de acuerdo a Ley, en la misma línea que los gobiernos locales.

Otra arista importante es la creación de fondos como parte de los recursos financieros para las regiones.

El Fondo de Compensación Regional (FONCOR) que forma parte de los recursos financieros de los gobiernos regionales es regulado tanto en la Ley de Bases de la Descentralización como en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Este fondo inicialmente se conformaba por los recursos

LA LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES DISPUSO QUE EL FONCOR SE CONSTITUYERA INICIALMENTE CON EL 30% DE LOS RECURSOS GENERADOS POR CONCEPTO DE PRIVATIZACIÓN Y CONCESIONES. DICHS FONDOS DEBÍAN SER UTILIZADOS EN SU TOTALIDAD PARA FINANCIAR PROYECTOS DE INVERSIÓN REGIONAL QUE HAYAN CUMPLIDO CON LAS NORMAS PREVISTAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.

financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional y todos los proyectos de inversión pública de alcance regional en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, presentes en su circunscripción; y, los recursos provenientes de la privatización y concesiones, de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización. Respecto del FONCOR, la Ley de Bases de la Descentralización dispuso que dicho fondo se repartiría de forma proporcional con criterios de equidad y compensación, tomando en cuenta factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco y factores de desempeño en la ejecución de inversiones.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispuso que el FONCOR se constituyera inicialmente con el 30% de los recursos generados por concepto de privatización y concesiones. Dichos fondos debían ser utilizados en su totalidad para financiar proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas previstas en el Sistema Nacional de Inversión Pública.

También se creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) que estaba destinado a promover el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de desarrollo compartidos entre los distintos niveles de gobierno, cuya administración estaba a cargo de Consejo Nacional de Descentralización. Dicho fondo obtendría sus recursos del 30% de lo captado por el proceso de privatización, concesiones y otras modalidades contractuales vinculadas a la administración de activos de alcance nacional

propiedad del Estado; también podía recibir fondos provenientes de la cooperación no reembolsable y de operaciones de endeudamiento. El objetivo del FIDE era fomentar el desarrollo regional, la integración de las regiones y la realización de proyectos que involucren a varios niveles de gobierno. Cabe precisar que este fondo ha sido suprimido y en su lugar se ha creado el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) en el año 2007, existente hasta la actualidad.

En el año 2004 se creó el Fondo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), como un fondo intangible destinado a contribuir al desarrollo sostenible de los departamentos por donde pasan los ductos principales conteniendo los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56, mejorando el bienestar de las comunidades involucradas.

De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización, la asignación de ingresos debía realizarse por etapas. La primera etapa consistía en transferencias presupuestales y asignación de los recursos del FONCOR. La segunda etapa, transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional. En este marco, se dieron una serie de principios rectores para la asignación de recursos y una serie de requisitos condicionantes que los gobiernos regionales debían cumplir en cada etapa para la efectiva y eficiente asignación de recursos.

En los gobiernos locales está el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) creado por el artículo 86° del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, modificado por el artículo 31° del Decreto Legislativo N° 952. Es un fondo establecido en la Constitución Política, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país.

2.2.5. Regionalización y ordenamiento territorial

En Julio de 2004 se aprobó la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. A través de esta norma se buscó generar políticas de Estado orientadas a que los gobiernos regionales en funcionamiento ejecutaran acciones encaminadas a la integración física, económica, fiscal, cultural, social y política con otras regiones, para la conformación de regiones más grandes con el fin de promover el desarrollo económico (Consejo Nacional de Descentralización, 2006).

La conformación de regiones se daría por referéndum, de acuerdo al artículo 190 de la Constitución Política, en dos etapas diferenciadas. La primera etapa estaba programada para octubre de 2005 y las siguientes para los años 2009 y 2013. La segunda etapa se realizaría en las regiones una vez constituidas, para permitir a las provincias y distritos contiguos a otra región que –por una única vez- pudieran cambiar de circunscripción. El primer referéndum de esta etapa se realizaría en el año 2009 y el siguiente el 2013, junto con los procedimientos correspondientes a la primera etapa. Además, se estableció quiénes estaban habilitados para presentar iniciativas para la conformación de regiones, así como los habilitados para presentar iniciativas de referéndum para la integración de provincias y distritos.

Las propuestas para la conformación de regiones requerían de la presentación de un Expediente Técnico en el que se fundamentara la viabilidad de la región propuesta, que incluyera los criterios de: acondicionamiento territorial; integración vial y de comunicaciones; integración energética; competitividad y especialización; criterios poblacionales; capacidad de articulaciones entre los centros urbanos y sus entornos rurales; presencia de universidades; base tributaria; índice de desarrollo humano y potencialidades; y, las reglas fiscales.

Entre los incentivos para la conformación de regiones se establecieron los beneficios en el FIDE, el acceso a crédito internacional, el endeudamiento en créditos sin aval del Gobierno Nacional, el canje de deuda por inversión, la asignación de la recaudación de los impuestos internos, los convenios de autogravamen, y la bonificación en contratos y adquisiciones.

2.2.6. Democracia representativa y participación ciudadana

Como antecedente a la introducción de mecanismos de participación ciudadana que se buscaron institucionalizar en el modelo de descentralización, debe destacarse la ya mencionada integración del Congreso a partir del 2001, favorecida por la regla del distrito múltiple, en el que fueron miembros varios ex alcaldes provinciales. Muchos de ellos habían implementado en su experiencia municipal mecanismos de democracia participativa, por lo que buscaron implementarlos de manera obligatoria en los gobiernos regionales. Así lo indicó el ex congresista Herrera, quien durante su gestión como alcalde provincial de Ilo había puesto en práctica una política de diálogo y consulta con la población (Herrera E., 2013).

Adicionalmente, los esfuerzos por una mayor representatividad mediante la descentralización se vieron reflejados en la creación de las elecciones en el nivel regional en el año 2002. Las reglas de estas elecciones establecieron que el ganador se llevaría el mandato por mayoría simple -sin un porcentaje mínimo de votos- y obtendría automáticamente la mayoría de los miembros del Consejo Regional. Adicionalmente, tanto el Presidente como el Vicepresidente regional elegidos integraban y presidían este Consejo.

Respecto a la participación ciudadana, la descentralización trajo consigo la creación de nuevos mecanismos de democracia participativa. Estos mecanismos fueron: i) los planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo; ii) los consejos de coordinación regionales y locales; iii) las audiencias de rendición de cuentas; y, iv) las reglas establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2.2.7. Descentralización económica

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales atribuyó a los gobiernos regionales la competencia de promover las inversiones incentivando y apoyando las actividades del sector privado nacional y extranjero orientadas a impulsar el desarrollo de los recursos regionales.

LAL EY DE BASES DE DESCENTRALIZACIÓN SE LIMITÓ A SEÑALAR QUE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES ESTARÍAN SUJETOS AL CONTROL Y SUPERVISIÓN PERMANENTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL. ADEMÁS, SE DIO A LA CONTRALORÍA EL MANDATO DE ORGANIZARSE CON UNA ESTRUCTURA DESCENTRALIZADA Y DE ESTABLECER CRITERIOS MÍNIMOS Y COMUNES PARA LA GESTIÓN Y CONTROL DE LOS GOBIERNOS SUB NACIONALES.

En el 2003 se promulgó la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada para que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, promoviera la descentralización en la inversión. El fin era lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible de cada región en alianza estratégica entre los gobiernos regionales y locales, la inversión privada y la sociedad civil. Como parte de las funciones del gobierno nacional se dispuso la coordinación y compatibilización de los planes y prioridades de inversión de los gobiernos regionales y municipales, con el criterio de formación de corredores económicos, ejes de desarrollo y formación de macro regiones. Se dio como instrumentos formales para la participación de la inversión privada en proyectos públicos la venta de activos, concesiones, asociación en participación, contrato de gerencia, *joint venture*, *outsourcing*, y otros permitidos por ley.

Con esta norma se crearon las agencias de fomento a la inversión privada dándoles una serie de funciones en tanto entes especializados en la materia. Se incluyó el Banco Regional de Proyectos para contar con información económica y estadística sobre las regiones, las ideas e iniciativas de proyectos regionales, información de todos los proyectos de inversión pública, entre otros. PROINVERSION jugaría el rol de asistencia técnica para los gobiernos regionales y locales en los procesos de inversión privada.

El factor central en la normativa antes mencionada fue incentivar la competitividad. Se trasladaron los conceptos y figuras existentes en el sector privado en materia de inversión hacia el sector público (en el marco de

una economía de libre mercado), con el fin de atraer la inversión privada a las regiones y municipios. La Ley de Bases de la Descentralización también incluye como un objetivo presente, a nivel económico, a lo largo del proceso de descentralización *“el desarrollo de la competitividad de las distintas regiones y localidades”* (Congreso de la República, 2002).

2.2.8. Descentralización y control gubernamental

La Constitución sujeta a los gobiernos regionales a la Contraloría General de la República, a la cual le encarga organizar un *“sistema de control descentralizado y permanente”*.

La Ley de Bases de Descentralización se limitó a señalar que los gobiernos regionales y locales estarían sujetos al control y supervisión permanente de la Contraloría General de la República en el marco del Sistema Nacional de Control. Además, se dio a la Contraloría el mandato de organizarse con una estructura descentralizada y de establecer criterios mínimos y comunes para la gestión y control de los gobiernos sub nacionales.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República emitida en 2002, detalló las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República como ente técnico rector de dicho Sistema. Entre las entidades sujetas a control por el Sistema se encuentran los gobiernos regionales y locales (Congreso de la República, 2002).

2.2.9. El modelo resultante

A pesar de que la reforma no tuvo como base un modelo conceptual, ni hubo un documento que diera consistencia a la legislación, *a posteriori* es posible reconstruir el modelo implícito que estuvo detrás de la legislación inicial que diseñó el proceso. Para estos efectos, se considera como legislación inicial cuatro leyes: la Ley de Reforma Constitucional, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. El modelo implícito en esta legislación es el que se resume en el siguiente cuadro y que se comenta a continuación.

TABLA 6: FINALIDAD Y COMPONENTES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL 2002 SEGÚN LA NORMATIVA APROBADA ENTRE EL 2002 Y 2004²¹

FIN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN		
<p>“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”. <i>Ley de Bases de la Descentralización Ley N° 27783 art. 3</i></p>		
Componentes	Disposiciones	Base legal
<p>Inmediata constitución de gobiernos regionales con autonomía política en los existentes departamentos, en sustitución de los consejos transitorios de administración regional, y posterior conformación de regiones. <i>LRC art.190/ LBD Ley N° 27783 art. 30.1/LOGR Ley N° 27867, Tercera Disposición Transitoria</i></p>	<p>Elección directa de autoridades regionales.</p>	<p>LER Ley N° 26864 art. 5</p>
	<p>Diseño presidencialista para facilitar la gestión.</p>	<p>LOGR Ley N° 27867 art. 11</p>
<p>Transferencia progresiva y ordenada de funciones desde el Gobierno Nacional a gobiernos regionales y locales. <i>LBD Ley N° 27783 art. 1 / LORG Ley N° 27867 art. 81</i></p>	<p>Clasificación de competencias compartidas, exclusivas y delegables.</p>	<p>LBD Ley N° 27783 art.13 / LOGR art. 9 y 10</p>
	<p>Establecimiento del principio de neutralidad fiscal en la transferencia de los recursos.</p>	<p>LBD Ley N° 27783 art. 5 / LOGR art.5</p>

²¹ Abreviaciones:

LRC: Ley de la Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización

LER: Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683

LBD: Ley de Bases de la Descentralización

LOGR: Ley Orgánica de gobiernos regionales

LOM: Ley Orgánica de Municipalidades

LMPP: Ley Marco del Presupuesto Participativo

Componentes	Disposiciones	Base legal
Promoción de los mecanismos de participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social. <i>LBD Ley N° 27783 art. 6 y 17</i>	Restablecimiento de la vigencia de la Ley N° 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.	
	Elaboración de planes de desarrollo concertado con la sociedad civil.	LRC art.192 y 195 / LBD Ley N° 27783 art.35 y 42 / LOGR Ley N° 27867 art. 11-B / LOM Ley N° 27972 art.9 y 97
	Consejos de Coordinación Regional y Local con participación de la sociedad civil.	LRC art.191/ LOGR art.11 / LOM Ley N° 27972 art. 97 / LMPP Ley N° 28056 art. 4
	Presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión.	LBD Ley N° 27783 art. 20/ LOGR Ley N° 27867 art. 11 / LOM Ley N° 27972 art. 53/ LMPP Ley N° 28056 Principio Rector 1 y art. 8
	Garantías al acceso a la información pública y creación de espacios y mecanismos de transparencia, control, evaluación y rendición de cuentas.	LBD Ley N° 27783 art. 17 / LOGR Ley N° 27867 art. 7 / LOM Ley N° 27972 art. 9 / LMPP Ley N° 28056 art. 9, 10, 11 y 12 / LTAIP Ley N° 27806 art. 20

Fuente: Normas legales. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

El artículo 3 de la Ley de Bases de la Descentralización expresa la finalidad de la reforma con la siguiente fórmula: “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”. La palabra “mediante” implica que ese desarrollo integral, armónico y sostenible del país será logrado a través de una reforma del Estado, que, por un lado, dé lugar a una separación de competencias y funciones, y, de otro, permita el ejercicio del poder de manera equilibrada entre los tres niveles de gobierno. Los componentes básicos de la reforma, alrededor de los cuales se organizan prácticamente todas las medidas subsiguientes son tres.

EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EXPRESA LA FINALIDAD DE LA REFORMA CON LA SIGUIENTE FÓRMULA: “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”.

- **Inmediata constitución de gobiernos regionales con autonomía política en los existentes departamentos, en sustitución de los consejos transitorios de administración regional, y posterior conformación de regiones.** La elección de autoridades regionales para los existentes departamentos fue la pieza fundamental del proceso de regionalización²². Las normas y las declaraciones de los congresistas promotores plantean la inmediata elección de autoridades como el primer paso hacia una regionalización futura. Así, al sustentar el proyecto de Ley de Bases de Descentralización, el presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso, Congresista Guerrero Figueroa indicó que: *“el proceso de regionalización se inicia sobre la base de los actuales departamentos (...) Pero el objetivo fundamental es promover la conformación de macro regiones, que tendrán mayores facultades e incentivos especiales para ser sostenibles y eficaces. De esta manera, podrán ser verdaderos polos económicos de desarrollo. Porque ustedes saben que un objetivo central de la descentralización es justamente luchar contra la pobreza y generar el empleo en el interior del Perú”* (Congreso de la República, 2002).

Esta idea de formar regiones más grandes, a las que se atribuía cualidades ambiguas, tales como *polos de desarrollo y económicamente*

²² El nuevo texto del artículo 190 de la Constitución, aprobado por la Ley N° 27680, establece: “El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos regionales en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales”.

sostenibles, se plasmó en la Ley de Bases de la Descentralización con la siguiente fórmula: *“Las regionalización se orienta a la constitución de regiones sostenidas, en base el sistema de cuencas y corredores económicos naturales, articulación espacial, infraestructura y servicios básicos, generación efectiva de rentas, y que reúnan los requisitos y elementos señalados en el artículo 28 y 29 de esta ley”* (Congreso de la República, 2002).

El artículo 28 define a las regiones como las *“unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales”*. Estas regiones ideales se tendrían que conformar más adelante, con la fusión de circunscripciones departamentales colindantes, según lo dispuesto por el artículo 29.

Así, la principal pieza del modelo consistía en una disposición transitoria: convertir a los existentes departamentos en regiones temporales, para que luego se conformaran las verdaderas regiones.

Con el fin de conferir a las regiones-departamento de autonomía política, se dispuso el sufragio directo para la elección de las autoridades. Y para dotarlas de manera inmediata de presupuesto, personal e instalaciones, se les transfirió a los existentes consejos transitorios de administración regional²³.

Para facilitar la gestión de las regiones, se diseñó un régimen de gobierno de corte presidencialista, con una instancia ejecutiva (el Presidente) y un órgano normativo y fiscalizador (el Consejo Regional) (Congreso de la República, 2002), ambos elegidos en la misma oportunidad y por igual periodo.

²³ La Tercera Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece: *“Los gobiernos regionales una vez instalados, inician el ejercicio de sus competencias exclusivas asignadas por Ley. Culminan la recepción de todos los activos, pasivos, programas y proyectos de los Consejos Transitorios de Administración Regional de las respectivas regiones”*.

- **Transferencia progresiva y ordenada de funciones desde el Gobierno Nacional a gobiernos regionales y locales.**

El marco normativo adopta el carácter gradual de la descentralización administrativa y fiscal. En la presentación de los principios que orientan el proceso, la Ley de Bases de la Descentralización declara que éste “se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad” (Congreso de la República, 2002). En su exposición ante el Congreso, el principal autor del proyecto de Ley de Bases de la Descentralización defiende la gradualidad para asegurar la sostenibilidad y efectividad del proceso: “La historia y las experiencias de otros países aconsejan que el proceso debe ser gradual y por etapas. La secuencialidad óptima debe significar que la ejecución del proceso se realice sin prisa, pero a la vez sin la lentitud típica de una estructura burocrática y centralista” (Congreso de la República, 2002).

Esta disposición es reiterada por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: “El proceso de transferencia de competencias, funciones, atribuciones, así como de los recursos y presupuesto asignados al Gobierno Regional, es gradual y se realiza por etapas, conforme a lo establecido en la Ley de Bases de la Descentralización, la presente Ley Orgánica y las disposiciones que sobre el particular dicte el Poder Ejecutivo a través del Consejo Nacional de la Descentralización. El ejercicio de las funciones específicas indicadas en la presente Ley Orgánica se realizará respetando estas etapas” (Congreso de la República, 2002).

En el ámbito de los recursos, los actores de tendencia más moderada lograron que en la reforma constitucional se incluyera una disposición que fijara un porcentaje determinado del presupuesto a ser asignado obligatoriamente a los gobiernos sub nacionales²⁴. Posteriormente, los técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Presidencia del Consejo de Ministros incluyeron en la Ley de Bases de la Descentrali-

²⁴ El congresista Diez Canseco, por ejemplo, planteaba que no menos del 30% del presupuesto nacional debía ser asignado a los gobiernos regionales y gobiernos municipales.

zación y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales el principio de neutralidad fiscal.

La descentralización fiscal fue regulada posteriormente por el Decreto Legislativo 955, aprobado en febrero del 2004 a instancias del Ministerio de Economía y Finanzas para evitar riesgos fiscales. Esta norma supeditó la obtención de una mayor autonomía fiscal a la condición de que se hubiera conformado una región de acuerdo a los artículos 28 y 29 de la Ley de Bases de la Descentralización, es decir, solo las verdaderas regiones podían tener capacidades mayores, como: *“Transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del Gobierno Nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional”* (Congreso de la República, 2002).

Para muchos, esta norma mostraba que el gobierno detenía la descentralización, pues ya en la fecha de su aprobación podía preverse que sería muy difícil que se conformara una región verdadera. Otros, como Carlos Casas, consideran que la justificación de esta norma era que si en dos o más departamentos se expresaba la voluntad popular mayoritaria de unirse para conformar una región más grande, entonces existía compromiso y madurez que ameritara mayores responsabilidades.

- **Promoción de los mecanismos de participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social.**

En 1994 se promulgó la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Esta norma regulaba como derechos de participación ciudadana: la iniciativa de Reforma Constitucional, la iniciativa en la formación de leyes, el Referéndum, la iniciativa en la formación de dispositivos regionales y municipales. Además, se incluyó como derechos de control ciudadano: la revocatoria de autoridades, la remoción de las mismas y la demanda de rendición de cuentas. La Ley N° 27520, publicada en 2001, restituyó la plena vigencia de la Ley N° 26300 durante el gobierno de Alejandro Toledo.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN ESTABLECIÓ QUE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES SON COMPETENTES PARA FORMULAR Y APROBAR SUS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADOS CON LAS MUNICIPALIDADES Y LA SOCIEDAD CIVIL (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2002).

Por otro lado, la Reforma Constitucional en materia de descentralización estableció que los gobiernos regionales y locales son competentes para formular y aprobar sus planes de desarrollo concertados con las municipalidades y la sociedad civil (Congreso de la República, 2002), y la Ley de Bases de la Descentralización definió como competencia exclusiva de los gobiernos regionales la de formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región. Lo mismo se aplica para los gobiernos municipales (Congreso de la República, 2002).

Asimismo, la Ley de Bases de la Descentralización señaló la obligación de los gobiernos regionales y locales de promover la participación ciudadana, permitiendo su intervención en los planes de desarrollo y presupuestos, así como en la gestión pública de acuerdo a ley. Se contempló también la relevancia que para tales fines tiene el acceso a la información pública y la necesidad de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control y evaluación de cuentas (Congreso de la República, 2002).

En cuanto a la elaboración de los planes de desarrollo concertados con la sociedad civil, se atribuyó a los Consejos de Coordinación Regional la función de emitir opinión consultiva, así como la de concertar la visión general y de los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional. Esto ha sido normado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Similares atribuciones han sido previstas para el Concejo Municipal y el Consejo de Coordinación Local Provincial a nivel de los gobiernos municipales.

Tanto los gobiernos regionales como los gobiernos locales se rigen por presupuestos participativos anuales, que son instrumentos de administración y gestión. Estos se formulan y ejecutan según la ley y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. Respecto de la participación ciudadana en el proceso de programación participativa del presupuesto, la Ley Marco del Presupuesto Participativo toma como instancias de participación al Consejo de Coordinación Regional, Local Provincial y Local Distrital. *“El presupuesto participativo permite determinar cuánto se tiene, cuánto repartirán, y cuánto deben gastar. Lograr que la gente participe es un tema de liderazgo político. Estos mecanismos se distorsionan cuando se estandarizan frente a una gran heterogeneidad entre las diferentes jurisdicciones”* (Herrera E., 2013).

Adicionalmente, los gobiernos regionales y locales deben promover el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la sociedad civil en la programación del presupuesto, y en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. Ambos gobiernos, para el proceso de programación participativa del presupuesto, deben tomar como base el plan de desarrollo concertado, como instrumento orientador de inversión, asignación y ejecución de los recursos, así como de la gestión individual y colectiva de las organizaciones sociales, y de los organismos e instituciones públicas o privadas promotoras del desarrollo²⁵.

A nivel de los gobiernos municipales corresponde a los concejos municipales aprobar los espacios de concertación y participación vecinal. La norma especial del presupuesto participativo establece que son mecanismos de vigilancia del mismo los que permiten el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades.

²⁵ Esta idea está establecida en los artículos de las siguientes leyes: artículo 20 de la Ley de Bases de la Descentralización; artículo 11 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; artículo 53 de la Ley Orgánica de Municipalidades; y artículo 1 y 8 de la Ley Marco del Presupuesto Participativo.

- **La pieza ausente en el diseño: cambio de rol del Poder Ejecutivo**

Lo que quedó fuera del modelo fue el rol del Poder Ejecutivo, cuya organización y funciones y sus atribuciones sobre los sistemas administrativos y funcionales fueron temas postergados hasta la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La Ley de Bases de la Descentralización se limitó a enumerar vagamente las competencias exclusivas del Gobierno Nacional, dentro de las cuales se incluyó la de diseñar *políticas nacionales y sectoriales*. No se trató de algo inadvertido, puesto que durante el debate parlamentario de la Ley de Bases de la Descentralización algunos congresistas plantearon la necesidad de reformar también a los ministerios, como el Congresista Valencia Dongo: *“hay que reducir el aparato burocrático de los actuales ministerios que hoy representan una carga. Los ministerios tomaban todas las decisiones. ¿Qué van a hacer ahora si solo tienen que normar, vigilar y controlar? Tiene que haber una reforma del Estado. No podemos permitir que se mantengan esos 17 ministerios”* (Congreso de la República, 2002). Los promotores del proyecto calmaban estas preocupaciones con respuestas que aludían a la futura ley orgánica del Poder Ejecutivo.

El marco normativo inicial tampoco definió la situación de las Direcciones Regionales Sectoriales. Como se indicó en líneas precedentes, los consejos transitorios de administración regional fueron convertidos en las estructuras administrativas y presupuestales de las primeras regiones-departamento, pero, aparentemente, en la primera etapa del diseño, se olvidó que las direcciones regionales sectoriales estaban asignadas a los consejos transitorios de administración regional desde el fallido proceso de regionalización del 89-91.

Solo a finales del 2002, con la Ley N° 27902 estos temas recibieron algún tratamiento. Así, la modificación al artículo 45 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales extendió la noción de la competencia de dictar políticas nacionales y sectoriales del Gobierno Nacional: *“Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales”* (Congreso de la República, 2002).

En cuanto a la situación de las direcciones regionales sectoriales, la misma ley introdujo una disposición transitoria a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para dar continuidad a la duplicidad de jerarquías que existía durante los consejos transitorios de administración regional: *“los directores regionales son responsables de la implementación y ejecución de las políticas nacionales sectoriales y de las políticas regionales sectoriales en el ámbito regional. Están bajo la dirección del Sector y de la Gerencia Regional correspondiente, respectivamente, ante quienes dan cuenta de su gestión”*.

2.3. Actores involucrados en el diseño

La presente sección presenta un mapeo esquematizado de los actores que permite identificar fácilmente a los protagonistas del diseño del proceso, establecer sus objetivos y caracterizar su poder e interés. La siguiente tabla resume a los actores que participaron en la etapa de diseño (2002-2004) y sus objetivos en relación al proceso de descentralización.

TABLA 7:
MAPEO DE ACTORES

GRUPO	ENTIDAD	OBJETIVOS
Congreso de la República	Comisión de Descentralización y Regionalización	Preparar los proyectos de ley en materia de descentralización y regionalización, y buscar consensos entre las fuerzas políticas y entre el Congreso y el Ejecutivo en torno a sus propuestas.
	Comisión de Gobiernos Locales	Preparar los proyectos de ley relacionados los gobiernos locales, y buscar consensos entre las fuerzas políticas y entre el Congreso y el Ejecutivo en torno a sus propuestas.
	Pleno	Aprobar el marco legal necesario para impulsar el proceso de descentralización.

GRUPO	ENTIDAD	OBJETIVOS
Presidencia del Consejo de Ministros	Consejo Nacional de Descentralización	Desarrollar legitimidad, poder y capacidad técnica para conducir la fase inicial del proceso de descentralización y trazar los lineamientos necesarios para viabilizar el proceso de regionalización.
Gobiernos descentralizados	Autoridades regionales	Conseguir, en el corto plazo, autonomía política, administrativa, económica y social para el desarrollo de su región.
	Autoridades locales	Mantener y ampliar su autonomía política, administrativa, económica y social para el desarrollo de su localidad.
Ministerios	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Asegurar la estabilidad macroeconómica a través del principio de neutralidad fiscal y el manejo centralizado de los recursos del Estado.
	Ministerio de Salud (MINSA)	Clarificar sus competencias sectoriales y prepararse para pasar de la desconcentración a la descentralización de funciones.
	Otros ministerios	Evitar transferencias aceleradas de funciones.
Entes rectores de los Sistemas Administrativos	Oficina de Programación de Inversiones	Regular los proyectos de inversión pública de los gobiernos descentralizados.
	Dirección General de Presupuesto Público	Programar, dirigir, coordinar y controlar la gestión de las transferencias a los gobiernos sub nacionales.

GRUPO	ENTIDAD	OBJETIVOS
Órganos Constitucionales Autónomos	Contraloría General de la República	Fiscalizar la gestión de los 3 niveles de gobierno.
	Tribunal Constitucional	Defender el principio de supremacía constitucional, cuidando que las leyes o actos de los órganos del Estado no socaven la disposición de que es un Estado unitario y descentralizado.
	Defensoría del Pueblo	Acompañar y supervisar el proceso de descentralización y modernización del Estado, formulando recomendaciones y propuestas que contribuyan a conseguir los fines que los orientan.
Organismos Públicos Descen- tralizados	SUNAT	Mantener el control de la recaudación tributaria en el nivel central.
Entidades re- presentativas de los gobiernos locales	Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)	Velar por la defensa y consolidación de la autonomía, funciones y competencias municipales, y coadyuvar con el proceso de descentralización.
	Red de Municipa- lidades Urbanas y Rurales (RE- MURPE)	Fortalecer las capacidades locales de gestión, facilitar la promoción del desarrollo local, canalizar las demandas de las municipalidades, y articular las redes regionales y territoriales, incidiendo en la formulación de políticas públicas.

GRUPO	ENTIDAD	OBJETIVOS
Organismos Cooperantes	Banco Mundial	Brindar asistencia técnica y financiera al Estado peruano con el fin de optimizar el proceso de descentralización.
	Banco Interamericano de Desarrollo	
	Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ	
	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID	
	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD	
	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID	
Sociedad civil	Red Perú	Impulsar el proceso de descentralización, y apoyar el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el marco legal.
	Propuesta Ciudadana	
	Cadena Nacional de Radios	

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

2.4. Conclusiones específicas

- Con la aprobación del marco legal se dio inicio al proceso de descentralización. Durante el año 2002, el Congreso aprobó el marco normativo que estableció las definiciones básicas y las grandes líneas de diseño del proceso. Otras leyes aprobadas durante los años 2003 y 2004 ajustaron y complementaron el diseño inicial, y solo en el año 2007 se completó el marco normativo con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- En el diseño inicial se hizo énfasis en la gradualidad, el fortalecimiento de capacidades y la prudencia fiscal. La transferencia de funciones debía ejecutarse de manera ordenada y por etapas. En una primera etapa, luego de constituidos los gobiernos regionales sobre los departamentos existentes, éstos debían asumir las funciones de los CTAR. En una segunda etapa, se debía promocionar la creación de regiones más amplias mediante la integración de departamentos, previa aprobación por referéndum. En una tercera etapa debían iniciarse las transferencias de funciones desde el nivel central hacia los gobiernos regionales, según los Planes Anuales de Transferencias y previa capacitación, certificación y acreditación de los gobiernos descentralizados. Las primeras funciones en ser transferidas serían las relacionadas a la regulación de actividades productivas y solo en una cuarta etapa se transferirían las funciones en materia de Salud y Educación. Sin embargo, se empezó el proceso de transferencia por dichas materias sin que necesariamente los gobiernos regionales estuvieran acreditados y preparados para recibirlas. En materia fiscal, la transferencia de la potestad tributaria se condicionó a la conformación de regiones aprobada por referéndum.
- Aunque el diseño del proceso no partió de un estudio conceptual, *a posteriori* es posible reconstruir el modelo implícito que orientó la legislación, que se desarrolló sobre tres piezas fundamentales: i) la inmediata constitución gobiernos regionales con autonomía política sobre los existentes departamentos, puesto que los actores políticos consideraron que la elección de autoridades regionales era imprescindible para asegurar que el proceso fuera irrevocable; ii) la transferencia progresiva y ordenada de funciones; y, iii) la promoción de mecanismos de participación ciudadana. La pieza ausente del modelo fue el rol que correspondía al Poder Ejecutivo, cuya organización y funciones no se regularon hasta el año 2007.







Capítulo 3: El Marco de Análisis

EL PRESENTE CAPÍTULO CONSISTE EN UNA REVISIÓN DE MODELOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES que sirven como marco para el análisis de los avances realizados en temas claves en el proceso de descentralización en Perú.

3.1. El concepto de descentralización

Alexis de Tocqueville introduce en 1835 por primera vez la idea de que la descentralización es la forma más adecuada para el ejercicio de la democracia. Según la visión de Tocqueville, todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a uno superior (*subsidiariedad*).

Aproximación económica

A mediados del siglo XX aparece la aproximación económica a la descentralización que se plantea a partir del problema de la asignación para la provisión de servicios públicos. Charles Tiebout (1956) establece que el problema de provisión se reduce si los servicios públicos son provistos descentralizadamente, ya que las personas pueden trasladarse a las comunidades que mejor respondan a sus preferencias. Años más tarde, Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961), establecen que la descentralización es la mejor forma de provisión ya que los usuarios se pueden distribuir los costos entre sí porque existe mayor correspondencia con las preferencias de cada uno; siempre y cuando no haya economías de escala que justifiquen la centralización. Así, la provisión descentralizada sería más eficiente que la centralizada en la medida en que los límites jurisdiccionales descentralizados correspondan más adecuadamente a demandas territorialmente diferenciadas de lo que puede reflejar un proceso centralizado en el que se integran todas las preferencias independientemente de sus diferencias territoriales. El único límite de esta aproximación aparece cuando los beneficios obtenidos de la descentralización son inferiores a los generados por las economías de escala propias de una gestión centralizada (Finot, 2001).

Aproximación política

Eduardo Palma (1983) analizó cómo, en América Latina, los estados nacionales se han conformado a partir de un centro dominante, y establece que un Estado unitario puede también ser descentralizado, lo que le permite ampliar las oportunidades de participación política. Asimismo, Jordi Borja (1986) establece que la descentralización es progresista porque permite: (i) ampliar el campo de derechos y libertades, (ii) incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas, (iii) viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas. Para este autor lo fundamental de la descentralización sería viabilizar la participación. (Finot, 2001)

Aproximación administrativa

En 1989, Dennis Rondinelli observa que se había puesto en duda, en la mayoría de países en desarrollo, la capacidad de los gobiernos centrales para proveer los servicios públicos con eficiencia y equidad, y se planteaba que los gobiernos sub nacionales jugaran un rol más importante para estos propósitos. Según este autor, la descentralización es: *“la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”* (Rondinelli, 1989).

Resulta importante establecer una diferencia entre descentralización y desconcentración. Según Dolores Rufián y Eduardo Palma (1989), la diferencia se da básicamente a partir del origen del poder: en la descentralización, el poder es de los electores, y en la desconcentración, el poder continúa siendo de la autoridad central que los designó. En este sentido, descentralización se da cuando se transfiere competencias a órganos electos que cuentan con autonomía para el ejercicio de éstas (Finot, 2001).

3.2. El Estado moderno

El tipo de Estado que demandan los ciudadanos es aquel que cuenta con una gestión moderna orientada a resultados. Esto se logra cuando el Estado y sus entidades públicas están en capacidad de establecer políticas y objetivos claros, a nivel nacional, regional y local. Para ello, es necesario asignar adecuadamente los recursos presupuestales para asegurar una gestión eficiente que genere los resultados esperados (Hood, 1991). El Estado moder-

no es capaz de reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones de las entidades públicas sobre la base del análisis y la optimización de los procesos de producción que brinda la *“mayor satisfacción al ciudadano, al menor costo posible”* (Vries, 2010). Por otro lado, el Estado tiene que asegurar la transparencia, participación y colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de la entidad (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), 2006).

Los procesos de producción en el sector público son definidos como una secuencia de actividades que transforman un insumo en un bien o servicio, añadiendo valor en cada etapa de la cadena. Las organizaciones modernas estudian rigurosamente cómo optimizar, formalizar y automatizar cada uno de sus procesos internos a lo largo de la cadena de valor. Estos procesos son de dos tipos: los procesos clave y los procesos de soporte. Los procesos clave son los que resultan directamente de la producción de un bien o servicio, y los procesos de soporte son aquellos que sirven de manera transversal a todas las actividades, como la administración central, la gestión financiera, la gestión de la infraestructura, equipamiento y logística (Porter, 1985). En un modelo de gestión por resultados, ambos tipos de procesos son optimizados.

GRÁFICO 4:
EJEMPLO DE CADENA
DE VALOR



Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO ESTABLECE LA DINÁMICA DEL ESTADO PERUANO SIMILAR A UNA PIRÁMIDE DE TRES NIVELES EN LA CUAL, EL PODER EJECUTIVO, INCLUYENDO LOS ENTES RECTORES DE LOS SISTEMAS FUNCIONALES Y LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS, SE UBICAN EN EL PRIMER NIVEL YA QUE DICTAN LAS POLÍTICAS, PAUTAS Y NORMAS QUE SON DE CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO Y EN TODAS LAS ENTIDADES PÚBLICAS.

La optimización de los procesos de la cadena de valor son el resultado de estudios rigurosos y estructurados que deben identificar cuál es el bien o servicio que tienen que producir, y cuáles son las características o atributos de ese producto que más valora el ciudadano; así como cuáles son las operaciones necesarias para producir ese bien o servicio.

Además, un Estado Moderno es aquel que establece un Sistema de Monitoreo y Evaluación como *“procesos de recolección, organización y análisis de información que tienen por objetivo la identificación de cambios y tendencias, así como la identificación de procesos o fallas en el logro de objetivos en un momento del tiempo”* (Levinson, 1999). El análisis de cadena de valor permite establecer indicadores de desempeño y resultados que sirven para monitorear y evaluar si los insumos se están transformando en los productos demandados por los ciudadanos. Integrado a este sistema, el Estado moderno debe desarrollar un Sistema de Gestión del Conocimiento que permita obtener las lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos, y que establezca las mejores prácticas para el nuevo ciclo de gestión.

Todo ello es posible en un Estado unitario y descentralizado como lo es el Estado peruano según lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual busca satisfacer las necesidades de la población adaptando sus políticas a las diferentes condicionantes de cada espacio territorial, a través de gobiernos descentralizados autónomos en su ámbito de competencias, y sujetos a políticas y normas nacionales, por lo que no llegan a ser autarquías. Entonces, un Estado unitario y descentralizado es un Estado complejo e interdependiente de sus partes.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece la dinámica del Estado peruano similar a una pirámide de tres niveles en la cual, el Poder Ejecutivo, incluyendo los entes rectores de los sistemas funcionales y los sistemas administrativos, se ubican en el primer nivel ya que dictan las políticas, pautas y normas que son de cumplimiento obligatorio en los tres niveles de gobierno y en todas las entidades públicas.

Los ministerios, entes rectores de los sistemas funcionales, son los responsables de planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas del Estado en todos los niveles de gobierno.

Por su parte, los entes rectores de los sistemas administrativos son los responsables de regular la utilización de los recursos en las entidades públicas, asegurando que se manejen con eficacia y eficiencia. Además, son responsables de asegurar y promover el equilibrio entre la autonomía y el control necesarios para la adecuada gestión de los recursos humanos, los procesos de abastecimiento, el presupuesto, la tesorería, el endeudamiento, la contabilidad, las inversiones, el planeamiento, la defensa judicial, y los mecanismos de control, y para la modernización de la gestión pública, tomando en cuenta la heterogeneidad de las entidades y los niveles de gobierno.

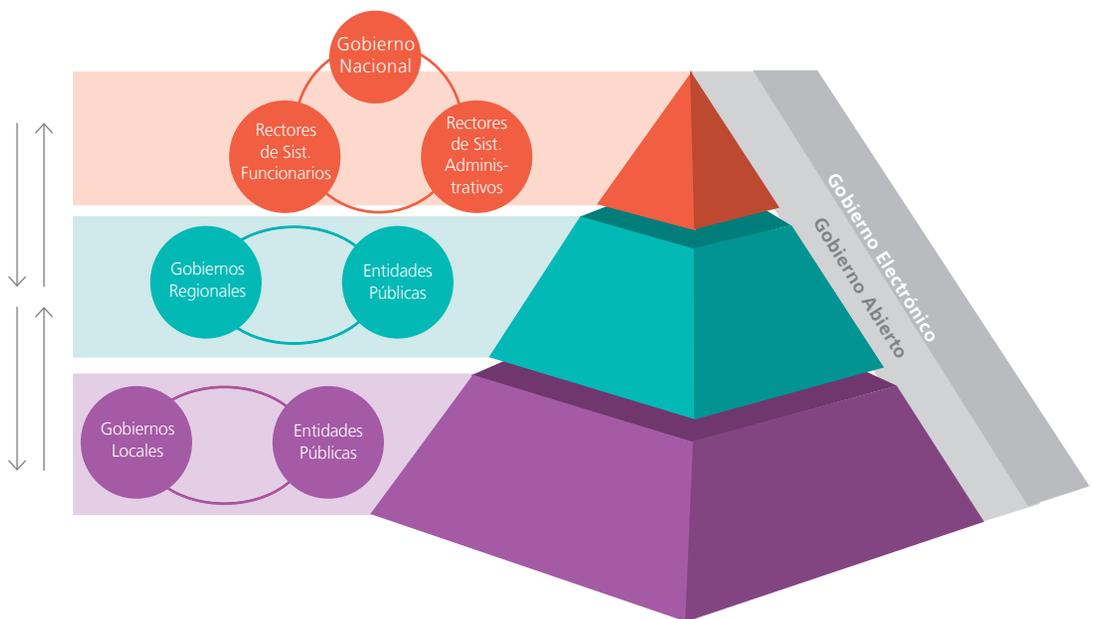
En el segundo y tercer nivel se ubican los gobiernos regionales y locales, respectivamente, así como todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno. Estos deben cumplir sus respectivas competencias y funciones tomando en cuenta y cumpliendo de manera obligatoria con las políticas, normas y pautas dictadas por los sistemas funcionales y los sistemas administrativos. Así mismo, deben desarrollar, en el marco de las atribuciones que les otorgan sus leyes orgánicas, las políticas, normas y lineamientos específicos de su jurisdicción.

Finalmente, el Estado unitario y descentralizado actúa acompañado de tres ejes transversales: el gobierno electrónico, el gobierno abierto y la articulación.

Los sistemas funcionales, los sistemas administrativos y las entidades públicas de los tres niveles de gobierno deben cumplir con sus competencias y gestionar sus funciones aprovechando las ventajas que brindan las tecnologías de información (TICs) para optimizar la accesibilidad, promover la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana, a fin de brindar de manera eficaz y eficiente servicios para todos los ciudadanos (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2005).

La articulación (representada por las flechas) entre los tres niveles de gobierno y entre los sistemas funcionales, los sistemas administrativos y las entidades públicas, es esencial para que el planeamiento estratégico institucional, el establecimiento del presupuesto y la gestión por procesos a lo largo de la cadena de valor se realice acorde con las políticas nacionales y sectoriales, y de acuerdo a la normativa y requerimientos dictados por los sistemas administrativos.

GRÁFICO 5:
EL ESTADO MODERNO



Elaboración AC Pública – APOYO Consultoría.

3.3. Desarrollo y medición de capacidades

3.3.1. El concepto de desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades se define como el proceso mediante el cual los individuos, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen sus capacidades para establecer y lograr sus objetivos a lo largo del tiempo. Se trata de un proceso de transformación basado en prioridades, políticas y resultados deseados (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008).

Las capacidades se dan y se deben enfocar desde tres niveles interdependientes:

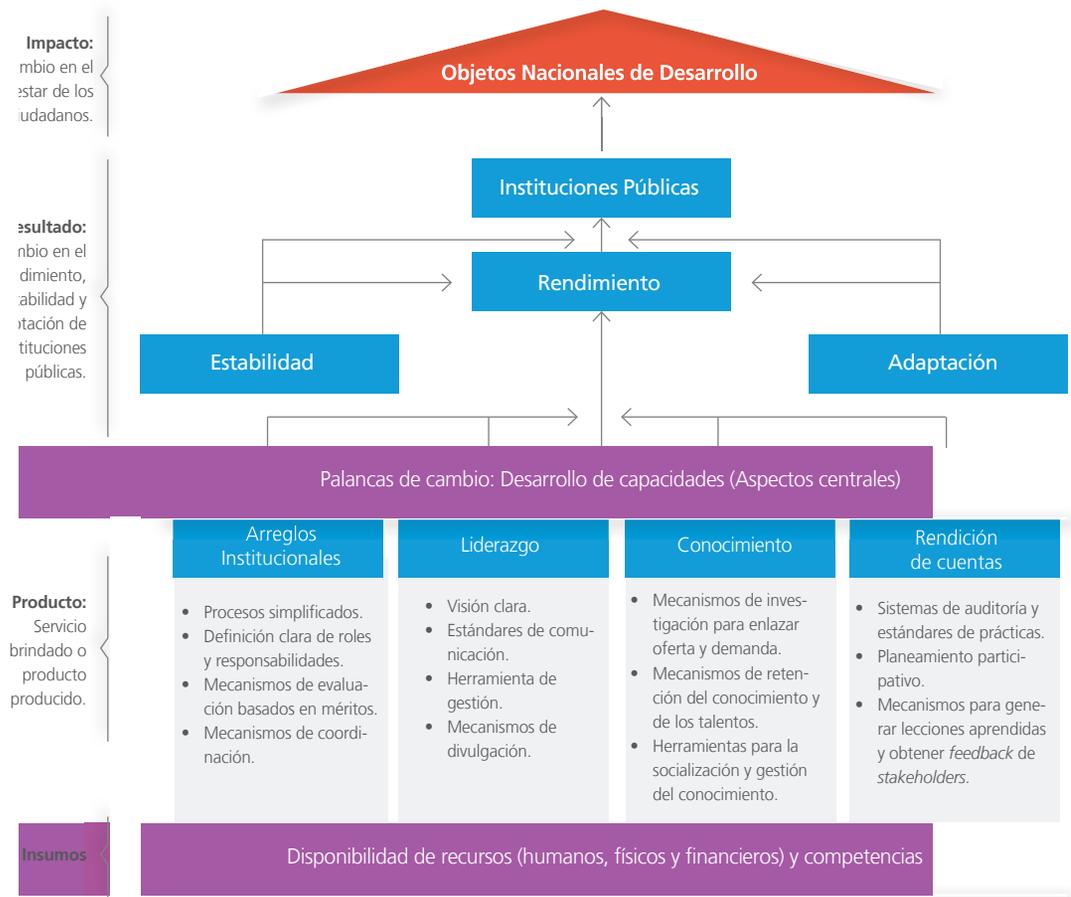
- Ambiental: sistema amplio en el que funcionan los individuos y las entidades. En este nivel establecer las reglas de juego como las políticas nacionales, la normatividad, las relaciones de poder, el compromiso civil, entre otros.
- Organizacional: compromete las políticas internas de una entidad, los arreglos, protocolos, procedimientos y marcos que permiten integrar las capacidades individuales, de manera que su desempeño en conjunto sea mayor a la suma de las partes.
- Individual: se refiere a las habilidades, experiencia y conocimientos del personal. Cada persona cuenta con una dotación mixta de capacidades para su desempeño. Dichas capacidades se adquieren por capacitaciones formales y educación o experiencia (Matachi, 2006).

3.3.2. Medición de las capacidades

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugiere que el proceso de medición de las capacidades se dé sobre la base de un enfoque sistemático por resultados. Los componentes clave de este enfoque son: planeamiento estratégico, producto, resultados e impacto. La aplicación de esta recomendación se explica a continuación:

- Planeamiento estratégico: proceso que debe identificar el impacto deseado, resultados y productos. En dicho proceso debe realizarse un balance de las necesidades inmediatas y futuras y alinear los arreglos institucionales con las metas de desarrollo. Para ello, es necesario que se incluyan consultas a stakeholders, de modo tal que se identifiquen los cambios esenciales para el logro de las metas propuestas.
- Medición del impacto: busca identificar el cambio en el bienestar general de las personas. Para ello, debe compararse el progreso frente a los objetivos de desarrollo nacionales. Usualmente son pocos y limitados los indicadores en este nivel.
- Medición de resultados: busca identificar el cambio en el desempeño, estabilidad y adaptabilidad institucional. En general, las instituciones que pueden formular políticas efectivas, brindar servicios de la manera más eficiente, sostener un nivel de desempeño adecuado en el tiempo y que pueden manejar los cambios en el entorno son aquellas que pueden generar un mayor impacto en el desarrollo.
- Medición del producto: las instituciones son más eficientes si tienen alineadas sus políticas, sistemas, procesos y mecanismos. En este marco, se dan mayores efectos en las instituciones que se enfocan en lo siguiente:
 - Arreglos institucionales: reforma institucional y mecanismos de incentivos para alinear intereses de los funcionarios y las entidades.
 - Liderazgo: desarrollo de liderazgo.
 - Conocimientos: educación, capacitación y aprendizaje.
 - Rendición de cuentas: mecanismos de accountability y diálogo. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD , 2010).

GRÁFICO 6:
MARCO CONCEPTUAL DEL
SEGUIMIENTO, MONITOREO Y
EVALUACIÓN DE CAPACIDADES



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD , 2010.
 Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Para la captura de los resultados de las medidas de desarrollo de capacidades, PNUD sugiere tres factores de medición de capacidad institucional, los cuales se exponen en la siguiente tabla.

TABLA 8:
FACTORES DE MEDICIÓN DE LA
CAPACIDAD INSTITUCIONAL

FACTORES DE MEDICIÓN	COMPONENTES	DESCRIPCIÓN
Desempeño institucional	Efectividad	Grado hasta el cual la institución cumple con sus objetivos o mandatos. Evaluarlo permite mejorar la calidad de las políticas, evaluando las necesidades de los beneficiarios y su implementación para un mejor manejo del talento de los recursos humanos.
	Eficiencia	Ratio de lo producido y los recursos invertidos. Algunos indicadores relacionados son el grado de claridad de roles o necesidades, aceleración en el ciclo del servicio.
Estabilidad	Institucionalización	Las expectativas, procedimientos y mecanismos de presentación de informes deben ser sistémicos antes que depender de medidas temporales o de personas específicas.
	Mitigación de riesgos	Los riesgos son referentes a diversas formas de corrupción, ausencia de participación de stakeholders, falta de datos para la toma de decisiones, daño a activos físicos, entre otros.
Adaptabilidad	Inversión en innovación	Cambios en políticas, prácticas y comportamientos para un mejor desempeño de forma sostenible. Puede tener que ver con adquisición de recursos o creación de mecanismos para inversión a futuro.
	Mejora continua	Examen, definición y alineación continua en respuesta a la realidad cambiante.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD , 2010.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

3.4. Regionalización

La estrategia central plasmada en el Plan Nacional de Inversión Descentralizada (PNID), consistía en *“la identificación y priorización, dentro del territorio nacional, de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo en los que se debería concentrar la inversión pública y privada durante los próximos 10 años. El mismo, clasificaba las áreas en:*

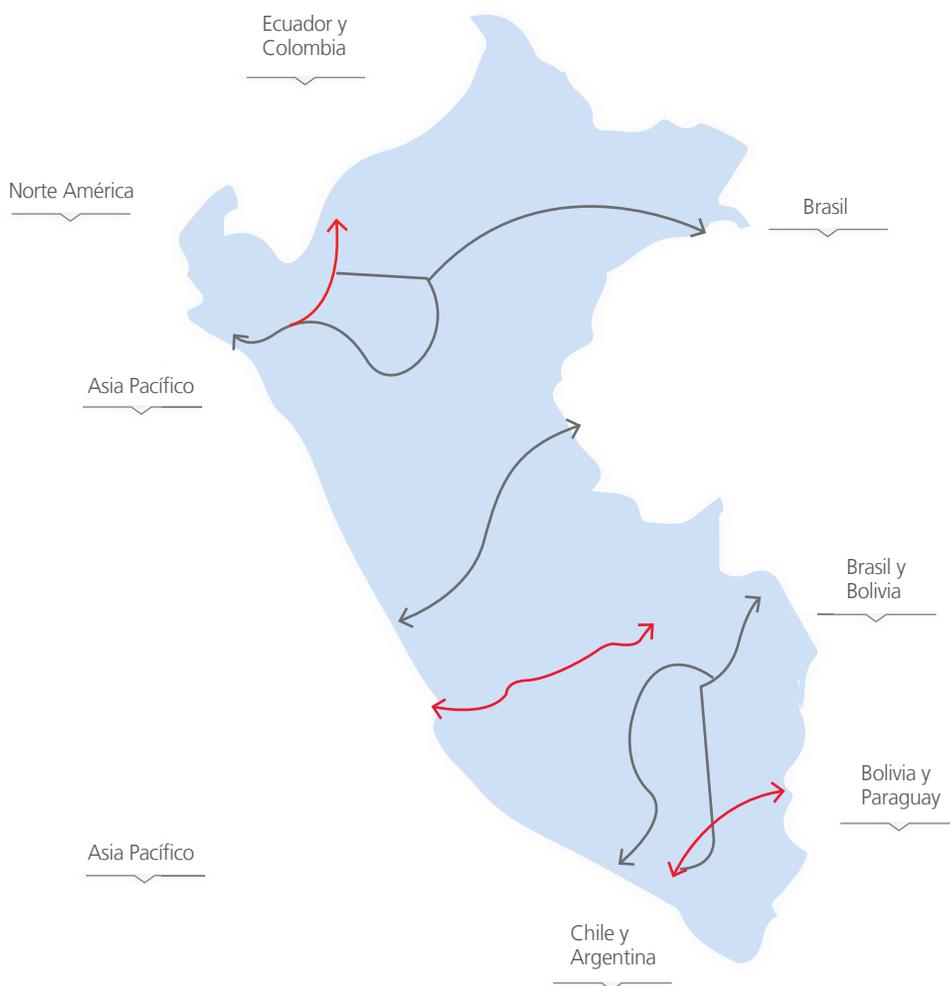
- *Corredores de integración económica, transversales a la Cordillera de los Andes que integren actividades y demandas regionales complementarias.*
- *Ejes económicos longitudinales, integrando producciones similares con el fin de generar economías de escala y niveles internacionales de competitividad.*
- *Circuitos económicos que integren centros urbanos y focos de producción, actualmente dispersos dentro de extensos territorios, como son la Sierra Sur, dominada por el altiplano, o el Oriente dominado por el llano amazónico.*

En la caracterización del territorio nacional, se identificaron los corredores naturales, 4 en total, y las cuencas y vertientes más importantes, 13 en total. Estas 17 unidades territoriales, que se superponen parcialmente, han servido de base para la construcción del modelo de estrategia de Desarrollo Territorial que sustenta al PNID. Para definir la estrategia de desarrollo territorial se ha considerado y analizado cada una de estas 17 unidades, habiéndose seleccionado a la mayoría” (Consejo Nacional de Descentralización, 2004).

Los corredores de integración económica eran rutas de integración territorial transversales a los Andes e incluían puertos, aeropuertos y terminales de transporte que abastecen o dan salida a la producción de estas áreas.

GRÁFICO 7:
CORREDORES DE
INTEGRACIÓN
REGIONAL

A. Corredores de integración económica transversales a la cordillera de los andes, los corredores integran actividades complementarias de las tres zonas naturales del país.

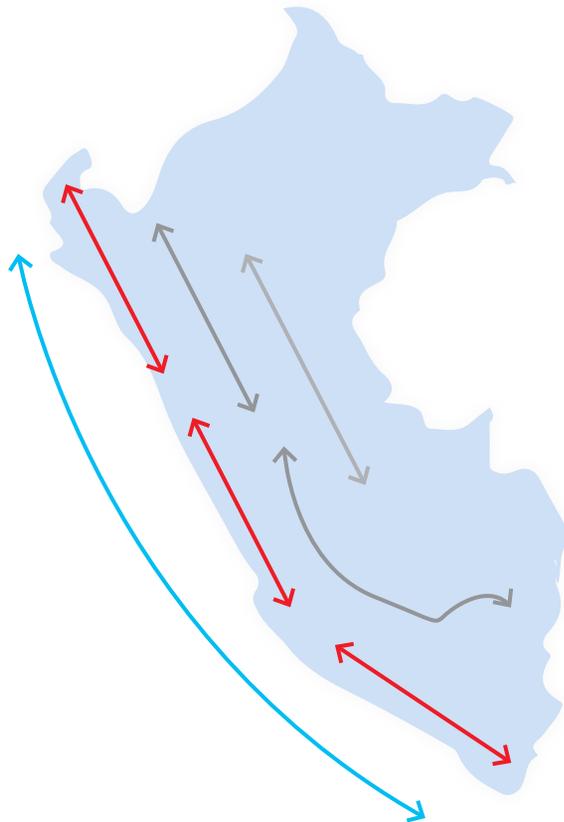


Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD , 2010.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Los ejes económicos longitudinales, estaban definidos como “*aquellos territorios continuos y homogéneos, paralelos a los Andes, que contengan recursos naturales y humanos en escala suficientes como para garantizar su autonomía económica y su especialización productiva y, de esta forma, presentar un potencial para posicionarse, en la actualidad o en el futuro, en los mercados nacionales y globales*” (Consejo Nacional de Descentralización, 2004).

GRÁFICO 8:
EJES DE INTEGRACIÓN REGIONAL

B. Ejes económicos longitudinales que integran zonas homogéneas, con actividades de producción similares. Esto genera economías de escala y altos grados de competitividad a nivel internacional.



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD , 2010.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Un aspecto importante de la descentralización es que el modelo buscaba que se conformen regiones que desarrollaran actividades productivas similares, impulsando la creación de conglomerados o redes que conlleven a lograr una mayor competitividad en la región. El Consejo Nacional de Descentralización sostenía que *“la integración geográfica, económica y política regional se constituyen como las condiciones iniciales necesarias para un proceso de desarrollo auto-sostenible”* (Consejo Nacional de Descentralización, 2005).

3.5. Descentralización fiscal

La literatura describe tres modelos principales en cuanto a política fiscal: (a) la política fiscal centralizada; (b) la descentralización fiscal parcial; y (c) la descentralización fiscal completa o total. Un modelo de descentralización fiscal completa reasigna el gasto y la recaudación de impuestos a los gobiernos sub nacionales (Bustad & Glimeus, 2011). Este movimiento surge de las ideas de Tiebout (1956), quien argumenta que el control local del gasto permite al sector público responder de manera más eficiente a la preferencia de los ciudadanos (Tiebout, 1956). Sin embargo, como Brueckner (2008) argumenta, en países en vías de desarrollo, un mayor grado de control por parte del Gobierno Nacional es común y recomendado por razones de capacidad y potencial de recaudación de impuestos a nivel sub nacional (Brueckner, 2008). En Perú se ha optado por un modelo de descentralización fiscal parcial, en donde se delega la facultad de gasto a los gobiernos descentralizados, basado en transferencias presupuestales y sin otorgarle a los gobiernos regionales la facultad de recaudar y usar impuestos (Bustad & Glimeus, 2011).

El proceso de transferencia de responsabilidad fiscal debe ser un proceso gradual, ya que mal ejecutado o apresurado podría tener más deméritos que méritos. En el Perú, al igual que en varios otros países en desarrollo, el Gobierno Nacional ha transferido funciones y recursos fiscales a los gobiernos regionales y reforzado los ingresos de los gobiernos locales. El primer paso ha sido dar a los gobiernos descentralizados la responsabilidad de tomar decisiones en inversiones. Se ha transferido la responsabilidad de gasto pero no el control sobre la recaudación de ingresos. Por ello, los gobiernos sub nacionales dependen de las transferencias intergubernamentales.

Desde un punto de vista teórico, esta dependencia generaría un manejo menos responsable del gasto, ya que las transferencias representarían un *soft-budget constraint* y conllevaría a la denominada ‘pereza fiscal’ en los gobiernos sub nacionales (Bird & Vaillancourt, 1998). Primero, según una línea de razonamiento, cuando los gobiernos descentralizados financian sus gastos mediante sus propios impuestos, la descentralización acerca al ciudadano a las decisiones de gasto de las autoridades regionales o locales. El Banco Mundial considera que esto resulta en mayor vigilancia en términos de asignación de recursos y un comportamiento fiscal más responsable (Litvack & Seddon, 1999). Por ende, esta teoría establece como deseable que la descentralización fiscal llegue al grado de autonomía fiscal para los gobiernos sub nacionales. Segundo, la ‘pereza fiscal’ es vista como el deterioro en la capacidad de generación recursos propios en los gobiernos descentralizados debido a la seguridad de la recepción de transferencias del gobierno central. Según esta línea teórica, las transferencias intergubernamentales actúan como desincentivo para el esfuerzo fiscal propio.

En ese sentido, los gobiernos regionales y locales, al ser financiados principalmente por transferencias, generarían una serie de problemas: (a) la ciudadanía tendría menos incentivos para controlar el gasto de sus autoridades locales; y (b) las autoridades sub nacionales contarían con incentivos para incrementar su gasto, lo que vendría a ser un ‘soft-budget constraint’, ya que confían que el gobierno central cubrirá sus necesidades. Por otro lado, cuando los gastos locales son financiados principalmente por impuestos locales, surge un vínculo claro entre el contribuyente (tax-payer) y las decisiones de gasto de la autoridad local (Bustad & Glimeus, 2011). Podría decirse que esto conlleva a un mejor control, causando que el tamaño del sector público descentralizado se armonice con la preferencia de los ciudadanos. Por ende, esta línea teórica sostiene que un modelo basado en transferencias no acercaría los temas presupuestales a la ciudadanía.

Es importante reconocer que estos modelos teóricos funcionan en aislamiento, en base a supuestos y no toman en cuenta la presencia de ciertos mecanismos (ejemplos: presupuesto por resultados, presupuesto participativo, entre otros) que regulan y rinden cuenta de las actividades presupues-

tales de los gobiernos. Asimismo, es importante reconocer que no existe una fórmula universal para la descentralización fiscal, y el proceso se debe abordar desde la situación de cada país. Una de las principales razones que Brueckner (2008) propone como sustento para que los países en desarrollo opten por un modelo fiscal en base a transferencias, es la limitada capacidad de cada región para cubrir sus propios gastos.

Por ello, la realidad peruana no encaja con un modelo de descentralización fiscal completa. Las condiciones económicas son tan heterogéneas que se crearían grandes disparidades si cada departamento pudiera financiar sus gastos con sus propios recursos. Lima concentra gran parte de actividades financieras, comerciales, de servicio, y construcción. Adicionalmente, gran parte de los domicilios fiscales de las empresas, independientemente de su zona de operación, se encuentra en Lima (concentrando el 80% de los ingresos tributarios). Por ello, Lima genera una mayor recaudación. Asimismo, el mayor ingreso y gasto per cápita se concentran en Lima, lo que exacerba la recaudación por impuesto a las ventas (IGV) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). Por su parte, la mayor cantidad de regiones tiene a la agricultura como actividad económica principal y además presentan menores ingresos per cápita por lo que la disposición a pagar es menor.

En el año 2009, la ANGR elaboró un mapa tributario del país (ver Anexo 4). El mapa tributario es una herramienta que permite cuantificar la capacidad generadora de ingresos tributarios de una determinada región (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2009). En otras palabras, permite definir el posible monto que podría recaudarse en cada jurisdicción. El mapa elaborado por la ANGR (basado por partes en estimaciones) indica que al comparar los tributos internos en relación al mapa tributario estimado del 2007, la participación de Lima y Callao en cuanto a actividad económica se reduce considerablemente a 39%. Cuando se incluye la tributación aduanera, la participación de Lima incrementa a 51%, lógicamente, debido a que la mayor parte de importaciones pasan por la capital. Se puede concluir que dentro de 40% y 50% de la participación tributaria es atribuible a Lima y Callao.

Una vez comparado el mapa tributario con el gasto público descentralizado, se nota que solo cinco departamentos cuentan con superávit fiscal que les permitiría financiar los gastos que implicaran las funciones que podrían asumir. Es importante resaltar que solo Lima se encontraba en una posición sostenible (superávit relativo: 17.34) en el año 2007, ya que los departamentos de Arequipa (4.32) y Pasco (1.41) que les sigue tienen un superávit más reducido. Así se puede llegar a dos conclusiones: (1) que la gran mayoría de departamentos no se encuentran en una posición que les permite financiar sus gastos solamente con sus ingresos, y (2) que un sistema en donde los ingresos son completamente descentralizados, crearía fuertes desequilibrios fiscales (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2009). Igualmente, este análisis sirve para consolidar el modelo basado en transferencias que el Perú sigue actualmente.

En un sistema descentralizado, la inequidad entre regiones pobres y ricas es más evidente que con un sistema centralizado (Rao, Bird, & Litvak, 1998). Por eso, con el concepto de equidad en mente, un sistema de transferencias de regiones más ricas a las más pobres es recomendable para compensar a las regiones cuya habilidad de recaudación se encuentra bajo el nivel necesario para brindar sus servicios. La estructura de este sistema debe estar diseñada para asegurar el nivel de provisión de los servicios sea similar.

En teoría, un modelo de descentralización fiscal parcial es preferido sobre uno de control central total cuando las preferencias y necesidades de las jurisdicciones (regionales y/o locales) son heterogéneas. Donde es factible la descentralización completa es preferida sobre la parcial porque generaría una mejor respuesta a las heterogeneidades del nivel sub nacional. Sin embargo, este modelo sería solo factible cuando existe una capacidad de recaudación tributaria que asegure la sostenibilidad de las autoridades sub nacionales, la cual el Perú no tiene.

En el caso que un proceso de descentralización fiscal sea mal implementado, podría ser desestabilizante para la economía. Un país que recién empieza el proceso de descentralización puede necesitar políticas unificadoras en lugar de incrementar la autonomía de las autoridades sub nacionales. Existe

el riesgo de que la descentralización conlleve a la creación de regiones independientes al punto que funcionen como un pequeño país, creando fricciones internas e inestabilidad. La falta del aspecto unitario, atrasa el proceso de descentralización, el establecimiento de macroregiones económicamente eficientes y perturba las relaciones a nivel horizontal y vertical (Organización de las Naciones Unidas para la Educación - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), 2005). Asimismo, puede comprometer la estabilidad macro-económica del país.

Para mitigar estos riesgos, se resalta la importancia de implementar la descentralización de una manera que incremente el *accountability* político (Bird & Vaillancourt, 1998). El Gobierno Nacional debe mantener la responsabilidad sobre la estabilidad a nivel macro-económico y por ende debe contar con los instrumentos políticos para regularlo. No es adecuado descentralizar todas las funciones.

Por otro lado, la descentralización fiscal demanda un alto nivel de *expertise* administrativo de los gobiernos descentralizados y es este uno de los aspectos que carecen sistemáticamente los países en desarrollo que recién abarcan el proceso. La carencia de capacidades, no solo a nivel de funcionarios públicos sino también por parte de los ciudadanos, complica la toma de decisiones adecuadas a nivel descentralizado (Bahl & Bird, 2008).

Finalmente, la base lógica para la creación de transferencias intergubernamentales se basa en: (1) desbalance fiscal vertical; (2) desbalance fiscal horizontal y (3) estándares. La realidad es que las responsabilidades de gasto de los gobiernos sub nacionales exceden su capacidad de recaudación, creando un desbalance fiscal vertical. Además, puede haber desbalance horizontal, debido a que la capacidad de recaudación varía transversalmente entre jurisdicciones (Radics 2012). Los desbalances horizontales y verticales sirven como sustento para la creación de transferencias intergubernamentales. Asimismo, la implementación de estándares para los servicios públicos se hace mejor a nivel centralizado.

Presupuesto por Resultados (PPR)

Como parte clave del movimiento hacia una gestión moderna, siguiendo un proceso gradual, en el año 2007, el Ministerio de Economía y Finanzas introduce un nuevo enfoque llamado Presupuesto por Resultados (PPR) a través de la Dirección General del Presupuesto Público (DGPP).

La estrategia de Presupuesto por Resultados está orientada a conciliar tres objetivos: primero, mantener la disciplina fiscal; segundo, mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos; y tercero, mejorar la calidad del gasto asegurando la articulación y la eficiencia en las operaciones de todas las entidades y agencias de los tres poderes del Estado y en los tres niveles de gobierno.

Este mecanismo se guía de una organización por procesos contenidos en cadenas de valor que generan resultados e impactos positivos. En esta cadena, los procesos son definidos como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o un servicio) en una salida (la entrega del bien o el servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros).

Cadena De Valor



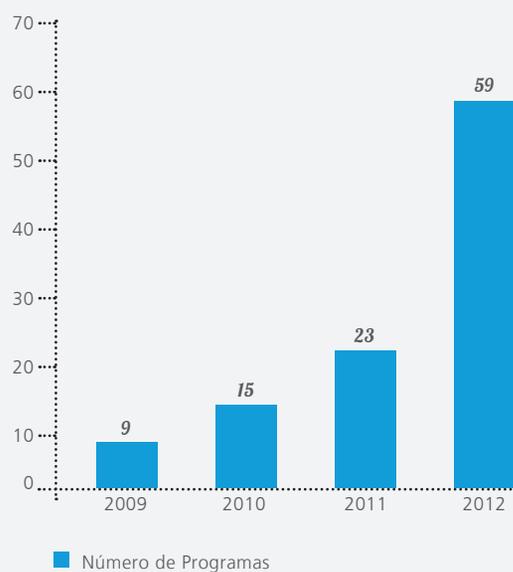
Así, el PPR soluciona la desvinculación entre la asignación presupuestaria y los productos y resultados que se esperan de cada programa y sector. Además, el PPR es quizás la herramienta que mejor recoge las relaciones entre gobierno y sociedad, funcionando como una herramienta de vigilancia ad hoc y promueve la rendición de cuentas, ya que tiene que sincerarse las acciones concretas a ejecutarse, los indicadores de desempeño y las objetivos a alcanzar (Alvarado & Morón, 2011). Finalmente, también rompe con el concepto erróneo que más recursos conllevan a mejores resultados.

La implementación de esta estrategia de gestión pública busca articular la gestión presupuestaria en torno a los resultados que requieren y valoran los ciudadanos, mantener la disciplina fiscal, fortalecer la rendición de cuentas, mejorar la eficiencia en la distribución de recursos y mejorar la calidad del gasto. Se intenta pasar de una elaboración del presupuesto *incrementalista* y basada en insumos (*line-item budgeting*) a un presupuesto orientado hacia resultados (*outcomes-based budgeting*) (Ministerio de Economía y Finanzas, 2010). De esta manera se consideran los resultados como punto de partida y de llegada. Además, el diseño comprende todo el proceso presupuestario, lo que quiere decir que se analiza la programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de la asignación de recursos públicos.

Es decir, las asignaciones presupuestarias se hacen en función a productos (vacunas aplicadas, libros distribuidos, etc.) y no a insumos (remuneraciones, bienes y servicios, etc.) como el modelo tradicional. Bajo el enfoque PPR, se establece recursos según coberturas de productos y luego se distribuye por instituciones. Aquello obliga a desarrollar estructuras de costos y calcular los costos de los productos que se entregan a la ciudadanía. El PPR cambia el enfoque de la mirada tradicional que prioriza la eficiencia y el control en el manejo de los recursos, hacia una gestión dirigida por la efectividad en el logro de resultados (Ministerio de Economía y Finanzas, 2010).

El Presupuesto por Resultados se implementa gradualmente mediante los Programas Presupuestales (PP). Estos funcionan como una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas. Los Programas Presupuestales PPR, se orientan a proveer productos (conjunto de bienes o servicios que recibe la población beneficiaria) para lograr un resultado específico en la población y así contribuir al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política pública. En el 2007 se definieron los programas piloto, cuyo hilo conductor es el desarrollo del capital humano: salud, educación, nutrición, identidad y conectividad (Alvarado & Morón, 2011).

PRESUPUESTO POR RESULTADOS ^{1/}



1/ Considera solo proyectos obtenidos de Transparencia Económica 2009-2011. Para 2012 Pagina de Seguimiento del Ministerio de Economía y Finanzas.

Fuente: (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013).

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

El monto destinado a los Programas Presupuestales (PP), al igual que su número, ha incrementado significativamente durante los últimos años, lo que indica su buen funcionamiento y un compromiso hacia la gestión por resultados.

No obstante, para asegurar el éxito sostenido del PPR se requiere:

- El acompañamiento de una gestión moderna que también se oriente a lograr resultados, como son los incentivos bajos instrumentos contractuales, fiscales y la meritocracia
- El desarrollo de unidades de ejecutores con mayor autonomía relativa que han dado señales de un mejor desempeño (como los CLAS y los colegios Fe y Alegría)
- La existencia de una cultura de rendición de cuentas, sistemas de monitoreo e intercambio de información
- Un entendimiento que es un esfuerzo a largo plazo, se deben extraer lecciones aprendidas para el resto de los sectores, y que la apresurada incorporación de nuevos sectores sin un fortalecimiento organizacional e institucional podría generar una saturación (Alvarado & Morón, 2011).

3.6. Democracia representativa y participación ciudadana

En un sistema representativo, con elecciones libres, amplia participación y libertad política, los gobernantes deberían actuar en favor de los intereses del ciudadano. Sin embargo, la representación enfrenta dificultades porque existe una asimetría de información entre el político, quien actúa como el principal, y los ciudadanos, quienes actúan como el agente (desarrollado con anterioridad en la sección Teoría de Incentivos). Esto dificulta a los ciudadanos el poder evaluar las acciones de los gobiernos (Przeworski, Stokes, & Manim, 1999). Por ello, la actuación pública debe darse sobre la base de

dos principios centrales. En primer lugar, un gobierno debe entender las demandas y necesidades de los ciudadanos y es su deber satisfacerlas al mayor valor posible por cada unidad monetaria invertida (*responsiveness*). En segundo lugar, el gobierno debe rendir cuentas de manera documentada de sus actos. Así, toda autoridad elegida debe entender que el ciudadano es su cliente y que fue elegido de manera democrática para hacerse cargo de los servicios públicos, los cuales son un derecho de los ciudadanos (*accountability*).

Por otro lado, un Estado democrático requiere mecanismos de representación sólidos, donde los partidos políticos son actores clave para el balance gubernamental y donde los mecanismos de participación complementen la acción de los elegidos. El desarrollo del *governance* se estructura sobre la base de una división de poderes para conseguir una adecuada atención de necesidades. La división del poder se fundamenta en el principio democrático de control y balance de poderes (*checks and balances*). Este principio funciona en democracias en las cuales existe una oposición sólida, capaz de equilibrar el poder con el gobierno de turno. La importancia de un sistema de partidos sólido y estable radica en que la relación de largo plazo que mantienen los partidos políticos, conlleva a negociaciones y, por tal a acciones de concertación antes que la búsqueda de intereses particulares (Sardón, 2013).

La inclusión de mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles de la gestión pública debería facilitar la existencia de pesos y contrapesos en el poder político, económico y administrativo. El control ciudadano, al existir espacios de concertación y diálogo, garantizaría que los poderes políticos hagan sus mejores esfuerzos por lograr concordancia entre lo que se planea ejecutar y los intereses reales y necesidades de los ciudadanos. Esto genera además en los ciudadanos un sentimiento de pertenencia y responsabilidad en los resultados de la gestión de los gobiernos sub nacionales. Asimismo, los actores políticos ven fiscalizadas sus acciones, dándose los incentivos para la adopción de políticas públicas responsables, que vayan en línea con los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, no debe entenderse la participación ciudadana como una alternativa a la democracia representativa, sino como un complemento (USAID Perú ProDescentralización, 2011).

3.7. La experiencia internacional en descentralización

En esta sección se analiza las experiencias de descentralización de cinco países, Chile, Colombia y México en América Latina, y España y Alemania en Europa, con el fin de identificar lecciones y aprendizajes útiles para el caso peruano. De acuerdo a sus Constituciones nacionales, México y Alemania se definen como estados federales y, España, Colombia y Chile como estados unitarios con distintos niveles de descentralización o desconcentración.

En la tabla que sigue se presenta algunos indicadores básicos de los países analizados, a modo de marco de referencia para el posterior análisis comparativo de sus procesos de descentralización. Como se constata, se trata de países muy distintos entre sí.

TABLA 9:
DATOS GENERALES DE LOS PAÍSES ANALIZADOS

País	Densidad poblacional (habs/km ²)	PBI (millones de US\$) ¹	Variación del PIB (2011)	PBI p.c. (US\$) ¹	IDH 2012 ajustado por desigualdad
Chile	23.2	156,101	6.0%	9,440	0.664
Colombia	42.3	195,047	5.9%	4,251	0.519
México	59.1	959,443	3.9%	8,251	0.593
España	92.6	1,183,830	0.4%	25,251	0.796
Alemania	234.7	3,048,688	3.0%	37,479	0.856
Perú	23.0	119,897	6.8%	4,249	0.561

¹ Precios constantes del 2005

Fuente: Banco Mundial, 2013. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2013.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

UN ESTADO DEMOCRÁTICO REQUIERE MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN SÓLIDOS, DONDE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SON ACTORES CLAVE PARA EL BALANCE GUBERNAMENTAL Y DONDE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN COMPLEMENTEN LA ACCIÓN DE LOS ELEGIDOS.

Por un lado, los países latinoamericanos exhiben densidades de población relativamente bajas que en general se expresan en una distribución territorial asimétrica de su población, particularmente en el caso de Chile (similar a Perú); en contraste con los países europeos que exhiben altas densidades de población producto de procesos de poblamiento y urbanización más antiguos, que se expresan en una distribución más homogénea de su población en el territorio; como se verá más adelante, estas características son relevantes para contribuir a explicar las diferencias en el número de municipios en que se organizan unos y otros países.

Por otro lado, son notables las diferencias en el PBI per cápita (p.c.) de los países analizados: en el extremo superior, los países europeos; les siguen Chile y México, con PBI p.c. medio; cierra la serie Colombia con PBI p.c. muy similar al de Perú. No obstante, estos resultados podrían modificarse relativamente en el mediano plazo según se mantengan las diferencias en la dinámica de crecimiento económico de los países analizados; así, mientras que Chile y Colombia (así como el Perú) mostraron en el 2011 una alta tasa de crecimiento de su PBI, Alemania y México exhibieron una tasa media de crecimiento, mientras que la economía española aparece prácticamente estancada.

Finalmente, hay que resaltar la alta correlación entre el PBI p.c. de estos países y su Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2012 publicado este año por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD: Alemania, España y Chile figuran en el grupo de países con IDH muy alto, y México y Colombia (así como el Perú), en aquellos con IDH alto. Sin embargo, cuando el IDH se ajusta por desigualdad, Alemania disminuye su índice solo en

6.9% y España en 10.1%, mientras que los países latinoamericanos lo hacen en 19% en el caso de Chile, 23.4% en el de México y 27.8% en el de Colombia (en el caso del Perú, la pérdida es de 24.3%). Estas diferencias en la desigualdad relativa son muy relevantes para los procesos de descentralización porque en general, también suelen mostrarse de manera ampliada en las disparidades de desarrollo interregional e intermunicipal al interior de los países.

3.8.1. Estructura de organización de los estados analizados

Antes de abordar su análisis comparativo, a continuación se hace una breve descripción de la organización de los cinco Estados analizados, con énfasis en sus niveles sub nacionales.

El caso de Chile

Desde la era prehispánica, Chile, caracterizado por un extenso territorio y una baja población, se manejó con un marcado acento centralista, heredado de la institucionalidad española, donde la capital, Santiago, se constituía como el único polo de decisión. La independencia de 1810 afianzó el poder central mediante el debilitamiento progresivo de la autonomía que, por razones prácticas, tuvieron los cabildos en la Colonia. En 1823, la Constitución conocida como moralista²⁶, declara al Estado chileno como unitario y designa la soberanía a la nación.

El territorio chileno se organiza en 15 regiones (incluyendo una región metropolitana para el ámbito de la capital nacional), 54 provincias y 345 comunas o municipios.

El gobierno de las regiones está conformado por un Consejo Regional presidido por un Intendente. Hasta ahora, los miembros de los consejos regionales han sido elegidos por los concejales municipales de su región constituidos en colegios electorales provinciales. Los Intendentes son designados

²⁶ Según Montesinos, se la llamó moralista porque tenía un capítulo especial relativo a la moralidad, en el título XXII del artículo 249 al 261 se trataba de regular la vida de las personas.

por el Presidente de la República, lo que inevitablemente los coloca en una tensión entre dicho origen y las prioridades de su región. Para sus funciones ejecutivas y de administración se apoyan en Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), las cuales están sujetas a una doble dependencia: son instancias desconcentradas de sus respectivos ministerios, pero sus titulares son designados a partir de una terna propuesta por el Intendente y están subordinados a él para los asuntos de competencia regional. Asimismo existen Direcciones Regionales de Servicios Públicos dependientes del Director Nacional de cada servicio; se subordinan al Intendente a través de la correspondiente SEREMI.

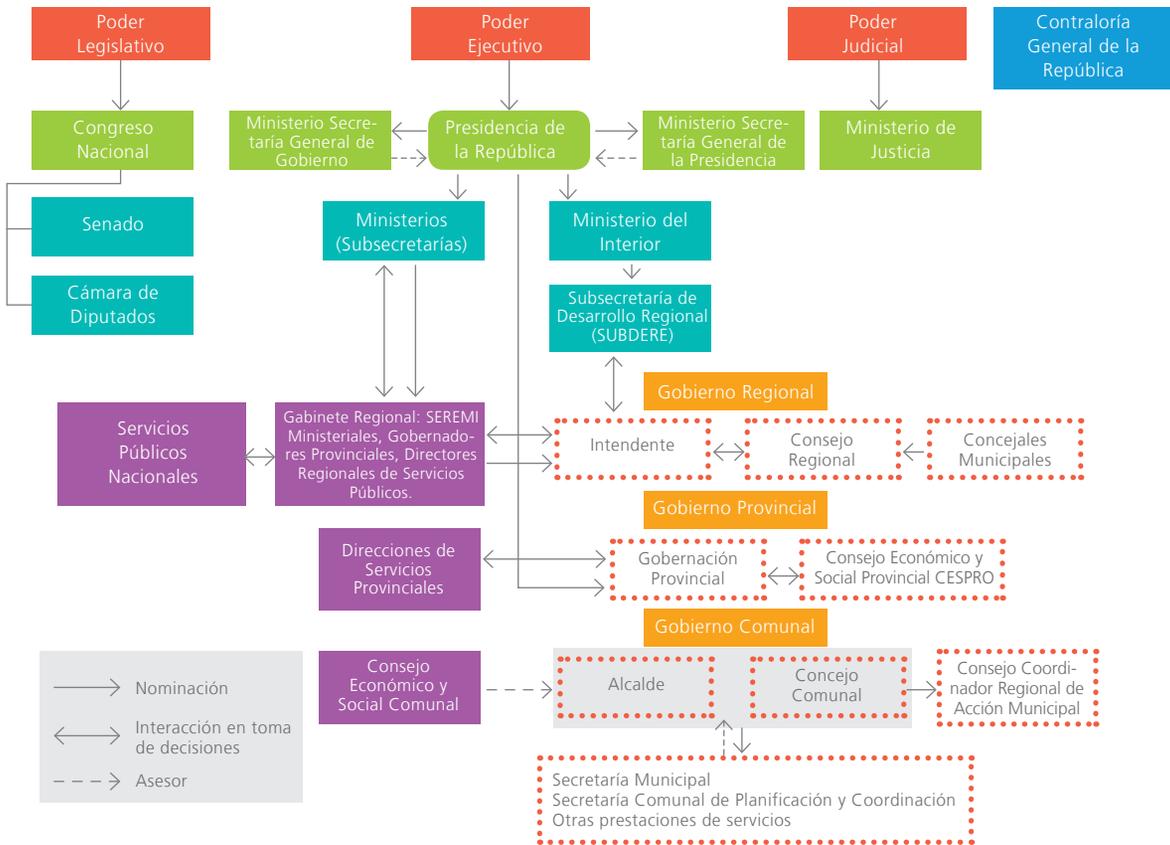
Las provincias no corresponden propiamente con un nivel de gobierno y representan más bien, una instancia desconcentrada del nivel regional. Están a cargo de un Gobernador también designado por el Presidente de la República y subordinado al respectivo Intendente regional. A nivel provincial no existe un órgano colegiado de gobierno, sino únicamente un Consejo Económico

y Social Provincial con funciones consultivas, formado por representantes de organizaciones de la sociedad. Además, en cada provincia existen Direcciones Provinciales de Servicios Públicos dependientes del respectivo Director Regional.

Las municipalidades son el único nivel efectivamente descentralizado en la organización del Estado chileno. Están a cargo de un Alcalde y un Concejo Municipal, ambos elegidos por voto ciudadano cada 4 años, con posibilidad de reelección; en el caso de postular a ésta, los alcaldes deben suspender el ejercicio de su cargo durante el periodo electoral. Además, en cada comuna, de modo similar a las provincias, existe un Consejo Económico y Social Comunal con funciones consultivas, formado por representantes de organizaciones de la sociedad.

A continuación se muestra gráficamente la estructura de organización del Estado chileno.

GRÁFICO 9:
ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN
DEL ESTADO CHILENO



Fuente: Chuaqui, 2004. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

El caso de Colombia

Colombia pasó por una experiencia federalista donde se constituyó como los Estados Unidos de Colombia. Posteriormente, la Constitución de 1886 creó la República de Colombia enfatizando el principio de centralización política y descentralización administrativa, el cual fue modificado con la Reforma Constitucional de 1910 que le brindó atribuciones a los departamentos y los municipios. Aunque en 1986 se aprobó la elección popular de autoridades municipales, es recién la Constitución Política de 1991 la que define a la República de Colombia como un país descentralizado y unitario, establece la descentralización política, fiscal y de servicios e incorpora la elección democrática de autoridades departamentales.

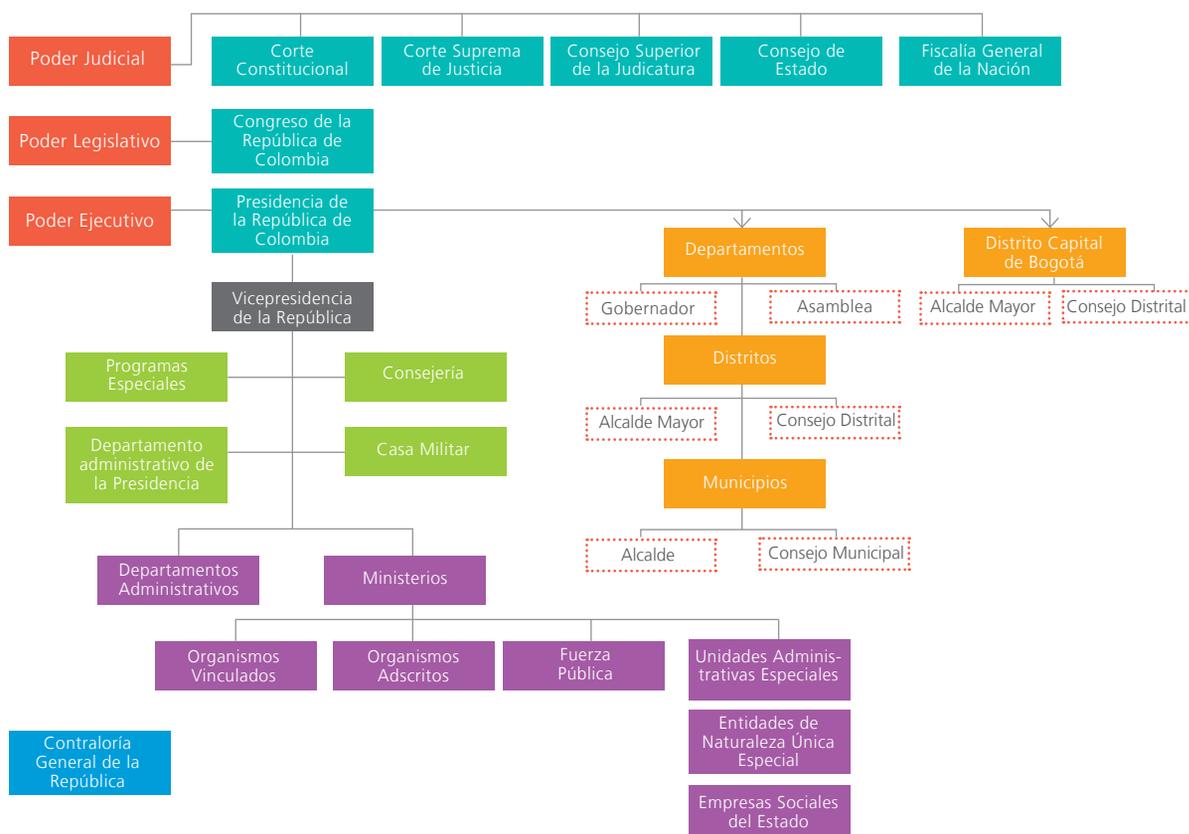
El territorio colombiano se organiza en 32 departamentos y 1,098 municipios. Además existen 5 entidades territoriales con régimen especial, denominadas distritos: entre ellas, el Distrito Capital de Bogotá, en tanto que capital nacional, es reconocido como una entidad de primer orden, equivalente a los departamentos; los otros cuatro distritos son parte del nivel municipal y por tanto, de la jurisdicción territorial de su respectivo departamento. El gobierno de los departamentos está conformado por un Gobernador, como autoridad ejecutiva, y una Asamblea, como órgano de representación; en el caso de los distritos, por un Alcalde Mayor y un Consejo Distrital; y en el de los municipios, por un Alcalde y un Consejo Municipal. Todas estas autoridades son elegidas por voto ciudadano cada 4 años, sin posibilidad de reelección inmediata.

Adicionalmente, los distritos y municipios se descomponen respectivamente en localidades y comunas. Las localidades están a cargo de un Alcalde Local y las comunas, de un Corregidor, en ambos casos designados por el respectivo Alcalde Mayor y Alcalde. Considerando que se trata de autoridades designadas y que en la organización territorial de Colombia, el nivel local de gobierno democráticamente elegido corresponde con los distritos y municipios, las localidades y comunas representarían más bien una instancia sub-municipal. Además de sus autoridades designadas, en cada localidad y comuna, cada 3 años se elige por voto popular una Junta Administradora Local (JAL); su ley de creación las define como *“corporaciones administrativas de carácter público”*

con funciones, entre otras, “en materia de servicios públicos, construcción de obras y ejercicio de atribuciones administrativas” que les asigne la ley, les deleguen las autoridades nacionales y en el caso de los distritos, les atribuya el Alcalde Mayor; por ejemplo, en el caso del Distrito Capital de Bogotá, las JAL co-administran con los alcaldes locales y fiscalizan su gestión. En estricto sentido entonces, en localidades y comunas convivirían dos poderes con competencias concurrentes: uno colegiado elegido por voto ciudadano, las JAL, y otro designado, los alcaldes locales y corregidores según corresponda.

A continuación se muestra gráficamente la estructura de organización del Estado colombiano.

GRÁFICO 10:
ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO



Elaboración AC Pública – APOYO Consultoría.

El caso de México

En un contexto de tradiciones históricas fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial, desde su primera Constitución, México fue establecido como un Estado Federal. No obstante, a pesar de su organización federal, a lo largo de la historia, México ha funcionado como uno de los sistemas federales más centralizados del mundo (Cabrero 2004). Los esfuerzos por descentralizar el país, principalmente en el ámbito fiscal, se iniciaron en la década del 80, con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

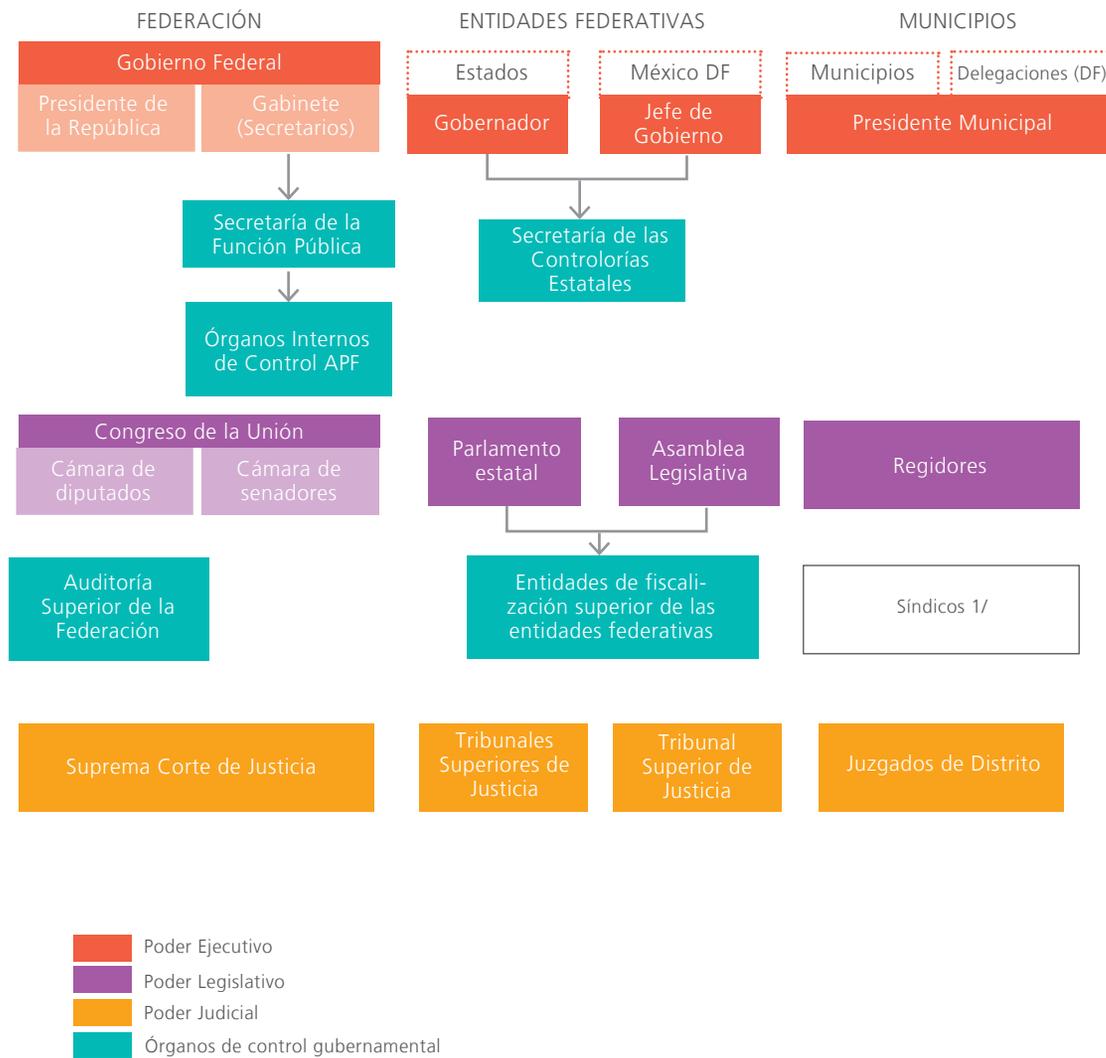
El régimen federal mexicano está compuesto por 32 Entidades Federativas: 31 estados libres y soberanos, cada uno de los cuales cuenta con su propia Constitución, y un Distrito Federal, como régimen especial para la capital de la federación. Cada entidad federativa cuenta con sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial. La máxima autoridad ejecutiva de los estados son los Gobernadores y en el caso del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno; ambos, así como los representantes al Parlamento de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son elegidos por voto ciudadano.

Los estados se dividen en 2,457 municipios y el Distrito Federal en 16 delegaciones. El gobierno de los municipios está a cargo de ayuntamientos sujetos a la Constitución de su respectivo estado, conformados por un Presidente Municipal como autoridad ejecutiva, un Cabildo como órgano normativo y fiscalizador, y síndicos como representantes de justicia a nivel local²⁷. En el caso de las delegaciones del Distrito Federal, éstas están a cargo de un órgano ejecutivo presidido por un Jefe Delegacional y no cuentan como los municipios, con un órgano normativo y fiscalizador propio. Por norma constitucional federal, todas estas autoridades locales son elegidas por voto ciudadano cada 3 años, sin posibilidad de reelección.

A continuación se muestra gráficamente la estructura de organización de la Federación Mexicana.

²⁷ Los síndicos son elegidos a nivel local para la fiscalización del funcionamiento de los municipios.

GRÁFICO 11:
ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE
LA FEDERACIÓN MEXICANA



Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

El caso de España

El proceso de descentralización español se inicia tras la muerte del General Franco y la sucesión en la Jefatura del Estado del Rey Juan Carlos I. La Constitución Española de 1978 establece al Estado Español como una unidad jurídica, política, económica y social, compatible con el principio de autonomía reconocido a las comunidades autónomas para la gestión de sus propios intereses. En ese marco, ciertas regiones históricas con identidad cultural propia asumieron automáticamente la autonomía, mientras que otras fueron recién creadas en el proceso de descentralización.

España se encuentra organizada en 17 comunidades autónomas y en entidades locales, representadas a nivel general por 52 provincias y 8,112 municipios, además de 2 ciudades con estatuto de autonomía (Ceuta y Melilla), áreas metropolitanas, distritos y entidades locales menores (localidades con reducida población).

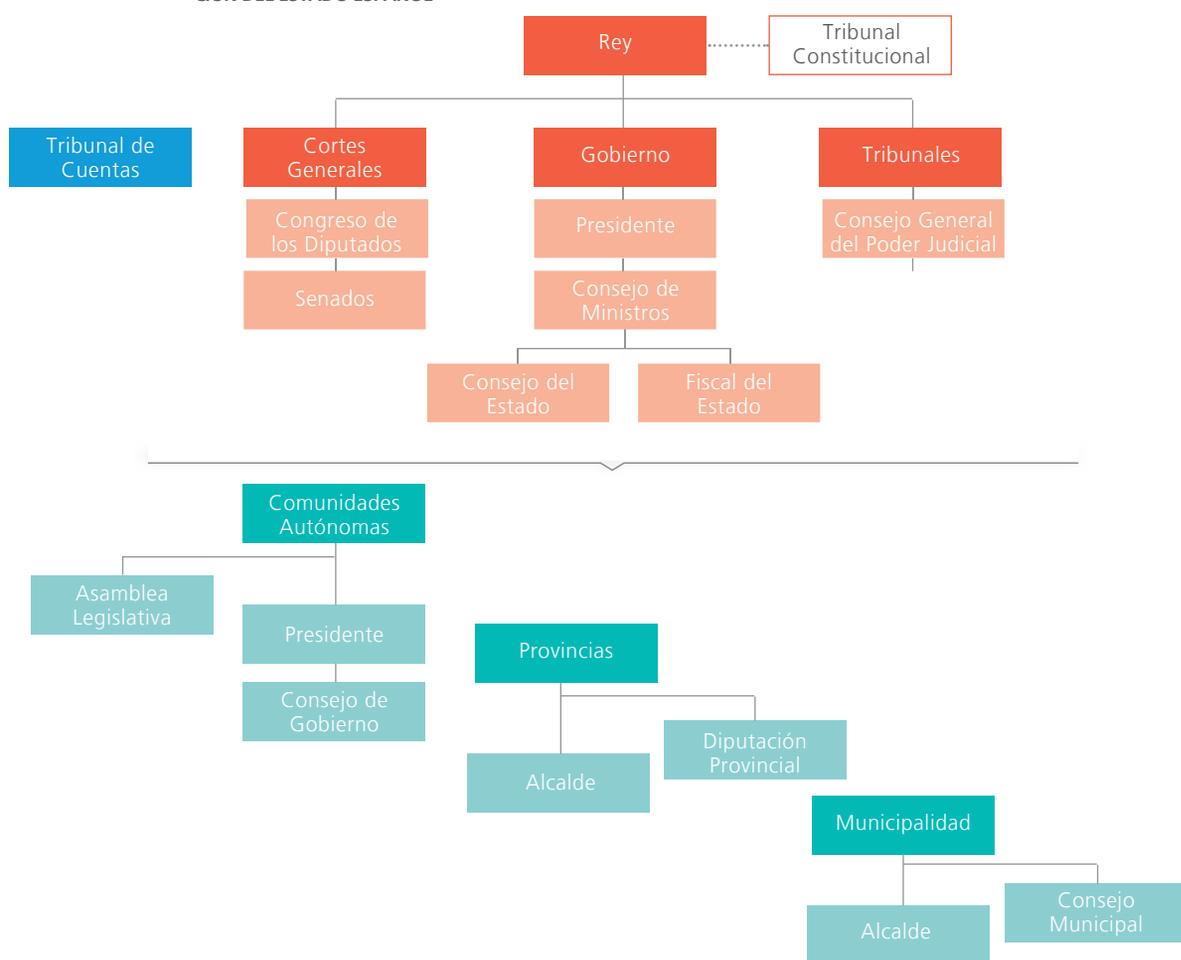
El gobierno de las comunidades autónomas está conformado por una Asamblea Legislativa, un Presidente y un Consejo de Gobierno (órgano ejecutivo colegiado con funciones de administración, reglamentación y ejecución de leyes). En el caso de las provincias, su gobierno está a cargo de Diputaciones Provinciales, excepto en 6 Comunidades Autónomas formadas por una sola provincia, en las cuales las funciones provinciales son ejercidas directamente por el gobierno autonómico. Cada Diputación Provincial está conformada por un Pleno, un Presidente y una Junta de Gobierno (similar al Consejo de Gobierno de las comunidades autónomas). El gobierno municipal está a cargo de los ayuntamientos, los cuales están conformados por un Alcalde y un Concejo Municipal. Se anota que un rol principal de las Diputaciones Provinciales es apoyar la gestión y los servicios municipales en el ámbito de su respectiva provincia.

Los miembros de las asambleas legislativas autonómicas y del Pleno de las diputaciones provinciales, así como los concejales municipales son elegidos para periodos de 4 años. En los casos de las comunidades autónomas y los ayuntamientos directamente por voto ciudadano; en el caso de las Diputaciones, los miembros de su Pleno son elegidos entre sí por los concejales

municipales de la provincia. Luego, los miembros de cada uno de estos órganos representativos elige a su respectiva autoridad ejecutiva: Presidentes de la Comunidad Autónoma y de la Diputación Provincial según corresponda, así como al Alcalde; finalmente, los dos primeros designan respectivamente a los miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y de la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial.

A continuación se muestra gráficamente la estructura de organización del Estado autonómico español.

GRÁFICO 12:
ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL



Elaboración AC Pública – APOYO Consultoría.

El caso de Alemania

Alemania ha estado históricamente dividida en varios estados soberanos, por lo que su proceso histórico descentralizado ha sido relativamente natural. En toda su historia, a excepción del periodo dominado por el nazismo, Alemania se ha definido como un estado federal. Los estados federales cuentan con soberanía originaria no derivada de la soberanía nacional; cada uno cuenta con su propia Constitución como estado federado, un parlamento propio democráticamente elegido, un gobierno estatal propio y finanzas propias. En ese marco, los municipios cuentan con autonomía política garantizada por la Constitución Federal, pero forman parte de los estados y son regulados por ellos.

La base de organización de la Federación son sus 16 estados (Länder), tres de los cuales son ciudades-estado. Aunque existen variaciones entre estados, estos se dividen en general (excepto dos de las ciudades-estado) en 402 distritos (Kreise) y estos a su vez, en 11,220 municipios (Gemeinde). Además, en cuatro estados, entre ellos y sus distritos existen regiones administrativas (Regierungsbezirke) sin funciones de gobierno (cuentan con un Presidente y un gobierno designados por el Jefe de Gobierno del respectivo estado).

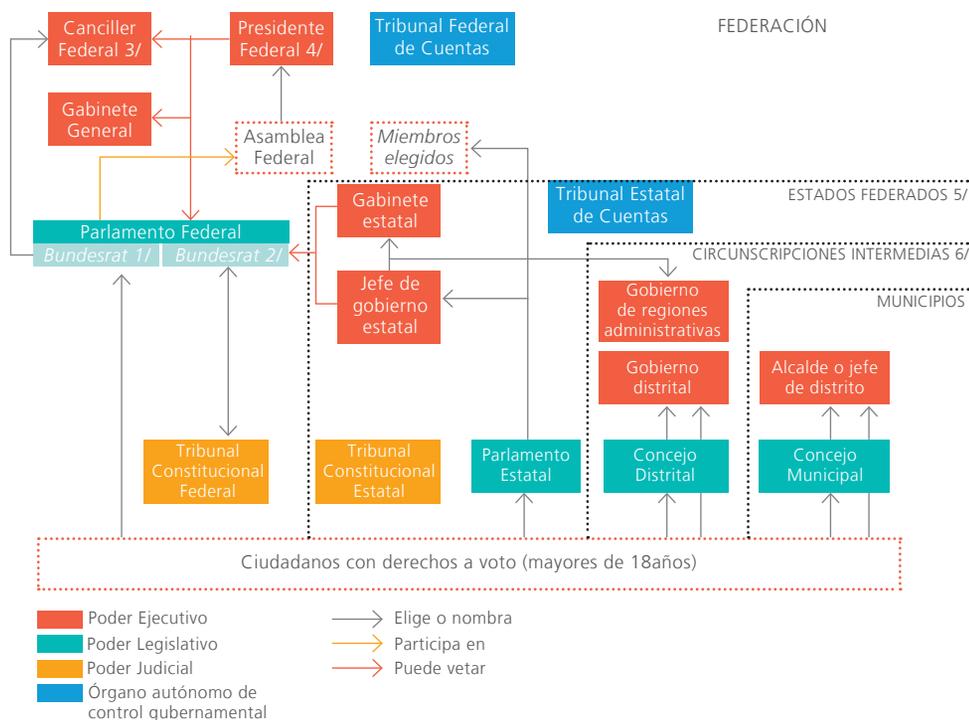
Cada estado cuenta con un Parlamento Estatal (Landtag) elegido por voto ciudadano para periodos de 4 a 5 años dependiendo del estado, un Jefe de Gobierno elegido por el Parlamento Estatal, un gabinete estatal designado por el Jefe de Gobierno y sus propias entidades de justicia y control. Además los estados participan en los órganos de gobierno de la Federación: por un lado, el Consejo Federal (Bundesrat) está formado por representantes de los gobiernos estatales de acuerdo a la población de cada estado; por otro lado, la Asamblea Federal, cuya única función es elegir al Presidente de la Federación, se conforma en partes iguales con representantes del Parlamento Federal (Bundestag) y de los parlamentos estatales.

Los distritos son unidades administrativas intermedias entre los estados y los municipios. La mayoría son rurales (existen 295); no obstante, a las ciudades mayores (más de 100 mil habitantes), aunque su gobierno sea de naturaleza municipal, se les reconoce como distritos urbanos (existen 107). Tanto los distritos rurales y urbanos como los municipios cuentan con un órgano de

representación o Consejo elegido por voto ciudadano, y una autoridad ejecutiva (Jefe de Distrito o Alcalde), elegida directamente por los ciudadanos o indirectamente por el respectivo Consejo, dependiendo de la legislación de cada Estado. Los periodos de mandato de las autoridades distritales y municipales también varían de estado a estado, de 4 a 6 años para los miembros de los Consejos y de 5 a 8 años para las autoridades ejecutivas.

A continuación se muestra gráficamente la estructura de organización de la federación alemana.

GRÁFICO 13:
ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA FEDERACIÓN ALEMANA



1/ Elegido cada cuatro años: candidatos directos y partidos políticos

2/ Cámara que representa a los Länder. Escaños repartidos según población.

3/ Primer ministro con competencia para formular y dirigir las políticas de Estado. Propuesto por el Presidente Federal.

4/ Jefe de Estado "neutral". Adquiere competencias mayores solo en caso de emergencia.

5/ Los nombres de las instituciones estatales y locales varían mucho entre estados.

6/ Regiones administrativas solo existen en 4 estados; 3 ciudades principales tienen rango de estados y otras ciudades, aunque funcionan como municipios, tienen rango de distritos urbanos.

Fuente: Münch, 2008. Elaboración AC Pública – APOYO Consultoría.

Como se deduce de las descripciones anteriores, aunque los países analizados se definen constitucionalmente como federales o unitarios con distintos grados de descentralización o desconcentración, en la práctica estos regímenes generales de organización del Estado se expresan de distinta manera en cada uno de dichos países:

- Aunque cuenta con autoridades municipales elegidas, **Chile** representa esencialmente un modelo de Estado unitario desconcentrado.
- Aunque constitucionalmente se define como una federación y cuenta con autoridades estatales y municipales elegidas, **México** es un Estado federal fuertemente centralizado.
- Entre los casos analizados en América Latina, **Colombia** es el que representa mejor el modelo de un Estado unitario descentralizado.
- **España** se define como un Estado unitario autonómico, aunque el volumen de competencias y el poder atribuido a sus comunidades autónomas, lo acercan a ciertas características de un Estado federal.
- Entre los casos analizados, **Alemania** es el que representa más cabalmente el modelo de un Estado federal, con fuertes interdependencias entre sus estados federados y el gobierno de la federación.

3.8.2. Análisis comparativo

Ámbito Político

Los cinco países analizados cuentan como el Perú, con tres niveles básicos de gobierno: (i) nacional o federal, (ii) regional o estatal (departamental en el caso de Colombia y autonómico en el de España), según se trate de países unitarios o federales, y (iii) local, principalmente representado por los municipios, tanto en los casos de los países unitarios como de los federales. La diferencia es que en los países unitarios el nivel regional o intermedio es producto de un determinado grado de desconcentración o descentralización del nivel nacional (como en el caso peruano); y en los países federales en cambio, el nivel nacional es resultado de un determinado grado de cesión de poderes que le hacen los estados federados que lo conforman.

En algunos de los países aparece además una circunscripción con distinto grado de autonomía, entre el nivel intermedio de organización del estado

(regiones, comunidades autónomas o estados federados) y los municipios: en el caso de España, las Diputaciones Provinciales, conformantes del nivel local, a cargo de autoridades elegidas por mecanismos indirectos y con competencias relativamente limitadas, enfatizadas en apoyar a los municipios de su provincia; en el caso de Alemania, los distritos que, aunque son definidos como circunscripciones administrativas intermedias entre los estados y los municipios, cuentan con autoridades elegidas y sirven además para otorgarle un régimen especial a las ciudades mayores (en un concepto similar al que sustenta los distritos colombianos). En el caso de Chile, las gobernaciones provinciales no son propiamente un nivel de gobierno, sino una instancia desconcentrada –sin autoridades elegidas– del nivel regional. En el Perú, sus provincias están a cargo de municipalidades provinciales que conjuntamente con sus similares distritales, conforman el nivel local de gobierno.

TABLA 10:
ÁMBITO POLÍTICO,
COMPARACIÓN
ENTRE PAÍSES

País	Organización del Estado	División Política	Órgano de representación	Mecanismo de elección	Autoridad ejecutiva	Mecanismo de elección/designación
Chile	Unitario descentrado	15 regiones	Consejo Regional	Elección indirecta por concejales de comunas de cada provincia de la región ¹	Intendente	Designado por Presidente de la República
		54 provincias	(No tiene)	(No aplica)	Gobernador	Designado por Presidente de la República
		345 comunas	Concejo Comunal	Elección popular	Alcalde	Elección popular
Colombia	Unitario descentralizado	32 departamentos	Asamblea	Elección popular	Gobernador	Elección popular
		5 distritos ²	Consejo Distrital		Alcalde Mayor	
		1,098 municipios	Consejo Municipal		Alcalde	
		A nivel submunicipal: - Distritos: localidades	Junta Administradora Local		Localidades: Alcalde Local	Designado por Alcalde Mayor
		- Municipios: comunas			Comunas: Corregidor	Designado por Alcalde
México	Federal centralizado	32 entidades federativas: 31 estados y 1 distrito federal (DF)	Estados: Parlamento	Elección popular	Estados: Gobernador	Elección popular
			DF: Asamblea Legislativa		DF: Jefe de Gobierno	
		2,457 municipios	Municipios: Cabildo		Presidente Municipal	
		DF: 16 delegaciones	(No tiene)	(No aplica)	Jefe Delegacional	
España	Unitario autonómico	17 comunidades autónomas	Asamblea Legislativa	Elección popular	Presidente y Consejo de Gobierno (designado por Presidente)	Elección indirecta por la Asamblea Legislativa
		52 provincias ³	Pleno (Diputación Provincial)	Elección indirecta entre concejales de ayuntamientos de la provincia	Presidente y Junta de Gobierno (designada por Presidente)	Elección indirecta por el pleno de cada Diputación Provincial
		8,112 municipios	Concejo Municipal	Elección popular	Alcalde	Elección indirecta por Concejo Municipal

País	Organización del Estado	División Política	Órgano de representación	Mecanismo de elección	Autoridad ejecutiva	Mecanismo de elección/designación
Alemania	Federal	16 estados federados (Lander)	Parlamento Estatal (Landtag)	Elección popular	Jefe de Gobierno y Gabinete Estatal (designado por Jefe de Gobierno)	Elección indirecta por Parlamento Estatal
		Distritos (Kreise) ⁴ : 295 rurales 107 urbanos ⁵	Concejo de Distrito		Jefe de Distrito	Elección popular o indirecta por el respectivo Consejo, según legislación de cada Estado
			Ciudades mayores: Consejo de la Ciudad		Ciudades mayores: Alcalde Mayor	
11,220 municipios (Gemeinde)	Concejo Municipal	Alcalde				
Perú	Unitario descentralizado	24 departamentos (c/u a cargo de un gobierno regional)	Concejo Regional	Elección popular	Presidente Regional	Elección popular
		195 provincias	Concejo Municipal Provincial		Alcalde Provincial	
		1,840 distritos	Concejo Municipal Distrital		Alcalde Distrital ⁶	
		A nivel subdistrital: Municipalidades de centro poblado ⁷	Concejo Municipal		Alcalde	

¹ A partir del 2013 se elegirán por votación popular.

² El distrito capital de Bogotá tiene un régimen especial equivalente a un departamento; el resto de distritos se enmarcan en el régimen general municipal.

³ En 6 comunidades autónomas uniprovinciales, las funciones de la diputación provincial son asumidas directamente por la comunidad autónoma.

⁴ En 4 estados mayores existen regiones administrativas entre estos y los distritos.

⁵ Las ciudades mayores (por lo general de más de 100 mil hab.) aunque son municipios, tienen un rango equivalente a los distritos.

⁶ No constituyen una circunscripción universal en todo el territorio nacional; según el Registro Nacional de Municipalidades del INEI, eran 2,177 a marzo del 2012.

Fuente: Revisión bibliográfica. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

En el caso de los países unitarios descentralizados en Latinoamérica, en comparación con Chile, Colombia muestra mayores avances en descentralización. El caso chileno es principalmente un caso de desconcentración administrativa, manteniéndose este país como fuertemente presidencialista. Esto se ve reflejado en el doble rol de los Intendentes que son representantes tanto del poder ejecutivo nacional como de su región y en la ausencia de elecciones directas de los miembros de los consejos regionales; cabe resaltar, sin embargo, que a partir de noviembre del 2013, producto de una reciente reforma constitucional, los consejeros regionales se elegirán por voto popular (Cámara de Diputados de Chile, 2013).

La misma relación se cumple con respecto a los mecanismos de participación ciudadana y democracia directa en ambos países. Colombia ha desarrollado diversos instrumentos de participación ciudadana, especialmente en el nivel local, contando incluso con agentes participativos llamados ediles, los cuales son elegidos y funcionan como nexos entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, los mecanismos de participación ciudadana colombianos también presentan limitaciones, al no ser todos de aplicación obligatoria por las entidades territoriales. En el caso chileno en cambio, los mecanismos de participación ciudadana han sido principalmente de carácter informativo y no se han desarrollado mecanismos de democracia directa, a excepción del plebiscito en casos de reforma constitucional o de desacuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso. En el Perú, con el proceso de descentralización se hicieron obligatorios múltiples mecanismos de participación ciudadana a nivel subnacional (planes concertados, presupuestos participativos, consejos de coordinación regional y local, audiencias de rendición de cuentas), incluso de democracia directa²⁸; luego de unos primeros años de gran dinamismo, actualmente esos mecanismos han perdido bastante de su vigor inicial.

²⁸ Ver el caso reciente de intento de revocatoria del mandato de la Alcaldía de Lima.

TABLA 11:
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Y DEMOCRACIA DIRECTA,
COMPARACIÓN ENTRE PAÍ-
SES

País	Mecanismos de Democracia Directa y Participación Ciudadana
Chile	<p>Participación Ciudadana De limitada utilización y de carácter informativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mesas de diálogo - Presupuestos participativos - Planes de desarrollo concertados <p>Democracia directa Solo admisible el plebiscito en casos excepcionales.</p>
Colombia	Admisible en todos los niveles de gobierno, pero desarrollada principalmente en el nivel local.
México	<p>Federal: admisible pero poco desarrollada.</p> <p>Sub nacional: La aplicación de referéndum y plebiscitos está normada en casi todas las entidades federativas. La revocación solo está reglamentada en 3 estados.</p>
España	<p>Admisible en todos los niveles de gobierno.</p> <p>La participación ciudadana local se encuentra regulada por las leyes generales y las leyes de cada comunidad autónoma.</p>
Alemania	<p>Admisible a nivel local y/o estatal.</p> <p>Desarrollada ampliamente a nivel municipal.</p> <p>Se norma en la constitución estatal o en normas municipales.</p>
Perú	<p>Mecanismos de democracia directa admisibles con variaciones en todos los niveles de gobierno.</p> <p>Mecanismos de participación ciudadana obligatorios a nivel sub nacional. Diseñados de forma homogénea, sin tomar en cuenta las diferencias entre los diversos niveles de gobierno y sus circunscripciones.</p>

Fuente: Revisión bibliográfica.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

En el caso de España, su proceso de descentralización ha presentado grandes avances, logrando una adecuada integración entre la descentralización, el proceso de democratización y la integración europea. Si bien en España se hacen elecciones populares de representantes para las instancias legislativas/normativas de los gobiernos autonómicos y ayuntamientos, la selección de sus autoridades ejecutivas (presidentes y alcaldes respectivamente) se hace bajo un modelo parlamentario de elección indirecta, en el seno de la respectiva asamblea legislativa o concejo municipal; cabe resaltar que ello favorece el fortalecimiento de los partidos políticos, ya que la población no elige directamente a un candidato, sino a la lista que cada partido político presenta. Entre las limitaciones que enfrenta el proceso español se encuentran la alta voracidad competencial de determinadas comunidades autónomas que presentan un discurso independentista (principalmente las llamadas históricas, con fuerte identidad propia) y la generación de fuertes burocracias regionales.

En el caso de los países federados, México y Alemania difieren considerablemente en cuanto a sus procesos de descentralización, especialmente por el origen histórico de los mismos. En México, si bien las elecciones son directas para todos los niveles de gobierno y la Constitución federal reconoce la autonomía de los estados y municipios, el nivel nacional ha ido absorbiendo un gran número de competencias, dejando a los niveles sub nacionales -principalmente a los estados- con un reducido marco de planificación y decisión, convirtiendo a la descentralización en principalmente administrativa.

Alemania tiene una tradición federalista desde su origen como estado, lo cual ha facilitado que la descentralización se dé con mayor naturalidad. Si bien las políticas estratégicas son dictadas por el gobierno federal, los niveles sub nacionales tienen real poder de decisión en la implementación de las mismas. Como en el caso español, el funcionamiento del gobierno alemán es de tipo parlamentarista, por lo que en general sus autoridades ejecutivas no son elegidas directamente por la población, sino a través de las instancias de representación correspondientes (asamblea, parlamento, consejos); no obstante, a nivel local (distritos y municipios), se da una mayor variedad de situaciones, dependiendo de la tradición y la legislación de cada estado, eligiéndose las autoridades (jefes de distrito o alcaldes) por voto popular o indirectamente por el respectivo órgano de representación.

Una diferencia adicional del caso alemán es la variación en el número de niveles en que se organiza el gobierno y la administración dependiendo de cada estado: desde las ciudades-estado que no se subdividen territorialmente (Berlín y Hamburgo), hasta los estados más extensos y poblados que se organizan sucesivamente en regiones administrativas, distritos y municipios; además, está muy extendido que los municipios se mancomunেন entre sí para distintos objetivos. En este sentido, es de resaltar que Alemania ha logrado desarrollar diversas formas de interacción y cooperación entre sus niveles de gobierno y a través de la historia ha sabido adaptarse a los cambios requeridos para permitir que su sistema de gobierno funcione.

Ámbito administrativo

En la mayoría de países analizados, así como en el Perú, el nivel intermedio de gobierno (estados, comunidades autónomas, regiones o departamentos) asume en general competencias relacionadas al desarrollo territorial; mientras que las entidades de gobierno local (municipalidades, ayuntamientos, comunas, distritos) asumen competencias en la provisión de servicios públicos, aunque con diferencias de país a país en los niveles de autonomía y en los servicios específicos que asumen. En general, los niveles nacionales mantienen las competencias de políticas generales y legislación común.

En los países unitarios de América Latina, la prestación de servicios sectoriales claves –como educación, salud y saneamiento– corresponde básicamente al nivel municipal; mientras que en los países desarrollados analizados corresponde al nivel intermedio (estados o comunidades autónomas), como es en el caso del Perú, donde la provisión de los servicios de educación y salud públicas está a cargo de los gobiernos regionales.

En Chile y España, las gobernaciones y diputaciones provinciales cumplen un rol supervisor y de apoyo a la gestión municipal y tienen una alta dependencia del nivel intermedio inmediatamente superior (gobiernos regionales y comunidades autónomas respectivamente). No así en el Perú, donde las municipalidades provinciales tienen competencias muy similares a las distritales y no cumplen un rol intermedio explícito (de supervisión, apoyo o coordinación) entre los municipios distritales y los gobiernos regionales

correspondientes a los departamentos. En el caso de Colombia, los distritos funcionan de una manera muy similar a los municipios y sus competencias son compartidas con estos, a excepción del Distrito Capital de Bogotá que aunque sus competencias son también de naturaleza local, por ser capital nacional, tiene el rango de los departamentos.

TABLA12:
ÁMBITO ADMINISTRATIVO,
COMPARACIÓN ENTRE PAÍ-
SES

País	Distribución de competencias		Descentralización fiscal	Competencias residuales	Gradualidad	Certificación
Chile	Regiones	Desarrollo regional y administración sectorial	Transferencias	Nacional	Si	Si
	Provincias	Vigilancia de servicios públicos. Otras delegadas por el Intendente	Transferencias			
	Municipalidades / comunas	Provisión de servicios públicos locales y sectoriales	Transferencias e ingresos propios			
Colombia	Departamentos	Desarrollo regional. Coordinación y vigilancia sectorial	Transferencias condicionadas según sectores prioritarios e ingresos propios	Municipios	Si	Si
	Distritos y municipios	Provisión de servicios públicos locales y sectoriales				
México	Estados	Definidas en cada constitución estatal ⁸ . Predomina desarrollo territorial y ejecución de programas federales	Transferencias condicionadas y no condicionadas e ingresos propios	Estados	No aplica	No aplica
	Municipios	Provisión de servicios públicos locales				

País	Distribución de competencias		Descentralización fiscal	Competencias residuales	Gradualidad	Certificación
España	Comunidades autónomas	Desarrollo de la comunidad autónoma. Administración y servicios públicos sectoriales	Transferencias e ingresos propios. Regímenes diferenciados (foral y común)	Comunidades autónomas (CCAA)	Vías rápida (7 CCAA) y lenta (10 CCAA)	No
	Provincias	Provisión de servicios públicos supra-municipales y apoyo/coordinación a/de servicios municipales	Ingresos propios y participaciones en tributos del Estado y las comunidades autónomas		No aplica	
	Municipios	Provisión de servicios públicos locales				
Alemania	Estados	Desarrollo territorial. Administración y servicios públicos sectoriales	Ingresos propios	Estados	No aplica	No aplica
	Municipios	Provisión de servicios públicos locales				
Perú	Gobiernos regionales de departamento	Desarrollo regional. Provisión de servicios públicos sectoriales	Transferencias	Nacional	Si	Si
	Municipios	Promoción del desarrollo local. Provisión de servicios públicos locales	Transferencias e ingresos propios			

Fuente: Revisión bibliográfica.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

Con respecto a las competencias residuales (aquellas no expresamente atribuidas por norma), en Chile como en el Perú, éstas corresponden claramente al nivel nacional, mientras que en el caso de Colombia, por el modelo municipalista que adoptó inicialmente su proceso de descentralización, de

acuerdo a su Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, las competencias residuales corresponden al nivel municipal, aunque esto no necesariamente se verifique en la práctica²⁹.

En el caso de Alemania, las competencias residuales corresponden claramente a sus estados, aunque en lo que se refiere a la competencia legislativa, en la práctica, la Federación ya ha dejado pocos espacios a los estados para ejercerla. En México, aunque por su naturaleza federal las competencias residuales teóricamente también deberían corresponder a los estados, la Constitución de la Unión les restringe a éstos un bloque de competencias que de ninguna manera pueden asumir y en la práctica, el gobierno federal tiene mucho mayor poder para incorporar nuevas competencias.

En el caso español, las competencias no exclusivas del nivel nacional pueden ser asumidas por las comunidades autónomas; si éstas no las asumen, entonces debe hacerlo el nivel nacional. Por ello, aunque los gobiernos autonómicos definen sus competencias en su respectivo Estatuto de Autonomía (equivalente a su constitución), éste debe ser aprobado y puede ser modificado por las Cortes Generales (parlamento español); por lo tanto, el bloque competencial residual se va definiendo producto del ajuste progresivo entre las voluntades autonómica y nacional (Flores, 2003).

Es importante resaltar, para el caso de España, el rol que cumple su Tribunal Constitucional en la resolución de conflictos de competencias entre el estado nacional y las comunidades autónomas, o de conflictos entre estas últimas. Este mecanismo también está previsto en las competencias del Tribunal Constitucional peruano, pero a diferencia del caso español en el que se inspira, no ha sido fuertemente usado como medio para ir aclarando sobre situaciones concretas de conflicto, la delimitación de competencias por nivel de gobierno.

²⁹ A excepción de los gobiernos de los distritos y municipios urbanos mayores, como Bogotá, Medellín, Cali y otros similares.

Descentralización fiscal

En la mayoría de países analizados, la descentralización fiscal se apoya principalmente en transferencias presupuestales (con excepción del caso alemán), como también en la generación de ingresos propios atribuidos a los niveles sub nacionales.

En el caso de Chile, las regiones dependen íntegramente de los fondos condicionados y semi-condicionados que les asigna el Gobierno Central; mientras que las provincias y municipios sí cuentan con rentas propias, aunque en baja proporción, ya que su fuente principal de ingresos son también recursos transferidos por el nivel nacional.

La descentralización fiscal en Colombia y México ha consistido para ambos de sus niveles sub nacionales, en transferencias complementadas por ingresos propios. En Colombia, el manejo fiscal sub nacional se compone en mayor proporción de transferencias condicionadas según sectores prioritarios (educación, salud y saneamiento) enmarcadas en el Sistema General de Participaciones, al que complementa el Sistema General de Regalías³⁰. En México, el manejo fiscal sub nacional se compone en mayor proporción de una amplia gama de transferencias no condicionadas, llamadas *Participaciones*, y *condicionadas*, llamadas *Aportes Condicionales*.

En el caso de España, el manejo fiscal de las comunidades autónomas en el régimen común, está compuesto por transferencias a través de diversos fondos nacionales, la cesión total o parcial de tributos nacionales y la generación de ingresos propios; también existe un régimen cuasi federal denominado foral, atribuido hasta ahora solo a dos comunidades autónomas (País Vasco y Navarra), por el cual éstas tienen competencia para establecer y regular la totalidad de los tributos en su jurisdicción (excepto los de comercio exterior) y deben contribuir con una proporción de la recaudación al sostenimiento del gobierno nacional. En el caso de las entidades locales (provincias y municipios), sus fuentes de recursos están compuestas básicamente por ingresos propios y participaciones en tributos tanto del nivel central como del autonómico.

³⁰ Equivalentes al Canon en el caso del Perú.

ENTRE LOS PAÍSES ANALIZADOS, ALEMANIA ES EL ÚNICO QUE REPRESENTA UN CASO DE EFECTIVO FEDERALISMO FISCAL, YA QUE EL MANEJO FISCAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS PROVIENE ENTERAMENTE DE LA GENERACIÓN DE INGRESOS PROPIOS Y SU PARTICIPACIÓN EN DETERMINADOS IMPUESTOS COMPARTIDOS.

Entre los países analizados, Alemania es el único que representa un caso de efectivo federalismo fiscal, ya que el manejo fiscal de los estados y municipios proviene enteramente de la generación de ingresos propios y su participación en determinados impuestos compartidos. Está establecido además que si los estados deben ejecutar determinadas funciones por encargo del gobierno federal, éste debe asumir el financiamiento de los gastos correspondientes.

El caso peruano se parecería más al de Chile. Los gobiernos regionales dependen prácticamente de transferencias que reciben del nivel nacional, en su mayor proporción no determinadas mediante criterios y reglas previamente establecidos (como lo son en los casos de Colombia y México). Como en Chile, los gobiernos locales tienen atribuidos ciertos impuestos pero su recaudación está altamente concentrada en unos pocos municipios, predominantemente urbanos; la mayor parte de municipalidades, principalmente rurales, también dependen de recursos transferidos por el nivel nacional, con asignaciones notablemente desiguales explicadas por las normas de distribución del Canon, desigualdades que el Fondo de Compensación Municipal (similar al existente en Chile) no logra compensar.

Hay que señalar que tanto en ambos países federales como en España, existen mecanismos regulares de coordinación fiscal entre el nivel nacional y los gobiernos federados o autonómicos: en México, la reunión nacional de funcionarios fiscales de la Federación y su comisión permanente, en España los *pactos fiscales* que periódicamente renuevan el Estado nacional y las comunidades autónomas, y en Alemania, las duras negociaciones presupuestales que cada año hacen el gobierno federal y los estados. Incluso en el caso de

Chile, sus gobiernos regionales, aún con el modelo limitado de autonomía que tienen, participan en la definición de las prioridades de inversión pública para su región a través de mecanismos como las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional y los Convenios de Programación.

Cabe resaltar que en los países analizados, a excepción de Chile, los niveles sub nacionales tienen potestades de endeudamiento más o menos reguladas por el nivel nacional: en Colombia, pueden hacerlo los departamentos y municipios, aunque sujetos a reglas fiscales y mecanismos de sanción en casos de incumplimiento³¹; en México, los estados pueden endeudarse solo de fuente interna y para inversiones productivas; y en Alemania, los estados pueden acceder a endeudamiento previa autorización federal. En el caso de España, la insuficiente regulación nacional ha hecho que varias comunidades autónomas se sobre-endeuden, contribuyendo a la actual crisis económica que sufre el país y obligando al gobierno nacional a fijar límites al endeudamiento (Bosch, 2008). En el Perú, con base en las experiencias previas de Colombia, así como de Argentina y Brasil, desde el inicio del proceso de descentralización se incorporaron reglas fiscales que restringieron el acceso a crédito de gobiernos regionales y locales, haciendo que en ningún momento la acumulación de endeudamiento sub nacional haya significado un problema en el proceso peruano de descentralización.

Gradualidad del proceso

Todos los países unitarios analizados destacan por la gradualidad de sus procesos de transferencia administrativa. En los casos de Chile y Colombia, la primera fase del proceso de descentralización puso énfasis en la transferencia de funciones y competencias al nivel municipal. Además, cabe resaltar que en ambos países sus niveles sub nacionales pasaron por un proceso de certificación de capacidades para la recepción de las nuevas funciones y competencias.

En el caso de Chile, el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), mantiene varios programas dirigidos a

³¹ En los años 90, Colombia sufrió una crisis de sobreendeudamiento sub nacional que originó el establecimiento de regulaciones y controles en esta materia.

mejorar las capacidades de los gobiernos sub nacionales, los cuales incluyen mecanismos de acreditación de la calidad de gestión e incentivos asociados a mejoras en ésta. En ese marco, los gobiernos regionales pueden solicitar a la Presidencia de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos nacionales, sustentando su aptitud para asumirlos; en un plazo preestablecido, los ministerios o direcciones de servicios involucrados y la SUBDERE deben elevar a la Presidencia un informe de evaluación de lo solicitado, para que ésta tome decisión al respecto.

En la primera fase de descentralización fiscal al nivel local iniciada en Colombia en 1983, se asumió que los municipios desarrollarían sus capacidades a partir de contar con mayores recursos, supuesto que la realidad no verificó. En la descentralización a los departamentos a partir de 1991, se exigió mediante un proceso de certificación, un determinado nivel de capacidades institucionales como requisito para la transferencia de funciones. En ese marco, solo los departamentos y municipios certificados alcanzan su plena descentralización política y fiscal en las materias de su competencia³² (Serrano & Acosta, 2011).

En el caso peruano, el proceso sucedió en cierto modo al revés: inicialmente se normó un mecanismo de acreditación previo a la transferencia de competencias y funciones; posteriormente, a partir del 2007, el procedimiento se simplificó fuertemente haciendo que a la fecha se haya transferido a los gobiernos regionales casi la totalidad de sus competencias sectoriales. En el caso peruano, la descentralización de competencias sectoriales al nivel local es aún muy incipiente, incluso en lo que se refiere a las competencias de nivel regional que le corresponden a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En el caso de España, se distinguieron dos “vías” para el proceso: rápida y lenta. La primera fase del proceso puso énfasis en la transferencia de fun-

³² Además, en el caso colombiano hay que destacar la obligación de gobernadores y alcaldes de participar antes de asumir sus cargos, en seminarios de inducción a cargo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); así como de aquellos funcionarios que determine el nivel nacional de hacerlo en los programas de inducción de la Escuela de Alto Gobierno (también de la ESAP) a más tardar en su primer mes de gestión.

ciones a las regiones con fuerte identidad propia, reconocidas como nacionalidades históricas (7 comunidades autónomas), las cuales asumieron sus competencias de manera automática, por medio de la *vía rápida*, con la sola aprobación de su Estatuto Autonómico por las Cortes Generales. Mientras que las demás comunidades autónomas (10) se formaron por la *vía lenta*, asumiendo sus competencias de manera gradual, con el fin de que tuviesen la oportunidad de desarrollar sus capacidades para ello.

Del caso alemán hay que destacar que mantienen mecanismos para posibilitar el ajuste de las competencias entre niveles de gobierno mediante la negociación entre los involucrados. Para ello, a nivel federal cuentan con una comisión de revisión del sistema federal que funciona casi permanentemente. Cada estado por su parte, cuenta con un Plan de Desarrollo Estructural que establece el nivel de desarrollo y capacidades de sus municipios y en función de ello, las competencias que éstos pueden ejercer; estos planes solo pueden modificarse con el acuerdo de los municipios. Cuando producto de estos procesos, el nivel municipal pierde una competencia, ésta puede volver al respectivo estado o bien, ser asumida por una mancomunidad municipal.

Ámbito económico

Las competencias de los niveles descentralizados relativas al fomento productivo y de la competitividad territorial presentan características comunes en los países unitarios estudiados, incluyendo el Perú. En todos los casos, las políticas referidas a fomento productivo y competitividad son establecidas por el nivel nacional y las acciones de nivel sub nacional se enmarcan en esas políticas; asimismo, en todos estos países los niveles intermedios (regiones, departamentos o comunidades autónomas) tienen un rol principal en materia de fomento productivo descentralizado.

TABLA13:
ÁMBITO ECONÓMICO,
COMPARACIÓN ENTRE
PAÍSES

País	Política	Fomento Productivo	Iniciativas
Chile	Nacional	Regiones	<ul style="list-style-type: none"> · Agencias Regionales de Desarrollo Productivo · Oficina de Competitividad a nivel central
Colombia	Nacional	Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> · Comisiones Regionales de Competitividad
México	Nacional	Estados	<ul style="list-style-type: none"> · Comisión Federal de Mejora Regulatoria
España	Nacional	Comunidades autónomas	<ul style="list-style-type: none"> · Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio
Alemania	Nacional	Estados	<ul style="list-style-type: none"> · Tarea conjunta para la mejora de la estructura económica regional (GWR) · Política Nacional de Desarrollo Urbano · Tarea conjunta para la mejora de la estructura de la agricultura y protección de la costa (GAK) · Políticas de apoyo a los nuevos estados
Perú	Nacional	Gobiernos regionales de departamento	<ul style="list-style-type: none"> · Consejo Nacional de Competitividad · Proinversión · Asociaciones público-privadas y sistema de obras por impuestos.

Fuente: Revisión bibliográfica. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

Tanto en Chile como en Colombia se han creado instancias a nivel regional o departamental para articular a los distintos actores que deben contribuir al desarrollo productivo y la competitividad territorial.

En el caso de Chile cabe resaltar la iniciativa de constitución de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, con el fin de articular los esfuerzos de promoción del desarrollo de agencias públicas y asociaciones privadas. Además, destaca la creación en el nivel nacional de la Oficina de Competitividad para coordinar la implementación de la Agenda de Impulso Competitivo, dirigida a promover la competitividad mediante la eliminación de barreras, y la Agenda Pro Inversión y Competitividad, enfocada en la promoción de la inversión y la mejora de la productividad.

En Colombia resalta la creación de las Comisiones Regionales de Competitividad, que buscan fortalecer los espacios de concertación entre los actores públicos y privados de cada departamento, con el propósito de concebir la estrategia regional de competitividad, velar por su ejecución, monitorear la competitividad regional y generar aprendizajes al respecto.

En España resalta la constitución de las Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio, las cuales constituyen un instrumento de apoyo a la internacionalización de las empresas en materia de fomento comercial regional, enmarcado dentro de la política nacional de competitividad.

En el Perú se ha planteado un diseño institucional con rasgos similares al de Chile: desde el 2003 la Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley N° 28059) planteó la creación por los gobiernos regionales de Agencias de Fomento de la Inversión Privada; no obstante, estas no han podido desarrollarse por las restricciones para su financiamiento que estableció la propia norma. En el nivel nacional se constituyeron el Consejo Nacional de Competitividad y la Agencia de Promoción de Inversión Privada (Proinversión); en años recientes se han expedido normas para promover asociaciones público-privadas y la ejecución de obras por impuestos.

Los países federales se distinguen de los unitarios debido a que las normas que atañen al sector privado difieren entre sus estados constitutivos. Esta característica puede representar complicaciones para los inversionistas privados, debido a que deben adaptarse a las normas distintas de cada Estado. En el caso de México, desde la iniciativa federal se han realizado esfuerzos de coordinación de los tres niveles de gobierno para mejorar el marco regu-

latorio y facilitar los negocios; esta tarea ha sido encomendada a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

En el caso de Alemania, los esfuerzos de las políticas regionales se han enfocado en lograr un equilibrio en las condiciones de desarrollo económico y la competitividad de los nuevos estados de menor desarrollo relativo (de la ex Alemania Oriental), para lo cual se han planteado diferentes programas en conjunto con el Gobierno Federal y, en algunos casos, con fondos de la Unión Europea.

Ámbito social

En todos los casos estudiados las competencias referidas a la salud y la educación han sido transferidas o están a cargo de los niveles sub nacionales, con excepción hecha de México, donde son menos claros el sistema y las competencias por nivel de gobierno en estas materias. Sin embargo, existen diferencias en los modelos utilizados en cada país para la provisión de esos servicios.

TABLA 14:
ÁMBITO SOCIAL,
COMPARACIÓN
ENTRE PAÍSES

País	Salud	Educación
Chile	Nivel municipal	Nivel municipal
Colombia	Nivel municipal protagonista central en la prestación de salud primaria	Nivel municipal responsable de la gestión de la educación pública
México	Administración estatal. Planificación y directrices federales	Administración estatal. Planificación y directrices federales
Alemania	Federal supervisa. Estados administran la atención.	Administración y poder estatales
España	Gestionado por las comunidades autónomas	Gestionado por las comunidades autónomas
Perú	Nivel regional con fuerte poder de rectoría nacional	Nivel regional con fuerte poder de rectoría nacional

Fuente: Revisión bibliográfica. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

En el caso de los países unitarios de América Latina, tanto los servicios de salud como de educación son provistos por el nivel municipal; no así en el caso peruano, en el que estas competencias han sido transferidas al nivel regional, manteniendo un fuerte poder de conducción sectorial en el nivel nacional.

En el caso chileno, los modelos para la provisión de ambos servicios tuvieron la falla de no tomar en cuenta la heterogeneidad entre gobiernos subnacionales, tanto por sus recursos financieros, profesionales y humanos, como por la capacidad de liderazgo municipal, lo que ha traído resultados divergentes en la provisión de los servicios. La municipalización de la salud primaria enfrentó importantes cuestionamientos, lo que ha llevado a un modelo más mixto, donde los servicios municipales han trabajado más estrechamente con los demás servicios de salud y han consolidado el ejercicio de sus competencias. En el ámbito educativo, se ha considerado la participación del sector privado como proveedor de la educación pública; en ese marco, el principal instrumento de financiamiento de la educación básica y secundaria es el subsidio, a través del cual los colegios públicos y particulares subvencionados compiten por los estudiantes, entendido como una forma de mejorar la eficiencia en la entrega de servicios educativos. Sin embargo, las limitaciones de este sistema han generado que los colegios municipales con menores recursos humanos y financieros tengan a su cargo a los niños con menores oportunidades.

En el caso colombiano, al igual que en Chile, las municipalidades son actores principales en la prestación de la salud primaria, ya que asumen la responsabilidad de acciones de primer nivel, de la prevención y promoción, así como de identificar beneficiarios y promover la afiliación al sistema contributivo³³. En el caso de la educación, los municipios han asumido la responsabilidad de la gestión de la educación pública, incluyendo la administración del personal, así como la fiscalización, evaluación y generación de información. Como en el caso chileno, en las localidades donde se considera que el servi-

³³ A inicios de los 90, en Colombia se hizo una amplia reforma del sistema de atención de salud dirigida a promover la competencia entre aseguradoras y proveedores de salud, creando un régimen subsidiado y uno contributivo de financiamiento de la demanda.

cio es insuficiente, las municipalidades pueden contratar entidades privadas sin fines de lucro para la provisión de servicios educativos.

El modelo de descentralización de los servicios de salud y educación en España difiere de los modelos colombiano y chileno, debido a que en este caso, el actor principal son las comunidades autónomas. Respecto a la salud, cada comunidad autónoma ha recibido las transferencias de recursos adecuadas para irse dotando de su propio Servicio de Salud, el que engloba la estructura administrativa y de gestión de la propia comunidad y de las entidades locales de su jurisdicción. En cuanto a la educación, si bien el Estado nacional retiene las decisiones básicas que afectan al sistema educativo, son las comunidades autónomas las que administran directamente el sistema educativo, para lo cual se les ha transferido la gestión del profesorado, los centros docentes, la inspección técnica educativa y se les ha otorgado autonomía financiera en este sector.

Los países federales analizados difieren considerablemente entre sí. En el caso mexicano, los estados han recibido competencias referentes a la provisión de servicios de salud y educativos. En el caso de la salud, el sistema es bastante fragmentado y los estados participan en la oferta con recursos y servicios heterogéneos. Luego de una corrección a la primera reforma del sistema de salud pública, este se ha hecho más consistente y participativo en las decisiones y propuestas para los tres niveles de gobierno. En el caso de la educación, el sistema mexicano se caracteriza por una descentralización administrativa y una centralización del poder, pues los estados no tienen real poder de decisión en la materia; además, las decisiones en este tema se encuentran muy influidas por el Sindicato Nacional de Trabajadores del sector.

En el caso alemán, el sistema de salud cuenta con una elevada coordinación entre los sucesivos niveles de gobierno. La Federación solo da las directrices generales y supervisa que se cumplan los estándares de calidad. Los estados deben asegurar la disponibilidad de la atención hospitalaria. Además, existen cuerpos corporativos cuasi—públicos que operan la provisión de los beneficios a aquella población cubierta por el seguro obligatorio. Por su parte, el sistema educativo en Alemania es regulado y administrado por

cada estado; en tal sentido, lo más resaltante son las diferencias entre estados en los resultados educativos, dadas las distintas concepciones existentes en cuanto a garantizar acceso universal a la educación secundaria (categorización de estudiantes según sus resultados en primaria) y superior (cobro de matrículas).

3.8.3. Lecciones de los casos analizados

Una primera lección a constatar de los casos analizados es que no existen modelos ni ritmos únicos de descentralización y que más bien, tanto el diseño como el ritmo de los procesos de descentralización deben adaptarse a las particularidades de cada país. Cuando, como en el caso de Alemania, la descentralización ha sido consustancial al proceso de formación de su estado moderno, ésta muestra mayor profundidad y toma un diseño menos cerrado, que es capaz de incorporar variantes para adaptarse a las particularidades de los distintos territorios que componen el país.

El caso español es también un buen ejemplo de adaptación a las diversas situaciones de partida de sus entidades territoriales, desde sus llamadas nacionalidades históricas, donde la descentralización ha avanzado más rápido y con mayor profundidad, hasta aquellas comunidades sobre las cuales, para hacer avanzar el proceso, el estado español casi tuvo que imponer su voluntad descentralizadora. Desde este punto de vista, el caso español muestra dentro de sí mismo dos fuerzas posibles de impulso a los procesos de descentralización, de sentido inverso: por un lado, la presión de abajo hacia arriba (*bottom-up*) de las comunidades históricas para asumir mayores competencias y ampliar su autonomía; por otro lado, la voluntad política clara de arriba hacia abajo (*top-down*) del estado español para implementar la descentralización en todo el país.

La primera fuerza de impulso a la descentralización, de abajo hacia arriba, se asemeja al caso alemán; la segunda fuerza de arriba hacia abajo la representa el caso colombiano. En Colombia, como en el Perú y varios otros países latinoamericanos, aunque existen particularidades regionales y locales, no existen realmente nacionalidades o sociedades territoriales con identidades propias muy marcadas, con las cuales el estado-nación haya

tenido que pactar una distribución de poder para asegurar su supervivencia. Por ello, lo que en el caso colombiano ha sustentado los avances reales de su proceso de descentralización ha sido la voluntad clara y efectiva de su dirigencia nacional, plasmada en su Constitución de 1991 y sostenida en los años siguientes, para impulsar el proceso.

Por el contrario, en el caso de México, como en el de otros países federales en América Latina, aunque el modelo federal posibilitó los pactos políticos que dieron nacimiento a su estado-nación, no existen colectividades territoriales claramente diferenciadas que sustenten socialmente sus entidades federativas, lo que hace que la organización federal termine operando en la práctica como un estado centralizado, acercándose a la forma pura del modelo unitario.

Otra cuestión relevante a resaltar es que la descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para acercar a las colectividades territoriales los servicios del Estado con equidad, cobertura y calidad crecientes. En ese sentido es relevante el caso chileno donde, a pesar de que en términos generales la descentralización ha alcanzado menor profundidad y avanza a ritmo más lento que en el resto de países analizados, la información recogida muestra que los servicios públicos llegan a las personas, tal vez todavía con deficiencias de equidad, pero con mayor cobertura y calidad que en muchos otros países de América Latina.

En el caso peruano es innegable que desde las provincias del país existe una demanda histórica de descentralización, reactiva al fuerte centralismo también histórico del Estado; sin embargo, como en los otros países latinoamericanos analizados (y a diferencia de Alemania y España), nuestra diversidad regional y local no llega a constituir identidades, sociedades, ni élites regionales suficientemente diferenciadas y cohesionadas para ser el principal motor impulsor y sostener el proceso descentralizador. En esas condiciones, como lo fue en el caso de Colombia, el impulso al proceso requiere de una clara y sostenida voluntad nacional que en el caso del Perú parece estarse debilitando crecientemente.

No obstante las particularidades mostradas por los modelos de organización de cada uno de los países analizados, es posible identificar en ellos lecciones sobre aspectos específicos de sus procesos de descentralización que pueden servir de orientación para la evolución futura del caso peruano.

TABLA 15:
LECCIONES DE LOS
CASOS ANALIZADOS

Ámbito	Colombia	Chile	España	México	Alemania	
Criterios generales	La descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para acercar a las colectividades territoriales los servicios del Estado con equidad, cobertura y calidad crecientes.					
	El diseño y el ritmo de los procesos de descentralización deben adaptarse a las particularidades de cada país.					
Organización territorial	Determinadas ciudades reciben rangos diferenciados en función a los desafíos que implican su gobierno y administración. La capital nacional recibe un estatus especial.					
	El rol de municipalidades provinciales y distritales debe diferenciarse claramente.					
	En sociedades con identidades propias no muy marcadas, la voluntad clara de la dirigencia nacional es vital para que avance el proceso de descentralización. Además, la creación de gobiernos intermedios se facilita cuando se hacen sobre los departamentos existentes.	En ocasiones, la imposición de un gobierno nacional fuerte es importante para el éxito de la descentralización.	Las nacionalidades históricas se deben aprovechar para crear comunidades. En zonas históricamente no muy integradas, la voluntad política nacional es necesaria para avanzar el proceso.	En casos federales, deben de fomentarse colectividades territoriales diferenciadas para sustentar socialmente a las entidades federativas para el éxito de la organización federal.	Los niveles intermedios adaptados a particularidades de los distintos territorios alcanzan mejores resultados.	
	N/A	N/A	N/A	N/A	Las mancomunidades municipales permiten reunir capacidades y recursos de distintas municipalidades para prestar diferentes servicios y optimizar competencias.	

Ámbito	Colombia	Chile	España	México	Alemania	
Descentralización política	Los espacios de interacción entre representantes políticos de los diferentes niveles de gobiernos son de vital importancia para que el Estado procese en forma institucionalizada las perspectivas e intereses diferenciados que representan sus niveles sucesivos de gobierno.					
	Se deben reconocer derechos de participación ciudadana y regular mecanismos de democracia directa.					
	Debido a que los mecanismos de participación ciudadana y democracia directa se aplican menos a medida que se asciende en la escala de gobierno, deben diseñarse sistemas diferenciados para cada nivel de gobierno.					
Descentralización administrativa	La delimitación de competencias por niveles de gobierno es uno de los desafíos más difíciles de los procesos de descentralización. Es necesario el establecimiento de un marco competencial ideal, que será producto de un proceso de ajuste y modificaciones graduales a lo largo del tiempo, siempre guiándose del objetivo primordial: mejorar equidad y calidad de servicios públicos a la sociedad.					
	Atribuir al nivel municipal la responsabilidad de servicios de acceso universal y con fuertes externalidades como lo son la educación y salud pública perjudica fuertemente el ejercicio de la función redistributiva del Estado, sólo posible a escalas territoriales mayores. Los gobiernos nacionales deben conservar competencias asignativas en equiparar brechas entre circunscripciones.					
	Para poder asumir sus competencias, los gobiernos de niveles intermedios deben pasar por un proceso de certificación de capacidades de gestión.		Se puede plantear una estrategia de descentralización de competencias con diferentes velocidades, según la capacidad de los gobiernos subnacionales.	En países federales, son las entidades federadas las que ceden competencias a la federación.		
				N/A	Es importante que se apueste por la negociación intergubernamental dentro de canales institucionalizados. No existe una distribución ideal de competencias, sino que esta se ajusta progresivamente mediante la negociación de los actores involucrados.	
Descentralización fiscal	Una descentralización efectiva va acompañada con recursos para financiar el ejercicio de las competencias que se descentralizan.					
	Los ingresos y las necesidades de gasto se deben alinear con los tributos dependientes de las responsabilidades de gasto.					
	N/A	Los mecanismos institucionalizados y periódicos de coordinación fiscal son importantes para procesar las negociaciones de recursos entre el nivel nacional y los gobiernos intermedios.				

Elaboración AC Pública – APOYO Consultoría.

Organización territorial

Como se ha visto, en general los países analizados se organizan en tres escalas territoriales sucesivas: nacional (unitaria o federal), intermedia (regiones, departamentos, comunidades autónomas o estados federados) y municipios.

En los casos de los estados (lander) alemanes y de parte de las comunidades regionales españolas, su origen tiene profundas raíces históricas y no provino solo de un ejercicio nacional de delimitación territorial. Frente a ello, en los casos latinoamericanos vale la pena preguntarse si la regionalización chilena, implicando la integración de sus preexistentes provincias, hubiera sido viable de no haber sido impuesta por un gobierno nacional fuerte. Contrastando con el caso peruano, entre 1989 y 1992 se crearon regiones integrando departamentos, delimitadas por el nivel nacional, y la experiencia se truncó rápidamente sin llegar a desarrollarse; en el 2002, se optó por crear gobiernos regionales sobre los departamentos existentes, supeditando a futuros referéndums la decisión de su posible integración en regiones mayores, posibilidad cuya viabilidad es cada vez menos evidente, al menos en el marco del diseño legal vigente. En el caso colombiano en cambio, donde la creación de gobiernos intermedios elegidos se hizo como en el Perú en un marco democrático, esta se realizó sobre los departamentos preexistentes, sin buscar la creación de nuevas circunscripciones regionales. En el caso de México, este fue establecido desde su primera Constitución como un Estado Federal, aunque por razones históricas (desde la época colonial), su gobierno central es bastante centralizado.

Además, en algunos de los casos analizados aparecen circunscripciones adicionales entre los gobiernos intermedios y los municipios: provincias en Chile y España, regiones administrativas y distritos en Alemania. No obstante, pensando en los dos niveles municipales existentes en el Perú, en los casos mencionados el rol de esas instancias intermedias está claramente diferenciado del de sus respectivos gobiernos intermedios y municipales: en Chile, las gobernaciones provinciales son un nivel delegado de los gobiernos regionales; en España, las diputaciones provinciales, aunque cuentan con autoridades elegidas, tienen competencias limitadas enfatizadas en apoyar al nivel municipal; en Alemania, las regiones y distritos, particularmente los

rurales, son principalmente circunscripciones intermedias para organizar la administración en el territorio.

En el caso del Perú en cambio, los roles de las municipalidades provinciales y distritales no están suficientemente diferenciados en su ley orgánica. En ese sentido, por ejemplo, las municipalidades provinciales no tienen atribuida ninguna competencia dirigida a asegurar la articulación entre los gobiernos regionales, en muchos casos todavía se encuentran muy lejanas de las comunidades territoriales reales destinatarias finales de los servicios públicos y de las municipalidades distritales, como circunscripción básica de organización del Estado en el territorio.

En el caso alemán hay que destacar además el dinamismo que muestra la institución de las mancomunidades municipales, como forma de organización que adoptan las municipalidades desde su propia iniciativa, para reunir sus capacidades y recursos para el ejercicio de determinadas competencias o prestación de ciertos servicios. En el Perú existe una ley vigente sobre la materia³⁴ que no está siendo aprovechada para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales más pequeños y débiles. La experiencia alemana en mecanismos de funcionamiento para las mancomunidades municipales puede ser una fuente invaluable de conocimiento para desarrollar el potencial de esta institucionalidad en el caso peruano.

En algunos de los países, esas estructuras generales de organización admiten variaciones para adaptarse a situaciones particulares: en Alemania, las regiones administrativas ya solo persisten en 4 estados más extensos y poblados, y los distritos juegan un papel distinto según sean rurales o urbanos; en España, los regímenes particulares de organización que adoptan sus territorios insulares o los estatutos de autonomía de que gozan las ciudades de Ceuta y Melilla; o los regímenes especiales atribuidos a los distritos y a determinados territorios indígenas en el caso de Colombia; o en el caso del Perú, las municipalidades de centro poblado, concebidas como un nivel de descentralización sub municipal, para hacer llegar los servicios públicos

³⁴ Ley N° 29029 de la Mancomunidad Municipal, modificada por Ley N° 29341 y reglamentada mediante D.S. N° 046-2010-PCM.

locales a núcleos de población no fácilmente accesibles desde su capital municipal.

En esta dimensión de adaptación de la organización territorial general de los estados, hay que destacar el rango diferenciado que algunos de los países otorgan a determinadas de sus ciudades en respuesta a los desafíos diferenciados que implica su gobierno y administración en función del tamaño creciente de las aglomeraciones urbanas. El caso más avanzado es el de Alemania, que reconoce a tres de sus ciudades como estados y a sus otras ciudades mayores, como distritos urbanos; mientras que el resto de ellas se organizan como municipios. De alguna manera, los distritos colombianos se basan en el mismo concepto de reconocer la particularidad de determinadas circunscripciones. En el caso del Perú en cambio, sus ciudades principales conformadas por varios municipios no cuentan con un régimen municipal diferenciado que les permita gestionar de manera integrada, para asegurar equidad y eficiencia en su provisión, los sistemas de infraestructura y servicios urbanos que abarcan a la totalidad de la ciudad, tales como el transporte urbano, la disposición de desechos, la seguridad ciudadana o el agua potable y saneamiento.³⁵

En este mismo sentido, todos los países analizados otorgan un estatus especial a la circunscripción que incorpora a su capital nacional: región metropolitana en el caso de Chile, distrito capital en el de Colombia, distrito federal en México, comunidad autónoma en España y ciudad-estado en el caso de Alemania, en todos los casos con el mismo rango de su nivel intermedio de gobierno (regional, departamental, autonómico o estado federado). Una característica fundamental de esos regímenes especiales es que buscan unificar el gobierno y administración del ámbito territorial que incluye a la capital nacional de cada país, en atención a su singularidad simbólica y económica. En el caso peruano, la provincia de Lima también tiene atribuido un Régimen Especial por ser sede de la capital nacional; pero, a diferencia de los otros casos analizados, este régimen especial no abarca a la provincia del Callao que con la de Lima conforman el área metropolitana de la capital, ni a las 42 municipalidades distritales en que se descompone la provincia

³⁵ Que no sea una mención genérica en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades sobre la necesidad de coordinación en la planificación y prestación de servicios públicos locales en los casos de municipios conurbados.

EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, TANTO LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN COMO LAS AUTORIDADES EJECUTIVAS SON ELEGIDOS DIRECTAMENTE POR LA POBLACIÓN, MIENTRAS QUE EN AMBOS PAÍSES EUROPEOS LAS AUTORIDADES EJECUTIVAS SON ELEGIDAS INDIRECTAMENTE POR LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN CORRESPONDIENTE.

de Lima, dificultando por ello el establecimiento de políticas efectivamente metropolitanas de desarrollo y gestión urbanas.

Descentralización política

Como se ha visto en los países analizados, tanto sus gobiernos intermedios como municipales son elegidos por voto ciudadano, con la sola excepción del nivel regional en el caso de Chile. La sola diferencia es que en los países latinoamericanos, tanto los órganos de representación como las autoridades ejecutivas son elegidos directamente por la población, mientras que en ambos países europeos las autoridades ejecutivas son elegidas indirectamente por los miembros del órgano de representación correspondiente.

Más allá de ello, vale la pena resaltar los casos de algunas instancias institucionales donde convergen e interactúan mandatos de representación de distintos niveles de gobierno; son los casos: en Alemania, de la Asamblea Federal que para la elección del Presidente Federal, reúne en igual número a los miembros del Parlamento Federal y a representantes de los parlamentos estatales, y del Consejo Federal que como parte del Parlamento Federal, está conformado por representantes de los gobiernos estatales; o en España, la elección de los miembros del pleno de las diputaciones provinciales entre los concejales municipales de cada provincia, en correspondencia con el rol principal de apoyo a los ayuntamientos que tienen esas diputaciones. En un estado efectivamente descentralizado, estos espacios de interacción entre representantes políticos de distintos niveles de gobierno pueden ser muy relevantes para que el estado procese en forma institucionalizada las perspectivas e intereses diferenciados que representan sus niveles sucesivos de gobierno.

En el Perú no se dispone de mecanismos institucionalizados de diálogo político intergubernamental que permitan procesar las posiciones diferenciadas que puedan tener el nivel nacional y los gobiernos descentralizados sobre materias o procesos de gestión pública que los involucren a ambos. El Consejo Nacional de Descentralización tenía un mecanismo tímido con ese propósito, a través de su consejo directivo conformado por representantes de los tres niveles de gobierno, pero fue desactivado; los Consejos de Coordinación Regional y Local provincial reúnen a autoridades de dos niveles sub nacionales sucesivos, pero también incorporan a representantes ciudadanos, haciendo confuso si su rol es de coordinación intergubernamental o de participación ciudadana; la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo mandó la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental, reuniendo a autoridades de los tres niveles de gobierno, pero éste aún no logra implementarse.

Otra lección resaltante en la dimensión política se refiere a la participación ciudadana y la democracia directa. En todos los países analizados, su Constitución o legislación nacional específica reconoce derechos de participación ciudadana y regula diversos mecanismos de democracia directa aplicables sobre todo a sus niveles intermedio y municipal de gobierno. Sin embargo, tanto en los casos más avanzados como Alemania o Colombia, como en los menos audaces como Chile o México, la experiencia muestra que estos derechos y mecanismos se expresan con mayor dinamismo sobre todo a nivel local y se aplican cada vez menos a medida que se asciende en la escala de niveles de gobierno. Esto es muy relevante para el caso peruano, donde se han normado espacios y mecanismos de participación y vigilancia ciudadanas de igual diseño tanto a nivel distrital, provincial como regional, sin considerar las formas y costos diferenciados que requiere la participación ciudadana en las sucesivas escalas territoriales.

Descentralización administrativa

La delimitación de competencias por niveles de gobierno se muestra como uno de los desafíos más difíciles de los procesos de descentralización, se haga ésta a nivel de materias o según las responsabilidades que le tocan a cada nivel de gobierno en las diferentes materias. La experiencia de los casos analizados muestra que con escasas excepciones, al final la mayoría

de materias resultan ser compartidas por dos o más niveles de gobierno y que a lo largo de cada proceso de descentralización, de un modo u otro se producen superposiciones entre niveles de gobierno y los estados deben ir precisando, ajustando y en casos, modificando de manera más específica las competencias que corresponden a cada uno de sus niveles en cada materia. Ello relativiza la supuesta necesidad así como la viabilidad de establecer un marco competencial ideal, como se sigue buscando en el caso del Perú a través de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones que impulsa la Presidencia del Consejo de Ministros³⁶.

En ese sentido, la experiencia de los países analizados muestra que la profundización de la descentralización no sigue necesariamente una secuencia lineal de etapas (como se diseñó en el Perú), ni tiene que ser necesariamente homogénea en todas las circunscripciones (como se ha intentado implementar en el Perú).

En los cinco países analizados, los municipios son una institución con una larga tradición de existencia, previa a la formación de sus estados-nación. En México y España no ha habido un proceso explícito de descentralización al nivel local. En Chile y Colombia en una primera fase se les transfirió en forma generalizada determinadas competencias en educación, salud y en el caso de Colombia, en saneamiento. Solo en una segunda fase, en Colombia se pusieron en juego mecanismos de certificación ex ante de capacidades para que los municipios puedan asumir competencias adicionales o más complejas en esas materias. En el caso de Chile, estos mecanismos se aplican ex post para promover y certificar mejoras en la calidad de gestión de los servicios.

Para la descentralización a los niveles intermedios, que en los países unitarios analizados ha sido un proceso más reciente, en cambio sí se han aplicado mecanismos previos de verificación de capacidades o ritmos diferenciados de descentralización entre circunscripciones: en Colombia las gobernaciones departamentales debieron pasar por un proceso previo de certificación de capacidades de gestión para poder asumir sus competen-

³⁶ A través de su Secretaría de Gestión Pública.

EN EL CASO DEL PERÚ, EL ÉNFASIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA HA ESTADO CENTRADO EN EL NIVEL REGIONAL; LA DESCENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES AL NIVEL LOCAL HA SIDO MUY INCIPIENTE (ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES) Y EN CASOS, INCLUSO SE HA REVERTIDO (PILOTOS DE EDUCACIÓN Y SALUD).

cias; en Chile los gobiernos regionales pueden solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias nacionales y sus recursos asociados, sustentando su capacidad para asumirlos, la cual debe ser evaluada por los organismos nacionales competentes; en España se estableció una vía rápida y una lenta para la descentralización de competencias a las comunidades autónomas y regímenes diferenciados (foral y general) de ampliación de su autonomía fiscal.

En el caso del Perú, el énfasis del proceso de descentralización administrativa ha estado centrado en el nivel regional; la descentralización de funciones al nivel local ha sido muy incipiente (algunos programas sociales) y en casos, incluso se ha revertido (pilotos de educación y salud). En ese sentido, el caso peruano se parece más al español que a los de Chile y Colombia. No obstante, como en estos dos últimos, también se estableció un proceso de acreditación de capacidades previo a la transferencia de funciones, pero este proceso se concentró en aspectos formales que no verificaron cabalmente esas capacidades; al final el proceso se abandonó y las funciones se transfirieron de manera prácticamente uniforme a todos los gobiernos regionales.

A este nivel, la situación en los países federales es diferente ya que en ellos, su estado-nación nace de sus entidades federadas que en el origen, más bien le ceden competencias a la federación. En México los ajustes de competencias entre el nivel nacional y los estados han estado generalmente asociados a iniciativas de reforma sectorial nacidas del gobierno federal que han sido negociadas con los estados, producto de lo cual se han precisado o redefinido competencias federales y estatales en esas materias, en ocasiones a favor de una mayor concentración de poder en el nivel federal.

En este marco, el caso alemán se distingue por su mayor flexibilidad y capacidad de adaptación y por su apuesta por la negociación intergubernamental dentro de canales institucionalizados. Como se ha señalado, el diseño descentralizado es consustancial a la formación del estado moderno alemán. A lo largo del camino recorrido, la experiencia les ha mostrado que no existe una distribución ideal de competencias y que estas se van ajustando progresivamente por negociación entre los actores políticos involucrados; para ello han establecido mecanismos institucionalizados de revisión, negociación y ajuste de su marco competencial, tanto entre el nivel federal y los estados (comisión de revisión del sistema federal) como entre estos y los municipios (plan de desarrollo estructural de cada estado cuya modificación requiere el acuerdo de sus municipios). Ello demuestra que el proceso de distribución de competencias entre niveles de gobierno es un proceso dinámico que va ajustándose en el tiempo, producto de los aprendizajes que sólo otorga la experiencia, bajo la guía de un solo principio irrenunciable: mejorar la equidad y calidad de los servicios públicos a la población.

Más allá de lo expuesto, en los casos analizados son reconocibles algunas constantes en los roles que asumen los sucesivos niveles de gobierno: en general, los niveles nacionales conservan para sí (países unitarios) o han ido concentrando cada vez más (países federales) las competencias de adopción de políticas y legislación generales; los gobiernos intermedios tienen en general competencias de promoción del desarrollo económico territorial, inversión en infraestructura regional, así como coordinación, supervisión y apoyo al nivel local; y este a su vez, la prestación de servicios públicos, así como la promoción y desarrollo, con mayor o menor autonomía según cada país, de las actividades que expresan las aspiraciones de la colectividad local. El marco competencial existente en el Perú no se aleja mucho de esas constantes y por lo tanto, no debería ser tan difícil precisar las competencias de cada nivel de gobierno, sobre la base de lo ya avanzado en el proceso de descentralización administrativa.

En ese marco, en los cinco países analizados las competencias de provisión de los servicios de educación y salud públicas están atribuidas a algún nivel sub nacional, sea intermedio (regional, estatal o autonómico) o local (municipal).

En Chile y en Colombia, la entrega de los servicios de educación primaria y secundaria y de salud primaria está a cargo principalmente del nivel local, aunque en el caso de Colombia las gobernaciones mantienen algunas competencias concurrentes en dichos servicios³⁷. En el caso chileno, la principal crítica a su modelo de financiamiento de estos servicios es que contribuye a exacerbar las desigualdades de capacidades y recursos preexistentes entre los municipios. En el caso de Colombia, aunque se trata de un sistema efectivamente descentralizado, la principal crítica que se le hace es la rigidez de la asignación del financiamiento nacional, que restringe fuertemente la autonomía de los gobiernos sub nacionales para establecer prioridades en la gestión de los servicios.

En México, España y Alemania, así como en el Perú, la responsabilidad de los servicios de educación y de salud públicas está a cargo de su respectivo nivel intermedio de gobierno. En el caso de México, aunque la competencia de administración de los servicios está atribuida normativamente a sus estados, el gobierno federal mantiene el poder de decisión en las políticas generales de gasto y en la negociación salarial con los gremios de servidores de dichos servicios, además de que en el caso de salud, la oferta está fuertemente fragmentada entre diversos operadores (estatales, seguridad social y privados); el efecto es una desigual calidad de los servicios entre los estados y un escaso margen de acción de estos para poder modificar esa situación. En los casos de España y Alemania, las competencias de gestión y provisión de los servicios de salud y educación pública, en estos casos incluyendo la universitaria, están claramente a cargo de las comunidades autónomas y los estados federados respectivamente, manteniendo los gobiernos nacionales principalmente competencias de regulación general y fiscalización.

Una de las principales lecciones que aportan los casos analizados es que atribuir al nivel municipal la responsabilidad de servicios de acceso universal

³⁷ Coordinación y supervisión de los servicios; además, en el caso de la educación gestionan al personal educativo (en tanto los municipios no se certifiquen para asumirlo) y en el caso de la salud, tienen a su cargo los servicios de segundo y tercer nivel.

y con fuertes externalidades como los de educación y salud públicas³⁸, perjudica fuertemente el ejercicio de la función redistributiva del Estado, sólo posible a escalas territoriales mayores; más aún en el caso de Salud, en el que es indispensable un sistema escalonado en la complejidad de las prestaciones, el cual no es posible montar a escala local. Las experiencias de México y Alemania muestran que incluso en el nivel intermedio puede haber limitaciones para asegurar igualdad de oportunidades; en el caso de México, en la cobertura y calidad de los servicios, y en el de Alemania, en los resultados educativos, lo que hace casi inevitable que los gobiernos nacionales deban conservar alguna competencia asignativa en equiparar las capacidades de financiamiento de los servicios incorporando las brechas de partida entre circunscripciones. Las experiencias de Chile y Colombia, en este sentido, muestran que todavía hay desafíos pendientes en afinar los criterios para asegurar una efectiva equidad en la asignación de recursos a los servicios públicos de educación y salud. Ahora bien, eso no significa que las municipalidades no puedan o deban tener determinadas competencias de apoyo a esos servicios, como por ejemplo, mantenimiento de infraestructura, organización de la participación ciudadana alrededor de los mismos, vigilancia de su efectiva prestación, recojo de información para la evaluación de resultados, entre otras.

Descentralización fiscal

Las experiencias analizadas muestran que una descentralización efectiva va acompañada con recursos para financiar el ejercicio de las competencias que se descentralizan.

En teoría, el sistema que mejor alinea los ingresos y las necesidades de gasto de los gobiernos sub nacionales es cuando estos tienen atribuidos determinados tributos cuyo rendimiento corresponde con sus responsabilidades de gasto. Entre los países analizados, Alemania es el único caso que se acerca a este modelo teórico ideal.

En general, en los países federales es más clara la distribución de fuentes tributarias entre sus niveles de gobierno. En los países unitarios, las fuentes

³⁸ Retomando la discusión que hubo en el Perú a propósito de la iniciativa de municipalización de los servicios de educación y salud públicas, todavía vigente con respecto al caso de Lima Metropolitana.

de tributos que corresponden a sus gobiernos intermedios son por lo general tributos cedidos por el respectivo nivel nacional y no siempre ofrecen un apreciable potencial contributivo; en el caso de Chile, sus gobiernos regionales no tienen atribuido ningún ingreso propio y en el caso de los del Perú, solo tienen potestades de recaudar tasas por los servicios principalmente administrativos que prestan. En general, las fuentes de tributos locales son más claras pero encierran la limitación de las diferencias de potencial contributivo que suelen existir entre municipios urbanos y rurales, particularmente en países como los de América Latina, con procesos de urbanización todavía desigualmente distribuidos en sus territorios³⁹.

Por una u otra de dichas causas, las fuentes de ingresos propios atribuidas a los gobiernos sub nacionales no siempre cubren sus responsabilidades de gasto. Por ello, tanto en el Perú como en los cinco países analizados, incluso en el caso chileno de desconcentración, existen sistemas o mecanismos de transferencia de recursos fiscales desde el nivel nacional a los gobiernos sub nacionales, de manera que unos y otros de ellos puedan sufragar el ejercicio de las funciones que se les asignan.

Excepto en Chile, esas transferencias de recursos están reguladas en su participación en determinados ingresos nacionales o estatales (casos de México, España y Alemania) o en sus reglas de distribución (Colombia, México y España), de manera que su flujo sea más predecible para los gobiernos receptores. En el caso de México, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados han cedido al gobierno federal la facultad de recaudación de la mayoría de sus tributos, a cambio de recibir recursos de un amplio menú de participaciones en esos tributos.

En términos de sus usos posibles, las transferencias fiscales existentes pueden ser condicionadas, como compensación asociada a brechas de infraestructura y servicios entre circunscripciones (principalmente los casos de Colombia y España), o no condicionadas, para financiar los gastos de operación de los gobiernos o como incentivos asociados a resultados (reformas recientes en el caso de México).

³⁹ En el caso del Perú, por ejemplo, solo 6,6% de los municipios recaudó 87,2% del impuesto predial correspondiente al año 2011. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013).

En Colombia las transferencias de recursos a sus gobiernos sub nacionales están claramente establecidas y reguladas en sus reglas de asignación, pero eso también hace rígido al sistema; servicios priorizados como educación, salud, saneamiento e inversiones en infraestructura tienen fuentes de financiamiento claramente identificables, pero otras competencias más específicas o cuyos requerimientos de gasto pueden ser más variables no tienen recursos para cumplirlas (Maldonado 2011).

En contraste con los procesos de descentralización fiscal desarrollados en los países analizados, ésta sería una dimensión aún pendiente en el proceso peruano. Es verdad que en el Perú tanto los ingresos como la participación en el gasto público de los gobiernos sub nacionales han crecido significativamente en los últimos años, particularmente a partir del 2006, pero las cifras muestran que esto se ha debido principalmente al crecimiento de la participación del Canon en la estructura de fuentes de financiamiento sub nacional, más que a una política nacional explícita de descentralización fiscal, expresada en un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales acompañando al proceso de transferencia de funciones. Aparte del Canon, las principales transferencias de recursos del nivel nacional a los gobiernos sub nacionales son, para el nivel regional, los Recursos Ordinarios para el financiamiento principalmente de las funciones que les fueron transferidas, y para el nivel local, el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que, en contra de su finalidad de compensación, se distribuye universalmente a todos los municipios. Este conjunto de fuentes no logra asegurar a todos los gobiernos sub nacionales el ejercicio efectivo de sus responsabilidades de gasto en condiciones equivalentes de disponibilidad de recursos. En años recientes, el Gobierno Nacional ha puesto en juego instrumentos interesantes de transferencia de recursos condicionados en el acceso, tales como el Fondo de Promoción de la Inversión Regional y Local - FONIPREL⁴⁰ y el Plan de Incentivos a la Modernización de la Gestión Municipal⁴¹; no obstante, éstos no llegan a compensar las desigualdades horizontales de recursos existentes entre municipios con necesidades ciudadanas equivalentes.

⁴⁰ Fondo concursable para el cofinanciamiento de proyectos de inversión.

⁴¹ Incentivos por el cumplimiento ex ante de metas de gestión fijadas por el gobierno nacional.

Más allá de los desequilibrios que puedan existir o aparecer en el tiempo en la estructura de financiamiento sub nacional, como se ha visto, con excepción de Colombia, en los demás países analizados existen mecanismos institucionalizados y periódicos de coordinación fiscal, para procesar las negociaciones de recursos entre el nivel nacional y los gobiernos intermedios: en México, la reunión nacional de funcionarios fiscales de la Federación y su comisión permanente; en España, los pactos fiscales que periódicamente renuevan el gobierno nacional y las comunidades autónomas; y en Alemania, las duras negociaciones presupuestales que cada año hacen el gobierno federal y los estados.

Incluso en Chile, sus gobiernos regionales, aunque no disponen como en los otros países de transferencias asignadas mediante reglas preestablecidas, cuentan con mecanismos institucionalizados como los Convenios de Programación o las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional para coordinar con el gobierno nacional los recursos que recibirán. Esto de por sí marca una diferencia sustantiva con el caso del Perú, cuyos gobiernos regionales no disponen de ningún mecanismo para anticipar el volumen de recursos que recibirán para financiar la operación de los servicios públicos de su responsabilidad (que no sea la tendencia inercial de crecimiento de los mismos), cuya asignación depende exclusivamente del nivel nacional.

3.8. Conclusiones específicas

- **Transferencia de funciones**

La descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para que el Estado se acerque al ciudadano y atienda de manera eficiente y oportuna sus demandas. Para ello, el Estado realiza, primero, la optimización y sistematización de las cadenas de valor de cada una de las competencias, funciones y responsabilidades ejercidas hasta ese momento por los ministerios y entidades públicas.

Con esa información, el Estado determina cuál es el nivel de gobierno que se encuentra más cerca de la población y que por ende, enfrenta menores costos de transacción para asumir cada una de las competen-

cias y funciones. Sin embargo, ello lo realiza considerando los beneficios de las economías a escala.

A continuación, el Estado identifica, de manera técnica y objetiva, el grado de capacidad efectiva de cada una de las entidades de los diferentes niveles de gobierno para hacerse cargo de la provisión de los bienes, servicios, regulación, o trámites, que les serán transferidos.

Una vez determinada la capacidad de gestión efectiva, el Estado procede a transferir, de manera ordenada y gradual, las competencias, funciones y recursos hacia los gobiernos sub nacionales conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de estas. Aquellas entidades sub nacionales que demuestren contar con la capacidad de gestión efectiva, se les transfiere todas las competencias, acompañadas de los recursos y de un programa de desarrollo de capacidades.

Para aquellas entidades que demuestren lo contrario, se pueden probar estrategias similares a la adoptada por Alemania, que ha consistido en la creación de distintas categorías de municipios, entre el Estado Federal y el nivel municipal, encargadas temporalmente de ejercer aquellas funciones que aún no pueden ser adoptadas por un nivel inferior debido a limitaciones en las capacidades y a problemas de escala que no permitan acceder al menor costo unitario. El Gobierno Central *hace y enseña a hacer; los niveles sub nacionales aprenden a hacer haciendo*.

- **Arreglo institucional**

La descentralización es un proceso técnico y político complejo que requiere de un arreglo institucional adecuado para implementarlo de manera gradual y convertirlo en *permanente, obligatorio, vinculante, continuo, irreversible, integral y democrático*. Construir un Estado unitario y descentralizado supone que cada una de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno funcione de manera independiente, con los grados de autonomía que establecen las normas que regulan sus competencias; pero su accionar se mantiene enmarcado en las políticas nacionales determinadas por los entes rectores del gobierno central.

El proceso de descentralización es parte de una reforma mayor; la modernización del Estado. El Estado moderno es aquel que orienta su gestión al servicio de los ciudadanos y que es capaz de establecer políticas articuladas en los distintos niveles de gobierno y entre los diferentes sectores a partir del establecimiento de mecanismos e incentivos. El establecimiento de la rectoría de los Sistemas Funcionales y los Sistemas Administrativos lleva a que el Estado funcione como un todo coherente y articulado con el fin de servir mejor al ciudadano, brindándole un nivel de satisfacción mayor al que este obtendría si cada entidad lo atendiera de manera individual y de forma desarticulada.

Durante el proceso de descentralización, los rectores funcionales y los administrativos van flexibilizando o ajustando sus reglas de juego y sus mecanismos e incentivos de fiscalización y control a fin de lograr un nuevo equilibrio entre el control central que exige el funcionamiento del Estado unitario y la autonomía que necesitan las regiones y municipios para proveer, de manera descentralizada y orientada a resultados, los bienes y servicios que la ciudadanía demanda. De ese modo, toda la gestión del Estado, en los tres niveles de gobierno, se adapta a las distintas realidades del territorio y a las reales capacidades de las entidades públicas.

Adicionalmente, un Estado moderno es aquel que cuenta con un sistema integral de seguimiento y evaluación que le permita retroalimentar sus intervenciones con el fin de mejorar su eficiencia y eficacia en la atención a la población.

- **Descentralización fiscal**

El proceso de transferencia de la responsabilidad fiscal debe ser un proceso gradual, ya que mal ejecutado o apresurado podría generar más deméritos que méritos. Los países en vías de desarrollo deben contar con políticas fiscales unificadoras durante el proceso descentralizador. Un mayor grado de control por parte del Gobierno Nacional: (i) asegura la estabilidad macroeconómica; (ii) controla los desbalances verticales y horizontales; y (iii) fija estándares para la provisión de servicios. Asimismo,

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ES PARTE DE UNA REFORMA MAYOR; LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. EL ESTADO MODERNO ES AQUEL QUE ORIENTA SU GESTIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y QUE ES CAPAZ DE ESTABLECER POLÍTICAS ARTICULADAS EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO Y ENTRE LOS DIFERENTES SECTORES A PARTIR DEL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS E INCENTIVOS.

mo, el Gobierno Nacional debe ser el encargado de medir los recursos necesarios siguiendo un enfoque en resultados a fin de establecer disciplina fiscal, mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos, y mejorar la calidad del gasto.

- **Democracia representativa y participación ciudadana**

En un Estado descentralizado, moderno y democrático existen mecanismos de representación sólidos que establezcan una adecuada división de poderes (*governance*) para que se entiendan las demandas de los ciudadanos y se satisfagan al mayor valor posible por cada unidad monetaria invertida (*responsiveness*). Así, toda autoridad elegida debe entender que el ciudadano es su cliente y que fue elegido de manera democrática para hacerse cargo de los servicios públicos, por lo que debe rendir cuentas de manera documentada de sus actos (*accountability*).

De manera complementaria, la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles de la gestión pública facilita la existencia de pesos y contrapesos en el poder político, económico y administrativo. El control ciudadano, a través de espacios de concertación y diálogo, garantiza que los poderes políticos hagan sus mejores esfuerzos por lograr concordancia entre lo que se planea ejecutar y los intereses reales y necesidades de los ciudadanos.







Capítulo 4: Análisis y Resultados del Proceso de Descentralización

4.1. Metodología del análisis

Para analizar el avance y los resultados del proceso de descentralizado, ha sido necesaria una revisión bibliográfica exhaustiva de los diagnósticos y evaluaciones realizados por otras instituciones, entre las que destacan el Congreso de la República, la Secretaría de Descentralización, el Consejo Nacional de Descentralización y USAID Perú ProDescentralización.

Además, se han llevado a cabo entrevistas con actores clave que han intervenido en el proceso de descentralización. A nivel nacional, se entrevistó a ex Congresistas que participaron en los inicios del proceso, a ex funcionarios que han ocupado puestos relevantes a lo largo del proceso, a Ministros de sectores clave y a expertos en materia de descentralización en el Perú.

Por su parte, a nivel regional, se entrevistó a funcionarios de los gobiernos regionales con los siguientes cargos:

- Gerente Regional.
- Gerente de Planeamiento y Presupuesto.
- Jefe de la Oficina de Planeamiento de Inversiones.
- Gerente de Desarrollo Social ó Director Regional de Salud o Educación.

Adicionalmente, se realizaron seis talleres participativos: un taller con funcionarios regionales en Arequipa, un taller con funcionarios regionales en Trujillo, un taller con funcionarios locales en Tarapoto, un taller con funcionarios locales en Cusco, un taller con funcionarios regionales en Lima y un taller funcionarios locales en Lima.

A los talleres participativos regionales se invitaron a los siguientes funcionarios de cada gobierno regional:

- Gerente General.
- 1 Representante de Administración y Logística.
- 1 Representante de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.
- 1 Jefe de OPI.
- 1 Representante de Desarrollo Social ó Director Regional de Salud o Educación.
- 1 Representante de Desarrollo Económico.
- 1 Jefe del Órgano de Control Institucional.

A los talleres participativos locales se invitaron a los siguientes funcionarios de cada municipalidad:

- Alcalde.
- 1 Representante de Administración y Logística.
- 1 Representante de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.
- 1 Jefe de OPI.
- 1 Representante de Desarrollo Social o Director Regional de Salud o Educación.

Estos talleres permitieron identificar la problemática en torno a cada uno de los temas clave a ser tratados en la siguiente sección.

4.2. Reforma institucional para una gestión descentralizada

El proceso de descentralización representa una de las mayores reformas por las que ha pasado el Estado peruano en los últimos años. En el presente capítulo se evaluarán los avances del proceso en materia administrativa y se identificarán las limitaciones y oportunidades de mejora.

4.2.1. Distribución inicial de competencias y funciones

La distribución de funciones administrativas entre los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), que está contemplada en la Ley de Bases de Descentralización, resulta confusa al determinar que las competencias son exclusivas, compartidas o delegables, pero solo se han determinado las competencias exclusivas del Gobierno Nacional. Se deja la especificación de las competencias compartidas a las leyes orgánicas regionales y locales.

En este contexto, antes de la formulación de las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales, la Presidencia del Consejo de Ministros inició un trabajo de coordinación con todos los sectores. El objetivo era que los ministerios estructuraran un mapa de asignación de competencias que sirviera como base para la negociación de las competencias compartidas de los gobiernos descentralizados (Consejo Nacional de Descentralización, 2006). Varios ministerios, como el de Salud, realizaron un mapeo inicial, pero éste no fue tomado en cuenta ni en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ni en la Ley Orgánica de Municipalidades. Como consecuencia, aún no se cuenta con una delimitación clara y completa de funciones sectoriales por gobierno, lo cual genera que se presenten casos de superposición y duplicidad de funciones entre niveles de gobierno.

Un claro ejemplo de la deficiente delimitación de funciones sectoriales es la gestión y administración del proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, función que corresponde a los gobiernos regionales según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales⁴². Sin embargo, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) tiene establecido dentro de sus objetivos *“impulsar el saneamiento físico-legal y titulación”* (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, 2013). De acuerdo a Walter Aguirre, Vicepresidente del Gobierno Regional de Arequipa, *“hay una competencia en Agricultura que transfiere a los gobiernos regionales el manejo del catastro rural y el manejo de la titulación de tierras locales.”*

⁴² Función n) en materia agraria establecida en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En la mayoría de regiones se han dado las transferencias, pero no en Arequipa. Aquí esta competencia la maneja COFOPRI". Es posible argumentar que la retención de esta función por parte de COFOPRI no se ha dado por falta de capacidades del Gobierno Regional de Arequipa, sino básicamente por un problema de superposición de funciones entre el nivel nacional y el nivel regional.

4.2.2. Transferencia de programas y proyectos sociales

En el 2003 se inició el proceso de transferencia de programas y proyectos sociales del ex Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) a los gobiernos locales (Presidencia del Consejo de Ministros, 2003). En una primera etapa, se transfirió el Programa de Complementación Alimentaria (PCA) del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y los Proyectos de Infraestructura Social y Productiva del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES). En una segunda etapa, se transfirió el Programa Integral de Nutrición (PIN), los Servicios de Protección Social como los Wawa Wasi, los Centros de Emergencia Mujer, los Centros de Desarrollo Integral Familiar y el Programa Educadores de la Calle. También se transfirieron las Sociedades de Beneficencia Pública y las Juntas de Participación Social. Hacia diciembre de 2008, diversos gobiernos locales lograron acreditar sus capacidades, y ello dio un impulso considerable a la transferencia efectiva de dichos programas (USAID Perú ProDescentralización, 2012).

En el 2011, el MIMDES fue reestructurado y esto dio paso a la creación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el cual asumió el proceso de transferencia de los Centros de Emergencia Mujer, los Centros de Desarrollo Integral de la Familia y las Sociedades de Beneficencia Pública a los gobiernos locales. Posteriormente, las funciones en desarrollo social que cumplía el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social pasaron al nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) creado en el 2011.

Según la Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias de la Secretaría de Descentralización, hasta el año 2012 se obtuvo un avance de 58% en la transferencia de programas y proyectos sociales (Secretaría de Descentralización, 2012).

A CADA GOBIERNO REGIONAL LE CORRESPONDEN 185 FUNCIONES SECTORIALES ATRIBUIDAS POR LA LEY ORGÁNICA. LA MUNICIPALIDAD DE LIMA SE ENCUENTRA INCLUIDA EN ESTA TRANSFERENCIA DEBIDO A QUE, DE ACUERDO A LA LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES, ÉSTA EJERCE FUNCIONES REGIONALES EN EL ÁMBITO DE LA PROVINCIA DE LIMA.

Además de no haberse culminado la transferencia de los programas y proyectos sociales, esta se ha realizado sin un previo costeo de los servicios y las prestaciones a ser brindadas por los gobiernos locales (USAID Perú ProDescentralización, 2012). Ello llevó a que los gobiernos locales no recibieran los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos vinculados a la implementación y funcionamiento de los programas y proyectos sociales, lo cual a su vez ha ocasionado que dicho nivel de gobierno enfrente serias limitaciones.

4.2.3. Transferencia de competencias sectoriales

Primera etapa de la transferencia de competencias sectoriales (2004-2006)

A cada gobierno regional le corresponden 185 funciones sectoriales atribuidas por la ley orgánica. La Municipalidad de Lima se encuentra incluida en esta transferencia debido a que, de acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ésta ejerce funciones regionales en el ámbito de la provincia de Lima (Secretaría de Descentralización, 2013).

El proceso de transferencia de competencias sectoriales se inició con la aprobación del Plan de Transferencias del 2004, que establecía la transferencia en los sectores productivos Agricultura, Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas y Producción (Defensoría del Pueblo, 2009). Sin embargo, las competencias no pudieron ser transferidas durante dicho año debido a que el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación no fue aprobado hasta el 15 de noviembre del 2004. Por esta razón, el Consejo Nacional de

Descentralización tuvo que regular, de manera excepcional, un proceso de acreditación especial para efectos de la transferencia del Plan Anual 2004 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2005).

Mediante este sistema de acreditación especial se dispuso que la capacitación y la asistencia técnica se realicen una vez transferidas las competencias, lo cual no coincidía con lo regulado en la Ley del Sistema de Acreditación y su Reglamento que establecen expresamente la importancia de llevar a cabo la capacitación y asistencia técnica antes de transferir las competencias. Además, los programas de capacitación que se llevaron a cabo posteriormente no fueron consensuados entre los sectores del Gobierno Nacional y con los niveles de gobierno. Como resultado, el contenido de dichos programas no se encontraba vinculado a las funciones a ser transferidas, ni se adecuaban a las necesidades reales de cada gobierno regional (Defensoría del Pueblo, 2009). Por ello no se pudo asegurar el adecuado desarrollo de capacidades en los gobiernos descentralizados para asumir las nuevas competencias y funciones.

Una vez concluido el proceso de transferencia de competencias establecidas en el Plan Anual 2004, se inició el proceso de transferencia establecido en el Plan Anual 2005, el cual dispuso continuar la transferencia en los sectores Agricultura y Energía y Minas, e iniciar la transferencia en los sectores Salud y Transportes y Comunicaciones (Defensoría del Pueblo, 2009).

El proceso de transferencia en esta primera etapa supuso tres principales problemas. Primero, que no fue resultado de una negociación y consulta, sino impuesto. Segundo, que las funciones transferidas no fueron acompañadas de los recursos correspondientes. Tercero, que el sistema de acreditación se convirtió en una simple formalidad.

Los planes anuales de transferencias sectoriales no fueron el resultado de un proceso de concertación y negociación entre niveles de gobierno. Por el contrario, fueron propuestos de manera unilateral por el Gobierno Nacional. Además, no incluyeron los recursos materiales, humanos y presupuestales vinculados a cada una de las funciones a ser transferidas, contrario a lo que había regulado la Ley del Sistema de Acreditación y su Reglamento.

“Esto se debió, en parte, a la falta de un procedimiento adecuado para cada sector del Gobierno Nacional en el que se definiera cuáles eran los recursos vinculados a cada función a ser transferida, así como a la falta de un diagnóstico de cada Gobierno Regional, el cual hubiese permitido a los sectores identificar la situación real de cada uno de ellos y, sobre esa base, priorizar la transferencia de recursos” (Defensoría del Pueblo, 2009).

Adicionalmente, la legislación correspondiente al Sistema de Acreditación definió un sistema bastante complejo con altas exigencias a los gobiernos descentralizados. Sumado a ello, los sectores del Gobierno Nacional establecieron requisitos específicos que en algunos casos se fijaron con estándares difíciles de alcanzar por parte de los gobiernos regionales. En este sentido, la efectivización de las transferencias fue una mera formalidad que se limitó a la suscripción de actas sustentatorias de entrega y recepción, y a la entrega del acervo documentario (Defensoría del Pueblo, 2009).

De acuerdo con la Gerencia de Desarrollo Institucional del Gobierno Regional de Cusco: *“La acreditación fue formal, pero en verdad no contaban con esos recursos; en muchos casos pedían a un funcionario de otro lado que apoye solo para lograr acreditarse.”* Se puede observar que en muchos casos no contaban con el personal especializado y tenían que transferir personal de otras oficinas solo para cumplir con los requisitos.

Segunda etapa de la transferencia de competencias sectoriales: transferencia acelerada a partir del 2006

Hasta julio del 2006 se verificó la transferencia a los 25 gobiernos regionales de 91 de las 185 funciones sectoriales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (USAID Perú ProDescentralización, 2007).

El Plan Anual 2006 proponía continuar realizando la transferencia de competencias en materia de Agricultura, Energía y Minas, y Salud, así como iniciar la transferencia de funciones en materia de Educación, Trabajo y Promoción del Empleo, y en las materias relacionadas con el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, el Consejo Nacional del Ambiente y la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (Defensoría del Pueblo, 2009).

No obstante, el Plan Anual 2006 no se llegó a ejecutar debido a que en octubre de ese mismo año, el nuevo Gobierno del Presidente Alan García anunció la introducción del *Shock Descentralizador*: un set de 20 medidas⁴³ destinadas a acelerar la transferencia de funciones, competencias y activos hacia los gobiernos regionales y locales.

Como resultado de la decisión de concluir la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales a más tardar el 31 de diciembre del 2007, el proceso de descentralización se aceleró considerablemente. Esto ocasionó mayores cambios al proceso de acreditación para la transferencia de competencias, ya que se modificó, en cierta medida⁴⁴, la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, y su Reglamento, respecto al cumplimiento de requisitos generales, la certificación, la capacitación y asistencia técnica, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2009).

⁴³ De las cuales 10 se encontraban relacionadas con la transferencia de competencias:

- Promulgación del Decreto Supremo N° 068-2006-PCM disponiendo que al 31 de diciembre de 2007 se debía culminar la transferencia a los Gobiernos Regionales de todas las funciones sectoriales establecidas en la LOGR.
- Conclusión, fijando como plazo el 31 de diciembre del 2007, de la transferencia a los gobiernos locales de los proyectos de infraestructura social y productiva del Fondo de Cooperación para el desarrollo Social (FONCODES), así como la primera etapa de la transferencia de los programas del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), Wawa Wasi y del Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual.
- Elaboración de un Proyecto de Ley proponiendo la transferencia de la titularidad de las acciones de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) al Gobierno Regional del Cusco.
- Transferencia de la infraestructura deportiva a cargo del Instituto Peruano del Deporte (IPD) a los Gobiernos Regionales y Locales.
- Transferencia de Plan piloto de la municipalización de la gestión de la atención primaria de la salud a los gobiernos locales provinciales y distritales.
- Transferencia de Plan piloto de la municipalización de gestión educativa de los niveles inicial y primaria a las municipalidades provinciales y distritales.
- Ejecución, a cargo de los Gobiernos Regionales y Locales, de PROVIAS descentralizado.
- Transferencia a los Gobiernos Regionales de desembarcaderos, centros de acuicultura y módulos de comercialización.
- Transferencia a los Gobiernos Regionales de los proyectos especiales del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) que no tengan carácter binacional.
- Transferencia a los Gobiernos Regionales de equipos agrícolas y maquinaria pesada.

⁴⁴ La modificación de la Ley del Sistema de Acreditación a través de las Resoluciones de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD y N° 025-2007-PCM/SD es cuestionable si se toma en consideración que una ley o un decreto supremo no pueden ser modificados por una norma de menor jerarquía como una resolución administrativa.

La modificación al Sistema de Acreditación supuso la omisión de la etapa de presentación de las solicitudes de transferencia de competencias de los gobiernos regionales. Asimismo, flexibilizó el cumplimiento de los requisitos generales - el cual dejó de ser obligatorio en la etapa de certificación - lo cual agravó y evidenció aún más el problema de que el Sistema de Acreditación representaba una mera formalidad. Con este nuevo esquema, bastaba con tener un compromiso del Gobierno Regional a cumplir con dichos requisitos formalizado en una Resolución Ejecutiva Regional. Además, se estableció que los requisitos específicos solo podían estar referidos a la formación y capacitación de recursos humanos y a documentos técnico-normativos de gestión (Defensoría del Pueblo, 2009).

La etapa de certificación se flexibilizó al punto que los gobiernos regionales, aún cuando en realidad no cumplían con los requisitos específicos mínimos, fueron acreditados para la transferencia de funciones y competencias con la sola suscripción de convenios-marco intergubernamentales. Estos convenios tenían el propósito de fortalecer las capacidades de gestión de las regiones posterior a la transferencia de funciones. El fortalecimiento de capacidades se daría principalmente mediante la capacitación de funcionarios y profesionales de los gobiernos regionales por parte de cada Ministerio; pero el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos en dichos convenios fue muy bajo (Defensoría del Pueblo, 2009).

Un funcionario del Gobierno Regional de Cusco manifestó: *“Durante el gobierno de García se acelera el proceso de acreditación. La Secretaría de Descentralización tenía consultores sectorizados que iban a cada región a motivar para firmar convenios donde se les prometía que iban a recibir los recursos adecuados para efectivizar la acreditación. Esto no se cumplió”*. Se substituyó un diseño rígido por un diseño demasiado flexible que trajo como consecuencia que se transfirieran funciones a gobiernos sub nacionales que no cuentan con la capacidad suficiente para gestionarlas, lo cual repercutió negativamente en la prestación de servicios a la población (Defensoría del Pueblo, 2009).

Estado actual de las transferencias

A diciembre del 2012, el Gobierno Nacional había transferido el 92.6% de las 185 funciones que les corresponden a cada uno de los 25 gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima que cuenta con régimen especial. Sin embargo, aún queda pendiente la transferencia del 7.4% de funciones pertenecientes a 11 sectores del Gobierno Nacional, en donde el mayor porcentaje pendiente por transferir corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima (Secretaría de Descentralización, 2012).

4.2.4. Direcciones regionales

Como se ha visto en el Modelo Conceptual, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales estableció que las direcciones regionales de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) pasaran a depender de los gobiernos regionales en materia administrativa, y a depender del correspondiente sector del Gobierno Nacional en materia técnica y funcional (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002).

No obstante, en el 2006, la Ley N° 28926 que regula el régimen transitorio de las direcciones regionales sectoriales a los gobiernos regionales estableció que correspondía a los presidentes regionales designar a los directores regionales y que las direcciones regionales no dependerían más de los ministerios sino del Gobierno Regional, atribuyéndoseles las funciones específicas de los sectores en el ámbito regional correspondiente.

En general, las direcciones regionales aún no se sienten identificadas con el Gobierno Regional correspondiente. Tanto los ministerios como los funcionarios de las direcciones pasan por alto al Gobierno Regional en las coordinaciones y tomas de decisión respecto a políticas sectoriales. En opinión de Raúl Molina: *“La función real que les transfirieron (a los gobiernos regionales) fue administrar el personal sectorial; no regular, ni dirigir, ni conducir (...) Finalmente, ello contribuye a la resistencia de los ministerios porque les cortaron competencias que eran de ellos y seguían actuando como si fueran de ellos. Un ejemplo de ello es que los padres de familia o los maestros continuaron recurriendo a la sede central del ministerio de educación a*

quejarse por problemas de gestión que debían resolverse regionalmente. El Ministerio no tenía capacidad para establecer una regulación que resolviera esos conflictos. Estaba acostumbrado a resolverlos directamente y siguió haciéndolo” (Molina, 2013).

Por otro lado, ciertos sectores perciben que, ahora que las direcciones dependen de los gobiernos regionales, se encuentran aún más lejos del ministerio en el sentido de que les es más difícil coordinar con estas. Uno de estos es el Ministerio de Agricultura. En opinión del Ministro de Agricultura, Milton Von Hesse: *“Desde que las direcciones regionales pasaron a depender de los gobiernos regionales, estas se encuentran aisladas” (Von Hesse, Ministro de Agricultura, 2013).*

Adicionalmente, los sectores, acostumbrados a ejercer un rol ejecutor, recién han empezado a entender el rol rector del Poder Ejecutivo y de las políticas nacionales sectoriales. No se ha delimitado aún claramente el alcance de cada nivel de gobierno según funciones específicas, lo que ocasiona conflictos de competencias. En el caso de ciertas funciones difíciles de dividir territorialmente, como la gestión de derechos de agua y de bosques en el sector Agricultura, se han dado conflictos entre regiones, pero el ejercicio del rol rector por parte del Ministerio es limitado.

4.2.5. Reforma institucional de los gobiernos regionales

La Constitución establece que los gobiernos regionales cuentan con competencias exclusivas para aprobar su organización interna. Esta norma fue posteriormente ratificada por la Ley de Bases de Descentralización.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece un único diseño organizacional para todas. Ese modelo impuesto consiste en una yuxtaposición de consejos, gerencias y direcciones regionales que ha resultado en una organización rígida, frondosa, de concepción vertical, y con múltiples niveles jerárquicos. La inequitativa adscripción de direcciones regionales a las gerencias, genera que las gerencias regionales presentan desbalances entre ellas (Molina, 2010). Así, las gerencias de Desarrollo So-

cial, que incluyen las direcciones regionales de salud y educación, que son muy grandes en términos de presupuesto, planilla y escala de sus servicios, resultan de un tamaño desproporcionado en relación a las demás.

TABLA 16:
DISTRIBUCIÓN DE DIRECCIONES REGIONALES EN LAS GERENCIAS REGIONALES

Gerencias regionales	Direcciones regionales
Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	N/A
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> · Transporte y Comunicaciones · Vivienda, Construcción y Saneamiento
Desarrollo Económico	<ul style="list-style-type: none"> · Agricultura, Energía y Minas, Comercio Exterior y Turismo · Producción
Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> · Educación, Salud, y Trabajo y Promoción Social · Vivienda, Construcción y Saneamiento
Medio Ambiente y Recursos Naturales	N/A

Fuente: Molina, 2010. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

En este contexto, a partir del 2007, varios gobiernos regionales han realizado reformas que buscan una organización más adecuada para una gestión descentralizada más eficaz, superando los obstáculos que se presentan en la estructura organizacional impuesta. (USAID Perú ProDescentralización, 2011).

El primer gobierno regional en implementar un proceso de modernización institucional fue el Gobierno Regional de Arequipa. En mayo del 2007, mediante la Ordenanza Regional 010-Arequipa, se tomó la decisión de convertir 9 direcciones regionales sectoriales en gerencias regionales. Como consecuencia, se eliminaron las gerencias regionales de Desarrollo Económico, Desarrollo Social, y Medio Ambiente y Recursos Naturales establecidas

en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. El sustento legal del informe técnico se respalda en la atribución que la Constitución y la Ley de Bases de Descentralización les brindan a los gobiernos regionales para aprobar su organización interna. Retomó además una sentencia del 2005 del Tribunal Constitucional que acepta que, en un Estado unitario y descentralizado, conviven subsistemas normativos nacionales, regionales y locales (Molina, Sistematización de Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales, 2010).

Otro caso representativo es la modernización institucional del Gobierno Regional de La Libertad, el cual estableció un esquema similar al de Arequipa. Este gobierno convirtió, en julio del 2008 mediante la Ordenanza 023-2008-GR LL/CR, sus 8 direcciones regionales vigentes en gerencias regionales. Asimismo, se creó la Subgerencia de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que formaba parte de la Gerencia Regional de Infraestructura (Molina, Sistematización de Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales, 2010).

Además de la conversión de las direcciones regionales en gerencias regionales, como en el caso de Arequipa y La Libertad, se pueden señalar las siguientes reformas adoptadas por diferentes regiones (USAID Perú ProDescentralización, 2009):

- La creación de gerencias o direcciones regionales adicionales en el caso de los gobiernos regionales de Loreto, San Martín, Junín y Piura;
- La implementación de reformas de carácter sectorial, como la llevada a cabo por el Gobierno Regional de San Martín en materia de Salud y Educación, para mejorar la prestación de servicios en estos sectores prioritarios;
- La desconcentración de procesos de gestión de carácter transversal como los de planeamiento o inversión, que es el caso de los gobiernos regionales de Cajamarca (PROREGIÓN), Junín (Unidad de Ejecución de Inversiones Multipropósito) y La Libertad;
- La promoción de centros de planeamiento regionales (CEPLAR) como instancias intermedias de articulación y dirección de la planificación regional, que en base a los planes de desarrollo concertados, tanto regio-

nales y provinciales, promueven un desarrollo integral. Los gobiernos regionales de Cajamarca, Cusco y La Libertad lo vienen promoviendo.

En el 2008, el Poder Ejecutivo emitió el D.L. 1026 que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. Sus disposiciones no han sido reglamentadas por la Presidencia del Consejo de Ministros y ningún gobierno regional lo ha aplicado. En la práctica, resulta difícil que esta norma se implemente sin un impulso activo desde el Ministerio de Economía y Finanzas. Las reformas institucionales requieren recursos pero los gobiernos regionales enfrentan una gran rigidez presupuestal que les impide realizar reemplazos de personal actual, tal como supone la modernización institucional. Asimismo, de acuerdo a la norma, el plazo de ejecución del proceso de reforma no podría exceder a un año, lo que puede resultar insuficiente. Finalmente, la norma establece que, concluido el primer proceso, el Gobierno Regional solo podrá iniciar nuevos procesos de modernización institucional una vez transcurridos tres años desde la conclusión del proceso anterior; pero esto no es adecuado debido a que la modernización debe ser un proceso permanente (Molina, 2010).

Cabe destacar que aún muchos gobiernos regionales mantienen la estructura frondosa que establece la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales debido al desconocimiento de las atribuciones legales que tanto la Constitución como la Ley de Bases de Descentralización les confieren a las regiones para reformar y aprobar su organización interna.

4.2.6. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

El paquete de normas del proceso de descentralización recién se completó con la publicación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) en diciembre del 2007. El objetivo de esta ley es adecuar la legislación del Gobierno Nacional al nuevo diseño de Estado unitario descentralizado.

Esta ley asignó a los sectores del Poder Ejecutivo la función de rectoría de las políticas nacionales sectoriales para el ejercicio de las funciones correspondientes a las competencias compartidas con los gobiernos descentralizados.

En el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se introduce el concepto de sistemas: *“conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno”*. Estos sistemas son de dos tipos: los sistemas funcionales y los sistemas administrativos, los que le dan una visión de conjunto al Estado.

De acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los ministerios, entes rectores de los sistemas funcionales, *“diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales”* (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2007). Según el artículo 23.1. de la misma ley, son responsables de *“formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno”* y deberán *“cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente”* (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2007). Para ello, deberán realizar el seguimiento del desempeño a nivel nacional, regional y local y tomar las medidas sancionadoras correspondientes. Sin embargo, aún no se encuentra desarrollado el marco legal que tipifique las infracciones y establezca las sanciones correspondientes.

Sistemas Funcionales

Los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas sectoriales que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Los ministerios son los responsables de reglamentar y operar los sistemas funcionales en los tres niveles de gobierno.

Los ministerios pueden contar con competencias exclusivas o competencias compartidas.

- *“Ministerios con competencias exclusivas: aquellos que ejercen sus competencias mediante funciones y procesos de provisión de servicios, desconcentradamente, bajo la responsabilidad del Gobierno Nacional.*
- *Ministerios con competencias compartidas: aquellos que ejercen sus com-*

petencias mediante funciones y procesos de provisión de servicios que están distribuidos en el Gobierno Nacional (ministerio y entidades adscritas) y en los demás niveles de gobierno; se basan en la complementariedad y subsidiaridad”.

El detalle de los ministerios de conforman cada grupo se presenta a continuación:

TABLA 17:
CLASIFICACIÓN DE MINISTERIOS
SEGÚN COMPETENCIAS A SU
CARGO

Ministerios con competencias exclusivas a su cargo	Ministerios con competencias exclusivas y compartidas a su cargo
Ministerio de Economía y Finanzas Ministerio de Defensa Ministerio del Interior Ministerio de Justicia Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Agricultura Ministerio del Ambiente Ministerio de Comercio Exterior y Turismo Ministerio de Educación Ministerio de Energía y Minas Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables Ministerio de Producción Ministerio de Salud Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo Ministerio de Transportes y Comunicaciones Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social Ministerio de Cultura

Fuente: Congreso de la República, 2007.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

Si bien la LOPE establece el nuevo rol que cumplen los ministerios y las entidades del Poder Ejecutivo en el proceso de descentralización del Estado, el alcance se limita solo al Gobierno Nacional. Las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales no se encuentran correctamente deli-

mitadas ya que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades presentan incongruencias y superposiciones que impiden determinar claramente la responsabilidad de cada nivel sub nacional. Un claro ejemplo se da en el sector educación “en donde no quedan claras las responsabilidades respecto de la gestión de las instituciones educativas particulares” (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2010).

Con el fin de resolver los problemas de duplicidad y superposición de funciones, la LOPE deja la tarea de especificar el ámbito de competencia de los ministerios a las leyes de organización y funciones (LOF) que debían aprobarse posteriormente para cada sector. Para los ministerios de competencias compartidas, esta tarea implica diferenciar las funciones de los ministerios de aquellas correspondientes a los otros niveles de gobierno, de conformidad con la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, para establecer con claridad los roles y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

Para definir los roles de cada nivel de gobierno, es decir, para saber quién hace qué, la Presidencia del Consejo de Ministros propuso que los ministerios formularan matrices de delimitación de competencias y asignación de funciones (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2010).

Matrices delimitación de funciones y distribución competencias

Actualmente solo dos ministerios tienen aprobadas sus matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones; el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que lo hizo en el 2010, y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones durante el 2011 (Secretaría de Descentralización, 2013).

Aún quedan varias competencias por delimitar en las cuales se ven involucrados más de dos sectores y empresas públicas (Anexo 6), lo cual ha retrasado la elaboración y aprobación de las matrices de delimitación de funciones y distribución competencias. A raíz de este retraso, se presentan innumerables duplicidad de funciones, ya que los distintos niveles de gobierno no tienen claro a quién corresponde cada función específica; y aún

aquellas matrices de competencias aprobadas continúan mostrando debilidades en la clarificación de la asignación de funciones en cada nivel de gobierno.

En abril del 2012 la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros publicó los nuevos “Lineamientos para la elaboración de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones, y de los anteproyectos de Ley de Organización y Funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas”⁴⁵, adoptando un enfoque de gestión por resultados. De acuerdo a estos lineamientos, los ministerios deben elaborar una matriz de distribución de competencias y delimitación de funciones que precise cuáles corresponden al nivel central, regional y local. La siguiente tabla ejemplifica una matriz de competencias y funciones según dichos lineamientos:

TABLA 18:
EJEMPLO DE MATRIZ DE DELIMITACIÓN DE
COMPETENCIAS Y DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES

Materia			Función			
Competencia material general	Sub-competencia material	Sub-competencia específica	Regulación		Prestación de servicios	
			Resultados	Nivel de gobierno a cargo	Resultados	Nivel de gobierno a cargo
Educación	Educación básica	Educación inicial	Documentos de política educativa y pedagógica nacional	Gobierno Nacional	Gestión del servicio educativo	Gobierno Regional

Fuente: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2012.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

⁴⁵ Establecido en la Directiva N° 001-2012-PCM/SGP, que deroga el artículo 11 de la Directiva N° 003-2008-PCM-SGP, que contiene los “Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones y de los anteproyectos de Ley de organización y funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas”, aprobada por Resolución Ministerial N° 188-2008-PCM.

Estos lineamientos aún mantienen un carácter muy general de la distribución de competencias y delimitación de funciones, por lo que no resulta eficaz que esta matriz sirva como base para identificar las funciones que corresponden a cada nivel. El Estado no ha sido capaz de reordenar y reorganizar las competencias y funciones de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno sobre la base de un estudio riguroso y estructural sobre cómo optimizar, formalizar y automatizar cada uno de los procesos internos a lo largo de la cadena de valor (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2012).

Un claro ejemplo de cómo debería haberse manejado el proceso de delimitación de competencias y distribución de funciones es el caso del servicio de *vacunación*. El Ministerio de Salud es la entidad que determina las especificaciones generales de la vacuna a adquirir; además, administra la compra y distribución, con el fin de aprovechar las economías de escala. Los gobiernos regionales, a través de los establecimientos o redes de salud, formulan las solicitudes de compra y son los encargados de vacunar a los niños o adultos en su circunscripción, pero siguiendo los protocolos médicos aprobados por el Ministerio de Salud.

Leyes de Organización y Funciones

La aprobación de las leyes de organización y funciones de los ministerios resulta esencial para establecer las bases de las relaciones intergubernamentales e intersectoriales, determinar la rectoría de los sectores, y para asegurar la adecuada ejecución de las funciones transferidas a los gobiernos sub nacionales.

Hasta la fecha, 9 leyes de organización y funciones de ministerios con competencias compartidas han sido aprobadas. A continuación se muestra el estado actual de las leyes de organización y funciones de ministerios con competencias compartidas.

TABLA 19:
ESTADO DE LAS LEYES DE ORGANIZACIÓN Y FUN-
CIONAMIENTO DE LOS MINISTERIOS CON COMPE-
TENCIAS COMPARTIDAS

Ministerio	Estado
Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo	Aprobada
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Aprobada
Ministerio de Cultura	Aprobada
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Aprobada
Ministerio del Ambiente	Aprobada
Ministerio de Agricultura	Aprobada
Ministerio	Estado
Ministerio de la Producción	Aprobada
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Aprobada
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Pendiente de aprobación
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Aprobada
Ministerio de Energía y Minas	Pendiente de aprobación
Ministerio de Salud	Aprobada
Ministerio de Educación	Pendiente de aprobación

Fuente: Secretaría de Gestión Pública, 2014.
 Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Cabe resaltar que solo la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo y la del Ministerio de Transporte y Comunicaciones han sido aprobadas cumpliendo el requisito de elaborar previamente la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones. En este contexto resulta relevante preguntarse si las leyes de organización y funciones de los demás ministerios delimitan de manera clara las competencias y funciones de cada nivel gubernamental sin haber sido estructurada su matriz respectiva. Además, no queda claro qué pasará cuando se aprueben las matrices si la delimitación que estas plantean no es similar a la que plantean las correspondientes leyes aprobadas con anterioridad.

Sistemas Administrativos

La finalidad de los sistemas administrativos es regular la utilización de los recursos de las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Así, los sistemas administrativos son aquellos vinculados a las materias: Gestión de Recursos Humanos; Abastecimiento; Presupuesto Público; Tesorería; Endeudamiento Público; Contabilidad; Inversión Pública; Planeamiento Estratégico; Defensa Judicial del Estado; Control; y, Modernización de la Gestión Pública.

La ley establece que el Poder Ejecutivo tiene la rectoría sobre los sistemas administrativos, a excepción del Sistema de Control, el cual está bajo la rectoría de la Contraloría General de la República.

A pesar de la declarada finalidad de los sistemas administrativos, según los funcionarios públicos entrevistados, éstos imponen serias limitaciones a la eficacia y eficiencia de los gobiernos sub nacionales. Ello se debe a que la normatividad nacional que regula los sistemas administrativos es compleja, engorrosa, tiene un enfoque centralista, controlista, y no recoge las realidades heterogéneas debido a que ha sido diseñada en gabinete, muchas veces sin ningún estudio de diagnóstico y sin previa consulta a las instancias públicas de los tres niveles de gobierno⁴⁶. Un claro ejemplo de esta complejidad fue brindado por un participante del taller local de Cusco respecto al Sistema de Abastecimiento del Estado: *“las normas del sistema administrativo de abastecimiento nos obligan a hacer concursar a dos proveedores de productos ferreteros, pero en mi localidad solo existe uno”*⁴⁷. Los sistemas administrativos son de difícil cumplimiento, sobre todo para los gobiernos locales más pequeños y con menor capacidad institucional y con mercado poco desarrollados.

⁴⁶ Recogido en el Taller Regional en Arequipa (17 de abril del 2013), Taller Regional en La Libertad (23 de abril del 2013), Taller Local en Tarapoto (26 de abril del 2013), Taller Local en Cusco (6 de mayo del 2013), Taller Regional en Lima (9 de mayo del 2013), Taller Local en Lima (10 de mayo del 2013) y el Taller en Lima con funcionarios de la Contraloría General de la República (18 de julio del 2013).

⁴⁷ Recogido en el Taller Local en Cusco (6 de mayo del 2013).

Por su parte, los organismos rectores de los sistemas administrativos no mantienen adecuados canales de consultas sobre lo que establece la normativa. Estos canales siguen centralizados mayormente en Lima y no absuelven de manera eficaz y eficiente las consultas de los funcionarios públicos⁴⁸. Ello lleva a que los funcionarios cometan reiteradamente errores en la aplicación de la normativa de los sistemas administrativos. Esta problemática contribuye al comportamiento burocrático de los funcionarios públicos, quienes prefieren concentrarse en el cumplimiento de aspectos formales para satisfacer la normativa de los sistemas administrativos en lugar de buscar la satisfacción del ciudadano (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2012).

4.2.7. Estrategias alternativas

En los últimos años se ha observado que diversas instancias públicas han emprendido estrategias alternativas buscando optimizar una gestión pública descentralizada que brinde de manera eficaz los servicios públicos. Ello ha sido consecuencia de las dificultades encontradas en la aplicación del modelo inicial de descentralización y del hecho de que no se haya avanzado en desarrollar las capacidades de los gobiernos descentralizados para la gestión de las competencias atribuidas. Al respecto, Raúl Molina detalla: *“Actualmente el gobierno tiene mucha presión por mostrar resultados, y trata de obtenerlos centralizando funciones, no de una manera explícita, pero en la práctica lo está haciendo, buscando corregir las deficiencias que ha presentado la gestión descentralizada de las funciones transferidas”* (Molina, 2013).

Un ejemplo de ello es la estrategia adoptada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Al crearse este ministerio en el 2011, inició un proceso de evaluación y reorganización con la finalidad de determinar los avances del proceso, para luego implementar los ajustes y las adecuaciones que permitieran optimizar las prestaciones o determinar su continuidad. La primera medida adoptada en el marco de la reestructuración fue extinguir el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y el Programa de Complementación

⁴⁸ Recogido en el Taller Local en Cusco (6 de mayo del 2013).

Alimentaria (PRONAA), y la creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar QALI WARMA, cuya gestión es en parte centralizada (USAID Perú ProDescentralización, 2012).

Por otro lado, en enero del 2012, el Poder Ejecutivo suspendió las actividades y la dotación de recursos vinculados a los Centros de Emergencia Mujer⁴⁹ debido a los déficits en calidad y eficacia de las prestaciones; y dispuso que la medida no afecte la provisión de los servicios, ya que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables continuaría a cargo de dicha prestación, en coordinación con los gobiernos descentralizados (USAID Perú ProDescentralización, 2012).

Otro ejemplo es el de las inspecciones laborales. Esta función había sido transferida a los gobiernos regionales, pero sin los recursos correspondientes, por lo que los éstos enfrentaban limitaciones para cumplirla. Antes esta situación, se creó en diciembre del 2012 la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio-laboral, y el de seguridad y salud en el trabajo (Ley que modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2012). Ello se ha realizado a fin de fortalecer la capacidad del Ministerio de Trabajo como ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo. Los gobiernos regionales, a través de unidades orgánicas que dependen funcional y técnicamente del SUNAFIL, deben desarrollar y ejecutar, dentro de su respectivo ámbito territorial, todas las funciones y competencias enmarcadas en la Ley General de Inspecciones del Trabajo, en concordancia con las políticas y normas establecidas por el ente rector.

4.2.8. Seguimiento y evaluación de las transferencias

Desde el inicio del proceso de descentralización en el 2002, el Poder Ejecutivo no ha contado con un mecanismo de seguimiento y evaluación de las competencias, funciones, fondos, programas, proyectos, empresas, activos

⁴⁹ Cuya gestión había sido transferidas a los gobiernos locales, tal como se mencionó en el apartado 4.1.2.

y otros organismos transferidos del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales, y su impacto en los servicios públicos que se brindan a los ciudadanos.

Para superar esta deficiencia, la Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de ente rector del proceso de descentralización, aprobó en diciembre del 2012 el “Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012).

El Enfoque de Gestión Descentralizada al que el plan hace referencia, se introduce por primera vez en el artículo 2 del D.S 047-2009-PCM, donde se determina que el desarrollo de la gestión descentralizada es necesario para continuar la descentralización administrativa. Este enfoque parte de reconocer que el Estado provee servicios, y que, para hacerlo, pueden participar más de una entidad en etapas o sub servicios específicos. A partir de ello, los sectores deben revisar sus objetivos y procesos identificando qué corresponde hacer a cada nivel de gobierno y los recursos necesarios para la prestación de servicios.

El Plan permitirá que el Poder Ejecutivo estime el impacto de la transferencia de competencias del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales; y evaluar la calidad de los servicios públicos que brinda el Estado a la ciudadanía. Con ello, será posible realizar los ajustes necesarios en cada nivel de gobierno y mejorar los niveles de eficiencia y eficacia.

Para el año 2013, se han seleccionado tres servicios públicos para ser evaluados: dos de carácter social (educación inicial y atención primaria de la salud) y uno económico (formalización y titulación de tierras), que serán evaluados en cuatro departamentos piloto: Loreto, Cajamarca, Ayacucho y Puno. Los ministerios que han transferido competencias serán los encargados del análisis y evaluación de los gobiernos regionales y locales (Secretaría de Descentralización, 2013).

4.2.9. El control gubernamental en el marco de la descentralización

La Ley de Bases de Descentralización establece que los gobiernos regionales y locales se encuentran bajo el control y supervisión de la Contraloría General de la República dentro del marco del Sistema Nacional de Control. Asimismo, establece que la Contraloría General de la República se organiza con una estructura descentralizada que le permite cumplir su función de control y establecer criterios para la gestión y control de los gobiernos regionales y locales considerando la heterogeneidad en los diferentes territorios del país.

La organización de la Contraloría General de la República se desconcentra en las Oficinas de Coordinación Regional (OCR) y las Oficinas Regionales de Control (ORC). En la actualidad, existen cuatro Oficinas de Coordinación Regional (OCR): Lima, Norte (Chiclayo), Centro (Huancayo) y Sur (Arequipa). Estas son órganos dependientes de la Gerencia Central de Operaciones, encargados de conducir la supervisión y el control de las acciones y actividades que ejecutan las Oficinas Regionales de Control (ORC) a su cargo, y planear, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar acciones y actividades de control en las ORC que se encuentran bajo su ámbito. (Contraloría General de la República, 2013)

Actualmente existen 20 Oficinas Regionales de Control (ORC); órganos desconcentrados de la Contraloría General de la República, dependientes de la OCR correspondiente. Se encargan de planear, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar acciones y actividades de control de los gobiernos regionales, gobiernos locales y empresas municipales (Contraloría General de la República, 2013).

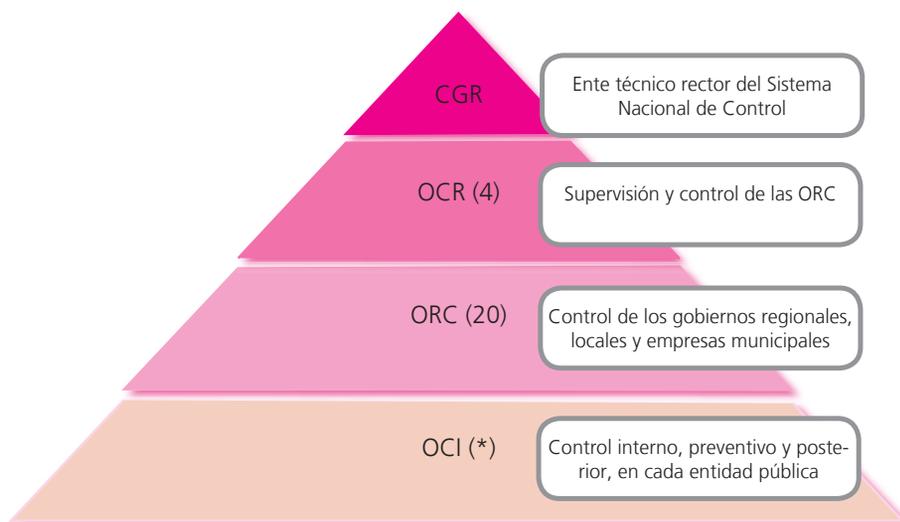
Adicionalmente, estas mantienen relaciones funcionales con los demás órganos del Sistema Nacional de Control, efectuando la evaluación de los planes de control de los Órganos de Control Institucional, el seguimiento de las auditorías programadas y encargadas por la Contraloría General, la revisión y control de calidad de los informes de sus acciones, y el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones correspondientes. Asimismo, realizan una supervisión e inspección continua a estos para verificar la idoneidad de

sus acciones, absolver sus consultas y dar sugerencias que permitan mejorar la calidad de sus productos.

Los Órganos de Control Institucional (OCI) constituyen las unidades especializadas responsables de llevar a cabo el control interno en cada una de las entidades públicas. Dentro de las auditorías de control interno, los OCI llevan a cabo tanto acciones de control preventivo como posterior.

Los OCI se han adherido a la organización de la Contraloría General desde julio del 2010, en que según la Ley N° 29555 se implementa la incorporación progresiva de las plazas y presupuesto de los OCI a la Contraloría General de la República. Este proceso fue concebido en dos etapas, empezando a partir del 2011 con la incorporación de los Jefes de los OCI.

GRÁFICO 14:
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



Fuente: Contraloría General de la República, 2014.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Avances en el control gubernamental en el marco de la descentralización

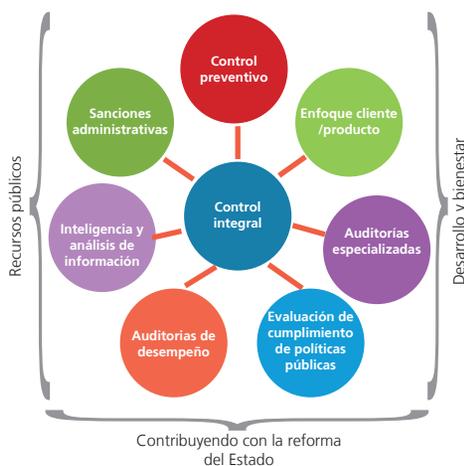
Actualmente, la Contraloría General de la República se encuentra en un proceso de modernización. En ese sentido, ha definido un nuevo enfoque de control dirigido a ejercer el llamado Control Integral en las entidades que se encuentran bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control. Es decir, la Contraloría General ha advertido la existencia de factores críticos sujetos a la ejecución de medidas que contribuyan a la mejora de la gestión pública y a lograr un Estado moderno y eficiente al servicio del ciudadano (Contraloría General de la República, 2012).

A partir de la identificación de estos factores críticos, se ha construido el concepto de Control Integral que corresponde al Sistema Nacional de Control y abarca, adicionalmente a sus funciones tradicionales de carácter previo y posterior, el ejercicio del control preventivo con el propósito de contribuir de manera oportuna en la mejor gestión de los recursos públicos, sin que esto conlleve a una injerencia en los procesos de dirección y gerencia a cargo de la administración institucional.

GRÁFICO 15:
FACTORES CRÍTICOS



GRÁFICO 16:
NUEVO ENFOQUE DE CONTROL



Fuente: Contraloría General de la República, 2012.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

El Nuevo Enfoque del Control Gubernamental busca establecer una relación entre la Contraloría y las Entidades Públicas bajo la lógica de productor (Contraloría) – cliente (Entidad), definiendo el producto de control más adecuado en función a la importancia e impacto que genera en la misión institucional. Las entidades bajo control se seleccionan considerando el mayor impacto social y económico que generan, siendo la evaluación de cumplimiento de las políticas públicas uno de los ejes centrales para la recomendación de acciones pertinentes para la mejora del proceso de toma de decisiones y de la capacidad de gestión del Estado.

Además, la modernización del Sistema Nacional de Control toma en cuenta otros factores entre los que destaca la introducción de auditorías de desempeño como la medida para asegurar la eficiencia y eficacia en la gestión pública. La introducción de auditorías de desempeño permitirá modificar la percepción de los funcionarios sobre la Contraloría como un organismo sancionador, y que pase a ser vista como un organismo colaborador, promoviendo así una cultura proactiva en la gestión pública.

Finalmente, a fin de plasmar este Nuevo Enfoque en la práctica, la Contraloría está modificando de manera progresiva su organización institucional, a fin de avanzar hacia un nuevo modelo de gestión que implican cambios importantes en los procesos vigentes. Entre ellos está el fortalecimiento de los procesos de control, separando la auditoría del proceso de identificación de responsabilidades, y la puesta en marcha de un proceso administrativo sancionador y el Sistema Nacional de Atención de Denuncias,

4.2.10. Conclusiones específicas

A. Transferencia de competencias y funciones: La descentralización no ha sido llevada a cabo según lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Bases de la Descentralización, el cual determinaba que el proceso debería haber sido por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales (Ley de Bases de la Descentralización, 2002).

A pesar de los distintos esfuerzos, el Estado no ha sido capaz de delimitar las competencias y distribuir funciones de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno de manera clara. El proceso de elaboración de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones sectoriales está incompleto. Se hizo básicamente tomando en cuenta lo que dicen las normas y no en base a un estudio detallado de las distintas cadenas de valor de la provisión de bienes y servicios que el Estado brinda al ciudadano.

Asimismo, no se utilizó la combinación adecuada de los criterios establecidos en la Ley de Bases de Descentralización. Esta ley indicaba que se debía transferir las competencias y funciones al nivel de gobierno que está más cerca de la gente (subsidiariedad), siempre que lo pueda proveer a un costo unitario razonable (conurrencia) y siempre que tenga la capacidad de gestión efectiva. Solo al que cumple con estas tres condiciones, se le transfieren las competencias con los recursos humanos, logísticos y presupuestales (provisión). Al que no cuenta con la capacidad, se le establece un plan de desarrollo de capacidades.

B. El rol rector: Para poder conformar el Estado unitario y descentralizado que manda la Constitución y las leyes, además de transferir las competencias y funciones, los distintos ministerios, en el ejercicio de su rol rector, debieron establecer políticas nacionales y sectoriales de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los tres niveles de gobierno a fin de que el gobierno funcionen como un todo coherente, ordenado y sinérgico. Además, debieron fiscalizar su efectivo cumplimiento.

No obstante, los entes rectores siguen actuando como órganos ejecutores, en desmedro de su función central de diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas de cumplimiento obligatorio de todas. Esta situación ha generado duplicidad de funciones, ha alterado la jerarquía de las prioridades, supeditando lo importante a lo urgente, distrayendo a los ministerios de su papel fundamental, en ocasiones desacreditándolos como ineficaces, y ha afectado el proceso de fortalecimiento de capacidades en los gobiernos sub nacionales.

Asimismo, el análisis ha permitido identificar ciertas acciones de los entes rectores quienes, al ver que la estrategia descentralizadora no era efectiva

debido a las limitadas capacidades de los gobiernos sub nacionales, han optado por estrategia recentralizadoras para fortalecer su capacidad rectora.

C. Sistemas Administrativos: Los sistemas administrativos fueron diseñados de manera vertical para ser perfectos en sí mismos, pero transversalmente no se articulan entre sí, ni facilitan el trabajo de un Estado moderno y descentralizado orientado a resultados y al servicio del ciudadano. Son sistemas que requieren un mejor equilibrio entre autonomía y control. Adicionalmente, no recoge la heterogeneidad de las realidades que enfrentan las instituciones públicas. La percepción de los funcionarios consultados en las regiones y municipios es que estos sistemas fueron diseñados de manera central, desde Lima, en gabinete, sin participación de las regiones y municipios y sin someterlos a debate público. Debido a todo esto, el cumplimiento de las normas y el control de la legalidad entran en contradicción con los procesos de obtención de resultados al servicio del ciudadano.

D. Seguimiento y evaluación: El sistema de monitoreo y evaluación del Estado peruano aún está en una etapa incipiente. Donde más se ha desarrollado ha sido en los programas estratégicos de Presupuesto por Resultados. Esto se debe a que la base legal es difusa, especialmente en el establecimiento de responsabilidades entre el Ministerio de Economía y Finanzas y CEPLAN. No existe una metodología oficial de seguimiento y evaluación, ni de gestión del conocimiento; no existen manuales e instructivos; los sistemas de información están desarticulados porque cada sistema administrativo o funcional gestiona la información a su manera; y dada la debilidad de la planificación, no se cuenta con objetivos, indicadores y metas claras.

E. Diseño organizacional: El diseño organizacional de los Gobiernos Regionales, por haber sido establecido en su Ley Orgánica, se convierte en una herramienta de gestión inflexible. Los gobiernos regionales no cuentan con la libertad de ajustar su diseño organizacional a las diferentes realidades regionales, según las demandas de los ciudadanos, respetando sus límites fiscales en materia de gasto público. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 determina que el diseño organizacional de

todas las entidades públicas debe tomar en cuenta, además de su entorno y demandas ciudadanas, el propósito estratégico institucional, las capacidades y competencias de su personal, los procesos de planeamiento y fijación de objetivos claros, la asignación de los recursos orientada a resultados, la especialización del trabajo, la identificación de procesos de producción y de soporte, la agrupación de unidades, el tamaño de las unidades, y los enlaces entre las unidades y las decisiones centralizadas y las descentralizadas. En este contexto, diversos gobiernos regionales han reformado sus diseños institucionales amparados en la competencia exclusiva que les atribuye la Constitución. Sin embargo, algunos gobiernos regionales no emprenden procesos de reforma más profundos por temor a incumplir con la ley.

F. A fin de implementar el Nuevo Enfoque de Gestión Gubernamental la Contraloría General de la República está emprendiendo varios espacios de mejora. El proceso de desconcentración en OCR, ORC y OCI tiene como objetivo acercar el control a los ámbitos regionales y locales. A la vez se plantea desarrollar las capacidades de las OCI con varias estrategias entre las cuales está el actual proceso de adscripción de las OCI a la Contraloría General de la República y la desconcentración de los informes de auditoría a fin de agilizar el procedimiento que actualmente toma mucho tiempo.

G. Se percibe que, generalmente, el control ejercido por la Contraloría es el posterior y que el control preventivo es menor. Actualmente se están actualizando las normas vinculadas al control previo, simultáneo y posterior a fin de fortalecer los tres tipos de control apuntando hacia la eficiencia, eficacia y economía en la gestión pública. Para ello, adicionalmente a la auditoría de cumplimiento y financiera, se está institucionalizando la auditoría de desempeño que consiste en un examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano. Se orienta a la búsqueda de mejora continua en la gestión pública, considerando el impacto positivo en el bienestar del ciudadano y fomentando la implementación de una gestión por resultados y la rendición de cuentas.

EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA ES NECESARIO PARA CONTINUAR LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA. ESTE ENFOQUE PARTE DE RECONOCER QUE EL ESTADO PROVEE SERVICIOS, Y QUE, PARA HACERLO, PUEDEN PARTICIPAR MÁS DE UNA ENTIDAD EN ETAPAS O SUB SERVICIOS ESPECÍFICOS. A PARTIR DE ELLO, LOS SECTORES DEBEN REVISAR SUS OBJETIVOS Y PROCESOS IDENTIFICANDO QUÉ CORRESPONDE HACER A CADA NIVEL DE GOBIERNO Y LOS RECURSOS NECESARIOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

4.3. Conducción del proceso, articulación y coordinación para la gestión descentralizada

Construir el Estado unitario y descentralizado consiste en organizar el gobierno a nivel nacional, regional y local “*preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación*” (Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, 2002). El proceso de descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para llegar al ciudadano. Es por ello que representa un proceso técnico y político complejo que requiere de un arreglo institucional adecuado para implementarlo de manera gradual y convertirlo en *permanente, obligatorio, vinculante, continuo, irreversible, integral y democrático*.

4.3.1. Consejo Nacional de Descentralización

En la Ley de Bases de Descentralización se estableció la creación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) como el ente rector del proceso de descentralización adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, pero independiente y con autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones. El CND fue creado también para establecer un espacio de articulación y coordinación de las políticas de descentralización a nivel intergubernamental. El CND era presidido por un representante del Presidente de la República y estaba integrado por cuatro representantes del Poder Ejecutivo, dos de los gobiernos regionales, uno de las municipalida-

des provinciales y uno de las distritales (Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República de Perú, 2003).

Su puesta en marcha supuso un gran desafío debido a la diversidad de perspectivas de los diferentes actores involucrados en el proceso de descentralización. Se requería de grandes esfuerzos y voluntad política para llegar a consensos, acuerdos y generar alianzas que facilitasen el proceso de descentralización. A pesar de que el Presidente del CND tenía rango de Ministro, su capacidad de liderazgo sobre los demás miembros del Consejo de Ministros en las materias de su competencia era limitada y siempre sometida a tensiones.

Luego del fallido intento de regionalización a través del referéndum del 2005, aparecieron numerosas críticas al funcionamiento del CND. Durante la vigencia del CND, hubo retrasos en el proceso de transferencias y se pudo observar la ausencia de un programa efectivo de fortalecimiento de capacidades para la gestión local y regional; así como la carencia de un sistema de información y de políticas de información dirigidas a la ciudadanía sobre la marcha de la descentralización. En palabras del Ex – Presidente del CND, Luis Thais: *“Una de las fallas que cometimos es que no hubo un módulo de información pública sobre lo que era la descentralización y lo que se esperaba de los actores; sean alcaldes, ministros, fuerzas políticas, etc.”* (Thais, 2013).

En este contexto, acompañado del cambio de gobierno que trajo consigo sustanciales cambios en el proceso de descentralización, a inicios de 2007 se dispuso la fusión por absorción del CND en la Presidencia del Consejo de Ministros⁵⁰.

4.3.2. Secretaría de Descentralización

En reemplazo del CND, en el 2007 se creó la Secretaría de Descentralización como un órgano de línea dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta se convirtió en la nueva instancia encargada de la conducción del proceso de descentralización y de la coordinación de la política nacional con los gobiernos sub nacional, entre otras funciones. La creación de la Secretaría

⁵⁰ A través del D.S. N° 007-2007-PCM.

de Descentralización respondió a la voluntad política del Poder Ejecutivo de fortalecer a la Presidencia del Consejo de Ministros como órgano de concertación, y de generación de consenso intergubernamental y con actores de la sociedad civil involucrados en el proceso de descentralización. Asimismo, buscó iniciar relaciones de carácter bilateral entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos sub nacionales (USAID Perú ProDescentralización, 2011).

A diferencia del CND, la Secretaría de Descentralización no cuenta con autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones, ya que está supeditada funcionalmente a la gestión administrativa y económica de la Presidencia del Consejo de Ministros. Ello agrava los problemas que enfrentaba el CND en cuanto a liderazgo y respaldo político y limitada disposición de recursos financieros y capacidad de control gubernamental para la toma de decisiones a nivel técnico, político y administrativo⁵¹.

Por otro lado, desde el punto de vista de gestión pública, resulta inconsistente que, dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Secretaría de Descentralización esté separada de la Secretaría de Gestión Pública, ya que esta última es la entidad rectora de la Modernización de la Gestión Pública, reforma que involucra al proceso de descentralización del Estado.

4.3.3. Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL)

Si bien corresponden a espacios institucionales de coordinación y articulación intergubernamental, desde su diseño se han identificado diversos problemas entre los que se destacan (USAID Perú ProDescentralización, 2008):

- El incumplimiento de sus acuerdos;
- El desbalance en cuanto a la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil y autoridades; el limitado número de sesiones anuales;

⁵¹ Recogido en el Taller Regional en Arequipa (17 de abril del 2013), Taller Regional en La Libertad (23 de abril del 2013), Taller Local en Tarapoto (26 de abril del 2013), Taller Local en Cusco (6 de mayo del 2013), Taller Regional en Lima (9 de mayo del 2013), Taller Local en Lima (10 de mayo del 2013) y el Taller en Lima con funcionarios de la Contraloría General de la República (18 de julio del 2013).

- Los limitados recursos;
- La superposición de funciones con los agentes participantes del presupuesto participativo;
- La exigencia de que las organizaciones sociales interesadas en participar deban estar inscritas en registros públicos, desincentivando así su participación.

En caso de que los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local lleguen a ser instalados, muchas veces no se reúnen en la práctica. Si es que se llegan a dar las reuniones, estas generalmente sirven para facilitar la coordinación entre las autoridades miembros (alcaldes) más que para concertar con la sociedad civil (USAID Perú ProDescentralización, 2008).

En este sentido, el objetivo inicial de generar espacios de concertación a nivel intergubernamental y con la ciudadanía ha quedado debilitado. Cabe resaltar que, al igual que el Poder Ejecutivo, las regiones deben ejercer su rol rector en el ámbito de sus competencias frente a los gobiernos locales. No obstante, la articulación entre el nivel regional es aún muy débil. Esta débil articulación en la atención de las demandas de los gobiernos locales por parte de los regionales ha motivado que estos últimos sean acusados de centralistas dentro de su región⁵².

4.3.4. Organizaciones representativas de los gobiernos descentralizados

Ante la desactivación del CND, que servía como espacio de concertación intergubernamental, y la falta de mecanismos institucionales de articulación, los gobiernos regionales, por voluntad propia, formaron en marzo de 2007 la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Esta se encuentra

⁵² Recogido en el Taller Regional en Arequipa (17 de abril del 2013), Taller Regional en La Libertad (23 de abril del 2013), Taller Local en Tarapoto (26 de abril del 2013), Taller Local en Cusco (6 de mayo del 2013), Taller Regional en Lima (9 de mayo del 2013), Taller Local en Lima (10 de mayo del 2013) y el Taller en Lima con funcionarios de la Contraloría General de la República (18 de julio del 2013).

compuesta por los presidentes regionales de las 25 regiones del país y se constituye como un espacio de concertación sobre la reforma política y administrativa del Estado, poniendo en debate políticas y estrategias que permitan a los diversos territorios que conforman el Perú construir mejores condiciones para su desarrollo. Su principal tarea es impulsar, profundizar y defender el proceso de descentralización peruano para fortalecer las capacidades de los actores regionales (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2013).

De igual manera, durante la última década, la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales (REMURPE) han tenido una participación activa y permanente en torno al proceso de descentralización. La AMPE (desde el año 1982) y REMURPE (desde el 2000) tienen el propósito de agrupar a los gobiernos locales con la finalidad de fortalecer las capacidades locales de gestión, promover el desarrollo local, canalizar las demandas municipales, lograr una mayor incidencia en las políticas públicas, velar por la autonomía municipal, y coadyuvar al proceso de descentralización. La importancia de contar con estos espacios que agrupan a las municipalidades radica en la uniformización de sus criterios de gestión, propuestas y demandas (Defensoría del Pueblo, 2009).

“En cada caso, la asociatividad representativa de gobiernos regionales y locales es producto de la voluntad de sus asociados y, es gracias a su dinamismo, que han pasado a constituirse en espacios de concertación y representación regional y local frente al gobierno nacional, con el objetivo de impulsar, profundizar y apoyar el proceso de descentralización peruano para fortalecer institucionalmente a los actores regionales y locales, creando mejores condiciones para el desarrollo humano integral y sostenible de nuestro país” (Secretaría de Descentralización, 2013).

Las asociaciones representativas de los gobiernos descentralizados cuentan con una incidencia política suficientemente grande, incrementada en los últimos años, al punto de que llegan a ser considerados en la revisión de los proyectos de ley del Congreso. A pesar de que aún no cuentan con un reconocimiento legal expreso, el Gobierno Nacional los considera interlocutores de los gobiernos regionales y locales, según sea el caso.

COMO CONSECUENCIA DE LA AUSENCIA DE UN SISTEMA ADECUADO DE PLANIFICACIÓN, LAS ENTIDADES PÚBLICAS NO CUENTAN CON UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN CON TABLEROS DE INDICADORES QUE FACILITEN EL MONITOREO DEL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS Y METAS EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO.

4.3.5. Consejo de Coordinación Intergubernamental

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental como un espacio de articulación intergubernamental de las políticas nacionales sobre descentralización. En diciembre de 2008, el Poder Ejecutivo realizó la instalación simbólica del Consejo de Coordinación Intergubernamental sin haberse aprobado el reglamento correspondiente, ni haber previsto cómo se designaría la representación de los alcaldes provinciales y distritales. La Secretaría de Descentralización consensuó, con el apoyo de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, un proyecto de reglamento con la asistencia de los presidentes regionales, el coordinador de la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales, el representante de la Asociación de Municipalidades del Perú, y el representante de la Red de Municipalidades Rurales del Perú; así como los ministros de Estado, alcaldes provinciales y alcaldes distritales (USAID Perú ProDescentralización, 2008).

El Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, publicado en el 2009, asignó al Consejo de Coordinación Intergubernamental la función de concertar e impulsar recomendaciones sobre políticas, estrategias y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización (USAID Perú ProDescentralización, 2011). También estableció que los representantes de los gobiernos locales (24 en total: 12 provinciales y 12 distritales) se elegirían por votación y a través de listas de candidaturas, sin considerar criterios para garantizar que estas listas incluyan representantes de cada departamento, ni para que se asegure una representación equilibrada de alcaldes urbanos y rurales (USAID Perú ProDescentralización, 2011).

En mayo de 2011, se instaló el Consejo de Coordinación Intergubernamental con la participación de los representantes de los gobiernos locales, los presidentes regionales, la Presidenta del Consejo de Ministros, el Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la Alcaldesa de Lima, el Alcalde del Callao y los demás ministros del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el Consejo de Coordinación Intergubernamental permanece inactivo desde su instalación; es decir, no se ha vuelto a instalar. Esto se debe a que la estructura y organización del Consejo de Coordinación Intergubernamental son inadecuadas. Su reglamento de funcionamiento no incorporó dos de los aspectos consensuados y especialmente valorados por las asociaciones de los gobiernos descentralizados. El primero hace referencia a su naturaleza de espacio de adopción de decisiones sobre la descentralización como política de Estado con carácter vinculante; los consensos al interior del Consejo de Coordinación Intergubernamental no tienen el poder para brindar legitimidad a las políticas que implemente el órgano conductor del proceso de descentralización. El segundo aspecto clave que no se tomó en consideración fue la necesidad de asegurar la representatividad de la diversidad de municipalidades en la elección de sus representantes (USAID Perú ProDescentralización, 2011) .

4.3.6. Comisiones Intergubernamentales

Las comisiones intergubernamentales han sido concebidas para ayudar a fortalecer el rol rector que deben cumplir los ministerios con competencias compartidas en la gestión descentralizada. Estas han asumido una responsabilidad importante en la elaboración de los lineamientos de la gestión sectorial descentralizada y constituyen un espacio estratégico para validar las matrices de competencias y funciones que aún quedan pendientes.

Al cierre del 2012, se han conformado 13 comisiones intergubernamentales sectoriales, conformadas por los tres niveles de gobierno. Aún se encuentra pendiente la conformación de las comisiones del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Las referidas comisiones están conformadas por representantes del Ministerio respectivo, uno de los cuales la presidirá, y por representantes de los gobiernos regionales y locales, o en su defecto, por representantes de instancias representativas de gobiernos regionales y/o locales, según corresponda, así como entidades y órganos de la administración pública (Secretaría de Descentralización, 2013).

Desde la conformación de las comisiones intergubernamentales se ha podido observar diferentes grados de avance. Destacan las comisiones correspondientes al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y al Ministerio de Salud (Secretaría de Descentralización, 2013).

4.3.7. Rectoría, políticas públicas y planes estratégicos

Los sistemas funcionales y administrativos están a cargo de un ente rector que debe formular las políticas públicas que permitan articular y dar coherencia a toda la acción del Estado al servicio del ciudadano. Según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los entes rectores deben dictar las normas e implementar un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de las normas en todas las entidades públicas. Además tienen la responsabilidad de establecer los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinar su operación técnica, y asegurar su correcto funcionamiento dentro del marco normativo.

Los rectores de los sistemas funcionales son los ministerios, quienes se encargan de articular el Estado a través de la determinación de políticas públicas sectoriales.

Los rectores de los sistemas administrativos deben enfocarse en la formulación de políticas públicas de corte transversal para todos los sectores y las entidades de los tres niveles de gobierno. Pero en la práctica, los entes rectores de los sistemas administrativos actúan de manera independiente, asegurando el cumplimiento de la normativa de su propio sistema, sin tomar en consideración la normativa de otros sistemas administrativos.

Un ejemplo acerca de la falta de coordinación entre sistemas administrativos lo brindó el Presidente Regional de la Libertad, José Murgia: *“En obras solía contratar al personal obrero por administración directa, pero este año en una obra concreta me dijeron que ya no podía por un tema presupuestal. Así que me fui a hablar con los de Presupuesto y me dijeron que era un tema del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Así que me fui a hablar con los de contabilidad. Estos me explicaron la lógica normativa y que la razón fundamental era que la contratación de obreros debía ser hecha bajo la 1 (planilla) y yo tenía la 3 (servicios); por lo que no era problema de Contabilidad sino de Tesorería. La Norma había sido impuesta por la Oficina de Tesorería ya que yo no puedo girar el dinero para pagar la partida del pago de obreros contratados por administración directa”*⁵³. Este es un claro ejemplo de falta de coordinación entre tres sistemas (Presupuesto, Contabilidad y Tesorería) que se encuentran dentro del mismo Vice ministerio de Hacienda.

Un factor importante que limita la articulación en el Estado peruano es que el diseño de las políticas públicas carece de un diagnóstico comprehensivo de costo-beneficio e impacto. Ello genera que las intervenciones del Estado queden muchas veces incompletas y que no se provean bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades de la población y aseguren el desarrollo integral del país. Por otro lado, no existe un consenso intrasectorial e intergubernamental para que los distintos grupos de interés se sientan comprometidos con el proceso de reforma. En este sentido, los gobiernos sub nacionales reclaman que éstas son elaboradas desde Lima y en gabinete, y que no recogen las diferentes realidades territoriales de la nación, llevando a establecer políticas sectoriales homogéneas para realidad heterogéneas⁵⁴.

Además, existe una fuerte desarticulación entre las Políticas Públicas Nacionales, Sectoriales, Regionales y Locales que se expresan a través de los

⁵³ Exposición de José Murgia, Presidente Regional de la Libertad, en el Primer Taller Descentralizado de Políticas de Modernización en Chiclayo (17 y 18 de mayo del 2012).

⁵⁴ Recogido en el Taller Regional en Arequipa (17 de abril del 2013), Taller Regional en La Libertad (23 de abril del 2013), Taller Local en Tarapoto (26 de abril del 2013), Taller Local en Cusco (6 de mayo del 2013), Taller Regional en Lima (9 de mayo del 2013), Taller Local en Lima (10 de mayo del 2013) y el Taller en Lima con funcionarios de la Contraloría General de la República (18 de julio del 2013).

COMO CONSECUENCIA DE LA AUSENCIA DE UN SISTEMA ADECUADO DE PLANIFICACIÓN, LAS ENTIDADES PÚBLICAS NO CUENTAN CON UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN CON TABLEROS DE INDICADORES QUE FACILITEN EL MONITOREO DEL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS Y METAS EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO.

Planes de Desarrollo Concertado (PDC), con el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo (POI), el Programa Multianual de Inversiones y el Presupuesto. No existe relación entre los objetivos y las acciones y metas de dichos planes. No se asegura que, por ejemplo, los objetivos establecidos en el Plan Estratégico Institucional se consideren en el Plan Operativo para asegurar que se alcancen los resultados deseados. La desarticulación existente se debe en parte a que *“no asegura el alineamiento entre las políticas públicas nacionales y sectoriales con las territoriales de responsabilidad”* (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2012).

Esto último, a su vez, se debe a que no existe un sistema eficiente de planeamiento que se articule con el sistema de presupuesto público. La acción del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) dentro del proceso de planificación estratégica es limitada, poco efectiva y existe una gran falta de liderazgo. CEPLAN no tiene capacidad para establecer efectivamente las políticas u objetivos prioritarios del Gobierno. *“Se han identificado problemas en la definición de objetivos –no necesariamente recogen demandas de la población y las brechas que se pretenden cubrir no se estiman adecuadamente- (...) Además, no siempre la asignación de los recursos responde a una definición clara de las prioridades del país y a una objetiva determinación de metas de productos o servicios que cada entidad debe ofrecer, así como de sus respectivos costos. Ello hace que en el nivel operativo no necesariamente exista coherencia entre los insumos que van a ser adquiridos y los servicios que serán provistos con ellos, con lo cual los presupuestos no siempre se dirigen a cerrar las brechas o déficits existentes de infraestructura y servicios públicos, ni responden a las prioridades ciu-*

dadanas” (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2012).

Finalmente, como consecuencia de la ausencia de un sistema adecuado de planificación, las entidades públicas no cuentan con un sistema de seguimiento y evaluación con tableros de indicadores que faciliten el monitoreo del cumplimiento de objetivos y metas en todos los niveles de gobierno. Adicionalmente, no se cuenta con un sistema de gestión del conocimiento. *“La información para la toma de decisiones no necesariamente pasa por procesos rigurosos de control de calidad; los datos no están centralizados en bases consolidadas, ordenadas y confiables, sino que se encuentran dispersos entre diferentes áreas, personas y en bases de datos desvinculadas; además, hay información que se procesa a mano, lo cual puede llevar a error humano”* (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2012).

Office of Management and Budget

La Oficina de Gerencia y Presupuesto de Estados Unidos de América (OMB por sus siglas en inglés) es un organismo a nivel de gabinete bajo la autoridad de la Oficina Ejecutiva del Presidente (The White House, 2013). Es la agencia del Gobierno Federal que asiste al presidente y a las agencias del Ejecutivo en la preparación del presupuesto federal y en la supervisión de su uso en las agencias federales. Desde su reorganización en 1970, la OMB ha jugado un papel central en el análisis del presupuesto federal y la formulación de recomendaciones para cambios presupuestales. Cada año fiscal la OMB publica el Presupuesto del Gobierno Estadounidense, documento que detalla, entre otros, las prioridades del Presidente, el panorama presupuestal para cada agencia, y pone en perspectiva los cambios fiscales.

FUNCIONES PRINCIPALES

La OMB cumple tres funciones principales que permiten al Presidente planificar e implementar sus prioridades: (1) la elaboración e implementación del presupuesto; (2) el control de rendimiento, política y procedimiento a las agencias federales; y (3) la coordinación y revisión de los reglamentos federales (The White House, 2013).

Elaboración e Implementación del Presupuesto

Siendo un órgano tecnócrata, la OMB asesora al Presidente en materia fiscal y presupuestal. La Oficina de Revisión Presupuestal (BRD) y las Oficinas de Gestión de Recursos

(RMO) asisten en la preparación del presupuesto Federal y en la administración de las agencias del Ejecutivo. La BRD utiliza información proveniente de las RMO para brindar soporte técnico y estratégico en decisiones presupuestales. Debido a que cada RMO es integrada por divisiones y ramas especializadas, cuentan con información precisa sobre las necesidades presupuestales de cada programa.

Una vez que el presupuesto es aprobado, estas oficinas se hacen responsables de la ejecución de las políticas presupuestales Federales y proveen dirección y asesoría continua a las agencias.

Gestión y control de rendimiento de las agencias federales

La OMB realiza el control de rendimiento, política y procedimientos a las agencias federales. En otras palabras, se encarga de supervisar y coordinar las adquisiciones, gestión financiera, información, políticas regulatorias y reglamentos Federales.

El Subdirector de Gestión (DDM) es responsable de desarrollar y ejecutar una agenda a nivel de todo el gobierno que incluye tecnología de la información, gestión financiera, adquisiciones, rendimiento y recursos humanos.

Las Oficinas Estatuarias realizan las funciones de gestión y control de rendimiento, cada una encargándose de su área correspondiente. Así, la Oficina de Administración Financiera Federal (OFFM⁵⁵) se encarga principalmente de desarrollar y gestionar sistemas de administración financiera. La Oficina Federal de Política de Adquisiciones (OFPP⁵⁶) tiene como responsabilidad mejorar las prácticas de adquisiciones. La Oficina de E-Government se

⁵⁵ Office of Federal Financial Management

⁵⁶ Office of Federal Procurement Policy

encarga de gestionar el uso de tecnologías mediante la web para dinamizar la comunicación entre gobierno y ciudadano, a la vez que se obtiene mejor valor por dinero ahorrando costos. La Oficina de Rendimiento y Gestión de Personal (OPPM) trabaja transversalmente con las agencias para mejorar su transparencia, comunicación y asuntos de recursos humanos. Finalmente, la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA) es responsable de asegurar la coordinación y revisión interinstitucional; asegurar que se trabaja bajo lo que dicta la ley y según las prioridades del Presidente; y asegurarse de que las regulaciones se basan en un análisis exhaustivo y sirven al ciudadano.

Coordinación y revisión de los reglamentos federales

Todos los proyectos de ley que se someten al Congreso primero pasan por la OMB quien lo circula a las agencias y personal de la Oficina del Presidente correspondientes. Las agencias lo revisan y pueden pronunciarse en su favor, no tener objeción o proponer cambios. Una vez revisados, los proyectos son enviados al Congreso. Si un proyecto de ley está en conflicto con el programa del Presidente, la OMB puede no transmitirla al Congreso, algo que no sucede muy frecuentemente.

La OMB se encarga también de despachar cartas de testimonio de legislación pendiente si es requerido por una agencia, al igual que los *Statements of Administration Policy* (SAP) que contienen la opinión de la Casa Blanca sobre legislación propuesta. Finalmente, la OMB también se involucra en el proceso de aprobación de la ley. La OMB pide a la agencia federal interesada presentar un análisis del proyecto ley y su recomendación. Luego sintetiza estas opiniones en una carta al Presiden-

te, quien luego aprueba o desaprueba el proyecto ley.

Conclusión

La OMB es un órgano tecnócrata que provee al Presidente de previsiones económicas, análisis presupuestario y análisis legislativo, que facilita la toma de decisiones basadas en evidencia. Su responsabilidad frente al ciudadano es prevenir que se vean perjudicados por una inadecuada asignación presupuestal. La OMB hace seguimiento al desempeño de los fondos asignados a cada agencia y se asegura de su rendimiento y los beneficios al público.

4.3.8. Conclusiones específicas

A. Articulación gubernamental: Las entidades públicas actúan de manera desarticulada como si fueran compartimientos “estancos”. Esto se debe a que, por un lado, los ministerios todavía tienen políticas sectoriales que les falta articular con las políticas territoriales, en conjunto con las regiones. Por otro lado, las regiones no cuentan con mecanismos adecuados para hacer un planeamiento concertado con los municipios de las necesidades de desarrollo y el cálculo de las brechas en su jurisdicción, que calce con una asignación concertada de recursos y un programa multianual de inversiones a nivel regionales. Las entidades públicas se miran a sí mismas y no se articulan con las demás entidades públicas, lo que genera que no trabajen por el fin último de brindarle mayor bienestar por sol gastado al ciudadano (valor por dinero).

B. Conducción articulada del proceso: La conducción del proceso se debilitó aún más de lo que estaba cuando se disolvió el Consejo Nacional de Descentralización y se creó la Secretaría de Descentralización. Esta última tiene limitada su capacidad de liderazgo del proceso de descentralización ya que depende técnica y administrativamente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por ende, no cuenta con todas las capacidades legales e institucionales, humanas, logísticas y presupuestales para ejercer el liderazgo que el proceso demanda. En el liderazgo del proceso han debido estar involucrados todos los sectores de manera articulada por la Secretaría de Descentralización, pero ello no sucedió. Adicionalmente, el proceso de descentralización se ha conducido de manera separada al proceso de modernización, siendo ello una concepción errónea debido a que ambos procesos son parte de una misma reforma.

C. Mecanismos de diálogo y coordinación para un liderazgo participativo: El espacio de participación de regiones y municipios en el proceso de implementación de la descentralización desapareció con la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización y no fue reemplazado. No se han establecido mecanismos para que las políticas nacionales recojan las realidades heterogéneas del Perú. Al no debatir públicamente las políticas, no se le

brinda voz a los gobiernos sub nacionales. El marco legal establece diversos mecanismos de coordinación entre los sectores y los tres niveles de gobierno; sin embargo, la mayoría de estos muestran limitaciones en el diseño legal o en el sistema de mecanismos e incentivos y por lo tanto, no llegan a ser implementados o en la práctica, resultan poco eficaces para conseguir una efectiva participación de los tres niveles de gobierno. Como reacción a lo anterior, resulta destacable el esfuerzo de las regiones para la creación de la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales. No obstante, el marco legal no promueve su fortalecimiento ni les brinda espacios claros para la participación en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

4.4. Fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada

4.4.1. El fortalecimiento de capacidades durante el proceso de descentralización

“No es posible juzgar la contribución de la descentralización a un país si no se han dado primero las capacidades para que esta marche” (Granados, 2013).

La Ley de Bases de la Descentralización establece que los gobiernos descentralizados recibirían competencias sobre la base de su capacidad de gestión. Asimismo, establece que el CND (hoy, la Secretaría de Descentralización) es el encargado de capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a las regiones y municipalidades.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el CND tenía la responsabilidad de homogenizar los contenidos de los programas de capacitación; optimizar los recursos mediante la convocatoria a la cooperación internacional, universidades y centros de investigación; y elaborar un plan para la mejora de la calidad de gestión de los gobiernos regionales. El objetivo va más allá de una simple capacitación de los recursos humanos. La idea central –en el marco de la Ley- era también el fortalecimiento de los sistemas administrativos, actualización y simplificación de textos únicos de procedimientos administrativos y la adopción de sistemas electrónicos que

procesen información y permitan disponer de información relevante y oportuna para la toma de decisiones.

Si bien el CND y la Secretaría de Descentralización han realizado esfuerzos para el desarrollo de capacidades, su liderazgo no ha sido tan claro en el proceso. El principal problema ha sido que las acciones han estado enfocadas en la capacitación eventual de funcionarios y no en el desarrollo institucional. Los principales hitos del desarrollo de capacidades en el proceso de descentralización pueden observarse en la siguiente tabla.

TABLA 20:
HITOS PRINCIPALES EN EL MARCO DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

2004	<ul style="list-style-type: none"> - CND publica el “Plan Nacional de capacitación y asistencia técnica en gestión pública para el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales”. - Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales que busca certificar capacidades e incluye acciones de desarrollo de las mismas.
2006	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamentación del registro y certificación de entidades prestadoras de servicios de capacitación en materia de gestión pública.
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Aceleración de transferencias de competencias y funciones. - Cada sector se hace responsable del fortalecimiento de capacidades a los gobiernos descentralizados en lo referente a su rubro. - Flexibilización del SNIP y creación del registro de especialistas en Proyectos de Inversión Pública (REPIP).
2008	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de SERVIR y del cuerpo de gerentes públicos. - MEF inicia instalación de oficinas desconcentradas en departamentos. - Creación de Comisión Multisectorial para el desarrollo de capacidades en Gestión Pública para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades. - Aprobación de normas de capacitación y rendimiento para el sector público.
2009	<ul style="list-style-type: none"> - Conformación del cuerpo de gerentes públicos.
2010	<ul style="list-style-type: none"> - Publicación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades (PNDC) 2010 – 2012. - Aprobación del reglamento de las normas de capacitación y rendimiento para el sector público, obligando a las entidades a realizar Planes de Desarrollo de Personas.
2013	<ul style="list-style-type: none"> - SD elabora balance del PNDC. - PNDC 2013-2016 en elaboración. - Proyecto de reforma del servicio civil.
<ul style="list-style-type: none"> · Ausencia de un sistema de desarrollo de capacidades · Actividades no coordinadas de capacitación a los gobiernos descentralizados principalmente enfocadas en funcionarios antes que en capacidades institucionales 	

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

La acreditación y la transferencia de recursos a los gobiernos sub nacionales

La Ley de Bases de la Descentralización estableció que las transferencias de funciones y competencias debían ir acompañadas de recursos financieros, técnicos, materiales y humanos.

El sistema de acreditación buscaba certificar la existencia de capacidades de gestión efectiva de los gobiernos regionales y locales para luego transferir las nuevas competencias, funciones y recursos. En este marco, se contemplaban acciones de capacitación y asistencia técnica para la gestión pública a los gobiernos descentralizados (Ley N° 28273). Por otro lado, el concepto de gradualidad del proceso implicaba la transferencia progresiva de competencias según las entidades puedan certificar sus capacidades.

Sin embargo, desde su planteamiento, la acreditación presentó problemas ya que no había una idea clara de cómo medir las capacidades en las regiones. Por ello, los requisitos para acreditarse eran excesivamente reglamentarios y estaban basados en la elaboración de documentos, lo cual resultó en múltiples trámites que no identificaban de manera adecuada las verdaderas capacidades. En palabras de Raúl Molina: *“hubo demasiada inexperiencia, demasiada planificación normativa y poca mirada de gestión pública”*.

El *Shock* Descentralizador del 2007 aceleró sustancialmente la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos descentralizados, dejando en evidencia las grandes brechas de capacidades de gestión en las regiones y municipios. Un claro ejemplo de estas brechas se ve en las conclusiones del diagnóstico de la gestión municipal encargado por el Ministerio de Economía y Finanzas en el 2005 (Torres, 2005). De acuerdo con este informe:

- El área con mayor presencia profesional (planeamiento) contaba, en promedio, con un 56% de profesionales.
- En promedio, los municipios contaban con 0.56 computadoras por persona. Esta cifra no toma en cuenta al personal por servicios no personales, por lo que sería inferior en la práctica.

- Los municipios cuentan con alrededor de 0.42 máquinas⁵⁷ por cada mil habitantes.
- Un promedio de 54% trabajadores municipales fue capacitado al menos una vez en el primer semestre de 2004.
- En promedio, se ejecutó el 85% del presupuesto municipal. El gasto de inversión pública representó el 37% de dicha ejecución y el gasto en personal, 22%.
- En el primer semestre del 2004 se contaba con una morosidad promedio de 62% en lo referente a impuestos municipales, observándose valores de hasta 98%.

Sobre la base de una certificación que fue un formalismo, las responsabilidades que debían asumir los gobiernos descentralizados sobrepasaban los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos que les fueron transferidos.

Acciones del rector de la descentralización: Consejo Nacional de Descentralización y Secretaría de Descentralización

A partir de la sustitución del CND por la Secretaría de Descentralización, el fortalecimiento de capacidades perdió importancia.

En el año 2004 se aprobó mediante D.S. N° 021-2004-PCM el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales, con un horizonte de tres años. Este plan tenía por objetivo servir de soporte al proceso ordenado de transferencias y dar sostenibilidad al proceso de descentralización. Para su elaboración, el CND realizó un levantamiento de información y diagnóstico sobre las necesidades y prioridades de los gobiernos descentralizados en materia de capacitación y asistencia técnica. La primera versión del plan fue puesta a consulta pública y se sostuvieron reuniones con entidades públicas y privadas para atender observaciones y sugerencias.

⁵⁷ Se refiere a la maquinaria pesada disponible en la municipalidad, la cual se destina a : "nivelación, mantenimiento, ampliación de vías de comunicación, ejecución de obras, limpieza pública, entre otros" (Torres, 2005)

PARA DICIEMBRE DE 2012, SOLO CUATRO MINISTERIOS HABÍAN ELABORADO SUS PLANES DE DESARROLLO DE CAPACIDADES: SALUD, EDUCACIÓN, TRANSPORTES Y MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. ASIMISMO, SE HABÍAN REALIZADO 21 PLANES REGIONALES DE DESARROLLO DE CAPACIDADES.

El plan contempla el diseño de programas de capacitación y asistencia técnica según las heterogeneidades de los gobiernos descentralizados, un fortalecimiento de capacidades por etapas, ejecución mediante alianzas, definición de roles, financiamiento, entre otros. Sin embargo, a pesar de lo que se estipulaba en la ley, el proceso de implementación no logró optimizar el uso de recursos destinados a capacitación, dado que no lograba realmente identificar las heterogeneidades entre gobiernos descentralizados ni contaba con mecanismos flexibles para orientar la oferta de capacitaciones hacia sus prioridades y necesidades (USAID Perú ProDescentralización, 2011). Ya en el año 2006 era claro que el Plan no había alcanzado sus objetivos. Las principales actividades no se cumplieron y no se realizó un seguimiento a dichas actividades. Una vez absorbido el CND por PCM, se planteó la necesidad de un nuevo plan.

Ante la ausencia de una carrera pública, se buscaron iniciativas para certificar habilidades de profesionales. En el año 2006, el CND normó el registro y certificación de entidades de capacitación y asistencia técnica en materia de gestión pública con el objetivo de formar la Red Nacional de entidades proveedoras de dichos servicios. Entre las entidades convocadas a este registro se encuentran asociaciones, universidades, instituciones académicas, empresas consultoras y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, en el año 2007, ProDescentralización señalaba que esta iniciativa no logró ponerse en marcha (USAID Perú ProDescentralización, 2007).

Posteriormente, mediante D.S. N° 002-2008-PCM, se creó una Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. El objetivo de esta Comisión era la conducción, diseño, monitoreo y

evaluación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno en el proceso de descentralización. En este sentido, se elaboró un plan en el año 2008 y fue puesto en consulta para diversas entidades. Sin embargo, no es hasta el 2010 que se logra la aprobación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2010-2012 (PNDC), mediante D.S. N° 004-2010-PCM.

El PNDC 2010-2012 tiene como objetivo *“mejorar la gestión pública con un enfoque de resultados, eficiencia, eficacia y transparencia, en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado”*. Cuenta con cuatro ejes estratégicos orientados al cambio: identificación permanente de necesidades de formación, desarrollo de actividades dirigidas a generar capacidades, seguimiento y gestión de la información y el conocimiento. Asimismo, cuenta con dos ejes estratégicos orientados a la generación de condiciones que favorezcan el cambio: promoción y difusión de los logros locales para el conocimiento de los éxitos de la gestión pública; y generación y fortalecimiento de espacios de intercambio de experiencias y lecciones aprendidas. En el marco de este plan, se proponen cinco componentes: capacitación; acompañamiento y asistencia técnica; intercambio de experiencias; plataforma integral virtual; y ranking de instancias sub nacionales.

A partir de la publicación de dicho plan, todas las entidades públicas se encuentran obligadas a elaborar e implementar planes regionales, locales y sectoriales de desarrollo de capacidades. Sin embargo, para diciembre de 2012, solo cuatro ministerios habían elaborado sus Planes de Desarrollo de Capacidades: salud, educación, transportes y mujer y poblaciones vulnerables. Asimismo, se habían realizado 21 Planes Regionales de Desarrollo de Capacidades. Aun cuando estos planes se desarrollaban, el principal problema se dio en la implementación, dada la falta de presupuesto asignado al desarrollo de capacidades.

La Secretaría de Descentralización ha realizado un balance sobre la base del PNDC⁵⁸, el cual ha arrojado como resultado que gran parte de los objetivos

⁵⁸ Dicho balance no es de disponibilidad pública aún, pero en la entrevista con Hugo Ramos, Jefe de la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Inter-gubernamental, se adelantó parte de los resultados del balance.

y acciones planteadas no fueron cumplidos (Ramos & Vera, 2013). De acuerdo con un funcionario público en el interior del país *“las capacitaciones se redujeron a talleres o cursos sin mayor efecto. Estas capacitaciones se programan desde el nivel central, generalmente en Lima, sin consultarnos acerca del planeamiento o del contenido que nos sea necesario”*. Actualmente, se encuentra en proceso de realización el PNDC 2013-2016.

Otras iniciativas por la Secretaría de Descentralización para fortalecer capacidades incluyen:

- Proyecto COMUN@S: la Secretaría de Descentralización, USAID, ONGEI, el MTC y Fitel unieron esfuerzos para la creación del Proyecto COMUN@S, con el objetivo de promover el desarrollo de capacidades y una mayor transparencia de las gestiones municipales –especialmente a nivel rural - mediante un mayor contacto con las comunidades con la instalación de Módulos Ciudadanos Multimedia. Dichos módulos contienen un programa de capacitación virtual para los funcionarios municipales así como información de transparencia y administración del Portal Municipal y el Presupuesto Participativo. La información de dichos módulos está disponible en español, quechua y asháninka, tanto por escrito como de forma oral, - con el fin de llegar también a personas analfabetas.
- Sistema Nacional de Videoconferencia: desde el año 2010, con el apoyo del PMDE (BID), se creó el Sistema Nacional de Videoconferencia. Todos los gobiernos regionales cuentan con una sala de videoconferencia, mediante la cual pueden comunicarse directamente con la sala de videoconferencia ubicada en PCM. Dicha sala es facilitada constantemente a representantes de los sectores para que se comuniquen con los gobiernos regionales. De acuerdo con Hugo Ramos, Jefe de la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, el uso de la sala es bastante elevado.
- Convenio Marco de cooperación institucional con la Asamblea Nacional de Rectores (ANR): la Secretaría de Descentralización prevé en el

2013 la realización de un convenio de cooperación institucional con la ANR para promover capacitaciones por parte de las universidades a los gobiernos descentralizados, así como la realización de estudios para obras de inversión pública de calidad. Se espera que los proyectos de inversión pública resultantes de estos estudios postulen al FONIPREL o FONIE. 214 municipalidades se encuentran listas para la firma de este tipo de convenios (Ramos & Vera, 2013).

De acuerdo con Hugo Ramos, existe un compromiso de la GIZ con la Secretaría de Descentralización para la implementación de una plataforma nacional descentralizada de gestión del conocimiento. Se prevé que esta plataforma programe también todas las capacitaciones del Estado de modo que no se crucen ni se dupliquen. La Secretaría de Descentralización no ha podido actuar en esta materia por carencia de recursos. Todo el sistema virtual de la SD-PCM es manejado por una sola persona (Ramos & Vera, 2013).

La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR (PCM)

SERVIR fue creado en el año 2008 mediante Decreto Legislativo N° 1023 con el fin de cumplir el rol rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado. Esta entidad ha realizado diversas acciones para la mejora en las capacidades de las personas al servicio del Estado.

Como una de sus primeras acciones, SERVIR implementó en el 2009 el Cuerpo de Gerentes Públicos creado por el Decreto Legislativo N° 1024. Se convocó a profesionales altamente capacitados con el fin de que ocuparan puestos estratégicos en instituciones de los tres niveles de gobierno. La selección de dichos profesionales se hizo mediante concursos públicos donde primó la meritocracia y la transparencia. (Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 2012). A mayo de 2012, se contaba con 121 gerentes públicos en el Gobierno Nacional, 34 en gobiernos regionales y 9 en gobiernos locales. Estos gerentes cuentan con un régimen y escala remunerativa especiales, cofinanciada por SERVIR y la entidad de destino.

El trabajo de dichos gerentes depende de las autoridades correspondientes a cada entidad pública. En algunos casos, se generaron preocupaciones en los gobiernos regionales y locales por los potenciales conflictos al interior

de sus entidades por los sistemas salariales diferenciados. Después de las elecciones, al efectuarse el cambio de mando (2011), algunas autoridades cuestionaron el modelo y prescindieron de los servicios de los gerentes públicos con los que contaban⁵⁹. Sin embargo, en términos generales, estas preocupaciones se han ido diluyendo dado que SERVIR ha realizado trabajos de sensibilización y el resultado del trabajo de dichos gerentes ha traído por lo general resultados positivos para las entidades (USAID Perú ProDescentralización, 2012). No existe aún una evaluación formal del impacto de los gerentes públicos a nivel nacional.

En el 2008, se aprobó también el Decreto Legislativo N° 1025, el cual regula la capacitación y el rendimiento para el sector público. Esta norma define los principales lineamientos del fortalecimiento de capacidades. Establece las reglas de entrenamiento y rendimiento de funcionarios mediante la implementación de un plan de desarrollo de personas⁶⁰ por cada entidad pública. Dichos planes deben incorporar acciones de capacitación, financiamiento, evaluación de competencias y logro de metas.

Asimismo, en el año 2010, SERVIR realizó un diagnóstico de conocimientos a operadores cuyas labores conciernen a los sistemas administrativos de inversión pública y compras. Los resultados de esta evaluación indican que las capacitaciones de corto plazo no tienen un impacto importante (Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 2010), como se muestra a continuación:

- En el caso del SNIP, en promedio, se contestaron correctamente 55% de las preguntas.
- Asimismo, se desarrollaron perfiles para cada puesto "tipo" en este sistema y un protocolo de implementación de evaluación de las capacidades. No se evidenció una relación clara entre capacitación recibida y resultados obtenidos (Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 2010).

⁵⁹ Por ejemplo, el Gobierno Regional de Junín en el año 2011 prescindió de los servicios de sus gerentes públicos "haciendo prevalecer su autonomía para la designación de nuevos profesionales en los cargos de confianza" (USAID Perú ProDescentralización, 2012).

⁶⁰ La reglamentación que impone la realización de dicho Plan se da en el reglamento del D.L. N° 1025, el D.S. N° 009-2010-PCM. Sus directivas asimismo se publicaron en el 2011 (Ver R.N° 041-2011-SERVIR-PE)

- En el caso del sistema de compras, en promedio, se contestaron correctamente el 60% de las preguntas planteadas (Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 2010). Asimismo, se identificó que el número de respuestas correctas es 19% mayor (6 respuestas correctas de 30) para el personal que ha recibido más de 200 horas efectivas de capacitación en los últimos dos años que para el personal que no ha recibido capacitación, mientras que la diferencia se acorta a menos del 5% (1 respuesta correcta adicional) si el personal ha recibido menos de 15 horas de capacitación.

Por su parte, entre otras normas dictadas por SERVIR se encuentran:

- La reglamentación de transferencia de recursos humanos del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales.
- El establecimiento de la Política Nacional del Servicio Civil como de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- La aprobación de lineamientos para el nombramiento de personal contratado.
- La directiva para la elaboración del Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado.
- La regulación de la contratación de personal altamente capacitado en el sector público y la Ley de eliminación progresiva de los contratos CAS.

Queda pendiente asimismo hacer efectiva la reforma del servicio civil, la cual busca un sistema de recursos humanos con énfasis en la meritocracia, mediante la aprobación de la Ley de Carrera Pública y ordenamiento de los regímenes de remuneraciones. Un primer paso dado hacia esta reforma es la aprobación en el Congreso de la Ley de Servicio Civil, el 02 de julio de 2013. Cabe resaltar que para la aprobación de esta norma, SERVIR enfrentó dificultades por oposición de trabajadores públicos (El Comercio, 2013). Un punto crítico en este aspecto es la limitada información brindada a la opinión pública. En junio de 2013, Ipsos Perú estimó que solo el 36% de la población conocía la reforma y, sólo el 56% la aprobaba. Sin embargo, luego de informar acerca de los componentes de dicha reforma, la aprobación ascendió a 84% (Ipsos Public Affairs, 2013).

Otros esfuerzos en torno al desarrollo de capacidades

Otras instituciones del sector público y la cooperación internacional también vienen realizando actividades de capacitación.

SECTORES Y SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

El desempeño y acompañamiento de los sectores para el desarrollo de capacidades de los gobiernos sub nacionales ha sido muy divergente. Se resaltó en los talleres y entrevistas la labor positiva de los sectores salud, trabajo y, en algunos casos, energía y minas y producción. El sector con menor presencia en la capacitación de los gobiernos descentralizados es el de vivienda y saneamiento. Adicionalmente, la transferencia de funciones y competencias sin recursos por parte de los sectores ha dificultado la labor los gobiernos descentralizados para cumplir con sus nuevas responsabilidades. Un funcionario público de un Gobierno Regional mencionó que *“un gran inconveniente es que las capacidades por sí mismas no son suficientes. Por ejemplo, pueden capacitarnos para mover un tractor, pero no tenemos el tractor ni el combustible. Con tal limitación de recursos, no podemos hacer nada aunque nos capaciten”*. Algunos sectores, como salud y transportes, han tenido menores dificultades para afrontar el proceso de descentralización ya que funcionaban de manera desconcentrada desde antes del Shock Descentralizador.

Es importante resaltar la flexibilización y descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública a partir del año 2007. Esta flexibilización otorgó a los gobiernos descentralizados las competencias para aprobar proyectos de inversión pública, sin la necesidad de consultar al MEF, haciéndose responsables por la calidad de los proyectos. A partir de ello, el MEF asumió la responsabilidad de brindar asistencia técnica a los gobiernos sub nacionales y creó la plataforma web del registro nacional de especialistas en proyectos de inversión pública, REPIP (USAID Perú ProDescentralización, 2007).

Además, desde el año 2008, el MEF ha implementado el Conectamef - oficinas de asistencia técnica desconcentradas en todos los departamentos. El objetivo de estas oficinas es brindar asistencia en:

- La elaboración de estudios de preinversión.
- Canalizar las demandas de los gobiernos descentralizados.
- Fortalecer capacidades en la metodología de presupuesto por resultados.

- La implementación del Plan de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos a la gestión municipal.
- Asistencia técnica sobre el manejo de los sistemas administrativos relacionados con el MEF.

Por su parte, el OSCE viene llevando a cabo actividades de capacitación sobre su sistema y nuevas regulaciones. Cabe resaltar que en los talleres se mencionó que el funcionamiento del Conectamef y de las asistencias por parte de los sistemas administrativos en general enfrenta cuellos de botella, dado que estas oficinas tienden a enviar las consultas a Lima y la respuesta llega con excesivo retraso.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional ha venido apoyando a los gobiernos descentralizados mediante actividades de capacitación y asistencia técnica, especialmente en la formulación y articulación de planes, coordinación intergubernamental, finanzas públicas y gestión pública descentralizada. Asimismo, se ha puesto énfasis en apoyar a la Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal⁶¹.

Un programa importante de la cooperación internacional fue el Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PMDE), el cual fue financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por un total de US\$ 24 millones⁶² entre el 2004 y el 2011. Este programa contaba con un “subprograma de descentralización”, el mismo que se enfocó en apoyar al Estado para la implementación de un proceso gradual y sostenible de descentralización política, administrativa y fiscal.

El programa enfrentó varias demoras y dificultades en su ejecución, lo que llevó a la cancelación de US\$ 4 millones del préstamo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). De acuerdo con Axel Radics, Asociado Sénior de Desarrollo Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo, *“la experiencia del componente de descentralización -que fue concebido como*

⁶¹ Apoyan a esta comisión la GIZ, USAID, USACC y AECID.

⁶² El contrato de préstamo con el Estado peruano se firmó por US\$ 28 millones.

un instrumento de inversión en las capacidades de los gobiernos regionales es un claro reflejo del progresivo menguamiento y cambio de prioridades que ha habido en el proceso de descentralización. Efectivamente, fue el programa menos exitoso de los dos programas que financió el PMDE y el dinero que se gastó se reorientó a las nuevas prioridades” (Radics, 2013).

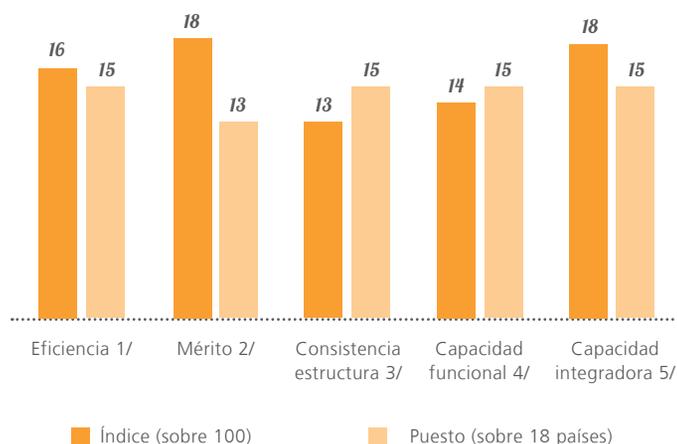
Entre los principales productos cumplidos del PMDE se encuentran la propuesta de reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, equipamiento del CND y SD, elaboración del plan de regionalización (2009-2010), evaluación de viabilidades otorgadas por SNIP, elaboración de guías metodológicas para proyectos de inversión pública más frecuentes, la implementación del sistema de videoconferencia, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2010-2012, el financiamiento de diplomados en gestión pública descentralizada o desarrollo territorial para gobiernos descentralizados, talleres de capacitación, asistencias técnicas, entre otros.

Por su parte, existe una mesa de cooperación internacional llamada Grupo de Descentralización y Modernización del Estado de la Cooperación Internacional (con este nombre desde el 2009, pero existe desde el 2002), coordinada por la Cooperación Alemana. Esta iniciativa está integrada por todos los involucrados de la cooperación internacional: BM, BID, PNUD, USAID, AECID, USACC (Canadá), Cooperación Alemana, SECO (Suiza). Se realizan Planes de Trabajo bianuales y coordinaciones a nivel interno (entre cooperantes para evitar duplicidades y priorizar) y a nivel externo (reuniones periódicas bilaterales con los principales agentes involucrados en la descentralización: SERVIR, SGP, SD, ANGR, AMPE, REMURPE, MEF y CEPLAN) (Blum, 2013).

4.4.2. La problemática vigente en torno al desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades ha sido una de las más grandes debilidades a lo largo del proceso de descentralización (Consejo Nacional de Descentralización, 2006); (USAID Perú ProDescentralización, 2012). Entre los países de la región, Perú ocupa uno de los últimos puestos en cuanto al diseño y desempeño de su servicio civil (Echebarría, y otros, 2006). Si bien esto no toma en cuenta todo lo que engloba el desarrollo de capacidades, resulta un indicador pertinente para analizar la situación del Perú en este aspecto.

GRÁFICO 17:
PERÚ EN LOS ÍNDICES DE SERVICIO
CIVIL DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE



1/ Eficiencia: evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano, así como su relación con la política fiscal y con sus mercados de referencia

2/ Mérito: evalúa el nivel de las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del servicio civil y el grado de protección frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

3/ Consistencia estructural: evalúa la solidez e integración del sistema de servicio civil, atendiendo a los elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo

4/ Capacidad funcional: evalúa la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos

5/ Capacidad integradora: evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil es capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad

Fuente: Echebarría, y otros, 2006.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Problemática de la gestión del servicio civil en el Perú

La actual estructura del servicio nacional de recursos humanos restringe el acceso y la formación de cuadros altamente capacitados, en función a las necesidades institucionales (USAID Perú ProDescentralización, 2011). Desde la desactivación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) efectuada en 1992 hasta la creación de SERVIR (2008), no ha existido una

entidad rectora del sistema del servicio civil ni un sistema nacional de recursos humanos. Esto ha generado un caos normativo y de prácticas administrativas.

PLANIFICACIÓN Y SELECCIÓN DE PERSONAL

No se realiza una adecuada planificación de los recursos humanos en el sector público, en función a los objetivos de sus entidades. Asimismo, no se determina el tipo ni el número de servidores requeridos, el tamaño óptimo de planta ni se realiza una adecuada descripción de puestos requeridos mediante perfiles que establezcan las funciones, obligaciones y tareas necesarias para la entidad (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2012). Adicionalmente, no existen procesos rigurosos y transparentes de selección del personal. En los talleres se mencionó el problema de la politización de los puestos, tanto en el momento de contratación como en la dotación de oportunidades de capacitación al personal.

CONDICIONES LABORALES

Por otro lado, existen múltiples regímenes laborales, los cuales generan desigualdad de condiciones entre los funcionarios, especialmente en remuneraciones y estabilidad laboral. Esta coexistencia de regímenes ocurre en los tres niveles de gobierno. Los talleres descentralizados mostraron esta problemática con especial énfasis en las diferencias en los incentivos y estabilidad laboral. Un grupo de funcionarios se encuentra prácticamente blindado frente al cese, mientras que otros pueden ser despedidos con el solo cumplimiento del plazo de su contrato. Por otro lado, al tener contratos de plazo fijo, la rotación del personal en este grupo es muy elevada, con evidentes consecuencias negativas.

**TABLA 21: LOS REGÍMENES
LABORALES EN EL PERÚ⁶³**

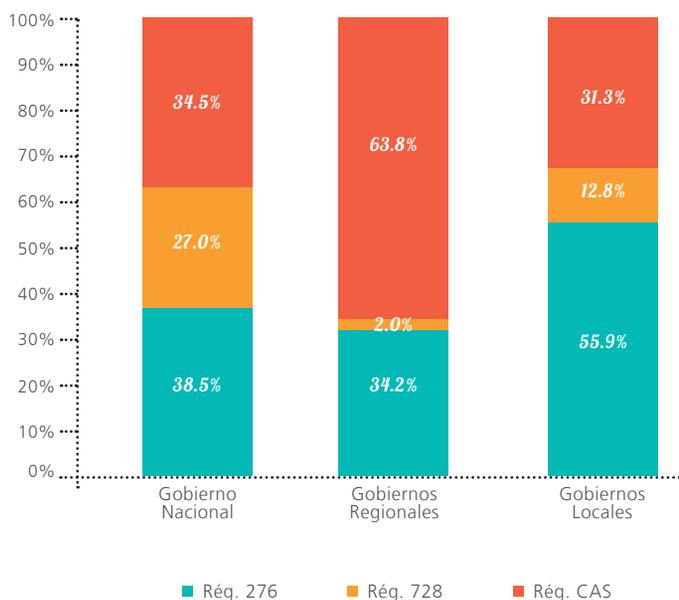
Decreto Legislativo N° 276	Decreto Legislativo N° 728	Decreto Legislativo N° 1057
Sistema rígido que trata de estandarizar –sin tomar en cuenta la heterogeneidad de las entidades públicas- los aspectos críticos de la gestión de personal, como las remuneraciones. Dificulta la desvinculación de servidores de mal desempeño. En términos generales, los salarios son más bajos y los términos laborales, rígidos.	Régimen laboral privado. Surge como necesidad de atraer personal mejor remunerado en la década del 90. Se caracteriza por su flexibilidad, permitiendo a cada institución fijar sus planes de remuneración y clasificación.	Régimen conocido como CAS (Contrato Administrativo de Servicios), que permite contratar a plazo fijo y con menores condiciones laborales que los otros regímenes. Se utiliza desde el 2008, reemplazando al anterior régimen de SNP (Servicios no Personales) ⁹ , Se encuentra actualmente en progresiva desaparición.

Fuente: USAID Perú ProDescentralización, 2011 y Anexo del D.S. 004-2013-PCM (Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública).
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

El Estado Peruano cuenta con alrededor de 1 millón 300 mil funcionarios públicos. La cifra exacta es desconocida por el propio Estado (Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 2012). Los regímenes laborales se distribuyen como muestra el siguiente gráfico en los tres niveles de gobierno.

⁶³ Esta distribución excluye las carreras especiales: profesionales de salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud, carrera del profesorado y magisterial y la carrera de docentes universitarios.

GRÁFICO 18:
DISTRIBUCIÓN DE LOS REGÍMENES
LABORALES SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 2012.
 Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Más allá de la convivencia de múltiples regímenes laborales, las remuneraciones –en términos generales- no son satisfactorias para los funcionarios y son insuficientes para atraer personal altamente capacitado. De acuerdo con cifras de ENAHO (2009), en promedio a nivel nacional, un funcionario con educación básica o inferior, superior no universitaria, superior universitaria y postgrado percibía S/. 1090, S/. 1321, S/. 2144 y S/. 2246 de ingresos mensuales, respectivamente (Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 2010). Los participantes de los talleres mencionaron que este factor era una causa importante de la falta de motivación en los funcionarios y el deficiente clima laboral en el que se desempeñan. Este factor colabora asimismo a la elevada rotación del personal.

Además de los regímenes mencionados, existen otras modalidades de contratación sin carrera con vínculo civil como los convenios de administración con PNUD y el Fondo de Apoyo Gerencial (FAG). En el primer caso, los contratos se utilizan para el financiamiento de gasto de personal que preste servicios profesionales, especialmente de alto nivel. El pago de planillas es administrado por cada entidad, por lo que existen tantas formas de pago como entidades. Por su parte, el Fondo de Apoyo Gerencial fue creado en 1992 para financiar gastos de personal que preste servicios técnicos y profesionales a la plana directiva. Dichas planillas son administradas por el Ministerio de Economía y Finanzas (Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 2012).

CAPACITACIONES Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PERSONAL

Adicionalmente, tanto en las entrevistas como en los talleres, se resaltó la ausencia de una verdadera política de capacitación y desarrollo de competencias, tanto por la ausencia de presupuesto como por falta de interés de las autoridades en la materia. Las acciones en este aspecto se encuentran enfocadas exclusivamente en capacitación y no cuentan con una visión de desarrollo de capacidades. Las capacitaciones realizadas se limitan a talleres o cursos cortos y no se orientan a un personal específico; son generales y no aportan para el perfil de cada trabajador.

Asimismo, la elevada rotación del personal es un problema para las entidades, dado que los resultados de las capacitaciones no logran ser socializados en la entidad ni se gestionan los conocimientos adquiridos. Esto se cumple especialmente cuando hay un cambio de autoridades (USAID Perú ProDescentralización, 2012). Otro tema mencionado en los talleres es que la elección de las personas a capacitar no es transparente, ya que ofrecen oportunidades de desarrollo profesional a personal que comparta la línea política de la autoridad de turno.

Por otra parte, las entidades públicas no han sido capaces de implementar mecanismos de evaluación del desempeño del personal. Esta situación se da en medio de una cultura que tiende a resistirse a la evaluación, en tanto el personal relaciona dichas evaluaciones con los despidos masivos, dificultando la concepción de un sistema de recursos humanos meritocrático.

En los últimos años, la oferta de capacitaciones se ha incrementado, tanto a nivel de cursos cortos como de especializaciones de post-grado. Sin embargo, esta oferta es heterogénea –tanto en contenidos, como en calidad- y no responde necesariamente a las necesidades específicas de cada entidad (USAID Perú ProDescentralización, 2011).

Deficiencias en la capacidad de gobierno y gestión de las entidades públicas⁶⁴

El Estado peruano, tanto a nivel central como sub nacional, enfrenta una serie de problemas de gestión y gobierno, los cuales buscarán rescatarse brevemente a continuación.

En primer lugar, los sistemas de planeamiento y presupuesto público se encuentran desarticulados. No se logra recoger adecuadamente las demandas de la población ni las brechas que es necesario cerrar. Existe un inadecuado diseño, formulación, debate, supervisión monitoreo y gestión del conocimiento de las políticas, en gran parte porque son realizadas en gabinete y no recogen la realidad de cada localidad. A pesar de las mejoras progresivas desde la implementación del presupuesto por resultados, existe aún un gran espacio para mejorar.

En segundo lugar, la mayoría de las entidades públicas no cuenta con las capacidades ni recursos necesarios para optimizar sus procesos. El presupuesto es asignado muchas veces de manera inercial (sobre la base de montos históricos). Por su parte, la normatividad es engorrosa, deficiente y, en muchos casos contradictoria, paralizando a los funcionarios por temor a ser sancionados. Este ha sido uno de los aspectos más resaltados en los talleres descentralizados.

Por otro lado, el diseño organizacional de las entidades públicas tiende a ser rígido y no congruente con los objetivos y funciones que deben cumplir.

⁶⁴ Esta sección se elaboró sobre la base de los resultados de los seis talleres descentralizados y del diagnóstico elaborado para el Plan Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2013)

Asimismo, las funciones de cada entidad y de cada funcionario no están siempre claramente delimitadas, generando duplicidades innecesarias en torno a objetivos comunes. Esto se debe también a la escasa coordinación intergubernamental, desarrollada en una sección anterior.

Asimismo, la mayoría de entidades públicas –sobre todo a nivel descentralizado- no cuenta con la infraestructura y equipamiento suficiente para el cumplimiento de sus competencias. Existen también carencias en cuanto al uso de tecnologías de la información. En quinto lugar, como ya ha sido desarrollado líneas arriba, la política y gestión de recursos humanos es inadecuada.

Finalmente, al no implementar un sistema de seguimiento, monitoreo y gestión del conocimiento, no se logra identificar las necesidades o demanda por mejoras en la gestión, las entidades deben invertir recursos en la búsqueda de soluciones nuevas a sus problemas que probablemente ya fueron superadas por las buenas prácticas de otras entidades, no se recogen lecciones aprendidas dentro de la entidad ni entre entidades y se repiten constantemente los mismos errores.

La necesidad de un ente rector claro para el desarrollo de capacidades

En la entrevista realizada al personal de la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental de la Secretaría de Descentralización quedó en evidencia la falta de claridad en la Presidencia del Consejo de Ministros sobre cuál de sus entidades es el órgano rector a cargo del desarrollo de capacidades en el Estado. La Secretaría de Descentralización, SERVIR y la Secretaría de Gestión Pública tienen competencias relacionadas con el desarrollo de capacidades.

TABLA 22:
COMPARACIÓN DE ROLES, SEGÚN
NORMAS LEGALES

Secretaría de Descentralización	SERVIR	Secretaría de Gestión Pública
<p>Secretaría de Descentralización (CND): <i>“Capacitar y preparar en gestión y gerencia pública al nivel regional y municipal, a efectos de contribuir en el aseguramiento de la capacidad de gestión efectiva de los Gobiernos Regionales y Locales” (LBD).</i></p> <p>Oficina de desarrollo de capacidades: <i>“Conducir y articular el desarrollo de capacidades de gestión y el fortalecimiento institucional en los Gobiernos Regionales y Locales; así como proponer la suscripción de convenios interinstitucionales para tal fin” (ROF PCM).</i></p>	<p><i>“Capacitar a las oficinas de Recursos Humanos, apoyarlas en la correcta implementación de las políticas de gestión y evaluar su implementación, desarrollando un sistema de acreditación de sus capacidades e intervenirlas en los casos previstos en la legislación vigente” (Decreto Legislativo N° 1023).</i></p> <p><i>“Corresponde a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (...) como organismo rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos la función de planificar, desarrollar, así como gestionar y evaluar la política de capacitación para el sector público” (Decreto Legislativo N° 1025).</i></p>	<p><i>“Asesorar a las entidades en materia de simplificación administrativa y evaluar los procesos de simplificación administrativa en relación con el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA de las entidades del Poder Ejecutivo, para lo cual está facultada a solicitar la información que requiera, y emitir directivas y/o lineamientos” (ROF PCM).</i></p> <p><i>“Detectar los casos de duplicidad de funciones o de procedimientos administrativos en las distintas entidades de la Administración Pública y proponer las medidas necesarias para su corrección” (ROF PCM).</i></p>

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

A pesar que las tres entidades se encuentran adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros, éstas no han venido actuando de manera coordinada (USAID Perú ProDescentralización, 2011). Esto se refleja, por ejemplo, en la exigencia de la Secretaría de Descentralización a que las entidades públicas elaboren Planes de Desarrollo de Capacidades, con enfoque principalmente en los recursos humanos y la exigencia de SERVIR a que estas mismas entidades deban desarrollar un Plan de Desarrollo de Personas, generando duplicidades, cuando ambos planes deberían conversar y formar uno solo.

Hugo Ramos, Jefe de la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental, afirmó en la entrevista realizada que se vienen realizando esfuerzos de coordinación con SERVIR y la Secretaría de Gestión Pública para las acciones a ser realizadas en el presente año.

4.4.3. Conclusiones específicas

A. Las competencias y funciones a ser transferidas no fueron evaluadas ni costeadas, por lo que se dio la transferencia sin considerar la idoneidad del diseño de dichas competencias y funciones, la necesidad que representaban y el costo que significaría para los gobiernos subnacionales asumirlas.

B. La transferencia de competencias y funciones no se dio sobre la base de una certificación de capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales efectiva. Por ello, gran parte de los gobiernos subnacionales cuentan con responsabilidades que no pueden implementar eficientemente.

C. Las actividades en el marco del desarrollo de capacidades no han estado organizadas sobre la base de un plan estratégico con un objetivo común, por lo que no han ido más allá de esfuerzos puntuales, desarticulados, discontinuos y poco efectivos.

D. La falta de claridad en la normativa, la ausencia de protocolos y la escasez de políticas efectivas para el manejo de los recursos humanos, dificultan las labores de los funcionarios públicos para cumplir adecuadamente sus labores.

4.5. Financiamiento para la gestión descentralizada y descentralización fiscal

La sección de revisión conceptual ha permitido sustentar la elección de un modelo de descentralización fiscal parcial basado en transferencias. Las condiciones económicas son tan heterogéneas que se crearían grandes disparidades si cada departamento financiara sus gastos con sus impuestos recaudados. El análisis del mapa tributario elaborado por la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales da a conocer que, una vez comparado con el gasto público descentralizado, solo cinco departamentos contarían con un superávit fiscal que les permitiría financiar los gastos que implicaran las funciones que podrían asumir. De estos cinco, sólo Lima (superávit relativo: 17.34) se encontraría en una posición sostenible. Un modelo de descentralización completa en donde los gobiernos sub nacionales se financiarían con sus propios impuestos sería solo factible cuando existe una capacidad de recaudación tributaria que asegure la sostenibilidad de las autoridades sub nacionales, la cual el Perú no tiene.

Además, en un sistema descentralizado, la inequidad entre regiones pobres y ricas se torna más evidente. Por ello, con el concepto de equidad en mente, un sistema de transferencias de regiones más ricas a las más pobres es recomendable para poder asegurar que el nivel de provisión de los servicios públicos sea similar a través de los departamentos.

En el caso que un proceso de descentralización fiscal sea mal implementado, podría desestabilizar la economía. Un país como el Perú que se encuentra al comienzo de un proceso de descentralización necesita políticas unificadoras que en lugar de incrementar la autarquía de las autoridades sub nacionales, les brinda mayor autonomía de gasto, fortalece sus capacidades de recaudación, y les brinda asistencia técnica. La falta del aspecto unitario, atrasa el proceso de descentralización, crea fricciones internas, inestabilidad y perturba las relaciones a nivel horizontal y vertical. Por ello, el Gobierno Nacional debe mantener la responsabilidad sobre la estabilidad macro-económica y por ende debe contar con los instrumentos políticos para regularlo. Asimismo, la descentralización fiscal requiere un alto nivel de *expertise*

administrativo de los gobiernos descentralizados, capacidades aún débiles en el Perú que pondrían en riesgo la estabilidad macroeconómica.

4.5.1. Esquema implementado en el Perú

En el Perú, la descentralización fiscal incluye la asignación de recursos financieros por parte del gobierno central y la generación de recursos propios para que los gobiernos sub nacionales puedan cumplir con sus funciones. La implementación del proceso de descentralización fiscal se dio mediante las leyes que formaron la base del proceso de asignación de competencias.

Los principios de la descentralización fiscal se establecen en la Ley de Descentralización Fiscal, publicada en febrero del año 2004 (el Decreto Legislativo N° 955). Los principios básicos de esta ley son (a) la no duplicidad de funciones; (b) neutralidad en la transferencia de los recursos; (c) gradualidad; (d) transparencia y predictibilidad; (e) responsabilidad fiscal; y (f) equidad. Particularmente importante son los principios de “neutralidad en la transferencia de los recursos” y “neutralidad fiscal”. El principio de neutralidad en la transferencia de los recursos que dicta que la transferencia de funciones no debe implicar un incremento de la demanda de recursos, sino solo una reubicación desde el que transfiere la función al que la recibe (efecto fiscal neutro). En palabras de Raúl Molina, *“debía funcionar como un espejo, cada transferencia de funciones tenía que ser acompañada por la transferencia de los recursos para ejercer la función”* (Molina, 2013). El principio de neutralidad fiscal tiene como objetivo prevenir el gasto irresponsable y endeudamiento de los gobiernos sub nacionales (Zas Friz, 2008). Surge del temor de afectar el equilibrio macroeconómico, y prevenir las crisis económicas que habían sucedido en Brasil, Argentina y Colombia. Este temor era latente en el caso de Perú. La descentralización fiscal, de ser realizada de manera inadecuada, puede generar desbalances fiscales en los gobiernos sub nacionales que forzarían al Gobierno Nacional a intervenir, empeorando la postura fiscal nacional en el corto plazo y expandiendo el tamaño del Estado a largo plazo (Radics, 2012).

Por otro lado, el Decreto Legislativo N° 955 fija las reglas generales de la Descentralización Fiscal: (a) las reglas para la asignación de competencias y

EN EL PERÚ, LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL INCLUYE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS POR PARTE DEL GOBIERNO CENTRAL Y LA GENERACIÓN DE RECURSOS PROPIOS PARA QUE LOS GOBIERNOS SUB NACIONALES PUEDAN CUMPLIR CON SUS FUNCIONES. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL SE DIO MEDIANTE LAS LEYES QUE FORMARON LA BASE DEL PROCESO DE ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS.

gastos; (b) reglas para la asignación de ingresos con esquemas de incentivos que reconocen el esfuerzo fiscal y el uso eficiente y transparente de los recursos; (c) reglas de transferencias presupuestales; y (d) reglas de endeudamiento y responsabilidad fiscal.

El Decreto Legislativo N° 955 también establece que la descentralización fiscal se realizaría en dos etapas. La primera etapa comprende la asignación de recursos por medio de dos fuentes: transferencias presupuestales del Gobierno Nacional hacia los gobiernos sub nacionales y la asignación de recursos del FONCOR (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010).

La segunda etapa, supeditada a la conformación de regiones, comprendía además de las transferencias presupuestales, la asignación del 50% de los ingresos recolectados por IGV, IPM, IRPM e ISC⁶⁵ en cada región. La asignación de estos ingresos no sería aplicable para la Municipalidad Metropolitana de Lima ni para el Gobierno Regional del Callao (Corporación Alemana al Desarrollo - GTZ, 2009). La Ley de Descentralización Fiscal estableció que el Gobierno Nacional otorgará transferencias complementarias si fuese necesario. La premisa general, en ambas etapas, era que los recursos asignados debían corresponder a las competencias que irían asumiendo los gobiernos descentralizados. En otras palabras, los recursos debían ser los adecuados para cubrir los nuevos gastos que incurrirían las regiones.

⁶⁵ IGV: Impuesto General a las Ventas; ISC: Impuesto Selectivo al Consumo; IRPM: Impuesto de la Renta Provincial y Municipal; IPM: Impuesto de Promoción Municipal

4.5.2. Evolución y estructura actual del presupuesto sub nacional

Existen diferentes estructuras de financiamiento para los gobiernos regionales y locales, analizados a continuación.

El análisis utiliza el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) ya que provee el presupuesto actualizado de la entidad pública como consecuencia de las modificaciones presupuestarias realizadas durante el año fiscal a partir del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), fijado en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. El presupuesto está compuesto de ingresos y saldos de balance. Los ingresos están constituidos por (a) ingresos propios (tributarios y no tributarios), (b) las transferencias y (c) el endeudamiento. Los saldos de balance son ingresos de años anteriores que se incorporan al presupuesto de años siguientes.

Las transferencias provienen principalmente de dos fuentes (a) Recursos Ordinarios y (b) Recursos Determinados. Es necesario distinguir estos dos conceptos desde el punto de vista de la política fiscal. Los Recursos Ordinarios se transfieren con el objetivo de asegurar la adecuada implementación de las transferencias asumidas por los gobiernos sub nacionales. El grado de autonomía que tienen los gobiernos sub nacionales en cuanto a su uso es limitado, ya que estas transferencias responden a criterios pre-establecidos por el Gobierno Nacional. Estos criterios establecen que la gran parte de estos recursos se orientan a cubrir los gastos corrientes de las direcciones regionales sectoriales incorporadas en los gobiernos regionales (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010). Si estos no se usan, revierten al Tesoro del Estado.

Los Recursos Determinados son transferencias legalmente atribuidas a los gobiernos sub nacionales (Canon, Renta de Aduana, FONCOMUN e impuestos municipales). Están en función de leyes específicas, son reconocidas como ingresos suyos y les generan saldos de balance. A diferencia de los Recursos Ordinarios, estos dependen de factores exógenos a la política fiscal (ej. variaciones en precios de metales). Las actuales leyes limitan la libertad del Gobierno Nacional para variar las asignaciones por este concepto.

Gobiernos Regionales

Los gobiernos regionales gozan de facultades tributarias muy limitadas, ya que no cuentan con impuestos propios. Según la Ley de Descentralización Fiscal, solamente reciben transferencias financiadas con la recaudación de impuestos nacionales (Molina, Descentralización Fiscal en el Perú, 2010). Por eso, dependen fundamentalmente de las transferencias del Gobierno Nacional.

Por ello, la mayor parte del presupuesto de los gobiernos regionales proviene de Recursos Ordinarios, la cual constituyó en promedio el 69.3% de su presupuesto. Por otro lado, se nota una tendencia creciente en el monto que contribuyen los Recursos Determinados del 2004 al 2010. A pesar de reducirse en algunos puntos porcentuales en el 2011 y 2012, la importancia relativa que ha tomado este concepto es claramente visible.

TABLA 23:
PARTICIPACIÓN ANUAL DE FUENTES
GOBIERNOS REGIONALES 2004-2012 (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recursos Ordinarios ^{1/}	83.5	81.2	74.7	68.2	62.8	60.2	59.4	65.0	68.7
Recursos Directamente Recaudados ^{2/}	5.3	5.0	4.5	3.9	3.5	3.6	3.3	3.2	3.5
Recursos por Operaciones de Crédito	0.2	0.6	0.9	0.8	0.6	0.5	1.5	1.4	1.5
Donaciones y Transferencias	4.1	4.0	7.0	9.3	10.3	11.2	10.3	9.2	6.5
Recursos Determinados ^{3/}	6.9	9.3	12.9	17.9	22.8	24.6	25.5	21.3	19.8
TOTAL	100.0								

1/ Incluye FONCOR

2/ Tasas por Servicios

3/ Canon, Regalías, FOCAM y Renta de Aduana

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013.

Fecha de consulta: 23 junio 2013. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

El problema de que el financiamiento de los gobiernos regionales provenga principalmente de Recursos Ordinarios reside en que el Gobierno Nacional tiene alto nivel de discrecionalidad. Es decir, según la Ley de Descentralización Fiscal los Recursos Ordinarios se transfieren con el objetivo de hacer frente a las competencias asumidas por los gobiernos regionales. Sin embargo, no existe una estimación del costo de las funciones de los gobiernos regionales y locales ni criterios objetivos y transparentes de asignación de

recursos que realmente respondan a las necesidades de sus jurisdicciones⁶⁶. Por el contrario, las transferencias incorporan un alto componente inercial “la estimación se realiza sobre la base de los datos históricos a un año; es decir teniendo como referencia los costos incurridos el año anterior en esa misma función” (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2010). Además, la gran parte de estos recursos se orientan a cubrir los gastos corrientes de las direcciones regionales (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010).

Gobiernos Locales

El presupuesto de los gobiernos locales está estructurado de manera distinta. Sus fuentes de ingresos principales no dependen de la discrecionalidad del Gobierno Nacional. En primer lugar, cuentan con la facultad de administrar y recaudar impuestos. En segundo lugar, los Recursos Determinados dependen de leyes específicas, así como factores exógenos a la política fiscal (variaciones en precios de metales) que limitan la libertad del Gobierno Nacional para variar las asignaciones por este concepto.

⁶⁶ “Durante el año 2008 se hizo evidente la falta de una metodología consensuada. Los gobiernos regionales estimaron los montos que debían transferírseles si se trasladaban a ellos todas las funciones anunciadas en septiembre del 2006, incluyendo al Gobierno Regional de Lima Metropolitana (que en la práctica es la Municipalidad Metropolitana de Lima). El monto calculado fue de 2,758 millones de soles, mientras que el estimado por la Dirección Nacional de Presupuesto fue de 2,620 millones de soles; una diferencia de S/. 138 millones. La solución planteada para cubrir esta diferencia fue que los sectores lo aportaran con cargo a su presupuesto, una medida ad hoc que no responde a ningún criterio basado en una metodología consensuada y aplicada por todos de manera transparente”. (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2010).

TABLA 24:
PARTICIPACIÓN ANUAL DE FUENTES
GOBIERNOS LOCALES 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recursos Ordinarios	4.4%	4.8%	12.8%	8.5%	14.2%	13.6%
Recursos Directamente Recaudados	16.4%	11.6%	11.1%	12.7%	11.6%	11.0%
Recursos por Operaciones de Crédito	3.0%	2.0%	1.5%	2.1%	0.8%	0.8%
Donaciones y Transferencias	7.1%	8.3%	5.4%	4.8%	4.3%	5.1%
Recursos Determinados	69.1%	73.4%	69.3%	71.9%	69.1%	69.5%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013. Fecha de consulta: 22 junio 2013.
 Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

A partir del 2006, los gobiernos sub nacionales han dispuesto de recursos crecientes, pero que no han sido producto de la descentralización, sino más bien de factores exógenos relacionados al crecimiento de las industrias extractivas. Esto se dio sobre una estructura de determinación de ingresos configurada con anterioridad, sin haberse previsto los desbalances entre departamentos que se originarían a partir del 2006 y se mantienen al 2012.

Durante el periodo 2007-2012, los Recursos Determinados han representado (en promedio) el 70% del presupuesto de los gobiernos locales. Si bien el Canon por ley debe destinarse casi en su totalidad al gasto de inversión, los gobiernos locales disponen de fuentes de importante magnitud (FON-COMUN y Renta de Aduanas) que son de libre disponibilidad, y se pueden utilizar para cubrir el gasto corriente. Por lo tanto, los gobiernos locales disponen de un mayor grado de autonomía de gasto que los gobiernos regionales.

A diferencia de los gobiernos regionales, los gobiernos locales cuentan con la facultad de administrar y recaudar impuestos (incluidos en Recursos Determinados). Las fuentes locales se observan en la siguiente tabla, donde en la mayoría de los casos se ha reducido el aporte al agregado debido principalmente a la participación creciente del Canon.

TABLA 25:
FUENTES LOCALES 2009 - 2012

FUENTES LOCALES	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Impuesto predial	4.00%	4.70%	3.55%	4.28%	4.28%	3.73%
Impuesto de alcabala	2.50%	3.20%	1.90%	2.53%	2.78%	2.96%
Impuesto al patrimonio vehicular	0.50%	0.70%	0.48%	0.70%	0.84%	0.73%
Impuesto a los espectáculos no deportivos	0.10%	0.10%	0.09%	0.10%	0.11%	0.10%
Impuesto a los juegos	0.00%	0.00%	0.04%	0.04%	0.03%	0.03%
Impuesto a las apuestas	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013.

Fecha de consulta: 22 de junio 2013. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

GASTOS

Para cumplir con la provisión de bienes y servicios públicos a los ciudadanos, el Estado asigna recursos públicos a los Gobiernos Descentralizados. Este gasto público es regido por la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley N° 28411). La Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) funciona como el ente rector de dicho sistema administrativo, dependiente del Vice Ministerio de Hacienda del MEF y también lo conforman las Oficinas de Presupuesto, a nivel de todas las entidades del sector público que administren recursos públicos.

La DGPP considera los gastos públicos:

“El conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados por la Ley Anual de Presupuesto, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales” (Sistema Nacional de Presupuesto 2011, pg9).

Por ende, en el capítulo se examina el conjunto de erogaciones que han realizado los Gobiernos Regionales y Locales en cuanto al gasto corriente, gasto capital y cargos de deuda. El Sistema Integrado de Administración Financiera permite consultar la ejecución del gasto a nivel Regional a partir del 2004 y a nivel Local a partir del 2007. Para los años previos al 2007, en el caso de los Gobiernos Locales se ha usado literatura secundaria para completarlo.

Gobiernos Regionales

Durante el periodo 2004-2012 se puede constatar que el Pago de Personal y Obligaciones viene a ser el rubro que consume la mayor parte del gasto. Así, del monto total programado por los Gobiernos Regionales (S/. 143,661.4 Millones), este grupo de gasto representa cerca del 42% (S/. 60,401 Millones). Esto se explica principalmente por el hecho de que se transfirió a los Gobiernos Regionales la planilla que administraban los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), correspondiente en gran parte a servidores de educación y salud (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010). Por eso, una gran parte de los recursos ordinarios se destinan obligatoriamente al gasto de personal y obligaciones sociales.

Los datos de la siguiente tabla, contienen el monto programado para el gasto. Sin embargo, no todo este monto que fue programado, fue efectivamente ejecutado. Para eso se analiza el avance en la ejecución del gasto.

La siguiente tabla demuestra una ejecución a casi el 100% del PIM con respecto al pago de planillas y pensiones. Dado la naturaleza de estos costos, se esperaría un cumplimiento de estos pagos. Por otro lado, se nota un menor avance en términos de ejecución del gasto de inversiones o, desde el

2009 bajo la nueva denominación, activos no financieros. Del 2004 al 2012 el avance fluctúa entre 45% y 75% sin una línea ascendiente. Los niveles más altos se encuentran en el 2012 (75.9%) y 2004 (72.5%), y los más bajos en el 2008 (46.9%) y 2007 (49.9%).

TABLA 26:
EJECUCIÓN DEL GASTO: AVANCE
GOBIERNOS REGIONALES

	2004	2005	2006	2007	2008
Personal y Obligaciones Sociales	96.1%	99.5%	99.7%	99.2%	97.8%
Obligaciones Previsionales	97.4%	99.7%	99.7%	99.3%	98.9%
Bienes y Servicios	75.2%	80.8%	80.3%	77.8%	78.7%
Otros Gastos Corrientes	79.8%	94.8%	91.4%	92%	89.9%
Inversiones	72.5%	68.9%	54.9%	49.9%	46.9%
Inversiones Financieras	84.5%	54.5%	73%	66.8%	98.4%
Otros Gastos de Capital	67.4%	76.2%	71.5%	83.4%	77%
Intereses y Cargos de la Deuda	-	90.7%	99.7%	87.9%	100%
Amortización de la Deuda	-	90.7%	100%	100%	100%

	2009	2010	2011	2012
Personal y Obligaciones Sociales	99.3%	99.2%	99.5%	99.7%
Pensiones y Otras Prestaciones Sociales	98.9%	98.4%	99.3%	99%
Bienes y Servicios	81.9%	84.4%	73.8%	83.2%
Donaciones y Transferencias	69.7%	37%	49.6%	99%
Otros Gastos	89.7%	93%	93%	90.8%
Adquisición de Activos no Financieros	54.6%	60.9%	61.7%	75.9%
Adquisición de Activos Financieros	32.7%	97.5%	52.8%	69.6%
Servicio de la Deuda Pública	91.5%	91.7%	86.8%	74.1%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013.

Fecha de consulta: 23 de junio 2013.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

Gobiernos Locales

En cuanto a los Gobiernos Locales, se registra un aumento nominal de cerca de S/. 20.4 mil millones en el monto anual ejecutado por los Gobiernos Regionales comparando los años 2007 y 2012. Cabe resaltar que el cambio nominal más drástico se dio del 2007 al 2008, cuando el gasto en inversiones se duplicó. Esto podría ser producto del primer año de gobierno (2007) de las autoridades locales y el aumento significativo de las transferencias vinculadas al canon.

Al igual que en los Gobiernos Regionales, no todo el monto que fue programado fue efectivamente ejecutado. Existe contraste con el nivel Regional en cuanto al pago de planilla, el cual varía entre el 88% y 91%. Un tema más preocupante es el avance en términos de ejecución de los activos no financieros. No se nota ninguna mejora significativa a nivel agregado entre

el 2007 y 2012, ya que con niveles de avance por debajo del 60% se debe constatar como una clara oportunidad de mejora. Es probable que por ser un nivel de Gobierno 'joven' experimente problemas en la gestión de sumas, mayores a las esperadas, nuevos cuadros gerenciales y en identificar áreas de capacitación necesario. No obstante, en los seis años estudiados, no se han visto mejoras, lo que sugiere que (1) no reciben la asistencia técnica necesaria, o (2) administrar montos que incrementan substancialmente cada año, requiere más horas hombre de lo que se puede gestionar.

TABLA 27:
EJECUCIÓN DEL GASTO: AVANCE
MUNICIPALIDADES DISTRITALES Y
PROVINCIALES 2007 - 2012

	2007	2008
Personal y Obligaciones Sociales	87.9%	89.7%
Obligaciones Previsionales	88.3%	91.4%
Bienes y Servicios	84.7%	84.5%
Otros Gastos Corrientes	92.7%	87.7%
Inversiones	42.6%	55.1%
Otros Gastos de Capital	61.4%	76.1%
Intereses y Cargos de la Deuda	67.4%	57.5%
Amortización de la Deuda	90.6%	86.6%

	2009	2010	2011	2012
Personal y Obligaciones Sociales	86.5%	90.4%	90.6%	88.4%
Pensiones y Otras Prestaciones Sociales	92.8%	94.6%	93.5%	94.5%
Bienes y Servicios	79.5%	82.7%	75.8%	79.4%
Donaciones y Transferencias	88.5%	85.1%	93.1%	89.9%
Otros Gastos	74.3%	99.8%	81.8%	83.3%
Adquisición de Activos no Financieros	58.4%	72.5%	58.1%	63%
Adquisición de Activos Financieros	100%	95.5%	97.5%	4.3%
Servicio de la Deuda Pública	81.2%	83.1%	87.2%	90.8%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013.
Fecha de consulta: 23 de junio 2013. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

4.5.3. Fortalezas y debilidades de la descentralización fiscal en el Perú

Fortalezas

Las principales fortalezas del modelo de descentralización fiscal son dos: (a) la incorporación del principio de preservación de la neutralidad fiscal, y (b) inexistencia de la “pereza fiscal” dentro del modelo de transferencias.

NEUTRALIDAD FISCAL

En cuanto a la neutralidad fiscal, se tomó la decisión de crear “candados fiscales” como eje fundamental del Decreto Legislativo 955. Estos fijan las condiciones para el endeudamiento de los gobiernos sub nacionales. La Ley de Descentralización Fiscal define el endeudamiento como toda modalidad de financiamiento sujeta a reembolso, con o sin garantía del Gobierno Nacional, que los Gobiernos Regionales y Locales acuerden con personas naturales y jurídicas domiciliadas o no en el país. Los recursos obtenidos por los Gobiernos Regionales y Locales a través de operaciones de endeudamiento

externo o interno se destinarán única y exclusivamente, a financiar proyectos de inversión pública que deberán ser aprobados, previamente, dentro del marco del Sistema Nacional de Inversión Pública y su reglamento.

El Sistema Nacional de Endeudamiento es el conjunto de órganos, normas y procedimientos orientados al logro de una eficiente administración del endeudamiento a plazos mayores de un año de las entidades y organismos del Sector Público. Se rige por los principios de eficiencia y prudencia, responsabilidad fiscal, transparencia y credibilidad, capacidad de pago y centralización normativa y descentralización operativa.

En relación a las disposiciones generales de endeudamiento, la Ley de Endeudamiento del Sector Público (Ley N° 28563) establece como requisito para aprobar el endeudamiento del Gobierno Nacional la solicitud del titular del sector al que pertenece la Unidad Ejecutora acompañada del informe técnico-económico favorable. Por otro lado, los alcaldes de los gobiernos locales presentan el acuerdo con aprobación del Concejo Municipal. Además se requiere la declaratoria de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública. La misma ley indica que las operaciones de endeudamiento externo que celebren los gobiernos regionales o los gobiernos locales, pueden ser concertadas únicamente con garantía del Gobierno Nacional.

Asimismo, los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales que gestionen operaciones de endeudamiento deben contar con un nivel de calificación crediticia favorable extendida por una empresa calificadora de riesgo.

De acuerdo a la Propuesta de Descentralización Fiscal (2011), el porcentaje de cumplimiento de los Gobiernos Regionales de la mayoría de reglas fiscales es alto, no obstante no se cumple con lo estipulado de que el monto de la deuda de corto plazo no puede ser mayor a un doceavo de los ingresos corrientes, así como la regla que establece que la variación porcentual del gasto no financiero no puede ser inferior a 3%. (El cumplimiento no llega a la mitad en ambos casos). Adicionalmente, se presenta disparidad entre regiones, debido a que Arequipa concentra el 94.5% del total de deuda exigible. Este se encuentra compuesto en mayoría por el Impuesto Extraordinario a la Solidaridad (IES), ESSALUD, FONAVI, IGV, entre otras. Por otro lado,

los Gobiernos Locales, presentan menor cumplimiento de las reglas fiscales además de omisión de ellas (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010).

El endeudamiento descentralizado no es un aspecto crucial en la actual descentralización fiscal (GTZ 2009). Esto se debe principalmente a la normativa que regula los límites de estas operaciones. Además, la debilidad del mercado de capitales en el país, y la ausencia de equipos capacitados en los Gobiernos Descentralizados no permiten el aprovechamiento de este tipo de financiamiento. A gran diferencia de otros países latinoamericanos, los “candados fiscales” fijados al comienzo del proceso han prevenido crisis fiscales que ponen en peligro la estabilidad macroeconómica.

INEXISTENCIA DE LA “PEREZA FISCAL” DENTRO DEL MODELO DE TRANSFERENCIAS

Algunos teóricos argumentan que si solo se transfiere la responsabilidad de gasto pero no el control sobre la recaudación de ingresos, los gobiernos sub nacionales llegarían a depender de las transferencias intergubernamentales. Conceptualmente esta dependencia de las transferencias intergubernamentales actuaría como desincentivo del esfuerzo fiscal propio, conocido como la “pereza fiscal”. En otras palabras, la “pereza fiscal” es vista como el deterioro en la capacidad de generar recursos propios en los gobiernos descentralizados debido a la seguridad de recibir transferencias del Estado.

Un estudio realizado por Radics (2012) demuestra la evolución de los ingresos propios de los Gobiernos Locales desde el 2002 al 2010. Estas estadísticas descriptivas demuestran que independientemente del tamaño de los Gobiernos Locales, no hay indicadores de la existencia de ‘pereza fiscal’, en el sentido de que los Gobiernos Locales estén disminuyendo su esfuerzo fiscal en respuesta al incremento en transferencias desde el Gobierno Nacional. Para confirmar este supuesto Radics (2012) conduce un análisis econométrico de las ciudades principales enfocándose en la recaudación de impuestos. El análisis escoge a las ciudades principales, excluyendo Lima debido a que es el grupo más relevante por su alta concentración (98% en 2010) de recaudación de impuesto a nivel de gobiernos provinciales. El análisis demuestra que no existe evidencia que las transferencias estimulan la ‘pereza fiscal’. Al contrario, se nota que en el caso de los Gobiernos Dis-

tritaes, las transferencias estimulan una mayor recaudación de impuestos. Esto, explica Radics, se debe a que la mayor fuente de ingreso, el Canon, se destina casi exclusivamente al gasto de inversión, mientras que la recaudación de impuestos sirve para cubrir los gastos corrientes.

Claramente, aparte de que el modelo basado en transferencias es idóneo para el caso de Perú, se ha demostrado que una de las principales preocupaciones (“pereza fiscal”) no es sustentada en la data.

Debilidades

El análisis de la estructura presupuestal de los gobiernos sub nacionales nos permite extrapolar una serie de limitaciones que han caracterizado a la descentralización fiscal. Como principales debilidades del modelo durante el periodo de descentralización fiscal se notan: (a) las disparidades generadas por el Canon; (b) el FONCOMUN no acorta significativamente las diferencias presupuestales; (c) bajos niveles de predictibilidad presupuestal; (d) niveles de recaudación por debajo de lo posible; (e) problemas de asignación y ejecución del gasto.

LAS DISPARIDADES GENERADAS POR LAS TRANSFERENCIAS DE CANON

Un tema no previsto al comienzo del proceso de descentralización fue la magnitud del crecimiento del Canon y las disparidades que generaría entre y dentro de los departamentos.

Los recursos por concepto de Canon provienen de seis fuentes: el Canon Minero; el Canon Hidroenergético; el Canon Gasífero; el Canon Pesquero; el Canon Forestal; y el Canon y Sobrecanon Petrolero. Mientras que los primeros cinco son regulados mediante las Leyes N° 27506, 28077 y 28322, el Canon y Sobrecanon Petrolero es regulado por medio de legislación especial para cada departamento.

El Canon Minero e Hidroenergético están constituidos por el 50% del Impuesto a la Renta que obtiene el Estado del aprovechamiento y uso de estos recursos. Particularmente, el Canon Gasífero, está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta, 50% de las Regalías y 50% de la participación del Estado en los Contratos de Servicios. El Canon Pesquero está constituido del

50% de Impuesto a la Renta y los Derechos de Pesca. Por último, el Canon Forestal consiste del 50% del pago de los derechos de aprovechamiento de sus recursos (MEF). Estas transferencias, de acuerdo a ley corresponden, a los municipios y departamentos en donde operan las industrias extractivas.

Las transferencias por concepto de Canon se han incrementado substancial y sostenidamente durante el periodo 2004-2012 y sobre todo a partir del 2006. En particular, se nota un incremento de mayor envergadura en el caso del Canon Minero, como resultado del alza en precios de las materias primas a nivel internacional desde el 2005 (Corporación Alemana al Desarrollo - GTZ, 2009). Por esta razón, la contribución de las compañías productoras a través del Impuesto a la Renta ha aumentado el monto transferido a los gobiernos sub nacionales.

TABLA 28:
CANON MINERO 2004 - 2012
(S/. MILLONES)

	2004	2005	2006	2007	2008
Gobiernos Locales	346.17	666.11	1,309.78	3,867.75	3,326.76
Gobiernos Regionales	105.12	222.03	436.59	1,289.25	1,108.92
TOTAL	451.29	888.14	1,746.38	5,157.00	4,435.67

	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Gobiernos Locales	2,575.84	2,317.22	3,118.03	3,843.18	21,370.82
Gobiernos Regionales	858.61	772.41	1,039.34	1,254.14	7,086.42
TOTAL	3,434.45	3,089.62	4,157.37	5,097.31	28,457.25

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013.
Fecha de consulta: 25 de junio 2013. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Debido a las reglas de reparto, el Canon se concentra principalmente en el nivel local. A nivel agregado durante el periodo 2004-2012 las Municipalidades Distritales y Provinciales se repartieron el 75% del total transferido por este concepto, lo que ha generado desigualdades verticales entre niveles de gobierno.

El contraste es grande entre los Gobiernos Regionales receptores de mayores transferencias por canon y aquellos que cuentan con menos ingresos por este concepto. Las regiones de Lambayeque, Huánuco, San Martín, Madre de Dios y Apurímac tienen una participación porcentual que no llega al 1% del monto asignado a los Gobiernos Regionales. En términos nominales, el Gobierno Regional de Cusco ha recibido más de 18 veces el monto que se le repartió a Lambayeque. Por supuesto, no sorprende que ciertos departamentos reciban más Canon que otros porque en las actividades extractoras se concentran en ciertas regiones. Sin embargo, el proceso de descentralización no tuvo previsto que crearía diferencias presupuestales tan marcadas.

Asimismo, el Canon también ha provocado desigualdades horizontales entre departamentos y Municipios. En cuanto al nivel local, el Canon está concentrado fuertemente en cinco Departamentos: Cusco, Áncash, Tacna, Cajamarca y Arequipa. Cabe resaltar que del monto transferido por concepto de Canon entre el 2004 y 2012, Cusco ha recibido el 17.3% del total, seguido por Ancash (12.8%) y Tacna (7%). Esta concentración genera fuertes desigualdades de disponibilidad de recursos entre departamentos.

Además, esta inequidad distributiva también se refleja dentro de los departamentos, ya que el Canon no se distribuye equitativamente dentro de los mismos. Tomando los casos clave, se nota que en Cusco en el año 2012, la Municipalidad Distrital de Echarate recibió cerca del 22.3% de todas las transferencias por concepto de Canon, mientras que 106 municipalidades se reparten el 73.1% restante. Por otro lado, a la Municipalidad Distrital de San Marcos y Municipalidad Provincial del Santa-Chimbote se les transfirió el 16.2% y 8.4% respectivamente, del monto total destinado a los municipios de Áncash.

EL FONCOMUN NO ACORTA LAS DIFERENCIAS PRESUPUESTALES

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) establecido en el numeral 5 del artículo 196 de la Constitución Política Peruana tiene como objetivo promover la inversión en las diversas municipalidades del país con un criterio redistributivo que prioriza a las zonas más deprimidas y alejadas. Los recursos del FONCOMUN están determinados principalmente por la recaudación del IPM, que a su vez está estrechamente ligado al IGV. Por ser una fuente de libre disponibilidad, los recursos recibidos por concepto de FONCOMUN pueden ser utilizados por las municipalidades para financiar el gasto corriente y/o el gasto de inversión.

Cabe resaltar que si bien el FONCOMUN no podrá acortar totalmente las diferencias creadas por el Canon, podría funcionar mejor. Si bien, en términos per cápita, prioriza a las zonas más pobres del país, no toma en cuenta los recursos que son transferidos por otros conceptos (como el Canon). En breve, existen departamentos como Cusco y Loreto, que en términos agregados, se ven altamente beneficiados por ambas fuentes.

TABLA 29:
FONCOMUN POR DEPARTAMENTOS 2004 Y 2012

	FONCOMUN 2004 (S/. Millones)	FONCOMUN 2012 (S/. Millones)	Cambio porcentual
Lima	268.4	619.4	130.7
Cajamarca	115.4	348.8	202.3
Puno	139.5	304.1	117.9
Piura	126	281.6	123.4
Cusco	132.6	250	88.5
La Libertad	75.8	241	218
Junín	101.8	220.9	117
Loreto	81.1	211.9	161.4

	FONCOMUN 2004 (S/. Millones)	FONCOMUN 2012 (S/. Millones)	Cambio porcentual
Huánuco	69.4	199.8	188
San Martín	54.4	166.1	205
Áncash	91.4	160.2	75.3
Lambayeque	60.8	147.9	143.5
Ayacucho	67.9	139.4	105.2
Huancavelica	67.1	122.6	82.8
Arequipa	68.9	119.6	73.6
Amazonas	45.8	107.5	134.7
Apurímac	54.3	102.2	88.1
Ica	34.6	86.6	150.5
Callao	24.5	67.4	175.6
Pasco	23.2	64.9	179.6
Tacna	19.3	28.3	46.8
Tumbes	13.4	27.9	108.1
Madre de Dios	9.5	24.6	159.3
Moquegua	10.6	20.6	94.5
Ucayali	37.5	103.9	176.7

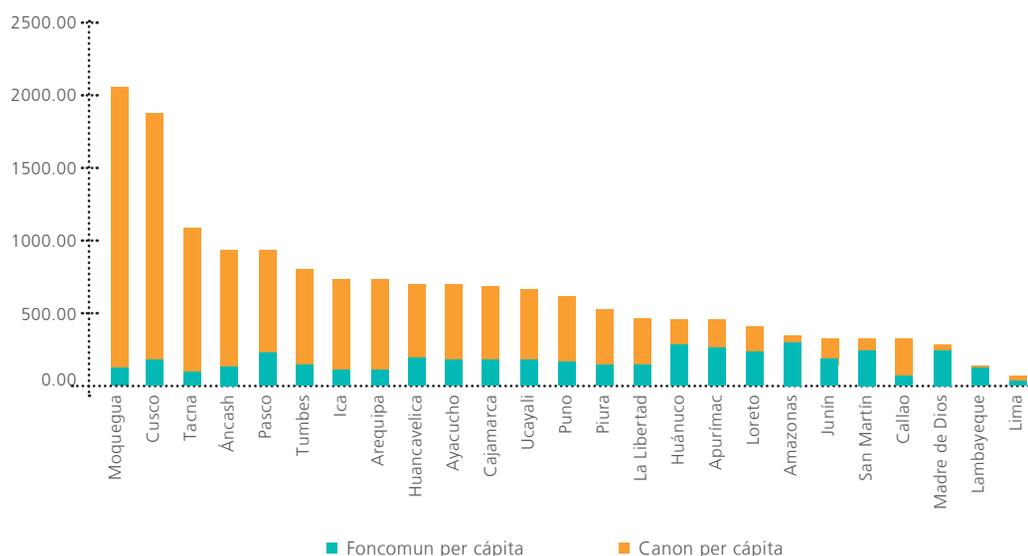
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013)Fecha de consulta: 25 de junio 2013.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

La tabla permite comparar los montos transferidos por FONCOMUN en el 2004 y 2012. En el 2004 los departamentos que más recibieron por esta fuente fueron Lima, Puno, Cusco, Piura y Cajamarca. Por el contrario, Madre de Dios, Moquegua, Tumbes, Tacna y Pasco, fueron los que menos

recibieron. La tendencia se mantuvo en el 2012, ya que los mismos departamentos fueron los más beneficiados. Lo mismo se puede constatar sobre aquellos departamentos menos beneficiados en términos agregados. En términos porcentuales, los departamentos que vieron un mayor aumento en sus transferencias de FONCOMUN fueron La Libertad (218%), San Martín (205%) y Cajamarca (202%). Mientras tanto, Tacna (47%), Arequipa (74%) y Ancash (75%) conocieron los menores cambios porcentuales.

Si las transferencias se estudian a nivel per cápita, el FONCOMUN cumple, en gran parte, con su carácter distributivo. Si bien carece de cierta consistencia ya que un departamento como Madre de Dios, con el nivel de pobreza más bajo en el país, recibe aún 40% más a nivel per cápita que La Libertad; en general las municipalidades en los departamentos más pobres reciben mayor monto.

GRÁFICO 19:
TRANSFERENCIAS DE CANON Y FONCOMUN PER CÁPITA 2012 (S/.)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013.
Fecha de consulta: 25 de junio 2013. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

El gráfico presenta el total transferido per cápita por concepto de Canon y FONCOMUN en el 2012 en cada departamento. Como se puede apreciar, los montos transferidos por el FONCOMUN no logran acortar de manera significativa las discrepancias creadas por el Canon. Así, a pesar de que Amazonas recibió el monto más alto de FONCOMUN per cápita (S/. 257) y Moquegua uno de los más bajos (S/. 117), la diferencia de ingresos por estos dos conceptos sigue siendo alto (S/. 1756). Un escenario similar se aprecia comparando a otros departamentos con altos ingresos de FONCOMUN per cápita como San Martín (S/. 205), Madre de Dios (S/. 193).

Cabe resaltar nuevamente que el objetivo del FONCOMUN no es compensar las disparidades creadas por el Canon, sino promover la inversión en las diversas municipalidades del país con un criterio redistributivo que prioriza a las zonas más deprimidas y alejadas. Sin embargo al no tomar en cuenta las transferencias por otras fuentes –principalmente Canon– hace que su contribución tenga poco efecto en la reducción de diferencias entre departamentos. Asimismo, no toma en cuenta variables relevantes para la nivelación de departamentos, como lo es el costo de cierre de brechas en cada uno.

BAJOS NIVELES DE PREDICTIBILIDAD PRESUPUESTAL

El actual sistema está sujeto a un bajo nivel de predictibilidad que se manifiesta tanto en el presupuesto de los gobiernos regionales como en el de los gobiernos locales (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010). En el caso de los gobiernos regionales, su fuente principal (Recursos Ordinarios) es altamente discrecional. En el caso de los gobiernos locales, dependen en gran parte de una fuente muy volátil y de carácter no-renovable. Al no contar con un marco referencial que pueda proyectar hacia el futuro el presupuesto que será asignado al gasto corriente y gasto capital, los gobiernos sub nacionales no cuentan con información que les permita planificar la ejecución de su gasto en el largo plazo.

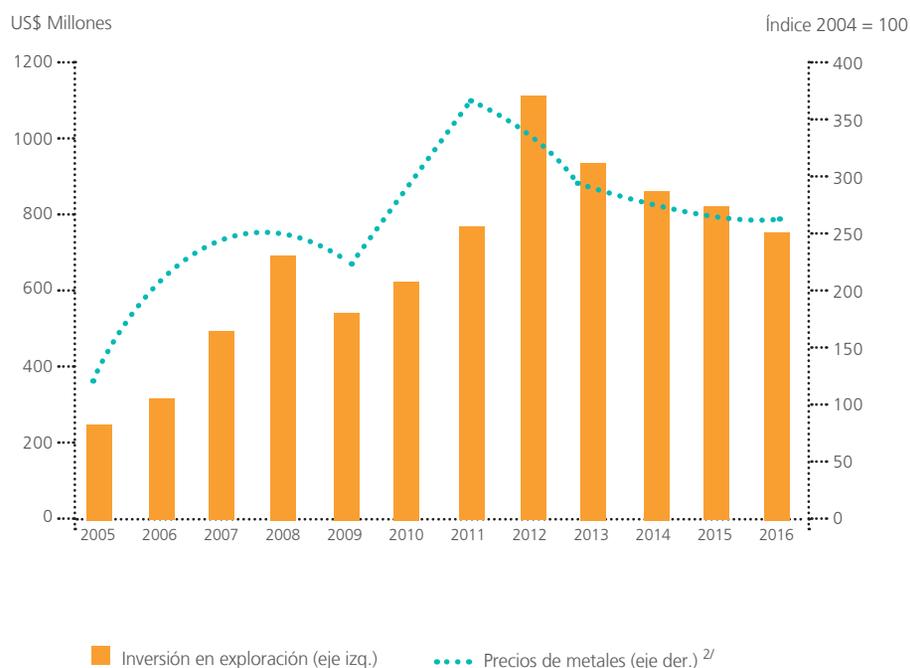
Este problema ha sido identificado desde el comienzo del proceso de descentralización fiscal. En el 2004, se recomendó minimizar los esquemas de transferencias ad hoc (discrecionales) y reemplazarlos con un esquema de

transferencias basado en un monto establecido objetivamente, la distribución en base a criterios que se orienten a reducir el desbalance horizontal y vertical, así como la población objetivo y el esfuerzo tributario (Carranza Ugarte & Tuesta Cárdenas, 2004).

En cuanto a planificación, se notan claras desviaciones entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Según PRODES esto *“se debe a la falta de claridad y cambios constantes en las directivas presupuestales del MEF provocando yerros en la planificación del gasto por parte de los gobiernos descentralizados”* y por *“la carencia de planes institucionales con indicadores y metas que permitan una eficiente planificación por parte de los niveles descentralizados; restándoles así la previsibilidad a la gestión del presupuesto público”* (USAID Perú ProDescentralización, 2011). Por ejemplo, en el 2010, la diferencia entre el PIA y el PIM fue de 12 mil millones para los gobiernos regionales y 7 mil millones para los gobiernos locales. En el 2012, se incrementó alrededor de 15 mil millones y 9 mil millones para los gobiernos regionales y locales respectivamente. Estas modificaciones presionan a los gobiernos sub nacionales a ejecutar presupuestos más grandes en menos tiempo, dado que estos montos son aprobados generalmente en el segundo semestre del año (USAID Perú ProDescentralización, 2011). Esto genera atrasos en el cumplimiento de metas establecidas y no les permite planificar adecuadamente como gastarán su presupuesto.

Actualmente no se cuenta con plan de largo plazo, más completo que el Presupuesto Multianual de Inversión Pública, con un análisis de brechas, costeo adecuado de los servicios públicos de acuerdo a la realidad de cada departamento. Así mismo, se deberían incluir pronósticos en la evolución del Canon ya que es una fuente volátil y valiosa para los gobiernos sub nacionales.

GRÁFICO 20:
PRECIOS DE METALES VS. INVERSIÓN EN EXPLORACIÓN MINERA EN EL PERÚ ^{1/}



1/ A partir del 2013 son proyecciones realizadas en agosto del 2013

2/ Índice de precios de metales de APOYO Consultoría

Fuente: APOYO Consultoría, 2013. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

El gráfico presenta las proyecciones en precios de metales e inversión en exploración minera al 2016. Como se puede apreciar, se proyecta una caída en los precios de metales que va a par con una disminución en el monto total invertido en la exploración minera. Por ende, se pronostica una moderación de los ingresos fiscales y una caída en las transferencias por canon minero, por lo que varios Gobiernos Regionales y Locales contarían con menos recursos para invertir. Una adecuada planificación presupuestal con mirada al mediano y largo plazo ayudaría a los gobiernos sub nacionales predecir la evolución y disponibilidad de recursos financieros.

NIVELES DE RECAUDACIÓN POR DEBAJO DE LO POSIBLE

Parte del presupuesto de los gobiernos sub nacionales está compuesto por recursos directamente recaudados, particularmente en los gobiernos locales. Sin embargo, cabe resaltar una diferencia importante en las facultades de cada nivel de gobierno para recolectar tributos. Mientras los gobiernos locales cuentan con la facultad de administrar y recaudar impuestos, los gobiernos regionales solo participan en la recaudación de impuestos nacionales y no cuentan con fuentes de ingresos propios.

Los gobiernos locales han mantenido prácticamente la misma estructura de financiamiento antes de la descentralización, basada fuertemente en el FONCOMUN. A diferencia de los gobiernos regionales, los municipios tiene asignadas mayores fuentes de ingresos propios, pero su recaudación se encuentra por debajo de su potencial y altamente concentrada en pocos municipios (Molina, Descentralización Fiscal en el Perú, 2010). Se notan problemas en la capacidad del personal pero también la falta de sistemas de apoyo necesarios para el cumplimiento de actividades de recaudación (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010).

Además, la recaudación de cada departamento varía mucho en el Perú. Como se pudo ver en la parte teórica de la descentralización fiscal, el Perú es un país muy heterogéneo y eso también es reflejado en la actividad económica y capacidad generadora de tributos. Para prevenir el desarrollo inequitativo se optó por un modelo basado en transferencias. Esta elección se consolida mediante el análisis del mapa tributario del país.

En el 2009, la ANGR elaboró un mapa tributario del país ya que la SUNAT, a pesar de ser la entidad encargada de elaborarlo bajo el Decreto Legislativo N° 955, no la ha publicado todavía. El mapa tributario es una herramienta que permite cuantificar la capacidad generadora de ingresos tributarios de una determinada región (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2009). En otras palabras, permite definir el posible monto que podría recaudarse en cada jurisdicción. Como se ha podido apreciar en el capítulo teórico, la data indica que cerca del 80% de los ingresos tributarios se concentran en Lima debido al domicilio fiscal de las empresas, y no sirve como reflejo de la base económica de cada departamento.

El mapa elaborado por la ANGR (basado por partes en estimaciones) indica que al comparar los tributos internos en relación al mapa tributario estimado del 2007, la participación de Lima y Callao en cuento a actividad económica se reduce considerablemente a 39%. La participación de Arequipa y Áncash, por ejemplo, incrementan significativamente paralelo al crecimiento del sector minero. Así Arequipa, quien bajo la data de la SUNAT participaba en solo 2.4% del total de los tributos internos, reporta 9.72% en el mapa tributario de la ANGR. Cuando se incluye la tributación aduanera, la participación de Lima incrementa a 51%, lógicamente, debido a que la mayor parte de importaciones pasan por la capital. Se puede concluir que dentro de 40% y 50% de la participación tributaria es atribuible a Lima y Callao.

Una vez comparado el mapa tributario con el gasto público descentralizado, se nota que solo cinco departamentos cuentan con superávit fiscal que les permitiría financiar los gastos que implicaran las funciones que podrían asumir. Es importante resaltar que solo Lima se encontraría en una posición sostenible (superávit relativo: 17.34) en el año 2007, ya que los departamentos de Arequipa (4.32) y Pasco (1.41) que les sigue tienen un superávit más reducido. Así se puede llegar a dos conclusiones: (1) que la gran mayoría de departamentos no se encuentra en una posición que les permite financiar sus gastos solamente con sus ingresos, y (2) que un sistema en donde los ingresos son completamente descentralizados, crearía fuertes desequilibrios fiscales (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2009). Igualmente, este análisis sirve para consolidar el modelo basado en transferencias que el Perú sigue actualmente.

PROBLEMAS EN LA ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO

Existen una serie de debilidades que se deberían afrontar en cuanto a la asignación y ejecución del gasto público.

El primer problema, es precisamente el preocupante nivel de avance en la ejecución del gasto. Se requeriría un estudio con mayor profundidad para explicar las razones detrás del bajo y fluctuante nivel de ejecución en activos no financieros. Un simple diagnóstico dictaría dos posibles razones por las cuales los gobiernos sub nacionales no registran el nivel deseado: (1) no reciben la asistencia técnica necesaria, o (2) administran montos que incre-

mentan substancialmente cada año, los cuales requieren más horas hombre de lo que se puede gestionar.

El segundo problema es la de falta claridad en las competencias (ver capítulo de reforma institucional) asignadas a cada nivel de gobierno (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010). Para mejorar el gasto se requiere que las responsabilidades de gasto sean claramente asignadas al nivel de Gobierno correspondiente. En base a las funciones definidas se deben asignar los recursos necesarios para que se cumplan. Sin embargo, como nota la Presidencia del Consejo de Ministros (2010) el debate sobre la distribución de los recursos se hace antes de delimitar exactamente quién es el responsable de qué función u objetivo. Esto conlleva a la duplicación de gastos, sub-provisión de servicios y en los peores casos la no-provisión de servicios por falta de responsabilidad.

El tercer problema es que no se cuenta con información detallada sobre el costo de cierre de brechas a nivel departamental que permite un efectivo costeo de la provisión de servicios. Esto serviría como referencia para una mejor toma de decisiones sobre la programación del gasto (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010).

El cuarto problema es el sesgo a gastos de inversión (Molina, 2010). El enfoque del Ministerio de Economía y Finanzas, en condicionar varias fuentes de ingreso a su uso en gastos de inversión, ha ocasionado que la inversión en infraestructura en el interior del país crezca substancialmente, sin embargo esto se ha hecho sin asegurar la operación y mantenimiento de las obras. Esto se debe en parte a que el sistema nacional de inversión no permite ligar los gastos de post-inversión a cada inversión realizada. Una de las causas de este desfase son las normas que regulan la asignación del Canon y FONCOMUN - preceden el proceso de Descentralización (ProDescentralización, 2011). Estas normas no se revisaron al comienzo del proceso de descentralización fiscal. Como consecuencia, actualmente el 20% del Canon puede ser utilizado para gasto corriente. En el caso del FONCOMUN, es de libre disposición, sin embargo persiste el sesgo hacia gasto de inversión. Este sesgo dificulta la operación y el mantenimiento de los servicios públicos, y modificaciones en personal.

EL OBJETIVO FINAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN ES CONTRIBUIR AL DESARROLLO EQUILIBRADO Y SOSTENIBLE DEL PAÍS, SATISFACIENDO LAS NECESIDADES DE LOS CIUDADANOS EN FORMA EQUITATIVA Y EFICIENTE.

El quinto problema, es que todavía carece una mirada estratégica orientada a resultados. Actualmente, las transferencias están sesgadas a la asignación por criterios pre-determinados y no a la eficiencia de la gestión o la eficacia de reducción de brechas o pobreza. Si bien el MEF introdujo en el 2007 un nuevo enfoque llamado Presupuesto por Resultados (PpR) a través de la Dirección General del Presupuesto Público (DGPP), el mecanismo abarca todavía una porción muy reducida del presupuesto. El uso de PpR permite que la ejecución del gasto sea previsible, ya que está sujeta a una previa y adecuada planificación. Además, el PpR obliga a los gobiernos sub nacionales a adecuar sus funciones sobre el logro de resultados. Al 2013, había 60 Programas Presupuestales (PP) bajo el esquema PpR.

4.5.4. Conclusiones específicas

El objetivo final de la descentralización es contribuir al desarrollo equilibrado y sostenible del país, satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos en forma equitativa y eficiente. La descentralización fiscal, es la dimensión financiera de la descentralización, y está orientada a dotar a los gobiernos sub nacionales de capacidad para asumir los costos del cumplimiento de sus funciones.

A. Deficiente delimitación de roles: Una adecuada descentralización fiscal, requiere la delimitación clara de roles y responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno, a lo largo de la cadena de valor de los servicios públicos que los ciudadanos demandan. Actualmente, no se cuenta con tal definición y por ende el valor agregado de la descentralización fiscal es incierto, porque no se conoce las funciones de producción, tamaño de la demanda de recursos, el grado de eficiencia de los ejecutores, la existencia o no de vacíos o duplicidades, entre otras razones.

B. Deficiente costeo de servicios públicos: Además de no existir una clara definición de competencias y responsabilidades, no existe información confiable sobre los costos de los servicios públicos, lo que dificulta aún más la asignación del gasto según las necesidades de cada gobierno regional o local. La heterogeneidad en capacidades y recursos de los distintos gobiernos sub nacionales, al igual que las características de servicios existentes, requieren que el costeo de la provisión de servicios sea adecuado.

C. El Canon distorsiona los ingresos: El incremento en transferencias por concepto de Canon ha generado distorsiones entre y dentro de los departamentos. Estas distorsiones se dan básicamente por el método de distribución del Canon, el cual actualmente se concentra fuertemente en cinco departamentos (Cusco, Áncash, Tacna, Cajamarca y Arequipa) y genera una gran disparidad en términos presupuestales con los otros.

D. El FONCOMUN presenta limitaciones: A pesar de utilizar ciertos indicadores de pobreza para definir su distribución, el FONCOMUN no logra compensar suficientemente a los gobiernos locales más deprimidos y alejados. Esto se debe principalmente a que no toma en cuenta los ingresos por otros conceptos (por ejemplo Canon) y no se orienta por criterios que prioricen el cierre de brechas.

E. Poca predictibilidad en el sistema de transferencias: En cuanto al actual sistema de transferencias, este es (a) poco predecible y (b) no se basa en las necesidades de gasto de los gobiernos sub nacionales, ni en el cumplimiento de metas (resultados).

F. Niveles de ejecución de gasto por debajo de lo deseado: Existe evidencia de los bajos niveles de ejecución de gasto en los gobiernos sub nacionales y los elevados niveles de saldos de balance indican que, en términos agregados, no solo se trata de mayor disponibilidad de recursos (independientemente de los factores de distribución equitativa), sino de la necesidad de desarrollar capacidades, de mejorar la planificación (en función a brechas y metas de cobertura), de optimizar la programación de los recursos, y de fomentar una participación conjunta y complementaria entre los tres nive-

les de gobierno. Una vez tomados en cuenta estos componentes se logrará aprovechar los recursos disponibles y atender las necesidades de manera articulada y sinérgica.

Actualmente, no existe una correlación entre el crecimiento de la inversión y el gasto corriente. Esto significa que el gasto corriente no llega a cubrir los costos variables necesarios para la administración, operación y mantenimiento de la capacidad que se va generando con la inversión. Por ende, se debería evaluar la problemática del ritmo de crecimiento del gasto de capital respecto al crecimiento del gasto corriente. Es necesario empezar por corregir la asignación de gasto corriente con una metodología de asignación de recursos por necesidades.

G. El Presupuesto por Resultados (PpR) representa una mejora notable en asignación presupuestaria: Una mejora interesante es el Presupuesto por Resultados (PpR) introducido en el año 2007 por el MEF. La implementación de esta estrategia de gestión pública, busca articular la gestión presupuestaria en torno a los resultados que requieren y valoran los ciudadanos, mantener la disciplina fiscal, mejorar la eficiencia en la distribución de recursos y mejorar la calidad del gasto. Se intenta pasar de una elaboración inercial del presupuesto y basada en insumos (*line-item budgeting*) a un presupuesto orientado hacia resultados (*outcomes-based budgeting*). De esta manera, se consideran los resultados como punto de partida y de llegada. Además, el diseño comprende todo el proceso presupuestario, lo que quiere decir que se analiza la programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de la asignación de recursos públicos.

4.6. Regionalización y ordenamiento territorial

4.6.1. Regionalización

“La regionalización, es un elemento que forma parte de las metas de las descentralización, como proceso de conformación de regiones sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles” (Constitución Política del Perú, 1993).

El modelo de regionalización diseñado se basó en conceptos como la convergencia regional la cual se alcanzaría a través de la conformación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo para crear regiones autosostenibles. La idea detrás de este concepto era que regiones con un crecimiento mayor lograrían una mejora en la provisión de servicios y mayores aglomeraciones de población que, a través del pago de impuesto, harían cada región autosostenible.

Al 2004, se había dado un avance significativo en temas normativos en materia de regionalización; sin embargo, los incentivos para la conformación de regiones eran percibidos como débiles y la elaboración de expedientes técnicos presentaba dificultades para los gobiernos regionales (USAID Perú ProDescentralización, 2004). Así, la negociación con el Ministerio de Economía y Finanzas para la reglamentación de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones ocupó casi todo el año. Por ello, el plazo que se había establecido para la realización del referéndum en el 2004 fue prorrogado hasta el 2005.

Por otro lado, hubo avances en la conformación de 6 Juntas de Coordinación Interregional (JCI)⁶⁷. Estas constituyen un mecanismo de cooperación y coordinación entre gobiernos regionales para facilitar la integración. Los objetivos de las JCI eran: la gestión estratégica de la integración y la articulación de los proyectos de alcance macro regional, y la presentación de los expedientes técnicos para la creación de regiones.

En Mayo del 2005, 17 iniciativas de conformación de regiones fueron presentadas al comité técnico de evaluación del Consejo Nacional Descentralización. Las iniciativas estaban sustentadas por expedientes técnicos que fundamentaban la viabilidad de las regiones propuestas. De los 17 expedientes presentados, 12 fueron propuestas de los presidentes regionales y 5 de la sociedad civil⁶⁸. Debido a la complejidad en los criterios de presenta-

⁶⁷ Norte- Oriente, Macro Región Sur, Apurímac-Cusco, Región Amazónica, Ayacucho-Huancavelica-Ica, Macro Región Nor Centro Oriente.

⁶⁸ Cámaras de comercio departamentales, mesas de concentración de lucha contra la pobreza, universidades, ONG locales.

ción, el CND brindó asistencia técnica a los equipos conformados a iniciativa de los presidentes regionales en la elaboración de los expedientes técnicos (Consejo Nacional de Descentralización, 2006).

El 20 de Mayo del 2005, el Comité Independiente de Evaluación del CND, aprobó 5 de los 17 expedientes presentados. Para la evaluación, el CND elaboró una guía de evaluación de expedientes técnicos referentes a aspectos de forma y de fondo (Consejo Nacional de Descentralización, 2006).

En el Referéndum del 2005, el 69% de los electores votó por el No a la conformación de regiones. Ninguna región se formó y sólo el departamento de Arequipa obtuvo una votación mayor al 50% más uno. Las razones por las cuales no se formaron las regiones han sido vastamente estudiadas⁶⁹.

Las principales son⁷⁰:

- **El establecimiento de regiones sobre departamentos y el temor a perder poder político.** Los documentos revisados y las entrevistas realizadas coinciden en que fue un error el establecimiento de las regiones sobre los departamentos existentes, antes del referéndum. La razón principal es que el Gobierno Nacional no reservó incentivos suficientes para convencer a los Presidentes Regionales a unirse a otros departamentos. En opinión de Raúl Molina, *“Se les entregó demasiado al comienzo, sin haber reservado incentivos para hacer el cambio”* (Molina, 2013). En consecuencia el referéndum no logró hacer un contrapeso, a través de incentivos como la recaudación, al temor de los Presidentes Regionales de perder el poder sobre la gestión de sus actuales circunscripciones⁷¹.

⁶⁹ La lista de principales razones se basa en la lectura y revisión de estudios como: Informe Anual del CND (2005) – Encuesta CUANTO, El Perú descentralizado – CND (2006) – Encuesta IMASEN, Foros regionales realizados por el CND, Evaluación del proceso de descentralización 2007-2008 del Congreso de la República.

⁷⁰ Los temas tratados a continuación coinciden con los problemas recogidos en las entrevistas a profundidad y los talleres descentralizados.

⁷¹ La Ley de Descentralización Fiscal establecía que el incentivo del 50% del IGV, el ISC y el IR incluía lo que en esa época ya recibían los gobiernos regionales.

- **Fuerte identidad departamental y temor al centralismo regional.** “Por otro lado, la integración de departamentos implicaba pasar por el debate de dónde sería la sede del gobierno regional. En 1990 se zanjó la discusión con la disposición de que la sede fuera itinerante, pero eso ocasionaba gastos de viajes” (Herrera E., 2013). El debate sobre la determinación de la sede regional tomó importancia significativa en este proceso debido a la fuerte identidad departamentalista de los actores⁷². Por ejemplo, “en el sur era evidente la desconfianza y temor de puneños y tacneños de asimilarse a un proyecto que los hiciera dependientes de Arequipa y perdedores en la repartición de los recursos de la región. Para los tacneños era esencial la presencia de Moquegua, mientras que para los cusqueños, la ausencia de Madre de Dios era inexplicable” (Consejo Nacional de Descentralización, 2006).
- **Temor a la lejanía al centro administrativo.** La realidad del ordenamiento territorial del país demuestra que existen muchos departamentos en los que las circunscripciones menores (distritos y centros poblados) quedan prácticamente desconectados de su capital. La conformación de regiones más grandes implicaba el posible establecimiento de sedes administrativas más lejanas a las actuales, lo cual generó temores en la población en relación a la asignación de los recursos y la capacidad de proveer los bienes y servicios que la población demandase.
- **Vacíos normativos que propiciaron la incertidumbre.** La Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones “dejó vacíos en reglas esenciales para afrontar situaciones en que dos de tres departamentos votaran a favor y sólo uno en contra, para determinar el número de miembros y la conformación del Consejo Regional de la nueva región, para definir cuál sería la capital, para contar los votos, para fijar lugares de tramitación en los departamentos integrados, entre otros” (Consejo Nacional de Descentralización, 2006).

⁷² Es importante destacar que estas discusiones fueran las mismas que se hicieron en el corto proceso de regionalización de fines de los años ochenta y comienzo de los años noventa. (Ver Capítulo 2, sección 2.1.7 “Conclusiones”)

- **Una inadecuada estrategia de comunicación de los beneficios de la regionalización.** Aun cuando el Consejo Nacional de Descentralización realizó foros de debate y actividades sobre la regionalización⁷³, diversos estudios sostienen que la población no entendía el proceso y no conocía el expediente técnico para la regionalización. Asimismo, no entendía los beneficios de unirse a otros departamentos.
- **Campaña en contra de algunos partidos políticos.** Debido a la cercanía de las elecciones presidenciales, algunos partidos políticos de la oposición presentaron el referéndum como parte del interés político del partido de Toledo a fin de que la falta de credibilidad al Poder Ejecutivo (7% de aprobación) influenciará hacia el voto por el No. Estos además sembraron temor y desconfianza en los departamentos pequeños que supuestamente estarían en desventaja frente a los grandes quienes se beneficiarían con más recursos, la sede regional, las direcciones regionales, y con el centralismo regional.

A partir del resultado del referéndum, hubo mucha discusión sobre el tipo de modelo que debía seguirse. Por ello, se trasladaron los plazos para la conformación de regiones y se puso como fecha del referéndum para la conformación el año 2009 y el referéndum para el cambio de circunscripción de provincias y distritos contiguos a otra región para el año 2013.

Mientras tanto, las Juntas de Coordinación Interregional seguían en aumento. En el 2006 existían 10 Juntas de Coordinación Interregional y en el 2007 se sumó una más. En el 2007, también se aprueba la Ley N° 29029 de Mancomunidad Municipal que permite que las municipalidades se asocien para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras. Ese mismo año los Presidentes Regionales de Amazonas y San Martín suscribieron un acuerdo de intención para conformar una región piloto.

⁷³ Según el documento El Perú Descentralizado (Consejo Nacional de Descentralización, 2006), Se realizaron 289 talleres en 16 departamentos que conformarían las 5 regiones propuestas. A estos talleres asistieron un total de 53,643 participantes entre los que figuraban autoridades, especialmente alcaldes distritales, miembros de la sociedad civil, de universidades y comunicadores (grupo Calandria).

Un año después, en el 2008, se notaba un avance significativo en la formación de mancomunidades municipales y en la firma de acuerdos para formar regiones piloto⁷⁴. Para ese entonces, figuraban inscritas 30 mancomunidades distritales y 12 Juntas de Coordinación Interregional, pero según la Secretaria de Descentralización, sólo tres Juntas se encontraban en funcionamiento (CIAM, INTERNOR y CENSUR)⁷⁵, lo que significa que a pesar de estar inscritas, no cumplían con su rol como mecanismo de coordinación y cooperación interregional. Sin embargo, sí existían iniciativas de algunas regiones como La Libertad que expresó su interés en ser parte del acuerdo para la conformación de la región piloto junto a San Martín y Amazonas.

En el 2009, el Congreso realizó modificaciones a la Ley de Bases de Descentralización y mantuvo las etapas de regionalización pero sin fechas para su culminación, y determinó que los referéndums sólo se efectúen cuando los gobiernos regionales lo soliciten. Asimismo, planteó la formulación de un Plan de Regionalización y el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional.

Por el lado municipal, la Ley N° 29341 modifica la Ley N° 29029 de Mancomunidad Municipal para darle a las mancomunidades naturaleza pública que facilite la ejecución de recursos.

Por otro lado, en Agosto de 2009, el Presidente del Consejo de Ministros anunció la pronta aprobación de un marco legal para las iniciativas de regiones piloto. En respuesta a ello, en el tercer trimestre, se conformó la mancomunidad regional de Amazonas, San Martín y La Libertad, sin un marco nor-

⁷⁴ En palabras de Raúl Molina "Estas son una idea que lanzó García en el 2007. Después de la propuesta de Amazonas y San Martín, en el 2008 Áncash lanza la propuesta Áncash-Huánuco-Ucayali acogiéndose al procedimiento de hacer un expediente técnico para solicitar un referéndum. Las iniciativas siguientes (Ayacucho-Arequipa y alguna más) se han enmarcado en la Ley de Mancomunidades Regionales". (Molina, Especialista en descentralización del Estado peruano, 2013).

⁷⁵ Las JCI constituyen un mecanismo de cooperación y coordinación entre Gobiernos Regionales para facilitar la integración. Sus objetivos eran: la gestión estratégica de la integración y la articulación de los proyectos de alcance macro regional, y la presentación de los expedientes técnicos para la creación de regiones.

mativo existente. La falta de un marco normativo de las mancomunidades regionales puso trabas a sus operaciones debido a que no se contaban con el mecanismo de Unidades Ejecutoras Multinstitucionales para la ejecución del gasto en el Sistema de Administración Financiera⁷⁶. No es hasta el 2011 que se publica la Ley N° 29768, Ley de la Mancomunidad Regional, la cual establece un marco normativo para las tres iniciativas existentes⁷⁷.

En el 2011, dos años después de la presentación de iniciativas de conformación de regiones, la Secretaría de Descentralización aprobó el expediente técnico de la región Nor Centro Oriente Ancash – Huánuco – Ucayali. Sin embargo, al 2012, aún no se había logrado validar los Acuerdos Regionales que respaldarían dicha iniciativa sin poderse realizar la convocatoria al referéndum correspondiente.

A finales del 2011, dos años después de la modificación a la Ley de Bases de Descentralización, se elaboró la propuesta del Plan de Descentralización y Regionalización por parte del Gobierno Nacional; no obstante, este documento aun se encuentra en consulta.

Según, el informe del 2012 preparado por la Secretaría de Descentralización, estaban vigentes y activas 5 Juntas de Coordinación Interregional que agrupan a los 25 gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Sin embargo, estas no cuentan con un marco legal claro para su operación. Cada una de las juntas, con el apoyo técnico de la Secretaría, realizó la priorización de proyectos de interés. El resultado fue la identificación y priorización de 28 proyectos *estructurantes* o articuladores (Secretaría de Descentralización, 2013) en las cuatro JCI antes indicadas. La mayoría de estos proyectos son de carácter articulador y se basan en la construcción de carreteras, puertos, ferrocarriles, y, en proyectos de desarrollo, entre otros.

⁷⁶ El problema es el mismo que tuvieron las JCI y luego las mancomunidades municipales hasta su reglamentación.

⁷⁷ Mancomunidad Regional de Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca; Mancomunidad Regional de Ayacucho Huancavelica y Apurímac; Mancomunidad Regional de Arequipa y Ayacucho.

A TRAVÉS DE LA REGIONALIZACIÓN SE BUSCABA UN CRECIMIENTO ECONÓMICO MÁS HOMOGÉNEO. DURANTE EL PERÍODO 2001-2012, SEGÚN EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *“EL PRODUCTO BRUTO INTERNO DEL PAÍS A VALORES CONSTANTES DE 1994, REGISTRÓ UNA VARIACIÓN ACUMULADA DE 85.2%, CON UNA VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL DE 6,4%. EN ESTE PERÍODO OCHO DEPARTAMENTOS SUPERARON EL NIVEL NACIONAL, CON VARIACIONES ACUMULADAS QUE FLUCTUARON ENTRE 133.7% Y 89.9%”*.

En octubre de 2012, la Secretaría de Descentralización elaboró el Proyecto de Reglamento de la Ley N° 29768, Ley de la Mancomunidad Regional, que actualmente se encuentra en la fase final para su aprobación mediante Decreto Supremo, luego de haber superado las observaciones expuestas por las direcciones generales del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se han logrado avances significativos en la conformación de mancomunidades municipales. Según el Informe Anual 2012 de la Secretaría de Descentralización, 7 mancomunidades municipales inscritas obtuvieron recursos en el FONIPREL, por un total de S/. 11'900,000, para proyectos de desarrollo local entre los años 2008 y 2012. Asimismo, la inscripción de mancomunidades municipales se ha incrementado en casi un 100% entre Agosto 2011 y fines del 2012, así como se ha incrementado casi en 300% el número de mancomunidades municipales inscritas en el SNIP e impulsado decididamente la inscripción de 25 en el SIAF.

A través de la regionalización se buscaba un crecimiento económico más homogéneo. Durante el período 2001-2012, según el Instituto Nacional de Estadística, *“el producto bruto interno del país a valores constantes de 1994, registró una variación acumulada de 85.2%, con una variación promedio anual de 6,4%. En este período ocho departamentos superaron el nivel nacional, con variaciones acumuladas que fluctuaron entre 133.7% y 89.9%”* (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012).

GRÁFICO 21:
PRODUCTO BRUTO INTERNO 2001 - 2011
 Valores a precios constantes de 1994
 (Variación % acumulada)

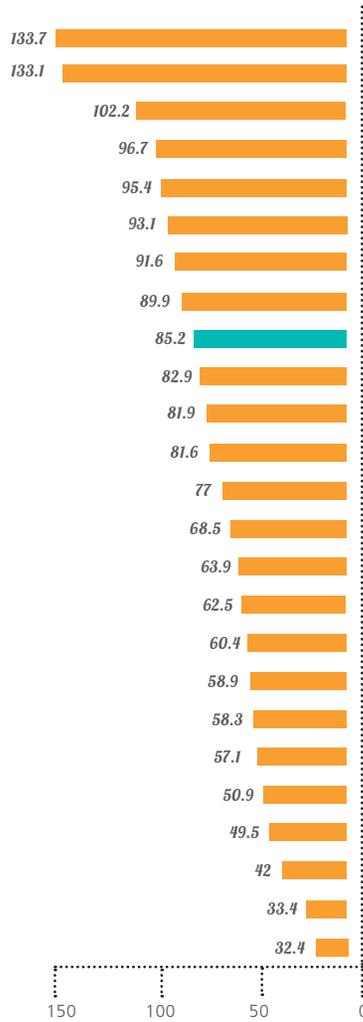
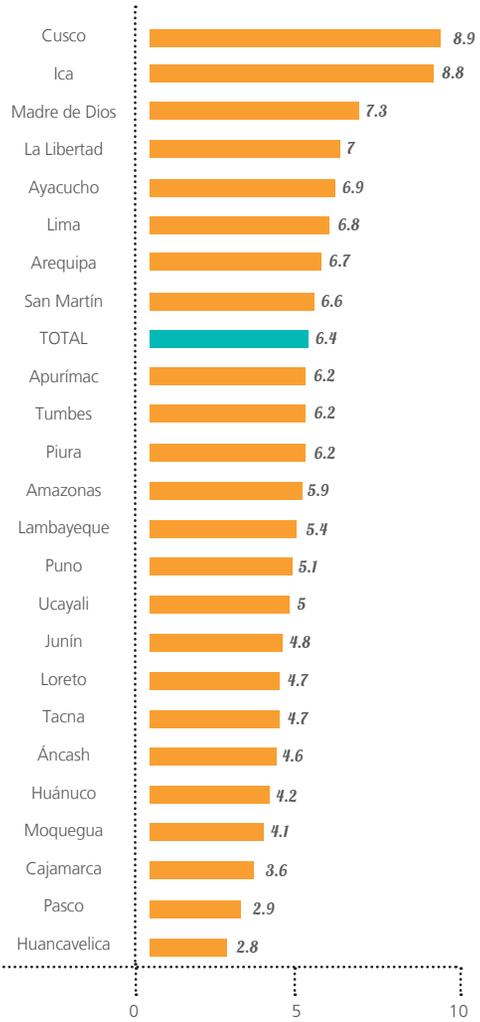


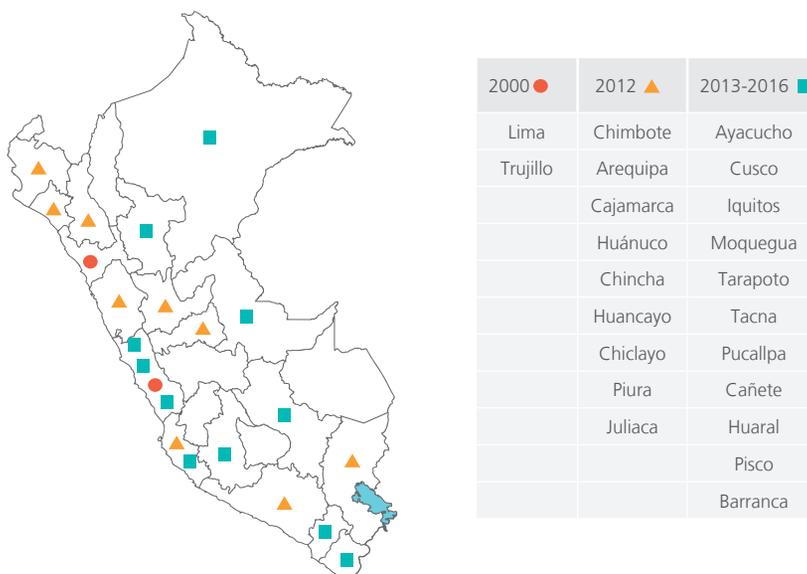
GRÁFICO 22:
PRODUCTO BRUTO INTERNO 2001 - 2011
 Valores a precios constantes de 1994
 (Variación % promedio anual)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012.
 Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

Este crecimiento fue explicado por el crecimiento en sectores como Minería e Hidrocarburos, Energía y Telecomunicaciones, y Comercio. Así, la expansión del *retail* se ha evidenciado en el desarrollo de centros comerciales a lo largo de todo el Perú. Según el Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013), al 2012, la cantidad de centros comerciales se habían expandido a 7 ciudades adicionales, y para el 2016 se construirían centros comerciales en 8 ciudades más.

GRÁFICO 23:
EXPANSIÓN DE CENTROS
COMERCIALES POR CIUDADES



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013.
Fuente: Asociación de Centros Comerciales y de Entretenimiento de Perú (ACCEP).

Sin embargo, si bien los departamentos han logrado importantes avances en crecimiento económico, como efecto del crecimiento global de la economía, aún existe una alta disparidad entre regiones. Un análisis de los indicadores de competitividad en base a la propuesta de INCORE, revela que Lima sigue siendo el departamento con el más alto nivel de competitividad. Sólo se acercan a este los departamentos de la zona costera como Arequipa, Moquegua, Tacna, Ica, Tumbes y Lambayeque ubicados entre las primeras

posiciones. Por el contrario, las regiones de la sierra y selva del Perú presentan los índices más bajos de competitividad. Esto responde, entre otros temas, al bajo nivel de ejecución de inversiones por parte de los gobiernos descentralizados⁷⁸.

4.6.2. Demarcación y Organización Territorial

En la Ley de Bases de Descentralización se estableció iniciar la fase preparatoria del proceso y el desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial y Demarcación Territorial, que debía ocurrir entre Junio y Diciembre del año 2002. Así, cumpliendo con los plazos establecidos, el 24 de Julio de 2002 se aprobó la Ley de Demarcación y Organización Territorial Ley N° 27795.

Esta ley estableció las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial. En ella se estableció la priorización de saneamiento de límites entre el 2002-2007 y se suspendió hasta 2006 la creación de distritos y provincias. Estas dos medidas fueron luego modificadas: la priorización de saneamiento de límites debería terminar el 2011 y hasta el mismo año quedaba suspendida la creación de distritos y provincias.

Sin embargo, hasta diciembre de 2011, el proceso de demarcación territorial aún no había culminado. Las principales trabas para la culminación de la demarcación, según los documentos revisados son: (i) los conflictos relacionados a la distribución de recursos como el canon, y (ii) los requerimientos para la validación. Así, por ejemplo, al 2011, 49% de los distritos no cumplían con el requisito mínimo de población de la Ley de Demarcación y Organización Territorial. Según el documento de evaluación del proceso de descentralización, período legislativo 2007-2008, *“este (el proceso) es muy largo porque requiere de varias evaluaciones. Además, no existen normas de delimitación ni conciliación entre circunscripciones”* (Congreso de la República, 2008).

⁷⁸ Para un mayor detalle consultar el capítulo 4, acápite 4.8 “Inversión descentralizada”.

Además de los problemas señalados, el proceso de demarcación y ordenamiento territorial también se vio retrasado debido a una posible falla en el diseño de las regiones - departamentos existentes cuya *“delimitación jurisdiccional no conversa con la estructura real del territorio”* (Molina, 2013). La alta fragmentación de distritos y provincias, y la lejanía de las mismas de sus capitales, provoca que muchas de estas circunscripciones tengan un muy difícil acceso a los servicios de su región, provocando que en la práctica prefieran acceder a los servicios en la región contigua. Esto genera conflictos limítrofes y prolonga el proceso de culminación de la demarcación y ordenamiento territorial.

4.6.3. Conclusiones específicas

El proceso de regionalización en el Perú fue visto desde los inicios del proceso de descentralización como una condición necesaria para lograr el anhelado desarrollo económico de las regiones. En ese sentido, el modelo de desarrollo económico propuesto por el Plan Nacional de Inversión Descentralizada atacaba este problema mediante el establecimiento de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo. La idea detrás del concepto era que regiones con un crecimiento mayor lograrían la mejora en la provisión de servicios y en efecto, mayores aglomeraciones de población que, a través del pago de impuesto, harían de cada región una región autosostenible.

Queda claro que la inversión en la discusión y elaboración de modelos de desarrollo fue importante en términos de tiempo, presupuesto y personal. A pesar de estos esfuerzos, el referéndum del 2005 no logra materializar la regionalización. Entre las principales razones por la cual no se dio una regionalización se encuentran la falta de una estrategia de planeación y la fuerte identidad departamentalista de los actores. Así, aún cuando factores específicos al diseño y ejecución del proceso han sido sindicados como las principales razones de la falla del referéndum, no se puede demostrar que un proceso distinto hubiese logrado un resultado favorable.

Por su parte, los resultados económicos han demostrado que la regionalización no era imprescindible para lograr el anhelado crecimiento de los departamentos, los mismos que sin haber establecido regiones en territorios mayores han sido capaces de multiplicar su PBI en relación al año 2001. Sin embargo, las cifras demuestran que aun cuando se ha producido importantes crecimientos del PBI regional, las disparidades entre las mismas persisten, sobre todo en lo que se refiere a las brechas de acceso a servicios públicos, revelando que lo que realmente se necesita es mejorar la organización del Estado para asegurar que se acerque al ciudadano.

El problema es el mismo en cuanto al proceso de delimitación territorial. El modelo territorial actual, caracterizado por una alta fragmentación de distritos y provincias y la lejanía de las mismas de sus capitales, provoca que muchas de estas circunscripciones tengan un muy difícil acceso a los servicios de su región, lo que genera en la práctica que prefieran acceder a los servicios en la región contigua. Esto genera conflictos limítrofes y prolonga el proceso de culminación de la demarcación y ordenamiento territorial.

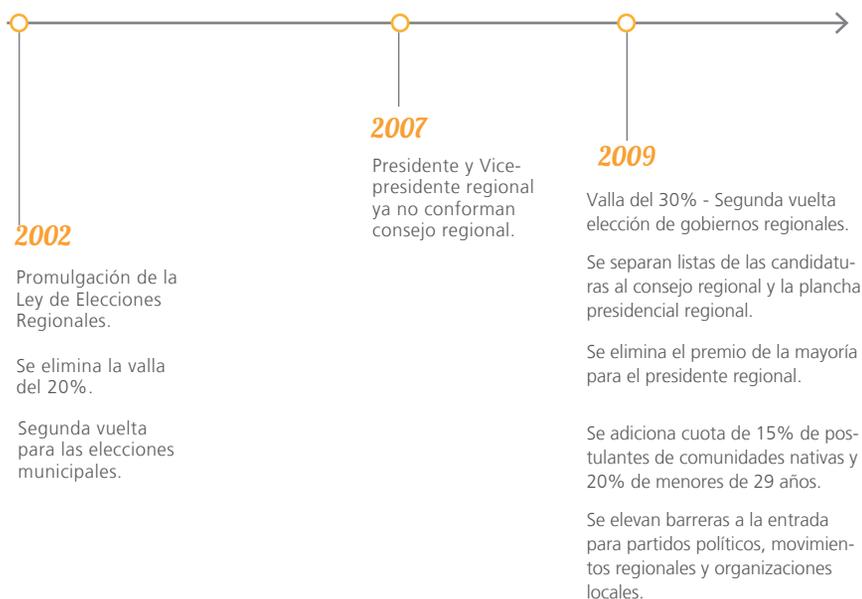
Finalmente, se puede concluir que el proceso de conformación de regiones por referéndum significó una desviación de la finalidad del proceso de descentralización que es acercar el Estado al ciudadano.

4.7. Democracia representativa y participación ciudadana

4.7.1. Democracia representativa

La democracia representativa implica la cesión de las decisiones de la ciudadanía a los grupos políticos elegidos mediante elecciones libres por un periodo establecido. Los principales actores en una democracia representativa son los gobernantes elegidos y los partidos políticos.

GRÁFICO 24:
LÍNEA DE TIEMPO – PRINCIPALES CAMBIOS EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA DESDE EL 2002



Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Elecciones regionales

El proceso de descentralización (2002) trajo consigo la creación de las elecciones en el nivel regional. En su diseño, la normatividad de las elecciones a gobiernos regionales⁷⁹ establecía que la lista ganadora era aquella que obtenía la votación más elevada, lo cual implicaba que no existía un mínimo porcentaje de votos requeridos para obtener la presidencia regional. Esto trajo consigo grandes problemas de representatividad y legitimidad a los gobiernos regionales. Por ejemplo, en las elecciones de 2006, trece presidentes regionales fueron elegidos con menos del 30% de los votos (USAID Perú ProDescentralización, 2007). Este problema se agravaba por que el presidente regional -elegido a pesar de tener un reducido porcentaje de

⁷⁹ Ley N° 27683 – Ley de Elecciones Regionales.

votos- obtenía la mayoría⁸⁰ de los miembros del consejo regional. Además, el presidente y vicepresidente regionales integraban y presidían el consejo regional, cuyo rol –además de normativo- era fiscalizar la gestión.

A partir del año 2007, se empezaron a debatir en el Congreso las modificaciones a la Ley de Elecciones Regionales. El debate giraba en torno a la posibilidad de incluir una segunda vuelta en las elecciones regionales y no otorgar al Presidente Regional la mayoría en el consejo. El Congresista Vargas Fernández, por ejemplo, se mostraba en contra de remover el derecho de mayoría en el consejo regional, al sostener que *“el excesivo fundamentalismo democrático puede terminar acabando con la democracia porque acá lo que debemos hacer es encontrar un equilibrio entre la democracia y la gobernabilidad, pues elegir presidentes que no tienen mayoría en sus consejos es sembrar el desgobierno, es atacar la gobernabilidad de este país. En ese sentido, tenemos que garantizar la gobernabilidad”*.⁸¹

Así, a lo largo del proceso se han dictado dos normas importantes que modifican la elección de los gobiernos regionales para obtener una mayor representatividad:

- En el año 2007, se publicó la Ley N° 29053, la cual establece que el Presidente y Vicepresidente regionales no integrarán más el Consejo Regional. Este es un paso importante, en tanto los consejos regionales obtienen real capacidad fiscalizadora de las acciones del poder ejecutivo regional.
- En el año 2009, se publicó la Ley N° 29470, la cual modifica varios artículos de la Ley de Elecciones Regionales, en busca de una mayor representatividad de los gobiernos regionales. De acuerdo con esta ley:
 - Se establece la segunda vuelta para las elecciones regionales, en el caso que ninguna lista obtenga al menos el 30% de los votos válidos para Presidente y Vicepresidente Regional.

⁸⁰ La Ley de Elecciones Regionales establecía que “a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros de Consejo Regional”.

⁸¹ Intervención del Congresista Vargas Fernandez – Diario de los Debates, Legislatura Ordinaria de 2007, Tomo I, Página 541 (Congreso de la República, 2007).

- Se separan las listas de candidaturas al consejo regional y de la plancha presidencial.
- El Presidente Regional deja de contar con mayoría asegurada en el consejo, al establecerse la elección “ uninominal ” de consejeros. Cada provincia constituye un distrito electoral y cuenta con un consejero directo. Adicionalmente, el JNE -sobre la base de criterios de población- puede determinar que haya consejeros adicionales al número de provincias existentes. En el caso de aquellos departamentos con menos de siete provincias, el Jurado Nacional de Elecciones distribuye el resto de consejeros según criterios de población electoral (el número de consejeros por región se define en la Resolución N° 200-2010-JNE y en algunos casos se modifica por la Resolución N° 248-2010-JNE).
- Se adiciona una cuota de género (30%), de comunidades nativas (15%) y de menores de 29 años (20%) - al igual que en las Elecciones Municipales. Una persona puede reunir las tres características y contar tres veces.

En cuanto a la elección uninominal, el especialista José Luis Sardón, señala que una de las ventajas de esta medida es contar con representantes de todas las provincias y no con una mayoría automática de la lista ganadora, lo que permite un mayor acercamiento a la población y genera una mejor representación y un mejor control de la corrupción. Por otro lado, el problema es que no se representa con exactitud según el tamaño de la población de cada provincia (Sardón, 2013). Asimismo, de acuerdo con Jorge del Castillo, los modelos de elección uninominales funcionan mejor en territorios con poblaciones relativamente homogéneas (Del Castillo, 2013). Finalmente, de acuerdo con Martín Cabada, Subgerente de Planeamiento del Gobierno Regional de Cusco, *“el problema [con la aplicación de la elección uninominal] es que cada consejero vela únicamente por su provincia: no hay una visión regional”*.

Elecciones municipales

La Ley de Elecciones Municipales, publicada en 1997, establecía que, para ser elegido como alcalde, era necesario alcanzar el 20% de los votos válidos o se realizaría una segunda vuelta. De igual manera que en las elecciones de gobiernos regionales, en el caso de municipales también se otorga el premio de la mayoría al alcalde. Por otro lado, el Jurado Nacional de Elecciones elige el número total de regidores por municipio, sobre la base de criterios poblacionales. Asimismo, para las listas postulantes, son vigentes los mismos criterios de cuotas que para los gobiernos regionales (género, comunidades nativas y postulantes jóvenes).

Al inicio del proceso, solo se realizó un cambio relevante a la citada Ley. Es decir, la Ley N° 27734 eliminó en el año 2002 la valla del 20%, dejando de lado la posibilidad de segunda vuelta para la elección. De esta forma, es ganadora la lista con el mayor porcentaje de votos, afectando así la representatividad de los gobiernos locales. De acuerdo con el especialista José Luis Sardón, es necesario establecer una valla que permita cierto nivel de representatividad local, de modo tal que no se repitan casos dramáticos como consecuencia de la ilegitimidad local, como fue el del linchamiento del alcalde del distrito de Ilave, Puno, Cirilo Robles⁸² en 2004 (Pajuelo, 2009).

Partidos políticos

Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos con ideales políticos comunes. El objetivo de los partidos políticos es canalizar la opinión pública y presentar candidatos representativos para cargos políticos.

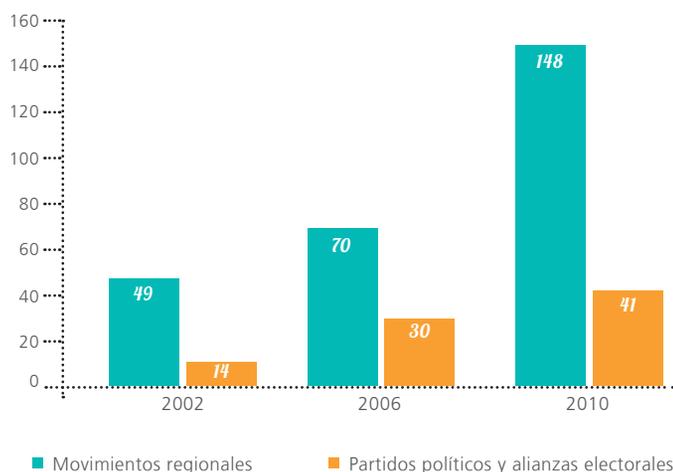
Entre los grandes problemas de la democracia peruana se encuentra la fragilidad y debilidad de los partidos políticos, los cuales se desenvuelven en un sistema desorganizado. Esto ha generado elevados niveles de volatilidad electoral⁸³ y la aparición de múltiples figuras independientes que cargan la escena política de improvisación, falta de experiencia e intereses particulares.

⁸² Cabe resaltar que el señor Robles llegó a la alcaldía con un 21% de votos válidos.

⁸³ La volatilidad electoral es utilizada como un indicador de la estabilidad o variación del formato del sistema de partidos, pues considera las diferencias porcentuales de los votos obtenidos por los diferentes partidos entre elecciones (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011)

Todo esto estimula conductas cortoplacistas y no cooperativas entre los actores políticos, generando una elevada incertidumbre en la esfera política peruana⁸⁴ (Tanaka, 2004).

GRÁFICO 25:
AGRUPACIONES POLÍTICAS INSCRITAS EN ELECCIONES REGIONALES



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, 2006, Jurado Nacional de Elecciones, 2011.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

Frente a esta problemática, se vio necesario elevar barreras a la entrada para la inscripción de organizaciones políticas, de modo tal que se evite una mayor fragmentación. En el 2002, se modificó la Ley de Partidos Políticos⁸⁵ mediante la publicación de la Ley N° 29490, la cual elevó las barreras a la entrada de organizaciones políticas de 1% a 3% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional. Asimismo, se estableció que, en el caso de los movimientos de alcance regional o departamental, la inscripción se cancela si no se hubiese superado el 5% de los votos válidamente emitidos.

⁸⁴ De acuerdo con la teoría de juegos, las relaciones de largo plazo –partidos estables y sólidos- conllevan a la negociación cooperación antes que intereses particulares de corto plazo, de modo tal que dicha relación sea sostenible en el tiempo.

⁸⁵ Ley N° 28094

En el caso de los partidos políticos, su inscripción es cancelada al cumplirse un año de concluido el último proceso de elección general, de no obtener al menos seis representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir el 5% del número legal de miembros del Congreso o al menos el 5% de los votos válidos a nivel nacional.

4.7.2. Democracia participativa

La democracia participativa es un punto intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa, dado que la población tiene cierto nivel de influencia en la toma de decisiones políticas mediante un rol activo dentro de sus respectivos espacios públicos. La democracia participativa debería ser fundamentalmente un complemento y una fuente de fortalecimiento del sistema representativo y no buscar reemplazarlo.

En términos generales, existen distintas posiciones respecto a la democracia participativa. Por ejemplo, el congresista Herrera señalaba en las discusiones de los mecanismos de democracia participativa que *“se trata de un mecanismo que seguramente algunos encuentran muy atrevido o demasiado participativo; pero quienes venimos con la experiencia de haber tenido una relación directa con el elector y el vecino, de caminar sobre los problemas buscando soluciones en los gobiernos locales, consideramos en esta ley orgánica [de municipalidades] no está suficientemente engranada”* (Congreso de la República, 2002). Sin embargo, a lo largo de los talleres y entrevistas con distintos actores hemos podido recoger múltiples posiciones en contra de cómo se han desarrollado los instrumentos participativos a lo largo del proceso.

Una de las principales críticas gira en torno a quienes participan en los espacios públicos de democracia participativa. Por ejemplo, el ex Primer Ministro Jorge del Castillo señala que *“no estamos hablando de representación. Se trata de minorías organizadas que persiguen sus propios intereses y generan ruido (...) El sistema participativo no se encuentra realmente en la conciencia popular”* (Del Castillo, 2013). Esta misma opinión ha sido constantemente repetida en las entrevistas a autoridades regionales y locales. Por otro

lado, en las entrevistas al interior del país se cuestionó la legitimidad de representación de los dirigentes y la falta de transparencia para su elección. El ex congresista Luis Guerrero Figueroa, uno de los principales impulsores de las normas de participación ciudadana, señala que el desarrollo de los mecanismos había sido inadecuado y que es necesaria la revisión y modificación de las normas. Finalmente, uno de nuestros entrevistados se expresó fehacientemente en contra de la democracia participativa, *“Yo no creo en la democracia participativa. En realidad, es el invento de los perdedores para lograr colarse en el poder”*.

Procesos participativos: presupuesto y planificación

La planificación concertada es un instrumento que representa una propuesta acordada por los actores relevantes de la región, provincia o distrito para encaminar el desarrollo de su localidad. La idea de elaboración de planes de desarrollo concertado fue impulsada desde el año 2002 por diversos actores, con el fin de articularlos con el proceso participativo en la formulación del Presupuesto Público para el 2003 (USAID Perú ProDescentralización, 2011), de modo que los objetivos derivados la planificación concertada y la priorización del presupuesto se encuentren alineados.

En julio de 2003, se publicó la Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley N° 28056), la cual establece que las instancias de participación para la planificación participativa del presupuesto son los consejos de coordinación regional, provincial y distrital. Dichas instancias deben sustentar los acuerdos y compromisos a los consejos regionales y municipales para su aprobación. Por su parte, el reglamento de dicha norma (D.S. N° 171-2003-EF) estableció la creación de Comités de Vigilancia, control del presupuesto y gestión de los gobiernos regionales y locales. Estos comités debían ser conformados por miembros de la sociedad civil, con el fin de realizar un seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y resultados del presupuesto participativo. Dichos comités tienen la facultad de realizar denuncias ante la Defensoría del Pueblo, en caso se hallen indicios o pruebas de delitos en la gestión de los gobiernos descentralizados.

En el 2008 se modificó la Ley Marco. Mediante esta modificación se aclaró que la formulación del presupuesto participativo debe respetar el marco de las competencias de cada nivel de gobierno y, además, considerar proyectos de impacto. Adicionalmente, se realizaron otros cambios normativos⁸⁶ referentes al presupuesto participativo, mediante los cuales se estableció:

- Que las autoridades de los gobiernos descentralizados debían informar el porcentaje del presupuesto institucional destinado al presupuesto participativo.
- El procedimiento para determinar dicho porcentaje.
- La obligación de priorizar únicamente proyectos que cuenten con viabilidad SNIP o sean parte del Banco de Proyecto.
- El papel preponderante de los equipos técnicos para la elaboración de los perfiles de los proyectos.
- La obligación de priorizar proyectos que se encuentren orientados al logro de resultados priorizados a nivel nacional (vinculación con los programas estratégicos).

Con el fin de fortalecer el aspecto técnico de la elaboración del presupuesto participativo, el Ministerio de Economía y Finanzas inició en el 2004 la publicación de instructivos anuales, los cuales establecen los lineamientos, pasos y cronograma que debe seguir el proceso. En el año 2008, se publicó el Instructivo Multianual, el cual buscaba brindar estabilidad a estos procesos, dadas las limitaciones que generaba el contar con lineamientos distintos cada año que solían ser publicados con demoras y limitar la acción oportuna. Asimismo, en el 2010, se publicó el Instructivo para el Presupuesto Participativo Basado en Resultados, el cual pretende incorporar al proceso el concepto de gestión por resultados y estructurar los presupuestos *“en función a los productos, entendidos como conjuntos de bienes y servicios que la población recibe para lograr los resultados”* (Ministerio de Economía y Finanzas, 2010).

Las fases de implementación del presupuesto participativo, descritas en los instructivos del MEF, pueden observarse en el gráfico siguiente:

⁸⁶ Establecido en la siguiente normativa: D.S. N° 142-2009-EF, D.S. N° 097-2009-EF, D.S. N° 131-2010-EF y R.D. N° 007-2010-EF-76.01

GRÁFICO 26:
FASES DEL PROCESO DEL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2010.
 Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Para que el presupuesto participativo logre canalizar las demandas de inversión pública de la población, debe darse lo siguiente: (i) la población más necesitada debe participar, (ii) la población más necesitada debe contar con capacidades y medios suficientes para identificar las inversiones requeridas y monitorear la calidad de los servicios, (iii) los alcaldes y funcionarios regionales y municipales deben responder a los compromisos establecidos y (iv) los gobiernos subnacionales deben contar con capacidad técnica y recursos para ejecutar los proyectos priorizados (Alcázar & Jaramillo, 2013).

Sin embargo, a pesar de contar con una vasta base legal y los instructivos técnicos para guiar su funcionamiento, en la práctica, el mecanismo de presupuesto participativo ha enfrentado una serie de limitaciones.

En primer lugar, los proyectos priorizados por el presupuesto participativo no llegan necesariamente a relacionarse con los planes de desarrollo concertado elaborados. Esto se debería a que (i) los agentes participantes en la elaboración del plan de desarrollo concertado y del presupuesto participativo no son necesariamente los mismos individuos, (ii) la representatividad de los agentes participantes es limitada; al no ser representativos los agentes participantes de cada mecanismo y no identificar prioridades comunes a la localidad, los proyectos propuestos en ambos mecanismos pueden diferir considerablemente y (iii) el horizonte que considera cada mecanismo difiere: el plan de desarrollo concertado tiene un horizonte mayor (alrededor de 5 años o más), mientras que el presupuesto participativo se realiza anualmente.

Por otro lado, la planificación anual del presupuesto otorga muy poco tiempo para llegar a acuerdos y planificar proyectos de gran envergadura. La atomización del presupuesto como producto de los acuerdos en el presupuesto participativo ha sido una limitación constantemente citada en los talleres y entrevistas. Existen múltiples agentes que velan por intereses particulares y poca concertación entre ellos para la proposición de proyectos de mayor envergadura. Por ello, un funcionario entrevistado en San Martín mencionó que *“el presupuesto participativo (...) funciona a medias, pues se atomiza mucho en el proceso. Necesitamos una proyección más integral; estamos buscando lograr el empaquetamiento de intervenciones”*. Otra afirmación constante en las entrevistas a funcionarios tiene que ver con el cumplimiento del presupuesto participativo como un formalismo antes que una concertación efectiva. En Arequipa, un funcionario mencionó que *“se cumplen estrictamente los pasos de los instructivos (...) es una exigencia de ley, un proceso formal. No se hace porque sea una participación ciudadana efectiva y eficaz (...). Esto se da principalmente por la falta de legitimidad de los representantes: son gente que mueven masas, pero no representan intereses”*.

Asimismo, la fase en la cual el presupuesto participativo enfrentaría mayores dificultades es la coordinación. Esto se debe a la dificultad para llegar a acuerdos en cuanto a proyectos de gran escala (que involucran a más de un distrito), a la deficiente difusión y comunicación respecto del presupuesto participativo y al mal manejo, en muchos casos, de los talleres de capacitación, los cuales se centran muchas veces en convencer a los agen-

tes participantes para la priorización de ciertos proyectos, en lugar de una capacitación efectiva (Alcázar & Jaramillo, 2013).

Finalmente, una debilidad importante se encuentra en la etapa de seguimiento, luego de culminado el presupuesto participativo. Los acuerdos suelen no ser cumplidos a cabalidad, tanto por razones técnicas como por falta de voluntad política⁸⁷. Los Comités de Vigilancia no cuentan con los recursos económicos, información ni asistencia técnica necesaria para ejercer su rol de acuerdo a ley. Cabe resaltar que el aplicativo del presupuesto participativo perteneciente al MEF no permite hacer seguimiento a la ejecución al presupuesto asignado al mecanismo de presupuesto participativo.

El incumplimiento de las actividades priorizadas ha tendido a reducir el número de participantes en el presupuesto participativo en varios casos, aunque esta tendencia haya sido oscilante en los últimos años (USAID Perú ProDescentralización, 2011).

A pesar de sus limitaciones, el MEF mantiene sus esfuerzos en perfeccionar técnicamente este mecanismo de participación mediante los instructivos anteriormente mencionados. Estas mejoras técnicas, sumadas de una deficiente capacitación de los agentes participantes (prevista en la fase 1 del presupuesto participativo) han complicado la capacidad de los agentes participantes para entender los conceptos necesarios y participar de manera efectiva en la toma de decisiones.

Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL)

De acuerdo con lo establecido en las leyes orgánicas correspondientes⁸⁸, los consejos de coordinación regional (CCR) y los consejos de coordinación local (CCL) forman parte de la estructura orgánica de los gobiernos regionales y locales, respectivamente. Se trata de instancias de concertación entre las autoridades y la sociedad civil y están encargadas de emitir opiniones sobre

⁸⁷ Esta falta de voluntad se debería a que los funcionarios consideran que el proceso participativo obstaculiza la implementación de proyectos de alto impacto y que los agentes participantes no cuentan con una visión amplia de la situación local (Alcázar & Jaramillo, 2013).

⁸⁸ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades.

las principales herramientas de gestión, como el presupuesto participativo y el plan de desarrollo concertado. Estos espacios son únicamente consultivos; es decir, lo concertado no tiene carácter vinculante para las acciones de los gobiernos descentralizados.

Se ha podido constatar en el marco normativo de los consejos de coordinación limitaciones en la definición y alcance de sus funciones. Este vacío legal se debería a las controversias generadas en las discusiones en el Congreso ante la creación de estos consejos de coordinación, dado que algunos representantes consideraban que, al incluir en la articulación intergubernamental a la sociedad civil, los CCR y CCL minarían la legitimidad de las autoridades. Por ejemplo, el Congresista Aurelio Pastor señalaba que *“no se puede poner al costado de quienes gobiernan en nombre del pueblo a órganos que de alguna manera puedan perjudicar el libre accionar de los gobiernos regionales”* (Congreso de la República, 2002). Estas limitaciones normativas han generado caídas importantes en la participación de la sociedad civil. En los talleres, se mencionó que estos consejos eran un formalismo, pero que no tenían un rol trascendental real. Adicionalmente, los CCL han presentado una mayor dinámica con los CCR, encontrándose alrededor del 83% de ellos activos al año 2009 (USAID Perú ProDescentralización, 2011).

Con el fin de mejorar la regulación de los CCR específicamente, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ha aprobado un dictamen para modificación de la LOGR. Este dictamen elimina límites porcentuales de participación de la sociedad civil, eleva el número de sesiones ordinarias de dos a cuatro por año y amplía conceptos sobre los cuales puede emitir opinión (Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, 2010).

Finalmente, otras limitaciones de los consejos de coordinación es la reducida oferta de organizaciones de alcance departamental interesadas en formar parte de los CCR. Las universidades, los colegios profesionales y las cámaras de comercio no han mostrado interés en participar en estos espacios, dado que no observan los beneficios que puedan aportarles (USAID Perú ProDescentralización, 2011).

Transparencia y rendición de cuentas

En un gobierno democrático, es obligación de los funcionarios públicos rendir cuentas sobre las decisiones que toman. De igual manera, el acceso a la información pública es un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Constitución peruana. La Ley de Bases de la descentralización estableció la vigilancia ciudadana a la gestión pública de los gobiernos descentralizados como uno de los objetivos de la descentralización. Para ello, los ciudadanos deben contar con información oportuna y precisa acerca de las decisiones tomadas por las autoridades.

Según el artículo 24° de la LOGR, los gobiernos regionales deben realizar al menos dos audiencias públicas al año para rendir cuentas del desarrollo de su gestión. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, solo un Gobierno Regional (Moquegua) pasó el mínimo legal de audiencias públicas en el año 2012, al realizar tres audiencias. Asimismo, cabe resaltar que tres gobiernos regionales no realizaron ninguna audiencia y seis de ellos realizaron solo una. En cuanto a la anticipación de la convocatoria, se observó que en el 2012 solo 11 gobiernos regionales convocaron a la audiencia con un mes o más de anticipación -tiempo razonable para organizarla-, mientras que Huancavelica y Moquegua convocaron con solo una semana de anticipación a las audiencias públicas, impidiendo promover una amplia participación de la ciudadanía (Defensoría del Pueblo, 2013).

Respecto a los portales de transparencia de las entidades públicas, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁸⁹ tiene como objetivo promover la transparencia de las entidades de la administración pública⁹⁰ y regular el acceso a la información. Al año 2010, solo el 50% de gobiernos regionales y el 33% de las municipalidades provinciales capitales de departamento habían avanzado en la implementación de sus portales de transparencia (USAID Perú ProDescentralización, 2011).

⁸⁹ Ley N° 27806

⁹⁰ De acuerdo con la Ley N° 27444, se entiende como entidad pública a: i) todas las entidades creadas por la constitución (poderes públicos, organismos constitucionalmente autónomos), ii) demás entidades creadas por normas de menor rango, sometidas a derecho público, iii) personas jurídicas bajo el régimen privado que presten servicios públicos o ejerzan función administrativa (Telefónica) y iv) empresas públicas (Sedapal).

LA DEMOCRACIA DIRECTA ENGLOBA MECANISMOS EN LOS CUALES LA CIUDADANÍA PARTICIPA DIRECTAMENTE EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS. (...) LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA SON LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL, INICIATIVA LEGISLATIVA Y REFERÉNDUM. POR SU PARTE, LOS MECANISMOS DE CONTROL CIUDADANOS SON LA REVOCATORIA Y REMOCIÓN DE AUTORIDADES Y LA DEMANDA DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

En este marco, se aprobaron –mediante Directiva N° 001-2010-PCM/SGP– los lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública, con el fin de garantizar el principio de publicidad de la información, precisar la información requerida a publicar, establecer formatos estandarizados del contenido de la información mínima a presentar en los portales y fortalecer la capacidad de vigilancia ciudadana respecto de los actos del gobierno. Estos lineamientos facilitaron la implementación de los portales de transparencia, de forma tal que el nivel general de cumplimiento promedio de los gobiernos regionales es de 71% y el de las municipalidades provinciales capitales de departamento, de 55% (Defensoría del Pueblo, 2013).

4.7.3. Democracia directa

La democracia directa engloba mecanismos en los cuales la ciudadanía participa directamente en la toma de decisiones públicas. Los mecanismos vigentes en el Perú se encuentran normados en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano⁹¹, la cual recuperó su plena vigencia en el año 2001. Los derechos de participación ciudadana son la iniciativa de reforma constitucional, iniciativa legislativa y referéndum. Por su parte, los mecanismos de control ciudadanos son la revocatoria y remoción de autoridades y la demanda de rendición de cuentas. Las principales discusiones en torno a la idoneidad de estos mecanismos han girado en torno al control ciudadano, específicamente para el caso de la revocatoria y remoción de autoridades.

⁹¹ Ley N° 26300

En palabras del politólogo Martín Tanaka, *“si bien esas iniciativas son bien intencionadas, podrían no corregir los males que se pretende atacar: pueden generar inestabilidad, mantener la volatilidad electoral, lo que genera problemas de gobernabilidad, que finalmente agravan los problemas de legitimidad que se querían enfrentar originalmente (...). El problema del Control de las acciones de las autoridades electas, a mi juicio, no debe enfrentarse con más elecciones o más democracia directa, sino con más instituciones, mejores mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal y mecanismos de interacción más fluidos entre gobierno y oposición”* (Tanaka, 2004).

Respecto a los mecanismos de control ciudadano, se dio un cambio normativo en el año 2009 mediante Ley N° 29313. Esta Ley establece que, además de solo poder darse la revocatoria en el segundo y tercer año del mandato, ésta puede darse solo una vez. Adicionalmente, esta norma reduce a la mitad el porcentaje de la población requerida para demandar rendición de cuentas a las autoridades.

Entre el año 1997 y mayo de 2012 se han admitido 1097 solicitudes para procesos de revocación de autoridades (Jurado Nacional de Elecciones, 2012). En las entrevistas realizadas, los funcionarios se han referido al proceso de revocatoria como un mecanismo negativo y que ha debilitado a los gobiernos locales. En San Martín, un funcionario expresó que *“realmente la revocatoria no es un proceso saludable para el gobierno, toda vez que los políticos ponen sus esfuerzos y acciones en no ser revocados y cumplir con temas políticos antes de hacer políticas más trascendentes”*. Por su parte, en el Gobierno Regional de La Libertad se mencionó que *“Las revocatorias regionales son muy difíciles de lograr. Estas experiencias se dan más en municipios pequeños, se produce realmente un caos. Sin embargo, en mi experiencia, nunca he visto una revocatoria donde el resultado sea mejor que lo anterior. Como Gobierno Regional, nos es muy difícil trabajar con alcaldes débiles para trabajos compartidos o de cofinanciamiento. Curiosamente, nuestros distritos más inestables políticamente son también los más pobres”*.

El mecanismo de revocatoria de autoridades es cuestionado incluso por uno de sus principales impulsores, Luis Guerrero, el cual afirmó que la revocatoria *“es innovadora pero necesita candados. Se han generado incentivos perversos y ha sido mal usada. Debemos volver a discutir toda la normatividad referente a participación ciudadana. Es demasiado general (...) Si una autoridad es corrupta, se la demanda, no se le revoca. Se debe revocar cuando se va expresamente en contra de los representados. Esto último debería definirse también”* (Guerrero, 2013).

Para entender la magnitud del costo de las revocatorias al Estado peruano, tanto en el nivel político como en el económico, es importante observar el Presupuesto Institucional Modificado del JNE destinado a los procesos de consulta popular⁹².

TABLA 30:
PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO Y SOLICITUDES ADMITIDAS PARA LA CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA 1997-2012

Consulta popular de revocatoria	1997	2001	2004	2005-1	2005-2	2008	2009	2012
PIM	6,000,000	12,232,800	5,249,883	3,690,765	34,872	21,800,00	18,926,104	24,773,259
Nº de solicitudes admitidas	61	175	188	21		245	128	279

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, 2012.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

4.7.4. Conclusiones específicas

A. Democracia representativa: La existencia de un sistema de partidos políticos débiles impide el funcionamiento adecuado de los controles y contrapesos en el gobierno. Esto se ve reflejado de especial manera en un sis-

⁹² En su artículo 47°, la Ley N° 26300 otorga derecho a los promotores de la iniciativa de revocatoria a solicitar reembolso de sus gastos efectuados ante la autoridad electoral, así como para su difusión.

tema político cada vez más fragmentado y deslegitimado, donde no se promueven las relaciones colaborativas o negociaciones entre organizaciones.

Las medidas para la mejora de la representatividad y fragmentación política (incremento de barreras a la entrada para inscripciones, elección uninominal para los consejos regionales y segunda vuelta en elecciones de gobiernos regionales) han sido esporádicas y no han estado debidamente articuladas, por lo que no se han dado resultados concretos.

B. Participación ciudadana en el Perú: Los mecanismos de participación ciudadana han surgido como forma de llenar el vacío generado por las fallas del sistema representativo, en lugar de complementarlo y fortalecerlo.

C. Democracia participativa: Los mecanismos de democracia participativa han sido diseñados de forma homogénea, sin tomar en cuenta las diferencias de las realidades en los diferentes niveles de gobierno. Se observa, en esta línea, una mayor participación efectiva a nivel local antes que a nivel provincial y regional.

Por su parte, las autoridades, mientras más elevado el nivel de gobierno, tienen una mayor resistencia a promover mecanismos de participación. Ello, de la mano con una sociedad civil débilmente organizada, ha dificultado el funcionamiento de los mecanismos participativos y ha contribuido a que su aplicación sea en muchos casos únicamente formal.

- **PRESUPUESTO Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVOS:** El presupuesto participativo no ha logrado en todos los casos canalizar las demandas de inversión pública de la población, dado que muchas veces no guarda verdadera relación con los planes de desarrollo concertado, la planificación anual limita el llegar a acuerdos representativos y la mayoría de la sociedad civil no se encuentra organizada, dando pie a que los acuerdos se rijan principalmente por agentes de minorías organizadas y atomizando muchas veces los proyectos de inversión priorizados. Una debilidad importante de este mecanismo se encuentra también en la etapa de seguimiento, ya que los comités de vigilancia no cuentan con suficientes

recursos económicos ni asistencia técnica para ejercer su rol. A pesar de ello, el mecanismo ha venido siendo reforzado periódicamente mediante los instructivos anuales del Ministerio de Economía y Finanzas.

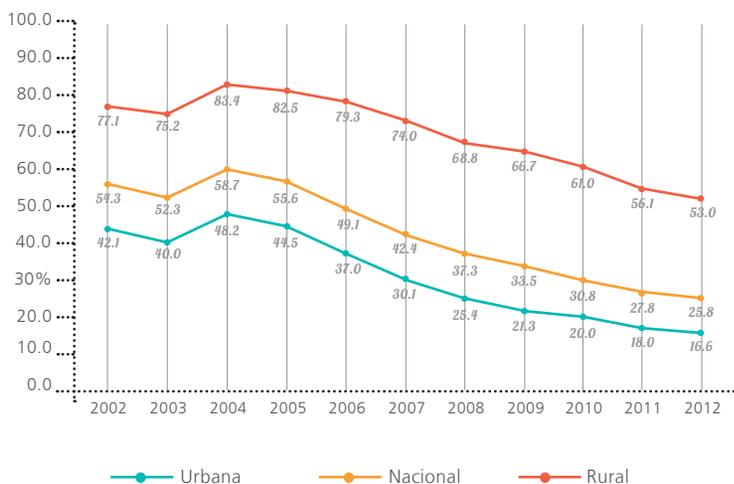
- **CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL Y LOCAL:** El marco normativo de estos consejos enfrenta limitaciones en cuanto a la definición y el alcance de sus funciones, generando que no tengan mayor relevancia para la toma de decisiones y caídas importantes en la participación de la sociedad civil, especialmente en el nivel regional. Las organizaciones de alcance departamental no se han mostrado por lo general interesadas en participar de los CCR.
- **TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:** el cumplimiento de las normas de transparencia y rendición de cuentas aún es limitado. Sin embargo, es importante resaltar que la estandarización del Portal de Transparencia ha elevado los niveles de cumplimiento en este aspecto, lo cual sugiere que la estandarización de productos sería una medida efectiva para elevar el cumplimiento de los niveles sub nacionales.

D. Democracia directa: Las experiencias recogidas en los talleres y entrevistas en profundidad indican que el diseño y la aplicación del mecanismo de control ciudadano de revocatoria y remoción de autoridades han incrementado la inestabilidad política en muchos gobiernos locales y han generado elevados gastos.

4.8. Inversión Descentralizada

En el periodo estudiado, el país ha visto un crecimiento poco inclusivo. A pesar del crecimiento económico sostenido promedio de 6.4% anual y la creciente disponibilidad de recursos fiscales, el Perú sigue enfrentando grandes desigualdades y significativas brechas en el acceso a servicios públicos de calidad. Así, pese a la disminución significativa del índice de pobreza, existen aún claras diferencias en el ámbito rural (53%) y urbano (17%). Un estudio realizado por APOYO Consultoría resalta que dos tercios de la reducción en pobreza se atribuyen al crecimiento económico y solo un tercio a la redistribución económica.

GRÁFICO 27:
**TASA DE POBREZA (%
 POBLACIÓN TOTAL)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012.⁹³
 Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

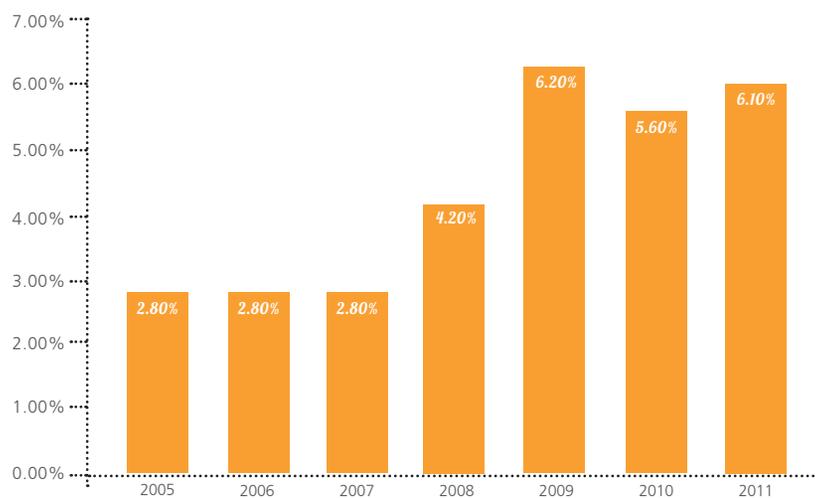
El crecimiento, pese al proceso de descentralización, no ha sido equitativo ni uniforme en el país. Aunque se requiere un estudio más profundo para establecer la causalidad entre los recursos financieros disponibles en los gobiernos regionales y su efecto sobre la reducción de pobreza, es difícil establecer causalidad entre un incremento en recursos y la reducción en la incidencia de pobreza.

⁹³ Nota técnica: Las estimaciones de los indicadores provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO - han sido actualizadas teniendo en cuenta los factores de ponderación estimados en base a los resultados del Censo de Población del 2007, las cuales muestran las actuales estructuras de la población urbana y rural del país. La ENAHO tiene como objetivo medir las condiciones de vida de la población, y en el marco de la actualización metodológica de la estimación de la pobreza, se ha mejorado los procedimientos de imputación de los valores faltantes de la encuesta.

4.8.1. Evolución de la Inversión Pública

La evolución de la inversión pública se puede analizar en dos periodos. El periodo de contracción sucede entre el 2002 y 2006, cuando el crecimiento de la inversión pública se mantuvo estático a un nivel por debajo del 3%. A partir del 2007 se nota un claro periodo de crecimiento, en donde la inversión pública se duplica en relación al periodo 2002-2006.

GRÁFICO 28:
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (%PBI)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2008-2010, 2010-12, 2012-14.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

El periodo de contracción no se debe solamente al ajuste fiscal sino también a la reducción de la actividad empresarial del Estado en los sectores mineros, energéticos y de telecomunicaciones (Von Hesse, Balance de la Inversión Pública: Avances y Desafíos para Consolidar la Competitividad y el Bienestar de la Población, 2010). Asimismo, en este periodo el Estado entra en un proceso de sinceramiento contable en donde se descubre que actividades que constituían gasto corriente eran registradas como gasto de inversión.

El periodo de crecimiento de la inversión descentralizada se da por una serie de razones. Primero, el periodo de crecimiento concuerda con la delegación a los gobiernos sub nacionales de la facultad de dar viabilidad a los proyectos de inversión en el 2007. Segundo, a partir del 2008, la inversión pública se vuelve un elemento sustantivo en el diseño del Plan de Estimulo Económico (PEE) como resultado de la crisis financiera. El Plan amplió la inversión en infraestructura como motor de la política contra cíclica, y se mantiene durante el año 2009 y 2010 (Von Hesse, Balance de la Inversión Pública: Avances y Desafíos para Consolidar la Competitividad y el Bienestar de la Población, 2010). Por último, el crecimiento de la inversión pública se debe al incremento de recursos transferidos por concepto de Canon. Dado a que estos recursos están condicionados por ley a ser usados principalmente en proyectos de inversión, su mayor disponibilidad ha significado un mayor gasto de inversión en los gobiernos sub nacionales.

En cuanto a la capacidad del Gobierno Nacional y los gobiernos sub nacionales para ejecutar el gasto de inversión, la mejora en ejecución del gasto vista en los primeros años empieza a estancarse y se nota una capacidad marginal decreciente. Esto se debería en parte al insuficiente gasto corriente que se dispone para incrementar el tamaño de planta. En otras palabras, los gobiernos sub nacionales están sobre su capacidad de administrar presupuestos cada año más grandes.

TABLA 31:
AVANCE DE EJECUCIÓN DE
GASTO DE INVERSIÓN CON
RESPECTO AL PIM

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gobierno Nacional	62.80%	53.50%	74.70%	78.70%	77.40%	77.20%
Gobiernos Regionales	49.90%	46.90%	54.60%	60.90%	61.70%	75.90%
Gobiernos Locales	42.60%	55.10%	58.40%	72.50%	58.10%	63.00%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013. Fecha de consulta: 23 de junio 2013.
 Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

4.8.2. Las brechas infraestructurales en el Perú

La disponibilidad de mayores recursos para la inversión no se ha traducido en un incremento y mejora significativa en la calidad de los servicios públicos. Según el Reporte Global de Competitividad 2013 del World Economic Forum, en el índice de calidad infraestructural, Perú recibe un puntaje de 3.4 sobre un máximo de 7, lo que lo posiciona con el promedio de la región, pero por debajo de Chile (5.4) y Uruguay (4.0) (World Economic Forum, 2012).

GRÁFICO 29:
PRINCIPALES INDICADORES DE
INFRAESTRUCTURA POR SECTOR
(2005 - 2012)

		2005	2010	2012*	
CARRETERAS	% Red Vial Nacional pavimentada	52%	54%	60%	+8pp
AGUA	Tasa de acceso a agua potable 1/	70%	77%	81%	+11pp
SANEAMIENTO	Tasa de acceso a desagüe 2/	54%	65%	67%	+13pp
RIEGO	Tasa de acceso a infraestructura de riego	28%	33%	-	+5pp
ELECTRICIDAD	Tasa de acceso a electricidad	74%	88%	91%	+17pp
FERROCARRILES	Kilómetros de redes ferroviarias	1940km	1940km	-	0
SALUD	Camas hospitalarias por cada 100 personas	1.5%	1.3%	1.5%	+0.2pp
EDUCACIÓN	% locales escolares en buen estado		19%	18.3%	

1/ Considera abastecimiento por red pública dentro y fuera de la vivienda

2/ Considera abastecimiento por red pública dentro y fuera de la vivienda

*No existe información disponible a la fecha

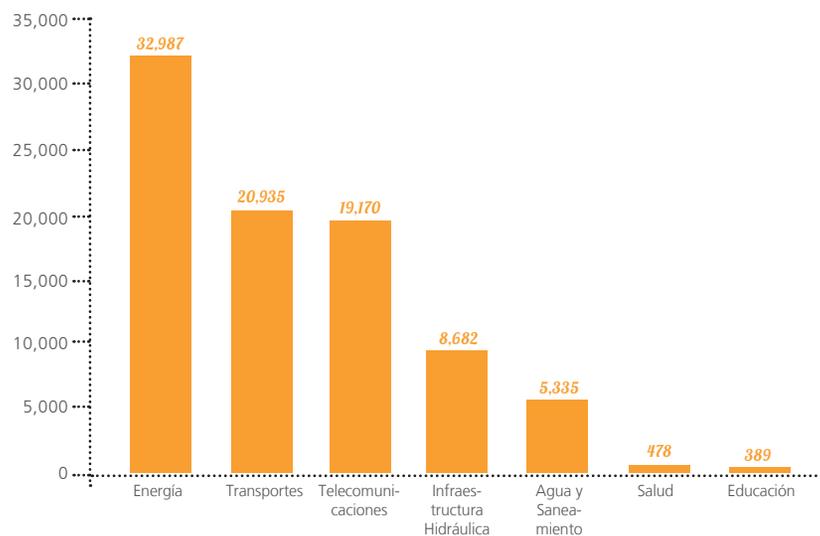
Fuente: Ministerio de Transporte y Comunicaciones , 2011, Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012 y Ministerio de Salud, 2009.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

La evolución de los indicadores de infraestructura de cada sector revela que entre el 2005 y 2012 la disponibilidad y calidad de la infraestructura ha mejorado. Así, se observan mejores considerables equivalentes a 17 puntos porcentuales en infraestructura eléctrica, 13 puntos porcentuales en acceso a desagüe y 11 en acceso a agua potable. Asimismo, se nota una mejora de 5 y 2 puntos porcentuales en la tasa de acceso a infraestructura de riego y en la pavimentación de la Red Vial Nacional (RVN).

A pesar del progreso, las brechas en infraestructura persisten a un nivel alarmante. De acuerdo con la AFIN (2012), la brecha total de infraestructura para el periodo 2012-2021 se estima en alrededor de US\$ 87.975 millones, aproximadamente el 33% del PBI proyectado para este periodo (Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional - AFIN, 2012). Si bien las entidades públicas han venido aumentando su capacidad de gasto, aún queda presupuesto por ejecutar, existen importantes oportunidades para mejorar la calidad del gasto y acelerar el cierre de las brechas y desigualdades. En general, se ha evidenciado que las entidades públicas nacionales, regionales y locales tienen una limitada capacidad de gestión para proveer con eficacia, eficiencia y transparencia los servicios públicos según las necesidades de los ciudadanos.

GRÁFICO 30:
BRECHA DE INVERSIÓN AL 2012
(US\$ MILLONES)

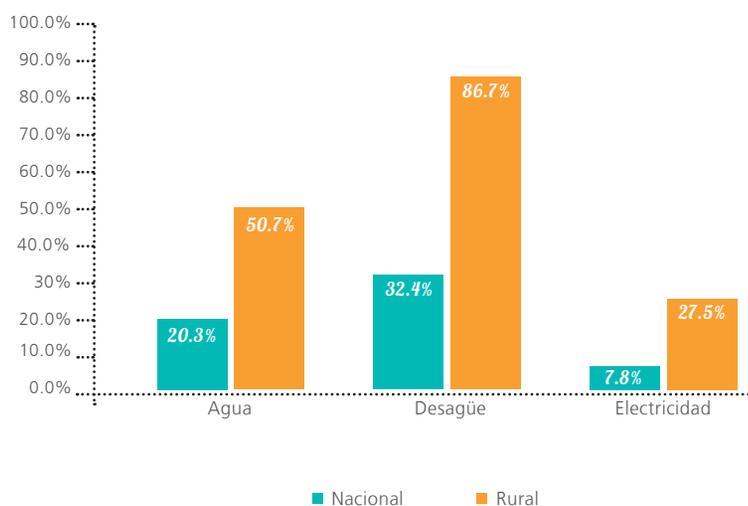


Fuente: Universidad del Pacífico (UP) y Universidad ESAN.⁹⁴
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

⁹⁴ Por encargo de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) 2012.

Se puede también constatar que existe un claro contraste en el acceso a servicios básicos en zonas rurales en comparación con el nivel nacional. Así, el Perú sigue enfrentando una importante desigualdad en la condición de vida de sus habitantes y significativas brechas en el acceso a servicios públicos de calidad. Al año 2012, 50.7% de zonas rurales en el Perú carecen de abastecimiento de agua, 27.5% de alumbrado eléctrico y 86.7% carecían de acceso a saneamiento.

GRÁFICO 31:
BRECHA EN EL ACCESO A SERVICIOS 2012 (% DE LA POBLACIÓN)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

Diagnóstico de sectores clave:

Considerando los criterios de inclusión y crecimiento económico se debería dar prioridad a las inversiones en carreteras, saneamiento, educación y salud. A continuación se detalla la evolución de la infraestructura en estos sectores:

CARRETERAS

La infraestructura vial se clasifica en tres tipos (nacional, regional y vecinal) y es gestionada a través de tres órganos públicos. La Red Vial Nacional (RVN) que es competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), la Red Vial Departamental (RVD) que es competencia de los gobiernos regionales, y la Red Vial Vecinal (RVV) que está a cargo de los gobiernos locales.

Un estudio de Apoyo Consultoría demuestra que la RVN ha visto crecimiento anual de 30.7% en promedio entre los años 2004 y 2011 (US\$ 910 millones en 2011) (APOYO Consultoría, 2012). Sin embargo, a pesar del avance en pavimentación, no se notó una mejora definitiva en el estado de las vías del RVN pues, entre el 2005 y 2010, el porcentaje de carreteras en buen estado se redujo de 35% a 34%. Ello se debería, entre otras causas, a la falta de un mantenimiento sistemático (Instituto Peruano de Economía, 2008). El Instituto Peruano de Economía (IPE) muestra que el 22.7% (aproximadamente 1357km) de vías rehabilitadas entre el 1992 y 2005 se deterioraron por falta de mantenimiento, causando una pérdida de US\$ 718 millones contra los US\$98 millones que costaba conservarlas.

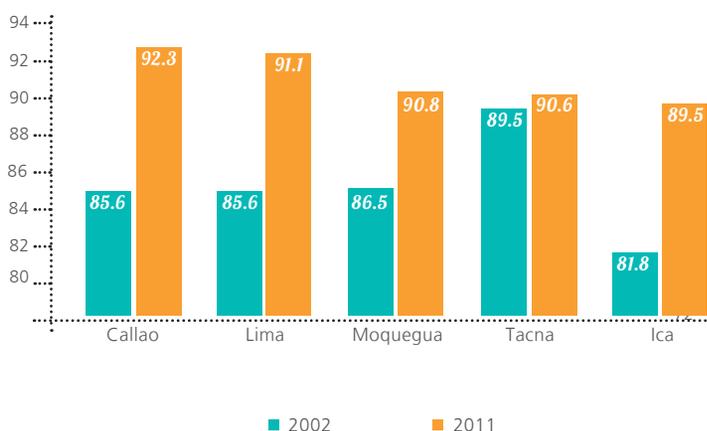
La RVD y RVV también registraron un crecimiento en el monto invertido. La RVD muestra un crecimiento de inversiones anual de 16.3% en promedio. En el caso de la RVD se nota un incremento substancial (monto de inversiones se triplica) desde el 2007, que coincide con la creación de Provias Descentralizado así como leyes de flexibilización del SNIP. La RVV ha experimentado un crecimiento promedio de 24.4% en el nivel de inversiones. La creación de Institutos Viales Provinciales (en el marco de Provias Rural) comenzó en el 2003, tuvo empuje en el 2004 y 2005, y después decayó. Luego de la creación de Provias Descentralizado en el 2007, crece sustantivamente la inversión local en vías (US\$ 165 millones en el 2006 a US\$ 339 millones en el 2007). Se cuenta al momento solo con información precisa al 2010, por lo que se requiere información actualizada al 2012 para ver si tuvo efectos en mejorar este indicador.

Queda sin embargo claro, que a pesar de un mayor nivel de inversión en infraestructura vial, el pobre nivel de mantenimiento y conservación de las vías es un problema latente en el Perú.

AGUA Y SANEAMIENTO

El Perú tiene un acceso a fuentes de agua potable de 77.2% a nivel nacional, con coberturas de 89.6% en el ámbito urbano, y un precario 38.3% en las zonas rurales (Autoridad Nacional del Agua, 2013). A nivel nacional esto significa un escaso crecimiento de 4 puntos porcentuales, en el ámbito urbano de 7 puntos porcentuales y en las zonas rurales por debajo de 2 puntos porcentuales desde el 2004.

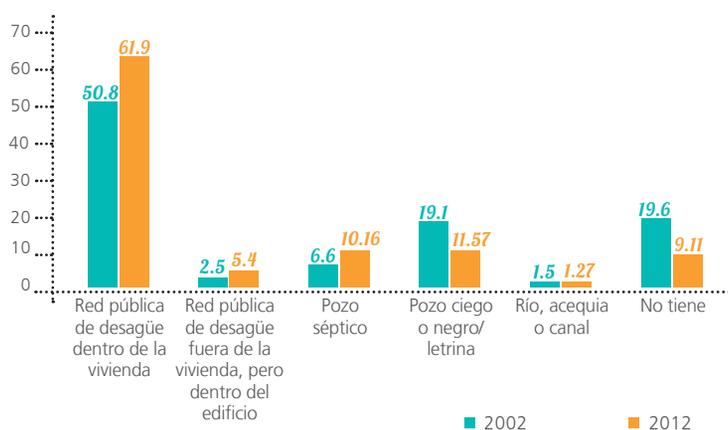
GRÁFICO 32:
POBLACIÓN CON ACCESO A AGUA POTABLE POR RED PÚBLICA
(%) (CINCO PRINCIPALES DEPARTAMENTOS CON COBERTURA)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

Existen marcadas diferencias en cobertura entre departamentos. Al 2012, los departamentos con mayor acceso a agua potable son Callao (92.9%), Tacna (92.6%), y Moquegua (92.4%). Los departamentos con menor cobertura son Pasco (36.3%), Loreto (40.7%) y Amazonas (43.2%) respectivamente. En términos agregados, con excepción de Amazonas y Pasco, todos los departamentos han mejorado su cobertura en comparación con el 2002. La cobertura en Amazonas y Pasco han caído por 18.8 y 11.68 puntos porcentuales respectivamente.

GRÁFICO 33:
HORAGES SEGÚN FORMAS DE
ELIMINACIÓN DE EXCRETAS (%)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012.
 Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

En cuanto a saneamiento, solo el 61.9% de la población tiene acceso a la red pública de desagüe, lo que representa una mejora de 11 puntos porcentuales desde el 2002. Un porcentaje significativo (11.7%) de la población sigue usando los pozos ciegos como alternativa para la eliminación de excretas. Existen grandes diferencias entre el ámbito urbano y el rural. Mientras que en las zonas urbanas el 75.6% de la población tiene acceso a la red pública de desagüe, en zonas rurales solo el 11.3% tiene uso de este servicio público al 2011.⁹⁵

Asimismo, ciertos departamentos gozan de una más amplia cobertura que otros. Lima cuenta con la más alta cobertura (89.1%). Tacna (85.3%) y Callao (83.8%) también cuentan con coberturas de red pública por encima del 80%. Por otro lado, en Huancavelica (27.2%) y Ucayali (28.9%) el porcentaje de ciudadanos que tiene acceso a este bien público está por debajo de un tercio.

⁹⁵ Se utilizó el Compendio Estadístico 2012 para diferenciar en ámbito rural y urbano, así como a nivel departamental.

SALUD

Los establecimientos de salud en el Perú se clasifican de acuerdo a las necesidades de atención del primer, segundo y tercer nivel. Cada nivel presenta subdivisiones según requerimientos específicos del establecimiento.

TABLA 32:
CLASIFICACIÓN DE ESTABLECIMIENTO DE SALUD

Niveles de Atención	Categorías de Establecimientos de Salud	Identificación
Primer nivel de atención	I-1	Puesto de salud
	I-2	Puesto de salud con medico
	I-3	Centro de salud sin internamiento
	I-4	Centro de salud con internamiento
Segundo nivel de atención	II-1	Hospital I
	II-2	Hospital II
Tercer nivel de atención	III-1	Hospital III
	III-2	Instituto especializado

Fuente: Ministerio de Salud, 2012. Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

El análisis de infraestructura se realiza mediante una evaluación de cobertura y calidad. En cuanto a cobertura, se considera (a) la disponibilidad de establecimientos de salud y (b) las condiciones de accesibilidad (medidas en términos de lejanía a los establecimientos). En cuanto a la calidad, se considera el último censo de hospitales, realizado en el año 2005, dado que no existe un estudio mas reciente.

Según un estudio previo realizado por APOYO Consultoría, en cuanto a cobertura ha venido creciendo a un ritmo de 1.49% anualmente entre el 2002 y 2009 (APOYO Consultoría, 2012). Así, en el 2009 existían 469 hospitales, 2,321 centros de salud y 6,165 puestos de salud. Los resultados de la evaluación hecha por APOYO Consultoría demuestran disparidades entre regiones. San Martín, Huánuco, Cusco y Piura no disponen de más de 0.5

EN TÉRMINOS DE CALIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE SALUD, SE DEMUESTRAN CIFRAS ALARMANTES. EL 69% DE LOS HOSPITALES SE ENCONTRABA EN UN ESTADO DE CONSERVACIÓN ACEPTABLE, EL 28% EN UN ESTADO PARCIALMENTE DETERIORADO Y EL 3% REQUIRIENDO INTERVENCIONES INMEDIATAS (MINISTERIO DE SALUD, 2006).

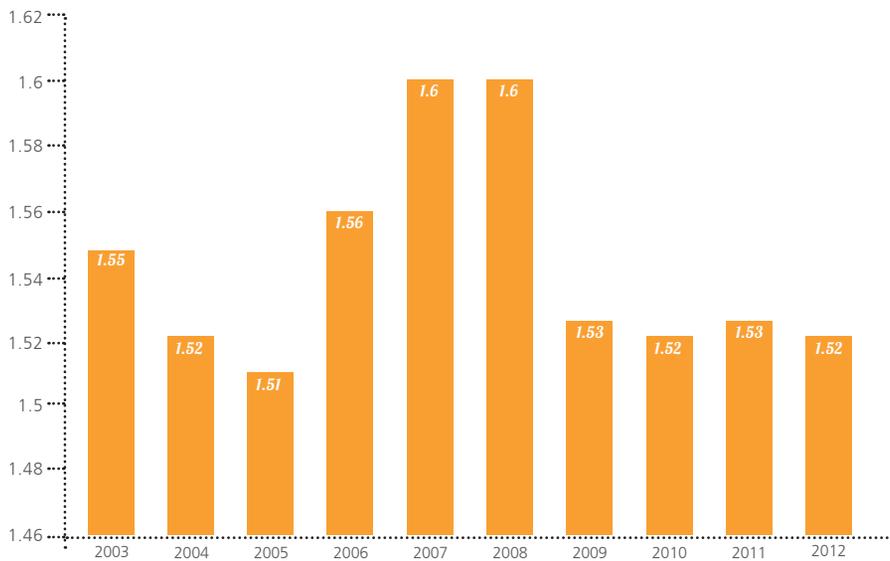
hospitales por cada 100 mil habitantes, mientras que Madre de Dios y La Libertad disponen de 2 hospitales por el mismo número de habitantes. Asimismo, se nota una brecha significativa en el número de provincias que no cuentan con hospitales.

El estudio realizado por el MINSA demuestra que los hospitales se encuentran principalmente ubicados en las zonas urbanas del país (90%) (Ministerio de Salud, 2006). El resto se distribuye en zonas rurales (3%), y en zonas urbano-marginales (7%). En las zonas rurales, la infraestructura es principalmente compuesta de centros y puestos de salud, los cuales brindan atención primaria. En cuanto a centros de salud se notan similares disparidades. La gran mayoría de regiones (21) cuentan con menos de un centro de salud por cada mil habitantes.

En términos de calidad de los establecimientos de salud, se demuestran cifras alarmantes. El 69% de los hospitales se encontraba en un estado de conservación aceptable, el 28% en un estado parcialmente deteriorado y el 3% requiriendo intervenciones inmediatas (Ministerio de Salud, 2006). Esto se podría explicar por la antigüedad de las construcciones. Cerca de un cuarto de los hospitales tienen más de 50 años de antigüedad. Varios hospitales han sobrepasado su vida útil.

Debido a la pobre y desactualizada información, se puede utilizar el número de camas por cada mil habitantes como indicador proxy sobre la disponibilidad de establecimientos de salud.

GRÁFICO 34:
NÚMERO DE CAMAS POR
CADA MIL HABITANTES



Fuente: Oficina General de Estadística e Informática del Ministerio de Salud, 2013.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

De acuerdo con la información del MINSA, el Perú dispone de 1.52 camas hospitalarias por cada mil habitantes, cifra que se encuentra al mismo nivel del 2004.

EDUCACIÓN

En el Perú, la estructura del sistema educativo se subdivide en dos etapas: Educación Básica y Educación Superior. Dentro de la Educación Básica existen tres modalidades: Educación Básica Regular (inicial, primaria y secundaria); Educación Alternativa y Educación Especial. Por otro lado, la Educación Superior abarca tanto la educación universitaria como los institutos superiores. Para efectos de este estudio se evaluará la infraestructura correspondiente a la Educación Básica Regular (EBR) ya que provee los servicios a la mayor parte de la población.

Al año 2012, el Perú cuenta con un total de 55,735 locales escolares de EBR. Menos del 7% (3,825) de locales cuentan con los tres niveles (inicial, primaria y secundaria) (Ministerio de Educación, 2012). La mayoría de locales cuentan con sólo primaria (41%) o sólo inicial (27%). A nivel urbano el Perú cuenta con un total de 25, 143 locales escolares de EBR, de los cuales el 13% cuentan con los tres niveles. En el ámbito rural existen 30,592 locales escolares y menos del 2% (545) cuentan con los tres niveles. Se nota una clara y preocupante diferencia urbano-rural.

Según el último Censo Escolar y Padrón de Instituciones Educativas del MINEDU, el déficit de centros educativos inicial en el área rural es de 1,938 en el 2011. Este déficit se ha venido acortando significativamente desde el 2007 cuando se carecía de 2,735 centros de educación inicial necesarios para dotar de al menos una cada centro poblado. El déficit en centros educativos secundarios en áreas rurales también se acortó significativamente, pasando de 515 en el año 2007 a 256 en el año 2010. Existen diferencias entre departamentos. Cajamarca cuenta con el mayor déficit en centros de educación inicial (361) mientras que Moquegua y Tumbes no carecen de ninguno. Además, Cajamarca presenta el mayor déficit en centros de educación secundaria (46), mientras que seis departamentos⁹⁶ no carecen ninguno.

En cuanto a calidad de la infraestructura educativa, se concluye que esta es relativamente baja. El 14% de las instituciones educativas de la Educación Básica requieren reparación parcial. A nivel regional, Lima Metropolitana y Puno presentan un porcentaje mayor 25% requieren mantenimiento. A nivel nacional, el Censo escolar indica que el 35% de las instituciones educativas cuentan con acceso a los tres servicios básicos. A nivel regional, se identifican instituciones en un estado más crítico, particularmente en la Selva, donde los porcentajes oscilan entre el 2% (Loreto) y 13% (Amazonas) (ESCALE-MINEDU). Por ende, se puede concluir que el nivel de calidad de la infraestructura escolar se encuentra muy por debajo del nivel deseado.

⁹⁶ Lima Metropolitana, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Tumbes y Ucayali.

4.8.3. Limitaciones del Estado para cerrar las brechas de infraestructura

Como se ha mencionado anteriormente, aún quedan brechas en infraestructura por cerrar. Es importante resaltar que a pesar de los avances que sean realizados para cerrar las brechas, la mayoría de ciudadanos, particularmente en las zonas rurales, permanecen desatendidos.

Se analizarán las siguientes problemáticas identificadas en los talleres y en la experiencia Peruana que han limitado la capacidad de los gobiernos sub nacionales a cerrar las brechas de infraestructura: (a) limitaciones actuales en el Ciclo de Proyectos SNIP; (b) atomización de inversiones; (c) ejecución exclusivamente por Administración Directa y Contrata; (d) deficiente operación y mantenimiento.

Limitaciones actuales en el Ciclo de Proyectos SNIP

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es un Sistema Administrativo creado en el año 2000 mediante la Ley N°27293 con el fin de superar problemas relacionados con: la ineficiencia del uso de los recursos públicos; la presencia de proyectos sin rentabilidad social o económica; proyectos sin sostenibilidad; la duplicidad entre instituciones públicas, y finalmente, los proyectos de alto riesgo por falta de evaluación ambiental y de seguridad (Universidad del Pacífico, 2010). En efecto, el SNIP funciona como un control de calidad de Proyectos de Inversión Pública (PIP), estableciendo las metodologías, procesos y normas técnicas a las que los proyectos se deben someter.

Antes de llegar a las limitaciones, cabe resaltar que el Sistema de Inversión Pública ha venido desarrollando una serie de mecanismos e incentivos para manejar el proceso de Descentralización de la Inversión Pública de manera gradual, sistemática, y ordenada. Sin embargo, como hemos visto, aún tiene mucho que hacer para mejorar la capacidad y la calidad del gasto público.

La Dirección General de Política de Inversiones (DGPI) ha venido mejorando de manera continua el Sistema de Inversión Pública. Ha ido simplificando y adecuando su normatividad a las diferentes situaciones y particularidades

de los sectores y de las regiones, provincias y distritos. Ha publicado y mejorado las guías y los Contenidos Mínimos Específicos para la formulación y evaluación de los proyectos. Además, ha desarrollado un aplicativo a nivel nacional a fin de facilitar el registro y la gestión de los proyectos de inversión que son declarados viables.

Asimismo, las oficinas desconcentradas de Conecta MEF, cuentan con Especialistas en Proyectos de Inversión (EPIS) que dan asesoría y asistencia a las Unidades Formuladoras y a las OPIs de las Regiones y Municipios (Duran, 2013). Estos profesionales, además de atender consultas generales, brindan asesoría personalizada y específica para destrabar las inversiones. No sólo les explican el contenido de las directivas del SNIP, sino que les ofrecen soluciones específicas a los problemas que les plantean los gobiernos regionales y locales. Durante ese proceso, ayudan a resolver problemas de coordinación con otros Sistemas Administrativos u oficinas de trámite. Incluso los acompañan a las oficinas o ayudan a gestionar citas con los Ministros o funcionarios de los sectores para resolver problemas de financiamiento. De esa manera, terminan construyendo relaciones de confianza con los funcionarios y autoridades de los gobiernos sub nacionales.

Conecta MEF también ha diseñado e implementado un programa de asistencia técnica para mejorar las capacidades de los gobiernos regionales y locales en la formulación, evaluación, gestión y control de las inversiones. Contratan profesionales que se instalan en las Regiones y Municipios a fin de contribuir a mejorar la calidad en la formulación de los proyectos prioritarios (Duran, 2013). Estos funcionarios participan semanalmente en los Comités Locales de Inversión.

Estos comités son importantes ya que se revisa el avance a la inversión pública, se hacen recomendaciones para mejorar la normatividad del SNIP, se crean espacios de coordinación entre las diferentes áreas de las entidades. Se coordina operativamente con presupuesto y con logística o contrataciones para destrabar los procedimientos administrativos y, finalmente, se apoya en el trámite de permisos y licencias, o los derechos de servidumbre, los CIRAs, o el saneamiento físico y legal de los terrenos o en la aprobación de los EIAs centralizados como el MTC.

Asimismo, se han creado rankings para incentivar la competencia entre las Regiones y Municipios y se han establecido sistemas de incentivos para mejorar los siguientes indicadores de desempeño de la Inversión pública: i) incidencia (que la inversión cierre brechas); ii) eficacia en la ejecución (mejore la velocidad del gasto); iii) envergadura (tamaño promedio del proyecto); iv) viabilidad (que el banco de proyectos cuente con estudios de pre inversión declarados viables en cantidades suficientes); v) *ejecutabilidad* (que los proyectos avancen a lo largo del ciclo o el proceso clave de valor de la inversión pública) (Duran, 2013).

Es claro que ha habido avances en aspecto de capacitación y asistencia técnica, durante la etapa de pre-inversión y en el registro de los proyectos gracias a la creación del Banco de Proyectos. Sin embargo, muchos de los problemas que el SNIP buscaba superar persisten aun, por lo que quedan varias mejoras pendientes para lograr sus objetivos.

Los talleres detallan que en la *etapa de planeamiento* se identifican cuatro problemas clave: (1) el inadecuado diagnóstico, selección y priorización de problemas según las necesidades de la población; (2) la poca capacidad para fijar objetivos por causa de interés políticos; (3) una ineficiente selección entre las distintas modalidades de ejecución disponibles en Proyectos de Inversión Pública; (4) la existencia de una limitada articulación entre los Planes de Desarrollo Concertado (PDC), el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo (POI), el Programa Multianual de Inversiones y el Presupuesto por Resultados.

En cuanto al inadecuado diagnóstico, los participantes resaltaron que existe un desconocimiento de la realidad local, lo que conlleva a una inadecuada identificación de brechas y una defectuosa priorización en proyectos de inversión. Los participantes también reconocen que existen intereses que afectan no solo la priorización de proyectos pero también influyen en la selección de la modalidad de ejecución. La influencia política en la determinación de objetivos aún no es lo suficientemente acotada. Los técnicos no tienen cómo defenderse de autoridades que los amenazan con concluir sus Contratos Administrativos de Servicio (CAS) si no aprueban y priorizan

los proyectos que ellos exigen porque se han comprometido a ejecutarlos (ya sea en las visitas de campo o en las reuniones con minorías organizadas que ejercen presión política en perjuicio de las mayorías desorganizadas). Adicionalmente está la preferencia de las autoridades por ejecutar obras mediante Administración Directa o Contrata; esto responde, en algunos casos al compromiso político de realizar obras en todas partes y para todos los centros poblados con el fin de ganar soporte de la ciudadanía.

También se usa como argumento que la administración directa permite lograr el objetivo de ofrecer trabajo y generar ingresos a los pobladores de la zona de influencia del distrito. En algunos casos, la justificación de la ejecución por administración directa es que como las obras son muy pequeñas, es muy difícil conseguir contratistas privados. Como resultado, se formulan muchos proyectos pequeños, lo que imposibilita cumplir con el alcance, tiempo, costo y calidad de los mismos. Esto se debe a la necesidad de gestionar varios contratos y muy pocos gobiernos sub nacionales cuenta con la capacidad para gestionarlos (Escaffi, 2012). Por otro lado, la falta de articulación entre los diferentes planes no permite asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas optimizando el uso de los recursos. Tampoco se facilita la acción coordinada complementaria de los tres niveles de Gobierno.

En cuanto a la etapa de *pre-inversión* se identifican cinco limitaciones clave: (1) los Estudios de Pre-Inversión son poco precisos, de baja calidad y susceptibles a demoras; (2) el proceso de aprobación de viabilidad es lento; (3) los gobierno sub nacionales carecen de personal capacitado que elabore estudios de pre-inversión de calidad; (4) existe una deficiente coordinación entre las autoridades y la población sobre las metas de los proyectos de inversión; y (5) los terrenos en donde se realizan las obras no cuentan con saneamiento legal.

Las entidades del Gobierno Nacional, en el marco del proceso de Descentralización no brindan a los gobierno sub nacionales toda la asistencia técnica para desarrollar las capacidades necesarias para identificar y seleccionar los proyectos de inversión que cerrarían las brechas en sus localidades de mane-

LAS ENTIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL, EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN NO BRINDAN A LOS GOBIERNO SUB NACIONALES TODA LA ASISTENCIA TÉCNICA PARA DESARROLLAR LAS CAPACIDADES NECESARIAS PARA IDENTIFICAR Y SELECCIONAR LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN QUE CERRARÍAN LAS BRECHAS EN SUS LOCALIDADES DE MANERA MÁS EFICAZ, OPORTUNA Y EFICIENTE.

ra más eficaz, oportuna y eficiente. Existe una importante heterogeneidad de capacidades en los distintos gobiernos descentralizados. Las entidades son muy diversas y responden a problemas y poblaciones de distinta índole y magnitud.

En la *etapa de inversión*, se aprecian problemas tanto en fase de los estudios a nivel de Expediente Técnico (ET) como en la ejecución y supervisión de los proyectos. En cuanto al ET, los funcionarios públicos mostraron preocupación en tres aspectos: (1) los ET son a menudo de inadecuada calidad e incompletos; (2) los profesionales desconocen las normas y directivas; y (3) existe un desfase entre los Estudios de Pre inversión y el ET, particularmente en términos presupuestales. En cuanto a la calidad de los ET esto se debería a la carencia de personal capacitado responsable y los inadecuados términos de referencia. Los términos de referencia para la contratación de estudios y las bases empleadas no tienen claro el alcance u ofrecen pagar precios no acordes con la magnitud y complejidad de los requerimientos, de modo que impiden la contratación de equipos profesionales idóneos. La carencia de personal capacitado es identificada también como la principal causa del desconocimiento sobre normas y directivas en los gobiernos descentralizados, un tema al que ya se ha referido en el capítulo de fortalecimiento de capacidades.

Los ET deficientes generan muchos re-procesos con las verificaciones o desactivaciones y reformulaciones de los estudios de pre-inversión. Por otro lado, la mala calidad de los expedientes redundando en la contratación de las obras. Contratos de obras basados en inadecuados Expedientes Técnicos

generan muchos trámites de adicionales de obra o incluso paralizaciones de obra por arbitrajes.

Finalmente, los funcionarios públicos concluyen que un problema adicional en la fase de inversión es la inadecuada supervisión de obras. Esto es principalmente un problema que enfrentan los gobiernos locales, ya que un gran número no dispone de personal para la supervisión y liquidación.

En la etapa de *post-inversión*, el problema central es que no se destinan suficientes recursos para la operación y mantenimiento de los proyectos de inversión pública. Existen casos como el del nuevo Hospital del Niño, que a pesar de haber sido concluido en el 2011, recién a fines de junio 2013 se puso en funcionamiento.

Otro de los problemas en esta etapa era la falta de un sistema de información central que permita realizar un seguimiento completo e integral de los proyectos de infraestructura. Esto cambió con la creación del Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras) desarrollado por la Contraloría General de la República. Sin embargo, existen ciertos problemas que deben ser abordados. Por ejemplo, existen entidades que no cumplen con el requerimiento de registrarse en el sistema. Esto se debería a que las ellas saben lo que están ejecutando mal y no quieren que esto se refleje en el sistema. En otras palabras, lo ven como un mecanismo de fiscalización.

Atomización de inversiones

La atomización de inversiones indica que se formulan y programan varios pequeños proyectos en vez de grandes proyectos de envergadura. Del 2001 al 2013 el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) había declarado viable un total de 168,642 Proyectos de Inversión Pública (PIP). A nivel de Gobierno Nacional y Regional se aprobaron más de 21 mil proyectos en cada nivel, mientras que en los gobiernos locales se aprobaron más de 125 mil. El monto total de todos estos proyectos es de S/. 211,824 millones.

Esto significa que para el Gobierno Nacional el monto promedio de un proyecto de inversión pública llega a los S/. 3 millones, mientras que el monto promedio a nivel de Gobierno Regional no llega a S/. 2 millones, y en el caso de los gobiernos regionales, se encuentra por debajo de los S/. 600 mil.

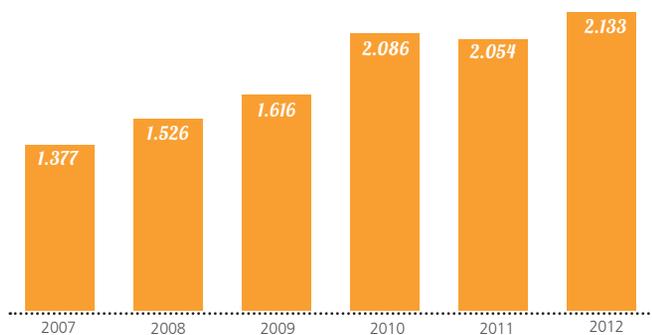
TABLA 33:
MONTO PROMEDIO DE
PIP AL 31 DE DICIEMBRE
2012 (S/. MILLONES)

MONTO PROMEDIO													
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Gobierno Nacional	0.718	10.774	3.340	1.713	1.191	1.295	1.852	2.213	2.612	2.685	3.686	5.215	3.108
Gobierno Regional	0	0.258	0.506	0.763	0.753	0.773	1.025	2.389	3.201	3.716	3.433	6.435	1.938
Gobierno Local	0	0	0.333	0.373	0.315	0.366	0.587	0.721	0.909	0.835	1.035	1.372	0.571
Total	0.239	3.677	1.393	0.950	0.753	0.811	1.155	1.774	2.241	2.412	2.718	4.341	-

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013.
 Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Para tener una mejor idea de los montos realizados en inversiones que se pueden considerar de suficiente envergadura para significar un proyecto relevante, se hizo un corte para solo incluir aquellos proyectos que tienen un monto mínimo de S/. 100 mil. Cabe resaltar que esto aún se considera un monto bastante bajo, sin embargo sirve como ilustración del grado de atomización.

GRÁFICO 35:
MONTO DE INVERSION PROMEDIO EN
PROYECTOS S/. 100MIL+ (S/. MILLONES)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013.
 Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Desde el 2007 (año de descentralización de evaluación y declaratoria de viabilidad del SNIP) el número PIP con monto promedio por encima de S/. 100 mil durante los últimos seis años es de 143 proyectos a nivel de Gobierno Regional. El monto promedio de estos proyectos durante los últimos tres años llega a los S/. 2 millones.

La gran mayoría de gobiernos sub nacionales no cuentan con la capacidad gerencial para administrar tantos pequeños proyectos simultáneamente, ni cumplir con el alcance, el tiempo, el costo y asegurar la calidad (Escaffi, 2012). Como resultado, se realizan estudios de mala calidad, se enfrentan elevados costos de transacción y se desaprovechan posibles economías de escala en cuanto a los costos materiales y gastos generales que podrían empaquetarse en un solo gran proyecto. La evaluación de las viabilidades otorgadas en el marco del SNIP por las OPI de los tres niveles de gobierno revela que en términos de calidad, los estudios de pre-inversión no cumplen con los contenidos mínimos⁹⁷ (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2009). En promedio, ningún nivel alcanzó los 50 puntos en el ICGC. Debe destacarse también la heterogeneidad en capacidades. Se destaca un mejor desempeño Moquegua, Cusco y Piura, mientras que Tumbes, Apurímac y Ayacucho obtuvieron los resultados más bajos (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2009). Los aspectos que generan mayor dificultad para realizar de manera satisfactoria son los de planeamiento técnico de las alternativas, sostenibilidad y oferta.

Por ejemplo, en el 2011, los gobiernos regionales programaron, en promedio, 285 proyectos de menos de S/. 2 millones (Escaffi, 2012). Gestionar una cartera como ésta significa contratar 285 perfiles, 285 expedientes técnicos, 285 contratos de obra y sus respectivos contratos de supervisión de obra. En total son 1,140 contratos en poco más de un año. Cada uno de esos procesos de contratación exige por lo menos 6 pasos o conjunto de tareas: la elaboración de los Términos de Referencia, la realización de una convocatoria, el otorgamiento de la Buena Pro, la elaboración del estudio o la obra, la supervisión de la calidad del trabajo, y la aprobación y liquidación final de lo realizado.

⁹⁷ De la muestra de proyectos

A pesar de que proyectos de mayor envergadura permitirían una mejor gestión de la inversión pública, aprovecharían economías de escala y contribuirían de manera más eficiente al cierre de brecha, el número de proyectos que se pueden considerar de magnitud significativa es limitado. Como se demuestra en el gráfico siguiente, durante los últimos dos años, los gobiernos regionales de Arequipa y Puno (ambos 9 proyectos) han sido las entidades que han formulado el mayor número de proyectos que superan los S/. 20 millones. La mayoría solo cuenta con 3 y Huancavelica, Madre de Dios y Pasco, no cuentan con ningún proyecto de inversión que exceda este monto.

GRÁFICO 36:
NÚMERO DE PROYECTOS MAYORES A S/. 20
MILLONES POR GOBIERNOS REGIONALES (2012-2013)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2013.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría**.

La consecuencia de la atomización es que a lo largo de todo el proceso o cadena de valor de la Inversión Pública se encuentran deficiencias: los planes y programas no están articulados y no se orientan al cierre de brechas, los estudios de pre-inversión y los Expedientes Técnicos están mal formulados, y en muchos casos discrepan entre sí, lo que los obliga a ser reformulados. La mala calidad de los estudios redundando en la mala calidad de los contratos de ejecución y supervisión de las obras. Durante la ejecución de las obras se observan problemas de arbitraje o de adicionales de obra. Se entiende, una vez calculadas las horas hombre y agregados los otros recursos que la ejecución exitosa de todas estas tareas demanda, la dificultad que enfrentan los gobiernos regionales y locales para ejecutar el 100% de su presupuesto de manera eficaz sin dejar escalar los costos.

Deficiente operación y mantenimiento

Una tendencia que se viene notando y que evita que los ciudadanos se beneficien plenamente de las obras de infraestructura es la falta de recursos asignados a la operación y mantenimiento de obras. Así se tienen 'elefantes blancos', como hospitales concluidos y bien equipados pero sin los recursos de gasto corriente suficientes para brindar más y mejores servicios. Como se vio en el análisis de brechas en carreteras, esto afecta sustancialmente la sostenibilidad de las inversiones y no permite percibir los beneficios que se tuvieron en cuenta en los estudios que justificaron la rentabilidad de la inversión.

En realidad, los gastos de operación y mantenimiento tienen más lógica ya que la ausencia de estos puede llevar a inversiones mayores y gasto capital por falta de mantenimiento. Sin embargo, la carencia de financiamiento de los costos de operación y mantenimiento por el Estado, así como las complicaciones para cubrirlos de manera auto sostenible, ha generado la proliferación de proyectos de infraestructura cuya sostenibilidad no está asegurada, lo cual hace necesario invertir periódicamente en la construcción de nueva infraestructura.

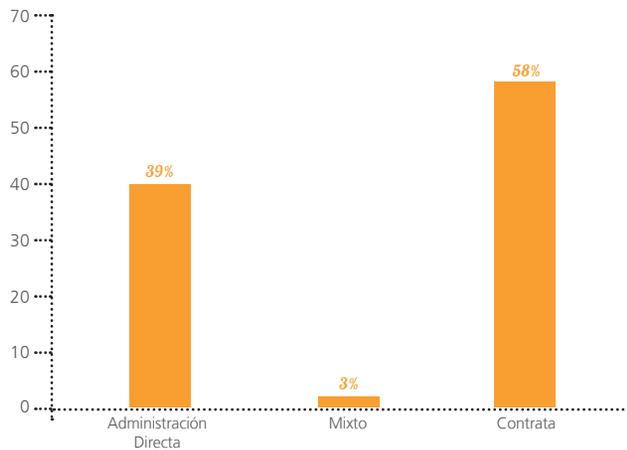
Ejecución exclusivamente por contrata y administración directa

La regla de oro es la lógica de idoneidad. Si bien las modalidades de Administración Directa y Contrata pueden ser apropiadas para ciertos tipos de

obras, el cierre de brechas demanda el uso de otras modalidades en el caso de proyectos de inversión pública de alto impacto.

Esta lógica de idoneidad no se da en los gobiernos sub nacionales. Prácticamente el 100% de los proyecto por el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y locales registrados en INFOBRAS son ejecutados mediante Administración Directa (39%), Contrata (58%) o una mezcla entre los dos.

GRÁFICO 37:
PROYECTOS EN REGISTRO DE INFOBRAS POR
MODALIDAD DE EJECUCIÓN (%)

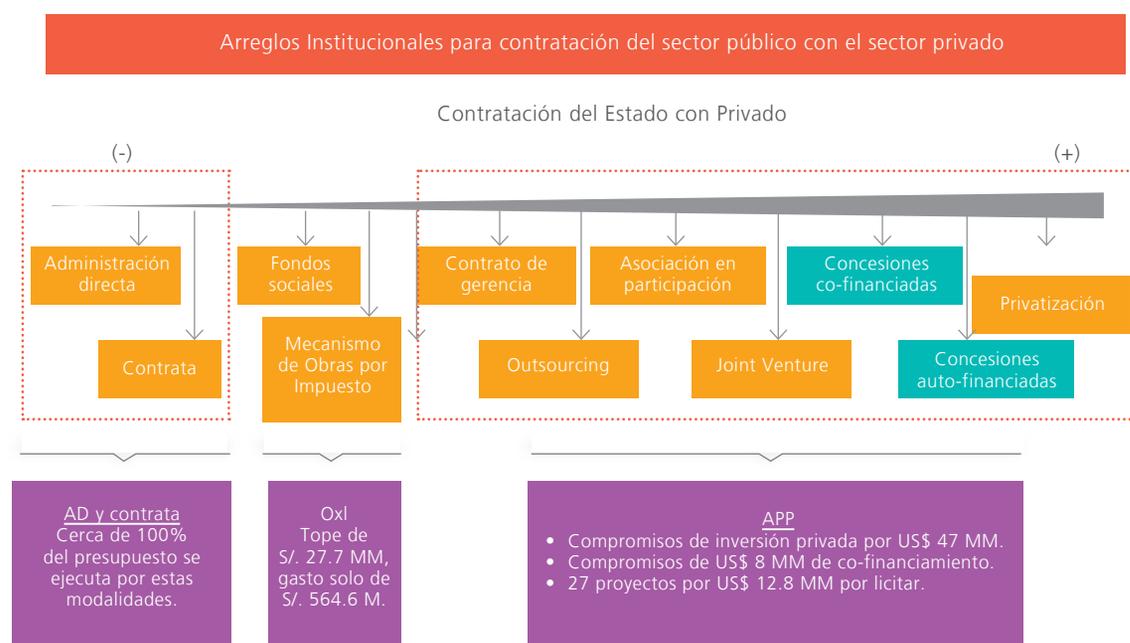


Fuente: Contraloría General de la República, 2013.
Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

A nivel municipal se registra que el 55% se ejecuta por contrata y el 44.8% por Administración Directa Pública. A nivel regional, el 60% de las obras registradas en el sistema se ejecutan por contrata, mientras que el 39% son ejecutadas por Administración Directa. En una entrevista con el Ingeniero Jess (2013), líder del equipo INFOBRAS, él mencionó que en un estudio realizado para el proyecto a nivel municipal se descubrió que los niveles de

Administración Directa bordean el 70% a 80% de todas las obras, mientras que a nivel regional en la costa es mas contrata, en el sur mas administración directa, y en la selva y sierra es mezclado, excepto en Puno, Cusco y Arequipa que ejecutan casi todo por administración directa.

GRÁFICO 38:
ALTERNATIVAS PARA LA EJECUCIÓN DE
PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA



Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Si bien existen una serie de modalidades de inversión alternativas a la Administración Directa y Contrata, aun se desconoce mucho su mecanismo, beneficios y procesos. Los talleres realizados con funcionarios públicos resaltan la falta de conocimiento sobre las Asociaciones Publico Privadas y las Obras por Impuestos. Las modalidades de Obras por Impuestos (Oxl) y Asociaciones Público-Privadas (APP) son subutilizadas. Como resalta el gráfico, se ha comprometido grandes montos para la ejecución de obras mediante estas dos modalidades. En Oxl solo se ha gastado S/. 586.6 millones de los

S/. 27.7 mil millones disponibles. En cuanto a APPs, en los últimos 20 años solo se han obtenido compromisos de inversión del sector privado por US\$ 47 MM y el Estado a comprometido solo US\$ 8,000 MM por garantías y co-financiamientos. A la fecha existe una cartera de 27 proyectos por licitar de US\$ 12,800 millones hasta el 2014.

4.8.4. Conclusiones específicas

A. Existen grandes brechas en infraestructura y acceso a servicios públicos:

A pesar del crecimiento económico sostenido y la creciente disponibilidad de recursos fiscales, el Perú sigue enfrentando grandes brechas en el acceso a servicios públicos. El estudio ha identificado un déficit significativo de infraestructura de uso público, que repercute negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos y le resta competitividad al país.

B. El diagnóstico de la inversión pública constata que el Estado no ha utilizado adecuadamente los recursos disponibles:

Por un lado, los gobiernos sub nacionales utilizan casi exclusivamente la Administración Directa y la Contrata como modalidades de ejecución de inversiones, lo que no ha generado inversiones sostenibles y socialmente rentables. Por otro lado, se nota un claro retraso en la realización de las inversiones. Entre el 2005 y 2012, se presupuestaron S/.195 mil millones para inversión en todos los sectores, en los tres niveles de Gobierno. Sin embargo, solo se gastaron S/.126 mil millones; por lo tanto, S/.69 mil millones fueron reprogramados. Asimismo, al 30 de abril del 2013, los saldos en cuenta de los gobiernos regionales ascendieron a S/. 1 413 millones (78.9% por recursos determinados) y en los gobiernos locales a S/. 5 476 millones (98.9% por recursos determinados) (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013).

Paralelamente, el capítulo de descentralización fiscal ha dado a conocer que se proyecta una disminución en los recursos provenientes del Canon, un cambio que impactará la inversión pública descentralizada. Tomando este diagnóstico en cuenta se ha podido constatar que el Estado enfrenta tres grandes limitaciones para cerrar la brecha en servicios e infraestructura: (1) las prácticas inadecuadas en el proceso de inversión pública; (2) insuficien-

tes recursos humanos; y (3) recursos financieros insuficientes para la inversión descentralizada al corto/mediano plazo.

C. Atomización de inversiones: En el Perú la inversión pública se gestiona de manera atomizada, generando elevados costos de transacción y coordinación, y supera la capacidad técnica de gestión de los gobiernos sub nacionales. Como resultado, se realizan estudios de mala calidad, y se desaprovechan posibles economías de escala en cuanto a los costos materiales y gastos generales que podrían empaquetarse en un solo gran proyecto.

D. Deficiente operación y mantenimiento: El principal problema enfrentado en esta etapa son los insuficientes recursos para la operación y mantenimiento de las obras. Esto afecta sustancialmente la sostenibilidad de las inversiones y no permite percibir los beneficios que se tuvieron en cuenta en los estudios que justificaron la rentabilidad de la inversión.

E. Uso limitado de las modalidades de ejecución de inversiones: Actualmente, cerca al 100% de las obras de inversión pública son ejecutadas mediante Contrata o Administración Directa. El uso de Obras por Impuesto y Asociaciones Publico-Privadas, además de los ahorros que generaría mediante la reducción de los costos de administración de contratos y transacción, aprovecharía tanto la repartición de riesgos entre el público y el privado, importantes economías de escala en los costos de los materiales y en los gastos generales, y aseguraría la operación y el mantenimiento de la obra durante la vida de un contrato a largo plazo, es limitado.

F. Los gobiernos sub nacionales enfrentan una serie de limitaciones que dificultan la optimización de la inversión pública: Primero, de manera transversal durante todo el Ciclo de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), los talleres han demostrado que existe una necesidad de capacitar al personal encargado de inversiones. Existe una importante heterogeneidad de capacidades en los gobiernos sub nacionales que se traduce en la elaboración de Estudios de Pre inversión y Expedientes Técnicos poco precisos y de baja calidad. Estas deficiencias se traducen en mayores costos en las etapas subsiguientes.

4.9. Avances en el logro de resultados y metas propuestas

El propósito del presente capítulo es evaluar en qué medida fueron alcanzados los objetivos propuestos en la Ley de Bases de Descentralización. El análisis se organiza en cuatro ámbitos, dentro de los cuales se enuncia cada uno de los objetivos planteados en la Ley de Bases de la Descentralización y se comenta sobre sus avances.

4.9.1. Nivel Político

A) UNIDAD Y EFICIENCIA DEL ESTADO MEDIANTE UNA DISTRIBUCIÓN ORDENADA DE LAS COMPETENCIAS PÚBLICAS Y LA ADECUADA RELACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO.

Si bien la normatividad estableció que la transferencia de funciones y competencias debía darse de manera ordenada, gradual y con previa acreditación de capacidades, esto no se cumplió. La delimitación de competencias y distribución de funciones estipuladas en la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo es ambigua y confusa. Por otro lado, presiones políticas llevaron a acelerar el proceso de transferencias. Esto originó una transferencia apresurada y desordenada de competencias a los gobiernos sub nacionales. Además, el diseño del sistema de acreditación no fue adecuado ya que no existía una metodología clara para medir las capacidades de cada gobierno regional, y se exigieron demasiados requisitos de carácter formal para la certificación. Como resultado, los gobiernos sub nacionales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias superpuestas entre niveles de gobierno, y sin los recursos óptimos para una eficaz implementación.

Adicionalmente, la falta de liderazgo y poder fiscalizador de los entes rectores de los sistemas administrativos y funcionales ha generado que las autoridades regionales y locales cuestionen la eficiencia de la autoridad central y el principio de unidad del país. Un ejemplo de ello es la competencia central para otorgar concesiones mineras, la cual ciertos gobiernos regionales han adoptado como propia y consideran que tienen autonomía para resolver estas licencias.

B) REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DE INTERMEDIACIÓN HACIA LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL, CONSTITUIDOS POR ELECCIÓN DEMOCRÁTICA.

En el año 2002 se promulgó la Ley de Elecciones Regionales, la cual estableció elecciones democráticas para los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, a pesar de la existencia de estas elecciones, el sistema representativo en el Perú presenta una serie de problemas estructurales, generados por una fragmentación de organizaciones políticas y por un sistema electoral que no logra robustecer adecuadamente al sistema de partidos. Si bien se han implementado cambios normativos, tanto en las normas electorales como en la Ley de Partidos Políticos, estos cambios han sido pasos aislados que aún no logran resultados significativos como reducir el número de organizaciones políticas o mejorar la representación de las autoridades.

C) PARTICIPACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS DE CADA REGIÓN Y LOCALIDAD.

El proceso de descentralización trajo consigo la creación de nuevos mecanismos de democracia participativa, la cual permite a la ciudadanía cierto nivel de influencia en la toma de decisiones. Estos mecanismos fueron el presupuesto participativo, los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL), y la exigencia de transparencia y rendición de cuentas. Estos mecanismos han venido operando de manera formal y no han generado una adecuada representación de la ciudadanía. En los talleres y entrevistas se mencionó repetidas veces que en muchos casos los participantes carecen de representatividad, al pertenecer a minorías organizadas y presionar por intereses particulares. Si bien es cierto es positivo que las minorías se organicen para lograr ser escuchadas y tomadas en cuenta, lo negativo es que no haya una adecuada representación de la mayoría, prevaleciendo intereses particulares. Por ello, es posible afirmar que las limitaciones de la democracia representativa se han reflejado también en la implementación de los mecanismos de democracia participativa.

Respecto al control ciudadano, la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual recuperó su plena vigencia en el año 2001, regula la revocatoria y remoción de autoridades. Este mecanismo busca que la ciudadanía, mediante un proceso electoral, pueda iniciar un proceso para destituir de su cargo a las autoridades elegidas en caso estas vayan en contra del interés común. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones de este mecanismo, este ha terminado minando la gobernabilidad en muchos gobiernos locales ya que las autoridades enfocan sus esfuerzos en no ser revocados mediante la implementación de proyectos pequeños con cierta visibilidad pero que no necesariamente incrementan el bienestar de la población en el largo plazo. Como consecuencia, no hay cambios sustanciales para su localidad. Si bien no existe un estudio que analice el impacto de las revocatorias en los gobiernos locales, en las entrevistas se resaltó que los resultados después de una revocatoria no tienden a mejorar la *performance* de las nuevas autoridades.

D) INSTITUCIONALIZACIÓN DE SÓLIDOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES.

La formulación de este objetivo es poco clara debido a la falta de especificación del término sólido. Por ello, resulta difícil precisar el nivel de avance de este objetivo. En todo caso, para propósitos de este estudio, consideramos que el avance es limitado y esto se puede ver en tres niveles. Primero, el sistema electoral y de democracia participativa y representatividad ciudadana presenta una serie de problemas. En segundo lugar, los gobiernos regionales y locales no tienen las capacidades necesarias lo cual se traduce en una gestión ineficiente. Finalmente, desde un punto de vista financiero existen claros problemas en términos de recaudación, presupuesto, gasto, resultados e impacto. La poca claridad de este objetivo no permite un diagnóstico minucioso.

4.9.2. Nivel Económico

Los objetivos económicos trazados en la Ley de Bases de la Descentralización son poco precisos, lo que dificulta responder de manera concreta si han sido alcanzados al 2012. Asimismo, se abordan ciertos temas que no son materia del presente estudio.

A) DESARROLLO ECONÓMICO AUTO SOSTENIDO Y DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS DIFERENTES REGIONES Y LOCALIDADES DEL PAÍS, EN BASE A SU VOCACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA.

En el periodo estudiado, el país ha visto un crecimiento económico sostenido promedio de 6.4% anual. Este crecimiento económico ha contribuido a reducir la tasa de pobreza en 29 puntos porcentuales entre el 2002 y 2012. Sin embargo, estas cifras agregadas a nivel nacional, no reflejan la realidad a nivel regional, donde se nota un desarrollo económico disparado y grandes brechas en competitividad entre ellos.

Cabe resaltar que se requiere un estudio más profundo para poder establecer el efecto sobre la competitividad regional y el desarrollo económico (particularmente desde el punto de vista de especialización productiva) que ha generado el proceso de descentralización. No obstante, hemos podido constatar que el desarrollo económico –en sí- no ha sido equitativo ni uniforme entre departamentos al 2012.

Un problema de fondo con este objetivo es que el tema de competitividad sólo es plasmado desde el punto de vista productivo. Sin embargo, la metodología utilizada por el *World Economic Forum* para medir la competitividad considera una serie de indicadores para la formulación de un índice de competitividad. Por ello, este diagnóstico analiza los principales 'pilares' de la competitividad de manera más general. A nivel regional, las mejores aproximaciones son del INCORE que replica esta misma metodología agrupando 39 indicadores en seis pilares: instituciones, infraestructura, entorno económico, salud, educación y laboral (Instituto Peruano de Economía, 2012).

En cuanto a instituciones⁹⁸, al 2012 las regiones de la zona costera presentan los índices más bajos de competitividad. Los departamentos de San Martín, Amazonas y Loreto encabezan la lista presentado la menor corrupción y mayor seguridad. En relación al avance en la ejecución del presupuesto,

⁹⁸ Indicadores INCORE 2012: (a) corrupción; (b) costos burocráticos; (c) avances en la ejecución del presupuesto de inversión; (d) uso adecuado de los recursos públicos; (e) conflictos sociales; (f) criminalidad; (g) seguridad; y (h) resolución de expedientes judiciales.

Madre de Dios y Amazonas se encuentran entre las más competitivas respectivamente. Por el contrario Moquegua y Tacna presentan los niveles más bajos. Por otro lado, los departamentos con una activa presencia minera, como Áncash y Cajamarca, presentan la mayor cantidad de conflictos sociales, pese a contar con mayor actividad e inversión económica en el rubro.

En cuanto a infraestructura⁹⁹, Lima presenta la mayor cobertura y acceso a servicios de electricidad, agua y desagüe, telefonía e Internet. De igual manera, las ciudades costeras como Arequipa e Ica cuentan con infraestructura de mayor calidad. Por otro lado, las zonas rurales del país como Huancaavelica, Huánuco, Amazonas y Loreto cuentan con muy bajos niveles de acceso a estos servicios. Los departamentos de la selva son los que presentan menores índices de competitividad en cuanto al acceso a servicios básicos. En general, en términos de infraestructura, la diferencia entre la costa y el resto de país es bastante evidente.

En cuanto al entorno económico, Lima cuenta con la mayor actividad económica y financiera, y es sede de comercio y negocios a nivel nacional. Lima concentra los mayores ingresos de la población y como consecuencia los niveles más altos de consumo y gasto per cápita. La diferencia en el acceso al crédito y la disponibilidad de servicios financieros entre Lima y el resto del país limita la competitividad de cada región. La mayor cantidad de créditos otorgados se concentra en Lima, con un monto estimado de S/. 104, 538, 689 en el 2011 (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, 2012). Arequipa y La Libertad (las regiones que siguen a Lima) no superan los 6 millones de soles.

La salud¹⁰⁰ también tiene un impacto directo en la competitividad de un país y en su desarrollo económico. La buena salud de la población repercute en la productividad y capacidad de sus trabajadores. De acuerdo al índice de competitividad regional, Lima, Arequipa, Tacna y Tumbes son los

⁹⁹ Indicadores INCORE 2012: (a) cobertura eléctrica; (b) precio de la electricidad; (c) cobertura de agua; (d) cobertura de desagüe; (e) cobertura de Internet; (f) cobertura de telefonía móvil.

¹⁰⁰ Indicadores INCORE 2012: (a) mortalidad infantil; (b) esperanza de vida; (c) desnutrición crónica; (d) tuberculosis; y (e) partos institucionales.

departamentos que presentan menores niveles de desnutrición crónica en niños, mayor esperanza de vida y menor mortalidad infantil. A pesar que la mortalidad infantil se redujo entre el 2000 y el 2011, sigue siendo alta y es importante resaltar que la mortalidad infantil es superior en el ámbito rural y departamentos de la sierra. Por ejemplo, Puno, Loreto y Cusco mantienen tasas muy por encima del resto del país.

En una economía de mercado, la educación tiene un efecto positivo en la productividad y competitividad a largo plazo, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos. En el Perú la brecha educativa aun es significativa. Los mayores índices de competitividad de la nación se concentran en Tacna, Moquegua y Arequipa (INCORE 2012). Los departamentos más pobres como son Huancavelica, Huánuco, Ucayali y Loreto presentan menor competitividad. Asimismo, aún persisten altas tasas de alfabetismo en los departamentos más pobres y en la sierra. Apurímac tiene una tasa de analfabetismo de 18.3% al 2011; mientras que Lima tiene una tasa de 3.2%. Finalmente, como se puede ver en el case study de educación, a pesar de una mejora en el promedio de alumnos que logran los aprendizajes deseados a nivel nacional, existen marcadas diferencias entre los departamentos con mejor desempeño (Moquegua con 37.5% y Tacna con 36%) y aquellos con el peor desempeño (Loreto 1.4%).

Lima, Arequipa e Ica presentan la mayor competitividad laboral y concentran la mayor proporción de la Población Económicamente Activa. Además, son sede de grandes empresas y cuentan con acceso al sistema financiero. En cuanto a la tasa de desempleo, si bien ésta se ha reducido a nivel nacional durante el periodo estudiado, gran parte de la población opera en la economía informal o se encuentra sub-empleada. Cajamarca, Apurímac y Madre de Dios presentan los menores niveles de competitividad en relación al empleo formal.

Si bien los ingresos promedio han crecido en cada departamento del 2002 al 2011, el crecimiento no ha sido equitativo. El sueldo promedio de un trabajador en Madre de Dios ha incrementado en 139% en comparación a Lambayeque que solo incrementó 14% (Instituto Nacional de Estadística e

NI EL DESARROLLO ECONÓMICO NI LA COMPETITIVIDAD HAN IDO EVOLUCIONANDO DE MANERA EQUITATIVA Y UNIFORME ENTRE DEPARTAMENTOS DURANTE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN. ACTUALMENTE, LIMA PRESENTA EL MÁS ALTO NIVEL DE COMPETITIVIDAD.

Informática, 2012). Cabe resaltar que la mayoría de departamentos han visto un incremento del 70-90% en los sueldos del 2002 al 2011. Lima, si bien concentra la mayor parte del PBI, presenta inequidad en la distribución de recursos por lo que los ingresos difieren ampliamente dentro de la capital.

En conclusión, ni el desarrollo económico ni la competitividad han ido evolucionando de manera equitativa y uniforme entre departamentos durante el proceso de descentralización. Actualmente, Lima presenta el más alto nivel de competitividad. Los departamentos de la zona costera como Arequipa, Moquegua, Tacna, Ica, Tumbes y Lambayeque están ubicados entre las primeras posiciones. Por el contrario, las regiones de la sierra y selva del Perú presentan los índices más bajos de competitividad. Entre ellas se encuentran Ucayali, Puno, Ayacucho, Huánuco, Huancavelica y Loreto. Además, es importante resaltar que estas regiones presentan los niveles más altos de pobreza.

Como se resaltó al inicio, en el objetivo delineado en la Ley de Bases de Descentralización, la competitividad es solo considerada desde el punto de vista productivo. Sin embargo, en metodologías consolidadas por el *World Economic Forum*, el tema de competitividad abarca más pilares que el tema productivo. Para estudiar el desarrollo económico “*en base a su vocación y especialización productiva*” se requiere un estudio especializado que deberá examinar cómo la actividad económica de cada departamento ha evolucionado, y su relación directa al desarrollo de la región. Este análisis no es materia del presente estudio.

B) COBERTURA Y ABASTECIMIENTO DE SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.

Al igual que el objetivo anterior, este objetivo excede el alcance de este diagnóstico, por lo cual se recomienda un estudio más detallado que establezca la vinculación con el proceso de descentralización. Sin embargo, hemos podido constatar que pese al crecimiento económico del país, existe un alto índice de brechas de acceso a servicios de educación, salud y saneamiento.

Existe un número considerable de regiones que aún no cuentan con instituciones que brinden educación inicial. Las estadísticas más preocupantes surgen de la comparación urbano-rural. Primero, existe una condición desfavorable para los espacios rurales, ya que el 68% de las instituciones educativas se encuentran en espacios urbanos (Ministerio de Educación, 2012). Segundo, menos del 2% de los locales escolares en estas zonas cuentan con los tres niveles educativos, mientras que en las zonas urbanas son el (aun bajo) 13%. Además, existe un significativo déficit de centros educativos en áreas rurales. Cajamarca cuenta con el mayor déficit en centros de educación inicial (361) mientras que Moquegua y Tumbes no carecen de ninguno. Además, Cajamarca presenta el mayor déficit en centros de educación secundaria (46), mientras que seis departamentos¹⁰¹ no carecen de ninguno.

En términos de cobertura, durante el periodo 2005-2012 se ve que la tasa de matrícula no equivale a la totalidad de la población y la deserción escolar incrementa al pasar de primaria a secundaria. Como consecuencia, un gran porcentaje de la población no completa los estudios (Ministerio de Educación, 2012). Ucayali, Loreto y Junín mantienen los menores índices de competitividad en relación a la matrícula escolar nivel primaria.

En cuanto a infraestructura de salud, la actual cobertura del Estado en Centros de Salud no alcanza a cubrir la demanda efectiva existente. Los hospitales se encuentran ubicados principalmente en las zonas urbanas del país (90%). El resto se distribuye en zonas rurales (3%), y en zonas urbano-marginales (7%).

¹⁰¹ Lima Metropolitana, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Tumbes y Ucayali.

En las zonas rurales, la infraestructura es principalmente compuesta de centros y puestos de salud, los cuales brindan atención primaria. Según las estadísticas más recientes del MINSA, 21 regiones cuentan con menos de un centro de salud por cada mil habitantes. No se ha visto progreso en la disponibilidad de camas hospitalarias, manteniéndose al mismo nivel del 2004.

En cuanto a saneamiento, el Perú cuenta con la tasa más baja de acceso a fuentes mejoradas de agua en América Latina. Asimismo, existe un contraste urbano rural, ya que en el año 2012 el 50.7% de las zonas rurales carecían de abastecimiento de agua y el 86.7% de acceso a saneamiento. En el ámbito urbano, Ucayali y Tumbes cuentan con el menor grado de cobertura. En el ámbito rural, Ucayali y Ayacucho cuentan con una disponibilidad prácticamente nula. La calidad de esta infraestructura y del agua que proporcionan es muy baja. De igual manera, la cobertura de agua y desagüe es insuficiente para la población, cerca del 30% no cuenta con red pública dentro de sus hogares. Los departamentos de la selva, Amazonas y Loreto, presentan limitaciones en el servicio; contrario con sus pares costeros, Lima, Moquegua y Tacna encabezan el índice de competitividad en relación a cobertura de agua (Instituto Peruano de Economía, 2012).

Se puede constatar que la disponibilidad de mayores recursos para la inversión no ha significado una considerable reducción de brechas de acceso a distintos servicios básicos, donde se nota un claro contraste en el acceso a servicios básicos en zonas rurales en comparación con el nivel nacional. Así, el Perú sigue enfrentando una importante desigualdad en la condición de vida de sus habitantes y significativas brechas en el acceso a servicios públicos de calidad.

C) DISPOSICIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL NECESARIA PARA PROMOVER LA INVERSIÓN.

En términos generales, la brecha total de infraestructura para el periodo 2012-2021 se estima alrededor de US\$ 87.975 millones, aproximadamente el 33% del PBI proyectado para este periodo. Según el análisis presentado en el capítulo de Inversión Descentralizada, la inversión en infraestructura

en el Perú (carreteras, agua, saneamiento, riego, electricidad, cárceles, ferrocarriles, salud y educación) se ha incrementado en los últimos años. Por ejemplo, entre el 2005 y 2011, del acceso a redes eléctricas incrementó en 15%, el acceso a desagüe en 10% y el acceso a agua potable en 8%. Sin embargo, estas cifras agregadas esconden las brechas existentes entre las regiones. Las regiones ubicadas en la costa cuentan con los niveles más altos en términos de disponibilidad de infraestructura, mientras que los departamentos de la Selva (Loreto, Amazonas, Madre de Dios y Ucayali) y algunos de la Sierra (Huánuco, Ayacucho, Huanavelica, Pasco y Junín) cuentan con niveles muy por debajo del promedio nacional.

D) REDISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS RECURSOS DEL ESTADO.

La distribución de los recursos del Estado no ha sido equitativa. Las reglas de repartición establecidas en la Ley del Canon y el incremento repentino en el precio de los *commodities* han sido los principales causantes de disparidades entre y dentro de los departamentos. Por ende, se puede decir que, en términos generales, la distribución inequitativa de recursos del Estado se debe en gran parte a factores exógenos al proceso de descentralización.

Con el objetivo de compensar a las municipalidades que carecen de recursos suficientes, el objetivo de FONCOMUN es fomentar la inversión en las zonas más deprimidas del país mediante un criterio redistributivo. El análisis demuestra que el FONCOMUN no logra nivelar las disparidades en disponibilidad de recursos. Si bien se les otorga a las municipales un mayor monto per cápita a los municipios con un mayor índice de pobreza, el FONCOMUN no toma en cuenta las transferencias por otras fuentes –principalmente Canon– lo que hace que su contribución tenga poco efecto en reducir las diferencias entre departamentos y tampoco toma en cuenta variables relevantes para la nivelación de departamentos, como lo es el costo del cierre de brechas en cada uno.

E) POTENCIACIÓN DEL FINANCIAMIENTO REGIONAL Y LOCAL.

Al igual que otros objetivos, no se precisa con exactitud lo que se debería medir. Por lo que se ha decidido abordar este objetivo desde un enfoque de suficiencia presupuestaria y de recaudación.

El Decreto Legislativo N° 955 dispuso dos etapas para la descentralización fiscal. La primera comprendía la asignación de recursos por medio de dos fuentes: las transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno Nacional hacia los gobiernos sub nacionales, y la asignación de recursos del FONCOR. La segunda etapa, supeditada a la conformación de regiones, comprendía además de las transferencias presupuestales, la asignación del 50% de los ingresos recolectados por IGV, IPM, IRPM e ISC en cada región excepto Lima Metropolitana y Callao. La premisa en ambas etapas era que los recursos asignados debían corresponder a las competencias que irían asumiendo los gobiernos descentralizados. En otras palabras, los recursos debían ser suficientes para cubrir los nuevos gastos que afrontarían las regiones.

En el tema de suficiencia presupuestaria, las competencias transferidas no incluyeron los recursos materiales, humanos y presupuestales vinculados a cada una de las funciones a ser transferidas, contrario a lo que se había establecido en la Ley del Sistema de Acreditación y su Reglamento. El problema de la falta de recursos adecuados para ejercer las funciones a nivel descentralizado se agudizó. Esto ha traído como consecuencia que se transfieran funciones a gobiernos descentralizados que no cuentan con la capacidad suficiente para su gestión, lo cual repercute negativamente en la prestación de servicios a la población.

En cuanto a la recaudación, la segunda etapa de la descentralización nunca se implementó, ya que en el referéndum del 2005 la población no aprobó la conformación de ninguna región. Por ende, solo los gobiernos locales cuentan con la facultad de administrar y recaudar los tributos de su competencia, la que proviene de la Ley Orgánica de Municipalidades, mientras que los gobiernos regionales solo participan en la recaudación de impuestos

EL ESTADO VIENE REALIZANDO ESFUERZOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL CON EL OBJETIVO DE QUE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEAN EFICIENTES, CON COSTOS RACIONALES Y CON UN ENFOQUE DE SERVICIO ÓPTIMO AL CIUDADANO.

nacionales y no cuentan con fuentes de ingresos propios. La capacidad de recaudación de las municipalidades se encuentra por debajo de su potencial y está altamente concentrada en pocos municipios. El potencial de recaudación varía mucho entre departamentos. Como se observa en el mapa tributario elaborado por la ANGR. Una vez comparado con el gasto público descentralizado, se nota que solo cinco departamentos cuentan con superávit fiscal que les permitiría financiar los gastos que implicaran las funciones que podrían asumir. Así, se puede llegar a dos conclusiones: (1) que la gran mayoría de departamentos no se encuentra en una posición que les permita financiar sus gastos con sus ingresos, y (2) que un sistema en donde los ingresos son completamente descentralizados crearía fuertes desequilibrios fiscales.

4.9.3. Nivel Administrativo

A) MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LOS PROCESOS Y SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN QUE ASEGUREN LA ADECUADA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Los sistemas administrativos continúan desarticulados, complejos e indiferentes a la heterogeneidad de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, lo cual dificulta el cumplimiento de las normas en el interior del país. Por ello, los esfuerzos de los funcionarios se concentran en tratar de cumplir con la normatividad administrativa en vez de buscar soluciones que brinden mayor satisfacción del ciudadano en la provisión de los servicios públicos.

Ante esta problemática, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 publicada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, en concordancia con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, ha establecido que los entes rectores de los sistemas administrativos deben desarrollar un Plan de Modernización del sistema. Esta modernización debe considerar un equilibrio entre control y flexibilidad del accionar del funcionario público, la implementación de herramientas de gestión acordes a la heterogeneidad de las entidades públicas, la simplificación y difusión de la normativa existente del sistema la asistencia técnica para su correcta implementación y la articulación con los demás sistemas administrativos.

Se deben resaltar los esfuerzos de la Dirección General de Política de Inversiones (DGPI) que ha venido mejorando de manera continua el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Se ha logrado simplificar y adecuar la normatividad a las diferentes situaciones y particularidades de los gobiernos sub nacionales. Asimismo, se han desarrollado guías instructivas sobre la formulación y evaluación de los proyectos. Finalmente, se ha desarrollado un aplicativo a nivel nacional a fin de facilitar el registro y la gestión de los proyectos de inversión que son declarados viables.

B) SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES EN LAS DEPENDENCIAS PÚBLICAS.

El Estado viene realizando esfuerzos de reforma administrativa e institucional con el objetivo de que los procedimientos administrativos sean eficientes, con costos racionales y con un enfoque de servicio óptimo al ciudadano. En marzo del 2007, el Estado estableció las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las Entidades del Gobierno Nacional, cuya décima política se relaciona a la simplificación administrativa. En el año 2008, el Estado sentó las bases para determinar la política de simplificación administrativa, a la par de la atención de las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley de Silencio Administrativo, la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento, entre otras. En este contexto, se impulsó la estrategia TRAMIFÁCIL a fin de ampliar la cobertura de aplicación de los procesos de simplificación de trámites a la obtención de licencias de funcionamiento en las municipalidades.

En el 2010 se materializó la formulación y publicación de la Política Nacional de Simplificación Administrativa por parte de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta política establece los principios, objetivos y estrategias a seguir en simplificación administrativa, a fin de orientar la actuación de las entidades públicas para que brinden trámites y servicios administrativos eficientes, de calidad y oportunos, poniendo énfasis en la optimización de procesos.

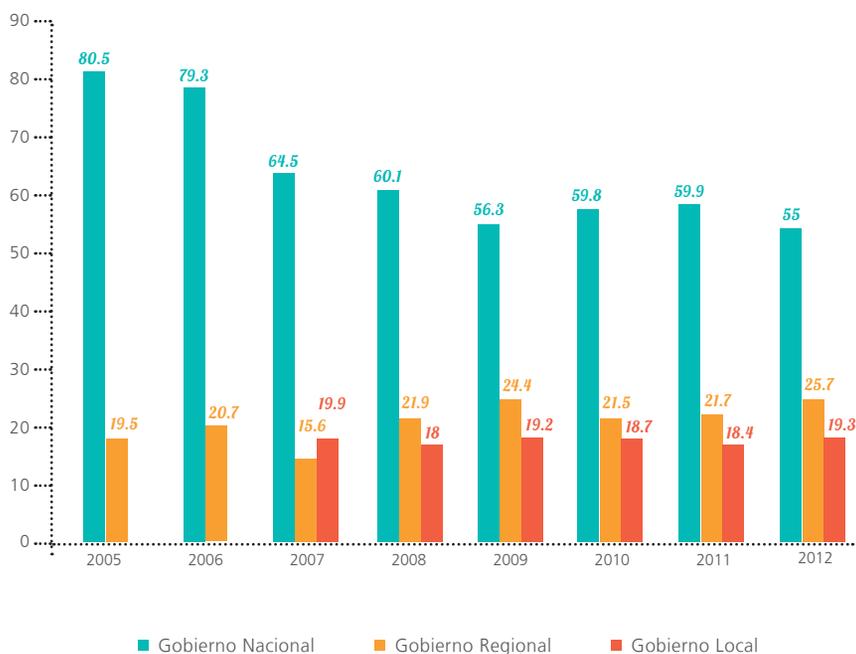
C) ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS QUE EVITE LA INNECESARIA DUPLICIDAD DE FUNCIONES Y RECURSOS Y LA ELUSIÓN DE RESPONSABILIDADES EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS.

La delimitación de competencias y distribución de funciones contemplada en la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo es confusa. Los ministerios no han tenido la capacidad de asignar las competencias para una eficiente gestión en los distintos niveles de gobierno a través de un análisis de cadena de valor de los procesos. Hasta el día de hoy, solo dos ministerios con competencias compartidas tienen aprobadas sus matrices, pero la delimitación de competencias y distribución de funciones aun son muy generales. La falta de elaboración de estas matrices ha generado una duplicidad de funciones y, en ciertos casos, una elusión de responsabilidades en la prestación de servicios. Un claro ejemplo es el de la gestión y administración del proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, citada en el capítulo anterior. Esta competencia corresponde a los gobiernos regionales, pero en Arequipa sigue siendo manejada por COFOPRI.

D) DESCENTRALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

Los gobiernos regionales y locales han ido manejando cada año una mayor parte del presupuesto público. Como se puede ver en las siguientes dos tablas, el porcentaje del presupuesto que maneja el Gobierno Nacional ha ido disminuyendo desde el inicio del proceso.

GRÁFICO 39:
PIM POR NIVEL DE GOBIERNO
2004 - 2012 (% DEL TOTAL)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

E) PRESERVACIÓN DEL EQUILIBRIO FISCAL.

A pesar de que el proceso de descentralización no fue gradual, se ha logrado preservar el equilibrio fiscal gracias a los ‘candados fiscales’ establecidos en el Decreto Legislativo N° 955. El temor del desequilibrio fiscal surgió por las experiencias en Brasil, Argentina y Colombia, en donde la descentralización causó crisis fiscales por el mayor gasto y endeudamiento de los gobiernos sub nacionales. Precisamente para asegurar la estabilidad macroeconómica, la Ley de Descentralización Fiscal fijó las condiciones para el endeudamiento de los gobiernos sub nacionales. Con reglas tan estrictas, el

endeudamiento nunca jugó un papel significativo en el presupuesto de los gobiernos sub nacionales.

4.9.4. Nivel Social

A) EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN ORIENTADAS A FORJAR UN CAPITAL HUMANO, LA COMPETITIVIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL.

Si bien las normas diseñadas desde el año 2002 reconocen que el desarrollo de capacidades para la competitividad nacional e internacional va más allá de la formación de las personas, las acciones en torno al desarrollo de capacidades se han enfocado fundamentalmente en capacitaciones. Esto implica que el enfoque ha estado en los individuos antes que en las instituciones. Asimismo, las acciones de capacitación han sido aisladas, poco coordinadas y no han respondido a un objetivo común. En este marco, el desarrollo de capacidades ha sido una de las principales debilidades del proceso y aún queda una agenda pendiente para su implementación, de manera sistemática, organizada y estratégica.

B) PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TODAS SUS FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y CONTROL SOCIAL.

Durante el proceso de descentralización se han instituido los siguientes mecanismos de participación ciudadana y control social:

TABLA 34:
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
Y CONTROL SOCIAL

Democracia Representativa	Democracia Participativa	Democracia Directa
<ul style="list-style-type: none"> • Elección de autoridades en los tres niveles de gobierno. • Libertad de asociación en organizaciones políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de desarrollo concertado. • Presupuesto participativo. • Consejos de coordinación regional y local. • Portales de transparencia. • Audiencias de rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos de participación: iniciativa de reforma constitucional, iniciativa legislativa y referéndum. • Control ciudadano: revocatoria y remoción de autoridades y demanda de rendición de cuentas.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

C) INCORPORAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS, RECONOCIENDO LA INTERCULTURALIDAD Y SUPERANDO TODA CLASE DE EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

Desde el año 2006, se comenzó a aplicar la cuota a las comunidades nativas y pueblos originarios, la cual establece que la lista de postulantes a las elecciones regionales y municipales debe contar con al menos 15% de representantes de estas comunidades. Los datos del Jurado Nacional de Elecciones permiten observar que el número de representantes de las comunidades nativas electos –principalmente en el órgano fiscalizador legislativo- se ha incrementado.

TABLA 35:
PARTICIPACIÓN DE REPRESENTANTES DE COMUNIDADES
NATIVAS EN LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES

	2006		2010	
	Candidatos	Electos	Candidatos	Electos
Elecciones regionales				
Presidente	0	0	0	0
Consejero	155	12	258	14
Elecciones provinciales				
Alcalde	1	0	0	0
Regidor	450	14	482	34

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, 2012.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

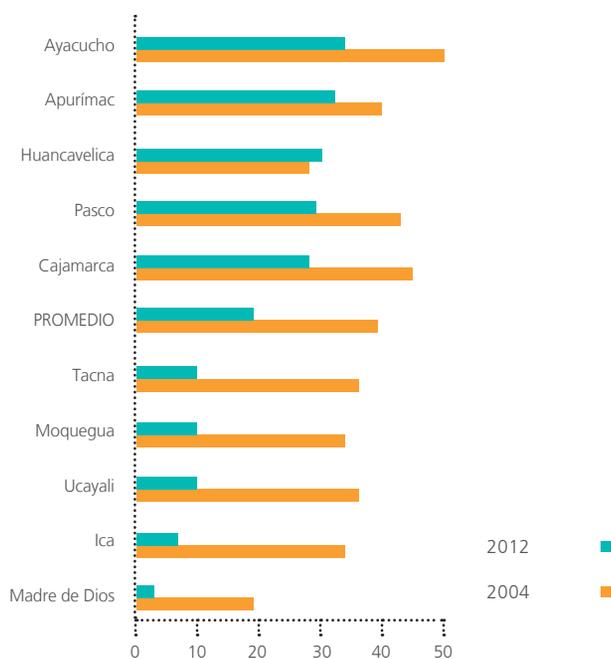
Adicionalmente, la implementación de los mecanismos de democracia participativa ha ofrecido un espacio abierto para la participación de comunidades campesinas y nativas en la gestión de las autoridades.

D) PROMOVER EL DESARROLLO HUMANO Y LA MEJORA PROGRESIVA Y SOSTENIDA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.

El crecimiento sostenido ha ocasionado que el Índice de Desarrollo Humano (IDH), un indicador que mide el avance del país en la capacidad humana básica (longevidad, nivel educacional y nivel de vida), ha pasado de representar, a nivel nacional, 0.67 a en el 2002, a 0.73 en el 2012. Esto coloca al Perú en el puesto 77 de 186 países.

La tasa de pobreza ha disminuido considerablemente durante el periodo de la descentralización. Como se apreciar, esta reducción no ha sido equitativa en todo el país y existen grandes disparidades entre departamentos. Al 2012, Madre de Dios tiene la tasa de pobreza más baja del país (1.7) mientras que Ayacucho (32.9) y Apurímac (32.5) cuentan con las tasas más altas.

GRÁFICO 40:
TASA DE POBREZA 2004 - 2012
POR DEPARTAMENTO



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012.

Elaboración AC Pública – **APOYO Consultoría.**

Como se puede apreciar, los departamentos que más han avanzado se encuentran en la región costera. Según un estudio de Apoyo Consultoría, dos tercios de la reducción en pobreza se atribuyen al crecimiento económico y solo un tercio a la redistribución económica.







Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Recomendaciones específicas

Reforma institucional para una gestión descentralizada

Conclusión A. Es recomendable realizar un inventario de los servicios que los ciudadanos demandan del Estado, diseñar sus respectivas cadenas de valor siguiendo un enfoque en resultados y la teoría del valor por dinero, estimar los costos unitarios, y finalmente distribuir las responsabilidades según ciertos criterios tales como grado de especialización, economías de escala, principio de subsidiaridad, entre otros. Se debe tomar en cuenta el mecanismo de Presupuesto por Resultados como una de las mejores prácticas del Estado peruano para ligar la optimización de las cadenas de valor con la asignación de recursos. Todo ello debe servir para determinar, de manera permanente, la capacidad efectiva de cada una de las entidades; cuál está más cerca de la población objetivo; cuál es la escala adecuada que permita acceder al costo unitario más bajo; y cuál es la medida de los recursos necesarios para la provisión de los bienes y servicios. Solo así se podrá retomar, sobre la base de lo que se ha avanzado, el proceso de acreditación que permitirá realizar una transferencia de competencias y funciones ordenada, de manera gradual y acompañada de los recursos necesarios.

Conclusión B. Resulta necesario que los rectores de los sistemas funcionales y administrativos establezcan incentivos y mecanismos para hacer cumplir las políticas nacionales en todas las entidades de los tres niveles de gobierno. Entre estos incentivos y mecanismos destacan: bonos de desempeño; programas de incentivos municipales; asignación de fondos con recursos determinados; programas integrales de desarrollo de capacidades; manuales de procesos y procedimientos; estandarización de productos y procesos; cambio cultural; estandarización de valores; y procesos de estandarización de conocimiento.

Por otro lado, los rectores de los sistemas funcionales y administrativos deben fiscalizar el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, evaluando la posibilidad de ejercer su rol sancionador. Para ello, es recomendable realizar un análisis que permita el desarrollo de mecanismos legales, institucionales y organizacionales para el ejercicio de la vigilancia, fiscalización, control interno y sanción a los funcionarios públicos de las entidades de los tres niveles de gobierno que incumplan las políticas y normas que son de cumplimiento obligatorio. Los entes rectores deben tipificar las faltas, establecer las respectivas sanciones y determinar un debido proceso para la defensa.

Solo así se podrá mantener el carácter unitario y descentralizado del país. No se debe entender la autonomía de los gobiernos sub nacionales como una autarquía, sino como el derecho y la capacidad efectiva de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia enmarcado en las políticas nacionales, tal como lo establece el artículo 8 de la Ley de Bases de la Descentralización.

Debido al carácter unitario y descentralizado, los entes rectores de los sistemas funcionales y administrativos no deben optar por estrategias orientadas a centralizar lo ya transferido, sino por fortalecer a los gobiernos sub nacionales. El carácter unitario hace indispensable identificar la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos sub nacionales a fin de asumir la temporalmente la gestión de las competencias transferidas en aquellas entidades que no estuvieren en condiciones de ejercerlas. Para ello, se recomienda realizar un Programa Integral de Desarrollo de Capacidades a cargo de la Secretaría de Descentralización o la entidad que haga sus veces. De otro lado, el carácter descentralizado determina que a aquel gobierno sub nacional que cuente con la capacidad de gestión efectiva, se le transfieran las competencias correspondientes, acompañadas de los recursos y de un programa permanente de desarrollo de capacidades.

Conclusión C. Resulta necesario simplificar, armonizar y redactar la normativa de los sistemas administrativos de modo tal que sea lo suficientemente general para que la diversidad de las entidades públicas puedan adecuarla

RESULTA NECESARIA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA ÚNICO DE PLANEAMIENTO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, QUE ABARQUE A LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO Y A LOS TRES PODERES DEL ESTADO, BAJO LA RECTORÍA DEL CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN).

a sus particularidades. Además, esta debe ser difundida a través de Textos Únicos Ordenados (TUOs) en lenguaje amigable. Posteriormente, esa normativa debe traducirse en manuales de procesos y procedimientos en formato claro y sencillo. El funcionario debe sentir la seguridad de que si hace todo lo que dice el manual y tal como lo dice, va a estar cumpliendo con la ley y sabrá las consecuencias de sus actos si lo incumple. En este sentido, las acciones de control sobre cumplimiento de la legalidad deben ser efectuadas sobre estos manuales. Deben ser los rectores de los sistemas administrativos y la Contraloría los responsables de verificar que los manuales reflejen estrictamente lo que establece la ley. El comité técnico de articulación y mejora continua de sistemas administrativos, que se ha recomendado crear, deberá ser el responsable de actualizar la normativa, aprobar las nuevas normas y los nuevos manuales.

Conclusión D. Resulta necesaria la creación de un sistema único de planeamiento, seguimiento y evaluación, que abarque a los tres niveles de gobierno y a los tres poderes del Estado, bajo la rectoría del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Este último debe estar articulado con el sistema de presupuesto y el de inversiones y debiera seguir el mismo mecanismo de Presupuesto por Resultados.

Conclusión E. Resulta conveniente modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de que exprese, de manera explícita, las facultades, criterios y reglas mínimas a ser respetadas, para que cada gobierno regional pueda hacer las modificaciones necesarias en su estructura institucional.

Conducción del proceso, articulación y coordinación para la gestión descentralizada

Conclusión A. La Secretaría de Gestión Pública tiene la responsabilidad de que se siga lo establecido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, la cual determina que el Gobierno Nacional y sus instancias deben asumir su rol rector y fortalecer sus capacidades de planeamiento, formulación de políticas nacionales, y seguimiento y evaluación de resultados, para que los gobiernos sub nacionales puedan cumplir con sus respectivas competencias. Asimismo, los gobiernos sub nacionales deben participar activamente, en conjunto con los entes rectores nacionales, en el diseño, gestión y evaluación de los programas, proyectos y actividades de su competencia, enmarcado en las políticas nacionales y en las prioridades específicas de los ciudadanos de su circunscripción.

Para asegurar que todas las instancias del Estado planifiquen y ejecuten sus acciones de manera articulada, tanto en el ámbito sectorial-territorial y de los sistemas administrativos, como en el ámbito intergubernamental, es necesaria la optimización de las cadenas de valor de las intervenciones, y que a partir de ésta, se determine claramente los responsables de las diferentes competencias y funciones.

Un claro ejemplo de articulación son los programas presupuestales de la estrategia Presupuesto por Resultados; una de las mejores prácticas del Estado peruano ya que permite una mayor articulación del presupuesto con las políticas públicas y prioridades nacionales, y entre éstas y los objetivos estratégicos y operativos de todas las entidades en los tres niveles de gobierno. Según lo establece la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, el Presupuesto por Resultados resulta ser una adecuada estrategia de priorización y de transparencia en la información que permite identificar a la población objetivo o beneficiaria en un área de intervención, y vincularla con los productos y resultados que las entidades proveerán para satisfacer tales demandas. Una gestión presupuestal orientada a resultados facilita el cierre de brechas de calidad y cobertura, con mayor eficiencia económica, manteniendo el equilibrio fiscal y fortaleciendo la articulación de todas las funciones de las entidades públicas de todo el territorio nacional.

Conclusión B. Se recomienda evaluar la fusión de la Secretaría de Descentralización con la Secretaría de Gestión Pública y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y transformarlas en un organismo con autonomía funcional y administrativa como lo era el Consejo Nacional de Descentralización. Esta nueva entidad debería ser el Organismo Rector del Sistema Administrativo de Modernización y Descentralización del Estado y sería recomendable que se encuentre articulado orgánica y funcionalmente con los sistemas de presupuesto e inversión pública. La Oficina de Gerencia y Presupuesto de Estados Unidos de América (OMB por sus siglas en inglés) es un claro ejemplo de que la gestión administrativa, en un Estado presidencialista como el Perú, debe ir ligada estrechamente con la programación del presupuesto, la cual en el caso peruano corresponde a la Dirección General de Presupuesto Público del Vice Ministerio de Hacienda.

Conclusión C. Se recomienda realizar un estudio en base a evidencia de todos los mecanismos de diálogo y participación con los niveles sub nacionales a fin de determinar las principales oportunidades de mejora en cuanto al marco legal y arreglo institucional en el establecimiento de la políticas nacionales de cumplimiento obligatorio en los tres niveles de gobierno. Para ello se puede aprovechar la existencia de instituciones como la ANGR, AMPE y REMURPE y evaluar si se pueden destinar recursos públicos para empoderarlas a fin de que sean el vehículo de diálogo. Paralelamente, de constituirse el organismo con autonomía funcional y administrativa conductor del proceso de descentralización, este también podría contar, dentro de su asamblea y consejo directivo, con representantes de los gobiernos sub nacionales.

Fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada

Conclusión A. Los órganos rectores deben evaluar las competencias y funciones repartidas entre los tres niveles de gobierno, asegurándose que estas aporten valor a las políticas que tienen a su cargo. Asimismo, estas competencias y funciones deben ser costeadas, de forma tal que el rendimiento de cuentas sea más transparente.

Conclusión B. Los órganos rectores deben identificar las capacidades efectivas de los gobiernos sub nacionales mediante la realización de una certifi-

cación expost, sobre la base de la cual puedan diseñarse políticas acordes a las capacidades existentes y faltantes, así como determinar si las competencias y funciones encargadas a los gobiernos sub nacionales son o no acordes con sus capacidades.

En el caso de que las competencias y/o funciones no puedan ser asumidas por un gobierno sub nacional debido a limitaciones en sus capacidades o por conveniencia por la existencia de economías de escala, debe considerarse el adoptar estrategias en las cuales un nivel de gobierno superior o un conjunto de entidades puedan temporalmente encargarse de dichas tareas. Las mancomunidades y las Juntas de Coordinación Interregional serían instrumentos aplicables para este fin. Paralelamente, deberá trabajarse en el cierre de la brecha de capacidades de la entidad en cuestión.

Conclusión C. Elaborar los planes de desarrollo de capacidades sobre la base de un diagnóstico de brechas de capacidades en todos los niveles de la cadena de valor de las entidades públicas. El desarrollo de capacidades debe enfocarse según los resultados que las entidades buscan.

Asimismo, es necesario generar indicadores medibles de las capacidades de las entidades públicas, a ser publicados periódicamente y ser utilizados para la definición de responsables de las diversas competencias y funciones.

Conclusión D. Promover una clarificación de las políticas, normas y directivas que facilite la puesta en práctica de la normativa, reduciendo costos de transacción y coordinación. Dentro de cada institución, debe haber una adecuada comunicación, jerarquías claras, estandarización de procesos y productos, protocolos de procedimientos, resultados y una cultura de mejora continua.

Asimismo, es necesario generar un sistema de gestión del conocimiento que permita identificar y compartir las mejores prácticas, ahorrar esfuerzos en búsqueda de nuevas soluciones y no repetir errores en el proceso. Una opción para ello es la implementación de una plataforma virtual que integre manuales, protocolos, mejores prácticas, errores y consultas frecuentes.

En lo referente al manejo de los recursos humanos, se recomienda continuar y fortalecer el trabajo de SERVIR para el diseño de un sistema integral

de gestión del personal que permita capitalizar el recurso humano. Dicho sistema debe incluir protocolos para la formación de perfiles del personal e indicadores medibles que permitan aproximar sus capacidades y evaluar su desempeño.

Finalmente, es primordial mejorar la coordinación entre SERVIR y la Secretaría de Descentralización o la entidad resultante de la evaluación de la fusión de ésta con la Secretaría de Gestión Pública y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. Esta entidad debe trabajar sus acciones en torno al desarrollo de capacidades en función a los lineamientos emitidos de SERVIR, ente rector en este tema.

Financiamiento para la gestión descentralizada y descentralización fiscal

Conclusión A. Se recomienda abordar esta debilidad mediante la clarificación y delimitación de funciones y competencias partiendo de la cadena de valor de los servicios públicos. A partir de allí, se puede concebir en forma más clara las funciones que cada nivel de gobierno debe cumplir, no como unidades aisladas, sino como un conjunto articulado de responsabilidades específicas. Esto resultaría en una mejora en el proceso de rendición de cuentas, evitaría la duplicación de esfuerzos y recursos financieros, y fortalecería el *accountability* de los gobiernos responsables.

Conclusión B. Se recomienda costear la provisión de los servicios públicos tomando en cuenta las heterogeneidades en los gobiernos sub nacionales. El costeo de funciones debería ser una parte integral de la asignación del gasto.

Conclusión C. Idealmente se recomendaría que se mejoren las reglas de repartición del Canon en base a criterios redistributivos. Sin embargo, se reconoce que es un tema políticamente sensible y poco factible, dada la disposición de aquellos departamentos y localidades a ceder o compartir estos ingresos.

Conclusión D. Se recomienda que se reconsideren los criterios de distribución del FONCOMUN para que logre cumplir de mejor manera su propósito.

EN CUANTO A LA ORIENTACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE METAS, SE RECOMIENDA PROMOVER INTERVENCIONES ORIENTADAS A RESULTADOS, MIGRANDO DEL ENFOQUE INERCIAL DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS HACIA LA DE PRODUCTOS Y RESULTADOS. PARA QUE SEA POSIBLE, LAS ENTIDADES DEBERÁN BUSCAR LA EVIDENCIA CONVINCENTE ACERCA DE LA MANERA COMO LAS INTERVENCIONES Y LOS PRODUCTOS QUE SE FINANCIAN LOGREN LOS RESULTADOS QUE BRINDEN LA MAYOR SATISFACCIÓN A LA POBLACIÓN.

Conclusión E. Para mejorar la asignación, independientemente de que se realice directa o indirectamente a los gobiernos regionales o locales, el MEF necesita disponer de información oportuna y precisa sobre (a) la calidad de la identificación de la demanda, (b) la calidad del diseño de las intervenciones (programas, proyectos) sobre los cuales se realiza la asignación y ejecución final, (c) la planificación y programación de su atención, y (d) el seguimiento y control de los recursos transferidos, por parte de los entes rectores de las políticas públicas.

Conclusión F. En cuanto a la predictibilidad, se recomienda introducir mecanismos de transferencias con reglas estables, predecibles y objetivas para dar mayor certidumbre a los gobiernos sub nacionales sobre el flujo de recursos para el cumplimiento de sus planes y funciones. Una mejor predictibilidad de recursos es esencial para la asignación y planeamiento eficiente de los recursos financieros. Los gobiernos sub nacionales deben contar con un marco referencial al menos para tres años consecutivos sobre la totalidad de recursos que podrían disponer, tanto para gasto corriente como para gasto de capital. Para eso, se debería articular la política de descentralización fiscal, política, social y económica, especialmente en las acciones de lucha contra la pobreza. Se debe evaluar mediante la metodología de costo-beneficio la asignación de recursos a programas. Asimismo, se debe solicitar al MEF que publique un marco presupuestal multianual de referencia, que asegure mayor predictibilidad sobre los recursos futuros.

En cuanto a la orientación al cumplimiento de metas, se recomienda promover intervenciones orientadas a resultados, migrando del enfoque inercial

de asignación de recursos hacia la de productos y resultados. Para que sea posible, las entidades deberán buscar la evidencia convincente acerca de la manera como las intervenciones y los productos que se financian logren los resultados que brinden la mayor satisfacción a la población. Adicionalmente, las entidades responsables de rendir cuentas sobre el desempeño del programa presupuestal deberán expresar con claridad los procesos a través de los cuales transformarán los insumos disponibles en aquellos productos que tendrán como resultado la mayor satisfacción del ciudadano.

Conclusión G. Se recomienda (a) desarrollar las capacidades del personal encargado de inversiones en los gobiernos sub nacionales mediante asistencia técnica; (b) abordar el problema de atomización de inversiones; (c) corregir el desfase entre el gasto de inversión y el gasto corriente; (d) asegurar que los costos de operación y mantenimiento se incluyan al comienzo de cada proyecto de inversión pública y (e) se utilicen todas las modalidades de ejecución de inversiones permitidas por la Ley.

Conclusión H. Se recomienda seguir impulsando y ampliando el número de programas desarrollados bajo el mecanismo de Presupuesto por Resultados.

Regionalización y ordenamiento territorial

Conclusión A. Es recomendable abandonar los esfuerzos para conformar macrorregiones y dar prioridad a la búsqueda de un Estado moderno descentralizado y al servicio del ciudadano, para lo cual, el órgano encargado de la descentralización deberá concentrarse en lograr que esta reforma mejore la calidad del gasto público y genere efectos multiplicadores a través de una inversión pública eficaz, eficiente, oportuna, predecible y transparente. La conformación de macrorregiones debe ser un proceso espontáneo que aparezca de abajo hacia arriba.

Democracia representativa y participación ciudadana

Conclusión A. Las reformas a la normativa de elecciones y de partidos políticos deben darse a la par, respondiendo a plan orientado a la mejora del sistema representativo, tomando en cuenta el impacto y la complemen-

tariedad de los cambios en cada ley. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que no es posible recuperar la legitimidad de los partidos políticos únicamente mediante reformas y leyes nuevas.

Conclusión B. Evaluar la efectividad de los actuales mecanismos formales de participación ciudadana para que el Estado cumpla con su rol de *responsiveness*. Debe considerarse como alternativa a la participación, otros mecanismos de consulta que recojan la demanda retroalimenten las decisiones gubernamentales. Se propone, por ejemplo, la realización de focus group, encuestas y talleres representativos que recojan las necesidades y prioridades de los ciudadanos y las sistematicen para que las autoridades usen la información en su toma de decisiones.

Por su parte, más allá de promover la participación para un mejor control ciudadano, es necesario un mayor enfoque hacia una mejor institucionalidad, que permita la viabilidad de la participación con la que ya se cuenta y fortalezca el sistema representativo.

Conclusión C. Para impulsar mejoras en el funcionamiento del presupuesto participativo, se recomiendan varios puntos:

- Consolidar el concepto del objetivo de este mecanismo, que resalta la importancia de la participación para definir órdenes de prioridad sobre una cartera de proyectos previamente declarados viables; es decir, proyectos que ya han implicado un estudio del problema y las soluciones más eficientes y efectivas.
- Fortalecer el proceso de articulación del presupuesto participativo con los planes de desarrollo concertado, de manera tal que sus prioridades respondan a un mismo objetivo estratégico y logren recoger la demanda, necesidades y prioridades de los ciudadanos.
- Fortalecer las capacidades de los equipos técnicos para la conducción de los procesos y organizar a los agentes participantes para identificar inversiones requeridas, auditar y monitorear el proceso y brindar información a la sociedad civil, de manera tal se logre comprender y aplicar lo establecido en los instructivos del MEF. Es importante cumplir con brindar un adecuado apoyo técnico a los agentes participantes, como

está previsto en la primera fase del proceso, de modo tal que su participación tenga una mayor incidencia.

- En el marco de la Programación Multianual del Gasto Público (PMGP), el MEF debe adecuar los manuales e instructivos para dar una perspectiva de mediano plazo al presupuesto participativo, con la finalidad de mejorar la calidad del proceso de identificación, priorización y planificación de proyectos, lo cual contribuirá a reducir la atomización y dispersión de las inversiones.
- Agregar un código especial en el SIAF que permita identificar el porcentaje del presupuesto institucional que atiende prioridades definidas mediante el presupuesto participativo y los proyectos derivados de este, de manera tal que sea más sencillo realizar seguimiento a la ejecución del presupuesto.
- Fortalecer los comités de vigilancia y los equipos técnicos y su independencia técnica frente a las autoridades municipales, de forma tal que sea posible exigir un mayor cumplimiento de los acuerdos de proyectos priorizados a las autoridades.

Respecto a los CCR y los CCL, es necesaria una evaluación sobre una muestra representativa de su funcionamiento, con el fin de mejorar su base legal, los fundamentos de la participación, su composición y los roles que se deben desempeñar, buscando generar incentivos para la participación de agentes como las universidades, los colegios profesionales y las cámaras de comercio.

Para la mejora en la rendición de cuentas, debe aprobarse un Manual de Rendición de Cuentas a la Población (RCP) donde se sintetice la base legal, las funciones y responsabilidades, los procesos, los plazos, el tipo de información, así como el mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento por parte de cada gobierno regional o local. Sobre la base de este manual, se diseñará un sistema de indicadores que permita publicar periódicamente un ranking sobre el cumplimiento de los elementos mínimos de la rendición de cuentas a la sociedad. Por otro lado, es necesario aclarar la competencia municipal en cuanto a la rendición de cuentas: si bien la Constitución establece que es su responsabilidad, la Ley Orgánica de Municipalidades no lo hace y, por ello, los niveles de cumplimiento a nivel municipal es considerablemente inferior al regional.

Finalmente, respecto a la normativa de transparencia y acceso a la información pública, la estandarización de contenidos de los portales de transparencia ha dado resultados positivos para el cumplimiento de los gobiernos regionales; sin embargo, debe ampliarse la supervisión de los niveles de cumplimiento de los gobiernos subnacionales en esta línea.

Conclusión D. Es necesario revisar y reformar la normatividad referente a la revocatoria y remoción de autoridades. Para ello, debe elaborarse un estudio donde se evidencien los costos y beneficios de la aplicación actual de este mecanismo.

Inversión Descentralizada

Conclusión A y B. Se recomienda que el Estado adopte un nuevo enfoque que asegure que los escasos recursos se utilicen de manera eficiente y eficaz, asegurando que la infraestructura se ponga en funcionamiento a fin de atender las demandas y brindarle la mayor satisfacción a la población por cada sol gastado (valor por dinero). Esto implica migrar de la provisión tradicional hacia esquemas que tengan una mayor participación del sector privado, de tal manera que permita al Estado aprovechar los recursos (financieros y de *expertise*) de una manera rápida, eficiente y sostenible.

Conclusión C. Se recomienda transformar el sistema de gestión de la inversión, operación y mantenimiento, mediante la promoción del empaquetamiento de estudios y proyectos (proyectos territoriales), las Obras por Impuestos y las Asociaciones Público-Privadas.

Conclusión D. Se recomienda implementar un nuevo enfoque orientado a garantizar una mínima calidad de servicios y asegurar los recursos necesarios para que la infraestructura construida pueda ponerse al servicio de la ciudadanía, que considere:

- Contar con el gasto corriente necesario para operar y mantener la infraestructura, mediante (a) una mayor eficiencia en el gasto corriente que permita liberar recursos para mantenimiento; (b) un mayor esfuerzo fiscal; y (c) mecanismos de ejecución de inversión que incorporen la operación y mantenimiento.

- Optar por ejecutar inversiones mediante Obras por Impuestos (Oxi) o Asociaciones Público-Privadas (APP). A través de la Ley N° 30056 publicada en julio del año 2013, se agilizó el mecanismo de Obras por Impuestos. Estas modificaciones permiten incluir la operación y el mantenimiento de la obra, al igual que combinar las modalidades de Oxi y APP. Junto con el Decreto Supremo N° 005-2013-EF que abrió paso a las Iniciativas Privadas Cofinanciadas, el Estado está dando señales de una tendencia emergente en el modelo de gasto: se quiere promover la participación privada en servicios públicos. La normativa ha facilitado que el privado se ocupe de la operación y mantenimiento de un servicio público.
- Asignar al Ministerio de Economía y Finanzas el desarrollo de mecanismos e incentivos para que las Regiones y Municipios empleen los contratos de concesión, los de gerencia o las tercerizaciones en el marco de ley de Asociaciones Público Privadas (APP), en lugar de que sólo utilicen los contratos de obra pública o la administración directa de las obras.

Conclusión E. En cuanto a la promoción de modalidades de ejecución de inversiones idóneas pero poco utilizadas se recomienda:

En el caso de las Obras por Impuestos se propone:

- Asignar al Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada (CEPRI) la potestad de seleccionar el supervisor de la obra con el fin de agilizar el proceso. Actualmente, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29230, el CEPRI se encarga de la organización y ejecución del proceso de selección hasta la otorgación de la Buena Pro. La Gerencia de Infraestructura es la encargada de seleccionar al supervisor. La actual división de competencias genera trabas en el proceso por razones políticas o gerenciales. Dar la potestad mencionada a la CEPRI aseguraría una gestión y control del proyecto más eficiente.
- Reglamentar la Ley N° 30056 “Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial”.
- Establecer mecanismos que asistan en la identificación de los costos que los financistas tendrían que incurrir para una adecuada gestión de los estudios y las obras por impuestos.

- Sincronizar el período de ejecución de obra, emisión de los Certificados de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL) y certificación de requisitos para CIPRL.

En el caso de las Asociaciones Público-Privadas se propone:

- Difundir el conocimiento sobre la APP y en especial la Iniciativa Privada Cofinanciada (IPC) que se desconocen frecuentemente en los gobiernos sub nacionales. PROINVERSION tiene el papel de promotor del sector privado en la infraestructura pública. Por ende, se recomienda a PROINVERSION instituir programas de asistencia técnica y asesoría a las regiones y municipios. Durante el desarrollo de capacidades, además de la transferencia de los conocimientos, PROINVERSION, entregaría los manuales de procesos, las guías y protocolos de trabajo, los modelos de bases y los modelos de contrato de APP.
- Reactivar el “Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones¹⁰²” (BOI) (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, 2011-2012) e incluir un incentivo monetario para los gobiernos distritales, provinciales y regionales que hagan uso de las APP para sus proyectos de inversión pública. La implementación de este bono de libre disponibilidad incentivará a que las autoridades prioricen la ejecución de proyectos orientados al cierre del déficit de infraestructura en servicios básicos de manera eficaz y sostenible mediante APP. De este modo, más gobiernos sub nacionales estarían dispuestas a usar esta modalidad.

Conclusión F. Se recomienda abordar la problemática de la inversión pública a nivel sub nacional en cada una de sus etapas.

Para la etapa de pre-inversión se recomienda:

- Optimizar la etapa de planeamiento mediante (a) una mejor identificación de brechas y el costo de cierre; (b) una mejor priorización de

¹⁰² El BOI formó parte de un conjunto de medidas urgentes para dinamizar la ejecución de los proyectos de inversión pública. Este mecanismo de incentivos consistió en transferir recursos a los gobiernos sub nacionales que cumplieron con un porcentaje de ejecución de su presupuesto en proyectos de inversión pública.

DIFUNDIR EL CONOCIMIENTO SOBRE LA APP Y EN ESPECIAL LA INICIATIVA PRIVADA COFINANCIADA (IPC) QUE SE DESCONOCEN FRECUENTEMENTE EN LOS GOBIERNOS SUB NACIONALES. PROINVERSION TIENE EL PAPEL DE PROMOTOR DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA. POR ENDE, SE RECOMIENDA A PROINVERSION INSTITUIR PROGRAMAS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y ASESORÍA A LAS REGIONES Y MUNICIPIOS.

proyectos; (c) un mejor conocimiento de modalidades alternativas de inversión pública; y (d) un cambio de enfoque hacia proyectos de mayor envergadura con un impacto social y económico más significativo.

- El cierre de brechas en acceso a servicios públicos requiere de un adecuado diagnóstico y selección de proyectos que se base en las necesidades de la población. Para ello se requiere brindar Asistencia Técnica al personal de los gobiernos sub nacionales con el fin de dotarlos con las capacidades necesarias para elaborar de manera técnica y objetiva una cartera de proyectos que fijen metas de cobertura y se orienten a su cierre. Como parte de la Asistencia Técnica se debe mejorar el conocimiento de todas las modalidades de inversión pública. Al momento, la mayoría de gobiernos sub nacionales desconocen los mecanismos, procesos y beneficios de la Asociación Público-Privada (APP) y la Obra por Impuestos (OxI). Por ende, no logran el cambio de enfoque hacia el “empaquetamiento” de proyectos de inversión pública proyectos de alta incidencia o envergadura.
- Crear mecanismos e incentivos que lleven a los funcionarios a ser más rigurosos y diligentes durante el proceso de formulación y evaluación de los proyectos de inversión. En esa línea, se recomienda profundizar los sistemas de incentivos positivos como el PMI Municipal, o castigos como no transferir fondos. Por otro lado, se podría establecer un mecanismo para priorizar inversiones que obligan a invertir en aquellas áreas de mayor importancia (ejem. educación, saneamiento, salud, carreteras, electrificación) dejando solo un porcentaje limitado de libre disponibilidad. La regla se iría flexibilizando en la medida que las áreas de más necesidad se vayan abordando.

- Regular adecuadamente los procesos y plazos de aprobación de los estudios de pre inversión relacionados. Para ello se recomienda crear mecanismos que faciliten la coordinación entre las unidades formula-doras y las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI), como es la evaluación concurrente. De ese modo se irían aprobando los estudios por etapas o fases, lo que aceleraría el proceso.

Para la etapa de inversión se recomienda:

- Mejorar los Términos de Referencia. En general, se encuentra que los términos de referencia para la contratación de estudios y las bases em-pleadas no son adecuados, de modo que no se contratan equipos pro-fesionales idóneos. Además, se debería crear una plataforma de gestión del conocimiento en la que se estandaricen los Términos de Referencia modelo para la contratación de los estudios de pre inversión junto con los expedientes técnicos; por tipo de proyecto y por tamaño de la inver-sión.
- Mejorar la regulación de la Administración Directa, en los casos que resulte necesario utilizar esta modalidad, obligando la aprobación del Expediente Técnico antes de iniciar las obras y permita comprometer todos los recursos una vez aprobado. De ese modo se facilita todo el proceso de programación financiera de los recursos y la logística de adquisición de los materiales al momento de iniciar las obras. Se podría mejorar el proceso de planificación y adquisición de materiales; asimis-mo se podría mejorar los sistemas de gestión y seguimiento y control del alcance, tiempo, costo, recursos, y calidad de las inversiones.
- Mejorar la ejecución por Contrata, en los casos que resulte necesario utilizar esta modalidad, promoviendo el empaquetamiento de contra-tos; la generación y promoción de trabajo local; y la mayor oferta de empresas formales e integrales. Por ejemplo, se podría dejar 6 estudios de factibilidad en los que se empaquetan todas las inversiones neces-arias (durante los próximos 5 años) para la mejora de la calidad de vida de las poblaciones de las áreas de influencia de las Regiones.

Para la etapa de post-inversión se recomienda:

- Incorporar en INFObras un componente que provea información y seguimiento después de que el proyecto sea completado. Debería desarrollarse un tablero de indicadores que permitan un adecuado seguimiento y monitoreo de cumplimiento del alcance, tiempo, costo y calidad de las inversiones a lo largo de todo el ciclo del proceso de inversión pública.

5.2. Conclusiones y recomendaciones generales

Sobre el proceso de transferencia por etapas, en forma progresiva y ordenada

A pesar de lo que se estableció en el marco legal, los ministerios no tuvieron la capacidad de organizar y ordenar las competencias y funciones para una eficiente gestión de los distintos niveles de gobierno ya que éstos no hicieron un análisis cuidadoso de las cadenas de valor.

Adicionalmente, la descentralización no fue llevada a cabo según lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Bases de la Descentralización, el cual determinaba que el proceso debería haber sido por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales (Ley de Bases de la Descentralización, 2002). Por el contrario, fue un proceso acelerado y el sistema de acreditación fue un formalismo más que un mecanismo eficiente para identificar de manera adecuada las verdaderas brechas de capacidad que existían en las regiones y municipios. Los ministerios no desarrollaron un plan integral de fortalecimiento de capacidades; este se entendió sólo como un plan de capacitación, que no ha sido permanente tal como el proceso de descentralización lo amerita. Como consecuencia de ello, los gobiernos sub nacionales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias sin los recursos necesarios ni las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios. El problema central radica en que, a 10 años de iniciado el proceso de descentralización, las regiones y municipios no cuentan con las capacidades de gobierno y de gerencia para proveer a los ciudadanos los bienes y servicios que ellos demandan.

Según el artículo 14 de la Ley de Bases de la Descentralización, el proceso de descentralización tendría que haber sido llevado a cabo conforme a los siguientes principios: i) *susidiariedad*: para evitar la duplicidad y superposición de funciones, el nivel de gobierno más cercano a la población debería haber ejercido la competencia o función, siempre que fuera más eficiente que los otros niveles; ii) *selectividad y proporcionalidad*: tendría que haber tomado en cuenta “la capacidad de gestión efectiva” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002), del gobierno regional o local; la misma que debió ser definida “con criterios técnicos y objetivos” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002); iii) *provisión*: la transferencia de competencias y funciones debería haber estado acompañada de los recursos humanos, financieros, técnicos, y materiales necesarios para garantizarle al ciudadano el acceso a un determinado nivel de servicios, de manera continua; iv) *conurrencia*: los tres niveles de gobierno, “en el ejercicio de las competencias compartidas” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002), deberían haber buscado las mejores estrategias de trabajo conjunto, o la mejor manera de dividirse el trabajo, a fin de aprovechar las economías de escala y las externalidades positivas de la presencia de cada nivel de gobierno en un determinado territorio.

Ante ello, resulta necesario reorganizar todo el proceso de rectoría del gobierno central y el sistema de seguimiento y evaluación a fin de que las competencias y funciones transferidas cumplan con los principios enlistados en el párrafo anterior. Es decir, que el nivel de gobierno al que le hayan sido transferidas sea el que más cerca esté de la población, que cuente con capacidad efectiva¹⁰³ y que pueda proveer los bienes y servicios públicos aprovechando economías de escala y al menor costo unitario.

Para ello, se debe seguir la metodología de Presupuesto por Resultados, identificando cadenas de valor y trabajando con mecanismo de sanción e incentivos a fin de que se alineen las acciones de los tres niveles de gobierno. Un claro ejemplo de cómo funciona una cadena de valor es el del

¹⁰³ Entendida como las normas, las instituciones, el capital humano, el capital físico, los recursos tecnológicos, las guías y manuales de los procesos optimizados, los sistemas informáticos y de telecomunicaciones, los materiales y los presupuestos necesarios para la adecuada provisión de los bienes y servicios.

servicio de *vacunación*. El Ministerio de Salud es la entidad que determina las especificaciones generales de la vacuna a adquirir; además, administra la compra y distribución, con el fin de aprovechar las economías de escala. Los gobiernos regionales, a través de los establecimientos o redes de salud, formulan las solicitudes de compra y son los encargados de vacunar a los niños o adultos en su circunscripción, pero siguiendo los protocolos médicos aprobados por el Ministerio de Salud.

Una vez identificadas las cadenas de valor, se podrá determinar, de manera técnica y objetiva, el grado de capacidad efectiva que cada una de las entidades, regionales o locales requieren para hacerse cargo de la provisión de los bienes, servicios, regulación, o trámites, que les han sido transferidos.

Considerando el carácter *unitario y descentralizado* del Estado Peruano establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, resulta indispensable identificar y reforzar las capacidades de los gobiernos sub nacionales cuando sea necesario. El carácter unitario hace indispensable que se realice un procedimiento de determinación de la capacidad de gestión efectiva con la finalidad de identificar las brechas y los niveles de heterogeneidad en la aptitud de las regiones y municipios, y de ser necesario, intervenir temporalmente en la gestión de todas aquellas entidades que no estuvieren en condiciones de hacerse cargo de las competencias transferidas, mientras se desarrollan las capacidades *in situ* a través de un Programa Integral de Desarrollo de Capacidades.

Para ello, la Secretaría de Descentralización, o la entidad que haga sus veces, deberá coordinar con los ministerios u organismos del gobierno nacional el proceso de acompañamiento.

También resulta recomendable la creación de organismos técnicos especializados, como el caso del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que ha creado el Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) ante la problemática que enfrentaban las empresas prestadoras (EPS) de las diferentes jurisdicciones del país. El OTASS será el encargado de cautelar la ejecución de la política del ente rector en materia de administración para la prestación de servicios de saneamiento.

De otro lado, el carácter *descentralizado* determina que, a aquel gobierno regional o local que demuestre contar con la capacidad de gestión efectiva, se le debería transferir todas las competencias, acompañadas de los recursos y de un programa de desarrollo de capacidades. La estrategia no deberá orientarse a centralizar lo transferido sin distinguir las diferencias de capacidad de las entidades públicas, en los tres niveles de gobierno.

Para cumplir con el principio de concurrencia, se pueden probar estrategias similares a la adoptada por Alemania, que ha consistido en la creación de distintas categorías de municipios, entre el Estado Federal y el nivel municipal, encargadas temporalmente de ejercer aquellas funciones que aún no pueden ser adoptadas por un nivel inferior debido a limitaciones en las capacidades y a problemas de escala que no permitan acceder al menor costo unitario. En el caso peruano, se podría trabajar con las mancomunidades o las Juntas de Coordinación Interregional como instrumentos para buscar espacios con economías a escala. Esto sería aplicable para proyectos de electrificación, redes de comunicación, caminos departamentales y vecinales, en los que se puede trabajar con Asociaciones Público Privadas a fin de asegurar una mayor eficiencia del uso de recursos públicos.

Sobre el arreglo institucional que debió haber liderado el proceso

El proceso de descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para llegar al ciudadano. Este es, por lo tanto, un proceso técnico y político complejo que requiere de un arreglo institucional adecuado para implementarlo de manera gradual y convertirlo en *permanente, obligatorio, vinculante, continuo, irreversible, integral y democrático*.

Las leyes que regulan tanto el ordenamiento como el proceso de modernización y descentralización del Estado, reconocen que todas y cada una de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno pueden funcionar de manera independiente, con los grados de autonomía que establecen las normas que regulan sus competencias. Pero también, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo define el rol rector de los ministerios que cuentan con el instrumento de los Sistemas Funcionales y la misma ley establece el rol

LA SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN, O LA ENTIDAD QUE HAGA SUS VECES, DEBERÁ COORDINAR CON LOS MINISTERIOS U ORGANISMOS DEL GOBIERNO NACIONAL EL PROCESO DE ACOMPAÑAMIENTO. EL GOBIERNO CENTRAL HACE Y ENSEÑA A HACER; LAS REGIONES Y MUNICIPIOS APRENDEN A HACER HACIENDO.

rector de los Sistemas Administrativos con el propósito de que el Estado funcione como un todo coherente y articulado a fin de servir mejor al ciudadano, brindándole un nivel de satisfacción mayor al que este obtendría si cada entidad, gobierno regional o gobierno local lo atendiera de manera individual y de forma desarticulada.

De acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los ministerios, antes rectores de los sistemas funcionales, *“diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales”* (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2007). Según el artículo 23.1. de la misma ley, son responsables de *“formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno”* y deberán *“cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente”* (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2007). No obstante, no se ha terminado de desarrollar el marco legal e institucional para que se ejerza dicha capacidad sancionadora, por lo que resulta necesario que cada entidad tipifique sus infracciones e implemente mecanismos de sanción.

El arreglo institucional para impulsar la descentralización se debilitó, aún más de lo que estaba, cuando se disolvió el Consejo Nacional de Descentralización y se creó la Secretaría de Descentralización, la misma que carece de autonomía técnico-administrativa, política y económica.

En este contexto, el Estado peruano afronta el desafío de diseñar un arreglo institucional y organizacional que permita mejorar el *governance* del proceso de descentralización, pero como parte de y en el marco de la Política

Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. No es posible concebir un Estado al servicio del ciudadano, que brinde la mayor satisfacción por sol gastado y que por ende, se oriente a resultados, si no está descentralizado. Tenemos entonces que repensar el arreglo institucional y organizacional, el proceso político y administrativo de diseño, debate, aprobación, implementación, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión de conocimiento para la mejora continua de la Política Nacional de Modernización y Descentralización del Estado¹⁰⁴.

Para la implementación de la política de modernización y descentralización, se recomienda rediseñar el arreglo institucional y organizacional existente. Los entes rectores deben de formular los mecanismos e incentivos que armonicen los objetivos, intereses y conductas de todos los actores relevantes en el proceso.

En términos generales, el Poder Ejecutivo a través de los ministerios, sus organismos autónomos, sus sistemas funcionales, los sistemas administrativos, y la Presidencia del Consejo de Ministros mediante la Secretaría de Descentralización (antes el Consejo Nacional de Descentralización) no ha logrado organizarse de manera coherente. Uno de los principales problemas de fondo en el proceso de descentralización ha sido la falta de liderazgo y fiscalización de los entes rectores tanto en los temas funcionales o sustantivos de línea, como en los temas administrativos. Esto ha generado espacios y situaciones en las que algunas autoridades regionales y locales han cuestionado la autoridad central y el principio de unidad del país. Un claro ejemplo es el otorgamiento de concesiones mineras - clara competencia del Gobierno Central - pero que algunos gobiernos regionales han considerado que tienen autonomía para rescindir estas licencias. Por ello, es necesario fortalecer a los ministerios, los Sistemas Funcionales y a los entes rectores de los Sistemas Administrativos mediante la identificación de mejores prácticas y la creación de incentivos para que ejerzan su verdadero rol. Además, es fundamental que los gobiernos regionales y locales entiendan que sus competencias están supeditadas a las competencias de interés nacional.

¹⁰⁴ Siguiendo los Lineamientos de la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

Por su parte, los entes rectores funcionales y administrativos dictan normas que han sido elaboradas en Lima, sin un diagnóstico de lo que pasa en el interior del país y sin previa consulta pública. Resulta recomendable que las políticas y normas se diseñan en base a evidencia y se debatan públicamente antes de ser aprobadas, a fin de que dejen de ser vistas como normas verticales y perfectas en sí mismas, que se trabajan en gabinete, sin tomar en cuenta la heterogeneidad de realidades del Perú y sin consultarle a las regiones y municipios que tienen que implementarlas. Sólo así, dejarán de dictarse normas *homogéneas para realidades heterogéneas* y, por ende, difíciles de cumplir para muchas entidades en muchas zonas del territorio peruano. Durante el proceso de diseño, cada rector sectorial o rector de un sistema funcional deberá coordinar con los otros sectores y con los rectores de los sistemas administrativos. De ese modo, en el caso que detecte que las normas de estos o las de aquellos no facilitan o impiden que el ciudadano obtenga el mayor bienestar por sol gastado (valor por dinero), recomendarán la adecuación o la corrección de las normas, directivas o procesos de trabajo correspondientes.

Además, los procesos no han sido diseñados con el fin de fortalecer las cadenas de valor ya que los sistemas administrativos, que son perfectos en sí mismos, no están articulados de una manera comprensiva y eficiente al servicio de los eslabones funcionales de la cadena de valor. Cada ministerio, sistema funcional y sistema administrativo deberá elaborar los documentos de política que necesite para conducir el proceso de descentralización de las cadenas funcionales y administrativas de su sector específico.

Los rectores funcionales y los administrativos deberán adecuar sus roles y funciones, sus normas y directivas, sus guías y manuales, sus procesos y protocolos de trabajo, sus cadenas de valor, sus sistemas informáticos, sus estructuras orgánicas, sus perfiles de puestos, sus sistemas de costeo, sus mapas de objetivos, sus tableros de indicadores o sus sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación, antes de proceder a certificar y luego transferir las competencias, responsabilidades y funciones a las regiones y municipios.

Durante este proceso los rectores funcionales y los administrativos irán flexibilizando o ajustando sus reglas de juego y sus mecanismos e incentivos

de fiscalización y control a fin de lograr un nuevo equilibrio entre el control central que exige el funcionamiento del Estado unitario y la autonomía que necesitan las regiones y municipios para proveer, de manera descentralizada y orientada a resultados, los bienes y servicios que la ciudadanía demanda. De ese modo, toda la gestión del Estado, en los tres niveles de gobierno, podrá adaptarse a las distintas realidades del territorio y a las reales capacidades de las entidades públicas en todo el Perú.

Por otro lado, los objetivos de los entes rectores de los sistemas administrativos no necesariamente conversan con los planes estratégicos. Existe un amplio consenso en todos los políticos, funcionarios y expertos entrevistados que al proceso de descentralización le ha faltado un plan estratégico de mediano y largo plazo. No sólo le faltó un conjunto de objetivos claros, sino que también le faltó un consenso amplio sobre las estrategias para alcanzarlos. Ante ello, se requiere construir una visión compartida del rumbo y del proceso de cambio entre todos los actores clave quienes se constituirían en los líderes del cambio.

Además de objetivos claros y estrategias concertadas, en el Perú hace falta que los recursos presupuestales se asignen no en función de los requerimientos inerciales o históricos de las instituciones, sino en base a los productos y resultados que los ciudadanos esperan recibir para atender sus demandas insatisfechas. Dado que los recursos, siempre escasos, son insuficientes para cubrir las necesidades a atender, que son infinitas, la priorización en base al mayor bienestar logrado por sol gastado (valor por dinero) y la transparencia en la rendición de cuentas son sumamente importantes en los procesos de asignación, gestión y evaluación de los recursos.

Por ello, la Política de Modernización de la Gestión Pública y la Política de Descentralización del Estado deberán estimular y apoyarse en las reformas, normas, directivas, mecanismos, procesos e incentivos del sistema de Presupuesto por Resultados que viene implementando el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Presupuesto Público.

Por último, en el Perú no existe un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación que permita medir de manera simple el desempeño de las en-

tidades y sus funcionarios en relación con el avance de la modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano. El seguimiento y la evaluación son cruciales porque permiten identificar los cuellos de botella así como las buenas prácticas. De ese modo, se pueden corregir errores, formular propuestas y alimentar una plataforma para gestionar el conocimiento. Este mecanismo de gestión del conocimiento debería integrar manuales, protocolos, mejores y peores prácticas y consultas frecuentes, para que el conocimiento sea aprovechado por los funcionarios. Debería convertirse en la Wikipedia del Estado Peruano. Es decir, una plataforma web, única para todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, de acceso al público general, desarrollada de manera colaborativa por los actores relevantes en el proceso de modernización y descentralización del Estado. Dicha plataforma de gestión del conocimiento para la mejora continua del Estado peruano sería consultada por el 90% de las personas que acceden, un 9 % de estas contribuiría redactando o introduciendo los contenidos y un 1% la administraría (los rectores funcionales y los de los sistemas administrativos).

Asimismo, contar con un sistema de indicadores de desempeño permitiría a su vez reorientar las acciones de control gubernamental contribuyendo a la efectividad de la gestión pública.

Sobre la descentralización fiscal

En el Perú se ha optado por un modelo de descentralización fiscal parcial basado en transferencias intergubernamentales, en donde se delega la facultad de gasto a los gobiernos descentralizados pero no se les otorga la facultad de recaudar y usar impuestos. La revisión conceptual y práctica ha permitido justificar que la realidad peruana encaja con este modelo.

Desde un punto de vista conceptual el proceso de transferencia de la responsabilidad fiscal debe ser un proceso gradual, ya que mal ejecutado o apresurado podría generar más deméritos que méritos. La literatura recomienda que países en vías de desarrollo cuenten con políticas fiscales unificadoras durante el proceso descentralizador. Un mayor grado de control por parte del Gobierno Nacional (a) asegura la estabilidad macroeconómica; (b)

EN EL PERÚ NO EXISTE UN SISTEMA DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE PERMITA MEDIR DE MANERA SIMPLE EL DESEMPEÑO DE LAS ENTIDADES Y SUS FUNCIONARIOS EN RELACIÓN CON EL AVANCE DE LA MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO AL SERVICIO DEL CIUDADANO. EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN SON CRUCIALES PORQUE PERMITEN IDENTIFICAR LOS CUELLOS DE BOTELLA ASÍ COMO LAS BUENAS PRÁCTICAS.

controla los desbalances verticales y horizontales; y (c) fija estándares para la provisión de servicios.

Desde un punto de vista práctico se sustenta el sistema de transferencias en gran parte por razones de capacidad y potencial de recaudación a nivel sub nacional. Las condiciones económicas en el país son tan heterogéneas que se crearían grandes disparidades si cada departamento pudiera financiar sus gastos con sus propios recursos. Al comparar el mapa tributario con el gasto público descentralizado, se nota que solo cinco departamentos cuentan con superávit fiscal que les permitiría financiar los gastos que implicaran las funciones que podrían asumir. De estos cinco, solo Lima se encontraba en una posición sostenible. La mayoría de departamentos no se encuentran en una posición que les permite financiar sus gastos solamente con sus ingresos. Por ende, una descentralización fiscal completa, en donde los ingresos son completamente descentralizados, crearía fuertes desequilibrios fiscales. Se concluye que el modelo de descentralización fiscal completa no es factible cuando no existen unidades regionales homogéneas auto-sostenibles, como es el caso en el Perú.

En este sentido, resulta recomendable continuar con el esquema de transferencias parciales y el mecanismo de endeudamiento totalmente controlado para minimizar el riesgo fiscal. Asimismo, se recomienda no ampliar la capacidad recaudatoria de los gobiernos regionales hasta que no se haya asegurado el desarrollo de capacidades.

El proceso de descentralización ha dotado de mayores recursos a las regiones. Entre el 2005 y el 2012, el presupuesto manejado por los gobiernos regionales ha incrementado en 143%, lo que indica que al 2012, los gobiernos regionales manejan cerca de 2.5 veces el presupuesto que manejaban en el 2005 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013). Asimismo, los gobiernos locales manejaron 183% más presupuesto en el 2012 que en el 2007 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013). En otras palabras, cuentan con 2.8 veces más recursos de los que manejaban en el 2007.

No obstante, a pesar de ser el modelo idóneo, el actual sistema de transferencias es poco predecible y no se adecua a las necesidades de gasto de los gobiernos sub nacionales ni al cumplimiento de metas. Por ende, se recomienda (a) clarificar y delimitar las funciones y competencias partiendo de la cadena de valor de los servicios públicos para permitir conocer las funciones de producción y tamaño de demanda de recursos; (b) costear adecuadamente la provisión de servicios públicos tomando en cuenta las heterogeneidades del país y así mejorar la asignación de presupuesto según las necesidades de cada gobierno regional o local; y (c) contar con un marco referencial de al menos tres años consecutivos sobre la totalidad de recursos que podrían disponer.

Por otro lado, las heterogeneidades del país se evidencian también en las deficiencias en cuanto a capacidades a nivel sub nacional, que a su vez generan problemas en la ejecución del gasto. Se nota un claro retraso en la realización de las inversiones. Entre el 2005 y 2012, S/. 69 mil millones fueron reprogramados. Asimismo, al 30 de abril del 2013, los saldos en cuenta de los gobiernos regionales ascendieron a S/. 1 413 millones y en los gobiernos locales a S/. 5 476 millones.

La mayor disponibilidad de recursos no ha logrado cerrar las brechas en infraestructura y acceso a servicios de manera sustancial. De acuerdo con la AFIN (2012), la brecha total de infraestructura para el periodo 2012-2021 se estima alrededor de US\$ 87,975 millones, aproximadamente 33% del PBI proyectado para este periodo. Si bien las entidades públicas han venido aumentando su capacidad de gasto, aún queda presupuesto por ejecutar. A pesar de que en el 2012 los gobiernos regionales ejecutaron el 76% del PIM, el promedio durante el periodo 2005-2012 no pasa el 60%, siendo

ES EVIDENTE QUE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN HA DOTADO DE MAYORES RECURSOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES. SIN EMBARGO, LA MAYOR DISPONIBILIDAD DE RECURSOS NO HA LOGRADO CERRAR LAS BRECHAS EN INFRAESTRUCTURA Y ACCESO A SERVICIOS DE MANERA SUSTANCIAL.

este el caso también para los gobiernos locales durante el periodo 2007-2012. En general se ha evidenciado que las entidades públicas regionales y locales cuentan con una limitada capacidad de gestión para proveer con eficacia, eficiencia y transparencia los servicios públicos según las necesidades de los ciudadanos.

Sobre los mecanismos de participación ciudadana y democracia representativa

Los mecanismos de participación ciudadana se han planteado en el proceso de descentralización con el fin de fortalecer el *responsiveness* del Estado; es decir, que el Estado responda efectivamente a las demandas de la población. Sin embargo, en la práctica, la ejecución de estos mecanismos ha mostrado ciertas limitaciones en cuanto a su representatividad, predominando las minorías organizadas sobre las mayorías desorganizadas. Cabe resaltar que los mecanismos de participación ciudadana no son los únicos que pueden fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas ciudadanas. Resulta recomendable probar con otros mecanismos que realmente sean participativos y representativos, y que eviten la atomización de proyectos y la predominación de minorías organizadas. Ejemplos de mecanismos pueden ser encuestas de opinión, censos, grupos focales y estudios de demanda.

Por otro lado, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) aún presentan elevados niveles de incumplimientos. Se recomienda continuar con los esfuerzos por hacer cumplir la Ley de Transpa-

rencia y Acceso a la Información Pública, sobre todo en los niveles subnacionales donde se presenta mayor incumplimiento.

Finalmente, ha quedado demostrado que la participación ciudadana no es una alternativa al fortalecimiento de la democracia representativa. Queda pendiente fortalecer la representatividad de las autoridades elegidas, en busca de elecciones mejor diseñadas y un sistema de partidos políticos menos fragmentado.







Glosario de Términos

- **Accountability:** La responsabilidad o habilidad de responder, dar cuenta o cumplimiento a nivel de gestión pública.
- **Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR):** Asociación civil creada por la voluntad de los 25 gobiernos regionales para constituirse como un espacio de concertación y representación frente al Gobierno Nacional.
- **Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE):** Asociación Civil de carácter privado que agrupa a las Municipalidades Provinciales y Distritales representadas por sus alcaldes.
- **Asociación Público Privada:** Modalidad de participación de la inversión privada con el objeto de desarrollar, operar y mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos a largo plazo.
- **Cadena de Valor:** Organización estratégica de actividades que generan valor al cliente final.
- **Comisiones Intergubernamentales Sectoriales:** Espacios de coordinación intergubernamental concebidos para fortalecer el rol rector que deben cumplir los ministerios con competencias compartidas en la gestión descentralizada.
- **Consejos de Coordinación Intergubernamental (CCI):** Espacio de coordinación intergubernamental de las políticas nacionales sobre descentralización
- **Consejo de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL):** Espacios de coordinación y concertación entre los gobiernos sub nacionales.
- **Control externo:** Conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del Sistema por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado.
- **Control interno:** Comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente.

- **Control gubernamental:** Supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública.
- **Gasto de capital:** Se refiere a las erogaciones destinadas a la adquisición o producción de activos tangibles e intangibles, e inversiones financiera en el sector público.
- **Gasto corriente:** Se refiere a los pagos no recuperables y comprende erogaciones destinadas a las operaciones de producción de bienes y prestación de servicios.
- **Governance:** Conjunto de mecanismos, políticas y acciones para una adecuada coordinación, dirección y consenso en las políticas públicas. Tiene como propósito mejorar la legitimidad, credibilidad y capacidad de respuesta ante la sociedad.
- **Neutralidad Fiscal:** Principio de la política fiscal que busca evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.
- **Obras por Impuestos:** Financiamiento de obras públicas por empresas privadas a cambio del descuento de su Impuesto a la Renta correspondiente al año anterior.
- **Órganos de Control Institucional (OCI):** Unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental en las entidades del Estado.
- **Oficina de Coordinación Regional (OCR):** Oficina encargada de realizar la evaluación y seguimiento de las auditorías de control en su correspondiente ámbito regional.
- **Oficina Regional de Control (ORC):** Oficina encargada de efectuar el control de los gobiernos locales y empresas municipales.
- **Red de Municipalidades Rurales (REMURPE):** Organización representativa que agrupa más de 500 municipalidades distritales y provinciales.
- **Responsiveness:** capacidad del Estado para reflejar en las políticas públicas las preferencias y demandas de los ciudadanos.
- **Shock descentralizador:** Conjunto de 20 medidas introducidas en el 2006 por el gobierno de Alan García, destinadas a acelerar la transferencia de funciones, competencias y activos hacia los gobiernos regionales y locales.

- **Sistema Integrado de Administración Financiera:** Sistema administrativo de uso obligatorio en donde se registran las operaciones de gastos, ingresos, y transferencias.
- **Sistema de Acreditación:** Sistema que comprende la capacitación, asistencia técnica, y el conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales, para recibir y ejercer las funciones materia de transferencia.
- **Sistema Nacional de Control:** Conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.
- **Sistema Nacional de Inversión Pública:** Sistema administrativo del Estado que certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública.

Referencias

Acuña Namiha, R. (2012). *Convenio de Apoyo Presupuestal al Programa Articulado Nutricional EUROPLAN*.

Alarcón, V. (2010). Democracia Directa. Los retos de México en perspectiva comparada. *III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF*. México D.F.

Alcázar, L., & Jaramillo, M. (2013). *¿Tiene el presupuesto participativo algún ejemplo en la calidad de los servicios públicos?: El caso del sector agua y saneamiento en el Perú*. Lima: GRADE.

Alonso, I. (2007). La descentralización española y el Estado autonómico actual: una visión presupuestaria. *Revista Internacional de Presupuesto Público*.

Alvarado, B., & Morón, E. (2008). *Perú, hacia un presupuesto por resultados: afianzando la transparencia y rendición de cuentas*.

APOYO Consultoría. (2012). *Lineamientos para Promover la Inversión en Infraestructura en el Perú: 2012-2016*.

APOYO Consultoría. (2013). Servicio de Asesoría Empresarial.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2009). *La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria*.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2013). *Presentación Institucional*. From http://www.angr.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=107

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2010). *Propuesta técnica de Regionalización Fiscal*. Lima.

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional -AFIN. (2012). *Por un Perú Integrado: Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021*.

Autoridad Nacional del Agua. (2013). *Situación actual y perspectivas en el sector agua y saneamiento en el Perú*.

Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. (2010). *Estudio de brechas salariales y análisis de desigualdad de los ingresos de las personas que prestan servicios al Estado. Documento Final*. Lima: Elaborado por Nancy Cieza.

Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. (2010). *Diagnóstico de conocimientos de las personas al servicio de los Órganos Encargados de las Contrataciones del sistema administrativo de abastecimiento: Informe de resultados*. http://www.diagnostico-capacidades.gob.pe/gdcr/html/diagnostico_objetivos.html.

Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. (2012). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*.

Bahl, R., & Bird, R. (2008). Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. *Public Budgeting and Finance*, 1-25.

Ballón, E. (marzo de 2013). Secretario Técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (J. L. Escaffi, Entrevistador).

Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *PMDE: Informe de Terminación de Proyecto*. Contrato de Préstamo 1437/OC-PE.

Banco Mundial. (2010). *Descentralización y Presupuesto por Resultados en Educación*.

Banco Mundial. (2013). *World Development Indicators*. Obtenido de World DataBank: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>

Bartra, J. L. (2013). (P. d. Carpio, Entrevistador).

Beltrán, A., & Seinfeld, J. (2009). *Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: Un problema persistente*. Universidad del Pacífico.

Berger, M. (s.f.). El federalismo en Alemania: aspectos fundamentales. *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal* .

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). *Ley Chile*. Obtenido el 9 de abril de 2013, de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1046748&idParte=&idVersion=2012-12-15>

Bird, R., & Vaillancourt, F. (1998). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press.

Blanch, J. (2011). *Descentralización y autonomía en el sistema educativo en España: El caso de Catalunya*. Barcelona: Institut Obert de Catalunya y del Departamento de Educació de la Generalitat de Catalunya.

Blum, V. (2013). Entrevista a Volkmar Blum (GIZ). (J. L. Escaffi, & P. del Carpio, Entrevistadores).

Bosch, N. (2008). *Una visión crítica del modelo de financiación autonómica*. Barcelona: Investigaciones Regionales.

Brueckner, J. (2008). Partial Fiscal Decentralization. *Regional Science and Urban Economics* , 23-32.

Bundesrechnungshof. (2005). The Bundesrechnungshof and its Regional Audit Offices. Bonn, Alemania.

Bundestag. (1949). Ley Fundamental de la República Federal de Alemania - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

Bustad, E., & Glimeus, L. (2011). *Evaluating Fiscal Decentralization in Peru*.

Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos sub nacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII (Nº3), pp. 753-784.

Cámara de diputados de Chile. (s.f.). *Cámara de diputados de Chile*. Obtenido de http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=64385

Cantarero, D. (2011). *Descentralización y financiación del gasto sanitario en España y en la experiencia comparada*. Cantabrias: Universidad de Cantabrias.

Casas, C. (2004). *Avances y perspectivas del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES.

Casas, C. (11 de marzo de 2013). Ex Coordinador del área de descentralización y de los vínculos con la reforma del Estado dentro de la Secretaría de Gestión Pública. (P. Pollarolo, Interviewer).

Central Intelligence Agency USA. (2008). *CIA World Factbook*. Washington: Government Printing Office.

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. (2009). *Evaluación de las viabilidades otorgadas durante el año 2007 en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) por las Oficinas de Programación e Inversiones de los sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*.

Chuaqui, T. (2004). Una ciudad en busca de un gobierno: una propuesta para Santiago. *Revista de Ciencia Política*, XXIV (1), 104.

Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República de Perú. (2003). Memoria. Lima: Congreso de la República.

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. (2010). Evaluación del proceso de descentralización. Periodo Legislativo 2009-2010. (pág. 17). Lima: Congreso de la República.

Comisión de Gobierno Interior y Regionalización. (2012). *Informe de la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización recaído en el proyecto de Ley sobre plebiscito y consultas de carácter comunal*. Santiago, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Panorama Regional de América Latina y el Caribe*. Obtenido de CEPALSTAT: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Congreso de Chile. (s.f.). *Sistema de información legislativa - Websil*. Obtenido el 26 de marzo de 2013, de http://sil.congreso.cl/cgi-bin/index_eleg.pl?7963-06

Congreso de la República de Perú. (2009). *Evaluación del Proceso de Descentralización*. Lima: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República del Perú.

Congreso de la República. (2007). *Diario de los Debates: Periodo Parlamentario 2001-2006*. Lima.

Congreso de la República. (2008). *Evaluación del Proceso de Descentralización, período legislativo 2007-2008*.

Congreso de la República. (1929). Mensaje del Presidente del Perú.

Congreso de la República. (2001). Primera Legislatura Ordinaria de 2001: Sesiones del Pleno. *Diario de los Debates*.

Congreso de la República. (2002). Primera Legislatura Ordinaria de 2002: Sesiones del Pleno. *Diario de los Debates*.

Congreso de la República. (2002). Segunda Legislatura Ordinaria de 2001: Sesiones del Pleno. *Diario de los Debates*, Sesión Nro 16A, 2137.

Consejo Nacional de Descentralización. (2006). *El Perú Descentralizado*. Lima.

Consejo Nacional de Descentralización. (2006). Informe Anual 2005 sobre el Proceso de Descentralización - CND. Lima.

Consejo Nacional de Descentralización. (2013). *Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012*. Lima.

Consejo Nacional de Descentralización. (2005). *Integración Regional*. Lima.

Consejo Nacional de Descentralización. (2004). *Plan Nacional de Inversión Descentralizada 2005 - 2014*. Lima.

Constitución Política del Perú (1993).

Contraloría General de la República de Chile. (s.f.). Obtenido el 11 de abril de 2013, de <http://www.contraloria.cl/>

Contraloría General de la República de Chile. (2011). *Cuenta Pública 2011*.

Contraloría General de la República de Colombia. (2010). *Contraloría*. Obtenido el 21 de febrero de 2013, de Dependencias: <http://186.116.129.19/web/guest/dependencias>

Contraloría General de la República de Colombia. (2013). *Control Fiscal Macro*. Obtenido el 2013, de <http://186.116.129.19/web/guest/control-macro>

Contraloría General de la República de Colombia. (2013). *Control Fiscal Micro*. Obtenido el 2013, de <http://186.116.129.19/web/guest/control-micro>

Contraloría General de la República de Colombia- Grupo Operativo SICA. (14 de enero de 2013). *Guía Ejecutiva del Sistema Integrado para el Control de Auditorías*. Obtenido el 10 de abril de 2013, de http://sica.contraloriagen.gov.co/Sicalnf/cl/contraloria/sicainf/arqt/web/pf/manuales/SICA_Guia_Ejecutiva_Final.pdf

Contraloría General de la República de Colombia. (7 de septiembre de 2010). Resolución Orgánica 6206. *Por la cual se define y se adopta la metodología del Sistema Integral de Información de la Gestión Pública de la Contraloría General de la República y reglamenta la expedición del informe del SIIGEP*. Bogotá.

Contraloría General de la República de Colombia. (2013). *Sistema de Información Normativo de Control Fiscal*. Obtenido el 2013, de http://186.116.129.19/web/guest/herramientas/sinor/-/asset_publisher/LI4o/content/sinor-1?redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fherramientas%2Fsinor

Contraloría General de la República de Colombia. (2013). *Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes*. Obtenido el 10 de abril de 2013, de <https://rendicion.contraloriagen.gov.co/stormWeb/>

Contraloría General de la República de Colombia. (2013). *Sistema Nacional de Control Fiscal - SINACOF*. Obtenido el 2013, de <http://186.116.129.19/web/guest/sinacof>

Contraloría General de la República. (2013). *Evolución normativa*. Obtenido de <https://apps.contraloria.gob.pe/dv/normas.htm>

Contraloría General de la República. (2013). *INFOBRAS*. Obtenido de <https://apps.contraloria.gob.pe/infobras/>

Contraloría General de la República. (2012). *Libro Plan Estratégico Institucional 2012 - 2014*. Lima.

Contraloría General de la República. (1995). *Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU)*.

Contraloría General de la República (CGR). (2013). *Normativa CGR*. Obtenido de Libro II: Normas de Control: http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgr/website/secciones/normativacgr/normalcontrol!/ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOL-dXf29TZwNjAwsTNwNDDwD_AMCvLx9jbwdTYAKInErcHc2x6vfyAhTv4Ghgae-pu5OXt6uxoZmIMXH6DXAARwNC7vfSj0rPyU8CejVcPwq_ZQb4FYA9i64Awz

Contraloría General de la República. (2013). *Oficinas Regionales de Control*. Obtenido de http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgr/website/secciones/orc/introduccionorc!/ut/p/b1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfG-jzOLdXf29TZwNjAwsTNwNDDwD_AMCvLx9jfxNzYEKIVepMMWr38UMv-353Z3OS9RsYGniaujt5ebsaG5pZGhOn3wAHcDQg5H8v_aj0nPwkYFCF60fh-VexjSEABKLDwKQCHB

Contraloría General de la República. *Orientaciones para el fortalecimiento del control interno en gobiernos locales*.

Contraloría General de la República. (2013). *Reglamento de Organización y Funciones*.

Cooperación Alemana al Desarrollo - Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (GTZ). (2009). *Propuestas para Avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú*.

De la Fuente, A. (2010). *La financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma*. Madrid: Instituto de Análisis Económico (Consejo Superior de Investigaciones Científicas).

Defensoría del Pueblo. (2009). *Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales*. Informe Defensorial, Lima.

Defensoría del Pueblo. (2013). *Primer reporte de supervisión a las audiencias públicas de rendición de cuentas realizadas en el año 2012 por los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento*. Lima.

Defensoría del Pueblo. (2013). *Segundo reporte y balance anual 2012 de la supervisión de los portales de transparencia estándar de los ministerios del poder ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento*. Lima.

Del Castillo, J. (13 de mayo de 2013). Entrevista a Jorge Del Castillo. (J. L. Escaffi, & P. del Carpio, Entrevistadores).

Departamento de Desarrollo Humano Sector Educación. (2010). *Descentralización y Presupuesto por Resultados en Educación. Balance de la última década.*

Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2003). *Competencias Sectoriales por Nivel de Gobierno.* Bogotá.

Diario Oficial El Peruano. (1991). *Decreto Ejecutivo Regional.*

Diario Oficial El Peruano. (1991). *Resolución de la Secretaría Regional.*

Dirección Nacional del Presupuesto Público - Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). Obtenido de http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/brochure_prog_estrategicos2008_2009.pdf

Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. (2009). *Los Programas Estratégicos.* Lima: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania - GTZ.

Drucker, P. (1969). *The Age of Discontinuity: Guidelines to our Changing Society.* New York: Harper Row.

Durán, E. (2013).

Echebarría, K., Longo, F., Iacoviello, M., Zuvanic, L., Rodríguez-Gustá, A., Iturburu, M., y otros. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Edwin A. Locke, K. N. (1981). *Goal Setting and Task Performance.* Maryland: American Psychological Association, Inc.

El Comercio. (2013). Trabajadores estatales se enfrentaron a policías en la Plaza de Armas. *Diario El Comercio*.

Escaffi, J. L. (30 de setiembre de 2012). Un Estado Moderno para los Ciudadanos. *El Comercio*, p. 2012.

Escuela Superior de Administración Pública. (2013). *La ESAP*. Obtenido el 2013, de <http://www.esap.edu.co/la-esap/que-es-la-esap.html>

Flores, F. (2003). *La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales*. Valencia: Universidad de Valencia.

Fuchs, A. (2001). *La experiencia alemana de descentralización*. Análisis Político y Coyuntural (Nº 4).

Galilea, S., Letelier, L., & Ross, K. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la cooperación alemana (GIZ).

Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Obtenido de www.pnd.gob.mx

Gonzales de Olarte, T. C. (2004). *Divergencia y Convergencia Regional. Documentos de trabajo de la Universidad Católica del Perú. Nº 231*.

González, M. (2006). La necesidad de un nuevo diseño Constitucional de las competencias gubernamentales.

Gorbaneff, Y. (2003). Teoría del Agente-Principal y el Mercado. *REVISTA Universidad Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología (EAFIT) Nº 129*, 76-86.

Granados, A. (2013). Entrevista a Arturo Granados, Director General de la Oficina de descentralización del Ministerio de Salud. (P. Pollarolo, & P. del Carpio, Entrevistadores).

Grau, N. C. (2009). *Espacios y mecanismos de participación social instituidos por el Estado a nivel*.

Guerrero, L. (26 de marzo de 2013). Ex Presidente de la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso . (J. L. Escaffi, Entrevistador).

Gutierrez, F. (2010). *Instituciones y territorio: La descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Hartwig, M. (s.f.). El federalismo alemán.

Herrera, E. (7 de marzo de 2013). Inicios del proceso de descentralización. (J. L. Pollarolo, Entrevistador).

Herrera, J. (2002). Segunda Legislatura Ordinaria del 2002. *Diario de Los Debates*, 2.

Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? (R. I. Administration, Ed.) *Public Administration*, 96, 3-19.

Horst, B. (2010). *Fuentes de financiación para gobiernos regionales y descentralización*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2012). *Cuentas Nacionales del Perú: Producto Bruto Interno por Departamentos 2001-2011*. Lima.

Instituto Cuanto. Encuesta Nacional sobre la Percepción Ciudadana del Proceso de Descentralización y el Referéndum para la Conformación de Regiones.

Instituto de Estudio Peruanos. (2002). *Qué Pensamos los Peruanos y las Peruanas sobre Descentralización: Resultados de una Encuesta de Opinión*. Lima: Documento de Trabajo N° 116. IEP.

Instituto Nacional de Estadística de España. (2011). *Contabilidad nacional de España. Base 2008*. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2012). Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), Anual 2001-2012. Lima.

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. (2012). *Compendio Estadístico*.

Instituto Peruano de Economía. (2012). *Índice de Competitividad Regional (IN-CORE) 2012*.

Instituto Peruano de Economía. (2008). *Lecciones del Mantenimiento de Carreteras en el Perú 1992-2007*.

Insunza, I. (2010). Descentralización de recursos hacia los gobiernos regionales en Chile. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Agencia alemana para la Cooperación Técnica (CEPAL/GTZ) - Serie Política Fiscal*.

International Finance Corporation (IFC) - Banco Mundial. (2012). *Doing Business en México 2012: comparando la regulación en 32 entidades federativas y 183 economías*. Washington D.C.: Doing Business Subnational.

Ipsos Public Affairs. (2013). *Evaluación de la Reforma del Servicio Civil*.

Jaramillo, M. (2007). La descentralización de la salud en México: avances y retrocesos. *Revista de Gerencia y Salud*.

Jurado Nacional de Elecciones. (2011). *Compendio Estadístico Electoral: Elecciones Regionales y Municipales 2010, Elecciones Generales 2011*. Lima.

Jurado Nacional de Elecciones. (2012). *Consulta popular de revocatoria de autoridades regionales y municipales 2012*. Lima.

Jurado Nacional de Elecciones. (2006). *Elecciones regionales y municipales 2002 - 2006: Organizaciones políticas inscritas*. Lima.

Krings, G. (2009). La evolución del federalismo en Alemania: experiencias, reformas y perspectivas. *Cuadernos de pensamiento político*.

Lazear, E., & Shaw, K. (2009). *The Structure of Wages: An International Comparison*. Chicago: The University of Chicago Press.

Levinson, J. L. (1999). *Monitoring and Evaluation: A guidebook for nutrition project managers in developing countries*. Washington: World Bank.

Ley de Bases de Descentralización, Ley N°27783 (17 de julio de 2002).

Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273 (8 de julio de 2004).

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 (16 de noviembre de 2002).

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 (19 de diciembre de 2007).

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785 (13 de julio 2002).

Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N° 27293 (28 de junio de 2000).

Ley que modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 29981 (19 de diciembre de 2012).

Ley que regula el régimen transitorio de las direcciones regionales sectoriales a los gobiernos regionales, Ley N° 28926 (1 de diciembre de 2006).

Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 (27 de mayo de 2003).

Ley de Gestión de la Cuenta General de La República, Ley N° 27312 (20 de julio de 2000).

Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, Ley N° 27902 (2003).

Ley del Sistema Nacional de Control, Decreto Ley N° 26162.

Ley de Creación de la Contraloría General de la República, Ley N° 6784. Obtenido el 16 de mayo de 2013, de CGR - Portal del Estado Peruano:
https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/transparencia/Ley_6784_Creacion_de_la_CGR.pdf

Ley Marco del Presupuesto Participativo Principio Rector, Ley N° 28056 (15 de julio de 2003).

Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Decreto Supremo N° 142-2009-EF (24 de junio de 2009).

Ley que modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 29981 (19 de diciembre de 2012).

Proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.695 en materia de consultas ciudadanas (2011).

Litvack, J., & Seddon, J. (1999). *Decentralization Briefing Notes*. World Bank Institute.

Maldonado, A. (2011). *Los límites de la descentralización territorial: El caso de Colombia*. Bogotá: Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset - Universidad Complutense.

Maskin, E. (2007). *Mechanism Design: How to Implement Social Goals?* The American Economic Review.

Matachi, A. (2006). *Capacity Building Framework*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) -International Institute for Capacity Building in Africa.

Mayorga, W. (2009). *Metodología para el Diseño de Mecanismos en el Esquema de Seguridad Social de Colombia*. Criterio Libre.

Melin, B., & Claverie, J. F. (2005). *Balance de las políticas de descentralización en América Latina*. Ministère des affaires étrangères - Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement.

Merino, G. (2003). Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo. *Caleidoscopio de la Salud*.

Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. (2010). *Programa Articulado Nutricional: Reporte de Balance al 2010*.

Ministerio de Economía y Competitividad. (2012). *Formación e Investigación*. Obtenido el 26 de febrero de 2013, de Cooperación con las Comunidades Autónomas:

<http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.29451c2ac-1391f1febebed1001432ea0/?vgnnextoid=b6e7438822a10210VgnVC-M1000001034e20aRCRD>

Ministerio de Economía y Competitividad. (2012). Secretaría de Estado de Comercio. Obtenido el 26 de febrero de 2013, de

<http://www.comercio.mineco.gob.es/es-ES/comercio-exterior/direcciones-territoriales-provinciales/Paginas/red.aspx>

Ministerio de Economía y Competitividad. (2012). *Secretaría de Estado y de Economía y Apoyo a la Empresa*. Obtenido el 26 de febrero de 2013, de

<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/economia>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2012). *Aplicación de Incentivos en el Sector Público*. Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2013). Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2013). *Centro de Servicios de Atención al Usuario Conectamef: Conexión y Acceso Directo*. Obtenido el 2013 de http://www.mef.gob.pe/contenidos/servicios_web/conectamef/noticias_detalle_30052013.html#noti

Ministerio de Economía y Finanzas. (2010). *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*.

Ministerio de Economía y Finanzas. (22 de diciembre de 2000). Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública. *Resolución Ministerial N° 182-2000-EF*. Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas. (26 de marzo de 2010). Instructivo para el Presupuesto Participativo Basado en Resultados. *Resolución Directorial N° 007-2010-EF-76.01*. Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2008-2010, 2010-12, 2012-14). Marco Macroeconómico. Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2013). *Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016*. Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas. (15 de julio de 2013). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido el 2013 de http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2139:programa-articulado-nutricional&catid=211&Itemid=101528

Ministerio de Economía y Finanzas. (29 de abril de 2009). Proceso del Presupuesto Participativo. *Decreto Supremo N° 097-2009-EF*. Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2013). *Programa Articulado Nutricional*. Obtenido el 2013 de http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/PE0001_Programa_Articulado_Nutricional.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas. (2013). *Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF*. Obtenido de <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

Ministerio de Economía y Hacienda de España. (2010). *La Descentralización en España: La evolución del sistema de financiación autonómico*. Cartagena de Indias: Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

Ministerio de Educación. (2012). *Aportes para construir una gestión educativa descentralizada*. Lima.

Ministerio de Educación. *Boletín Electrónico: Municipalización Educativa*.

Ministerio de Educación. (2012). *Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE)*. Obtenido de <http://escale.minedu.gob.pe/>

Ministerio de Educación. (2012). *Evaluación Censal de Estudiantes 2007-2012*. Lima.

Ministerio de Educación. (2012). Padrón de Instituciones Educativas.

Ministerio de Educación. (2009). *Presupuesto Evaluado: Programa de Mantenimiento de Locales Escolares*.

Ministerio de Educación. (2011). *Programa estratégico logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de educación básica regular*.

Ministerio de Educación. (2012). *Unidad de Estadística Educativa - ESCALE*. Lima.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas - Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. (Noviembre de 2010). *Procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía*. Obtenido el 20 de febrero de 2013, de http://www.seap.minhap.es/es/areas/politica_autonomica/Estatutos_Autonomia/Estatutos_reformas.html#

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2012). *Financiación autonómica*. Obtenido el 26 de febrero de 2013, de Régimen Común: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>

Ministerio de Salud (MINSa). (2007). *Aprueba el Plan de transferencia sectorial del MINSa 2007; Resolución Ministerial N° 187-2007/MINSa*. Lima.

Ministerio de Salud. (2008). *Declaran en proceso de transferencia a los órganos que integran la Dirección de Salud (DISA) I Callao al Gobierno Regional del Callao; Resolución Ministerial N° 772-2008/MINSa*. Lima.

Ministerio de Salud. (2006). *Diagnóstico físico funcional de infraestructura, equipamiento y mantenimiento*.

Ministerio de Salud. (2012). *Evolución de los indicadores del Programa Articulado Nutricional y los factores asociados a la desnutrición crónica y anemia*.

Ministerio de Salud- Oficina General de Estadística e Informática. (s.f.).

Ministerio de Salud. (2012). *Plan Estratégico Institucional 2012-2016 del Ministerio de Salud*.

Ministerio de Salud, Oficina de Descentralización. (2007). *El proceso de descentralización de la función salud a los gobiernos locales*.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2011).

Molero, J. C. (2001). *Analysis of the decentralization of public spending in Spain*. Navarra: Universidad de Navarra - Departamento de Economía.

Molina, R. (5 de julio de 2013). (AC Pública, Entrevistador).

Molina, R. (2010). *Descentralización Fiscal en el Peru*. Lima.

Molina, R. (3 de marzo de 2013). Ex Secretario de la Secretaría de Descentralización. (P. Pollarolo, Entrevistador).

Molina, R. (2011). *Informe de consultoría: "Fortalecimiento Institucional del Gobierno Regional de Apurímac: propuestas de rediseño institucional"*. Lima: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales (APODER).

Molina, R. (2010). *Sistematización de Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales*. Lima: Proyecto ProDescentralización Peru United States Agency for International Development (USAID).

Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica: Centralismo y Descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia* , 443-462.

Morelli, S. (2012). *Informe de Gestión 2011-2012*. Bogotá: Contraloría General de la República de Colombia.

Moreno, F. y Ranz, E. (2009). El control externo público en España. *Auditoría y Seguridad N° 16*, 50-53.

Münch, U. (2008). *Föderalismus in Deutschland*. Bundeszentrale für politische Bildung.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). Alemania. En OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). Mexico. En OECD, *Regional Development in OECD Countries*.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2005). Public Sector Modernisation: Open Government. *Policy Brief*.

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI. (2013). *Quiénes somos / Objetivos*. Obtenido el 2013 de <http://www.cofopri.gob.pe/index.aspx>

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2011-2012). Establecen Medidas Excepcionales para Agilizar la Ejecución. *Decreto de Urgencia N° 054-2011* . Lima.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2005). *Decentralization in Education: National Policies and Practices*.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2009). *Estudios territoriales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Chile*.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2006). *La Modernización del Estado: El Camino a Seguir*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública de España.

Pajuelo, R. (2009). *"No hay ley para nosotros..." Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Paraje, G. (2009). *Desnutrición crónica infantil y desigualdad socioeconómica en América Latina y el Caribe*.

Porter, M. (1985). *Ventajas Comparativas*. Nueva York: Free Press.

Presidencia del Consejo de Ministros. (3 de enero de 2013). *Notas de Prensa*. Obtenido el 20 de junio de 2013 de Ejecutivo pondrá en marcha Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales: <http://www.pcm.gob.pe/noticias/ejecutivo-pondra-en-marcha-plan-de-supervision-y-evaluacion-de-las-competencias-sectoriales-transferidas-a-los-gobiernos-regionales-y-locales/>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2010). *Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal*.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2008). Resolución Ministerial que aprueba la elaboración de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones y los ante proyectos de LOF de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusiva y compartidas. *Resolución Ministerial*. Lima.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD . (2010). *Capacity Development: Measuring Capacity*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD . (2004). *Plan Nacional de Inversión Descentralizada*. Lima.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2008). *Capacity Development: Practice Note*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2013). *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano*.

Puentes, L. (8 de marzo de 2013). Responsable del Programa de Gobernanza Democrática de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Perú. (A. Bancalari, Entrevistador).

Rabell, E. (2010). *Federalismo fiscal en México*. Santiago de Querétaro: Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro (CONCYTEQ).

Radics, A. (13 de mayo de 2013). Asociado Senior de Desarrollo Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo en la Sede Lima. (J. L. Escaffi, Entrevistador).

Radics, A. (2012). *On the Effects of Intergovernmental Transfers on Macroeconomic Stability*.

Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, Ley N° 27680 (6 de marzo de 2002).

Ramírez, A. (2008). Democracia participativa. *La experiencia española contemporánea - Tesis Doctoral*. Universidad de Alicante.

Ramos, H., & Vera, P. (2013). Entrevista a Hugo Ramos, Jefe de la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental (SD-PCM). (J. L. Escaffi, & P. del Carpio, Entrevistadores).

Rao, G., Bird, R., & Litvak, J. (1998). *Fiscal Decentralization and Poverty Alleviation in a Transitional Economy: The Case of Vietnam*.

Remy, M. I. (2013). Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional. *Argumentos*, 7 (1).

República de Colombia - Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. (24 de julio de 2012). *Competitividad e Innovación*. Obtenido el 13 de febrero de 2013, de <http://wsp.presidencia.gov.co/sneci/institucionalidad/Paginas/SNCel.aspx>

Reyes, E. (2012). *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*. México D.F.: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión - Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.

Robas, L. (2013). Gerente de Productos y Control Especializado en Contraloría General de la República del Perú. (J. L. Escaffi, Entrevistador).

Santa Cruz, F. (1996). Notas para un balance de la regionalización en el Perú. *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*. N° 24.

Santos, J. M. (13 de abril de 2011). Plan Nacional de Desarrollo de la República de Colombia 2010-2014: Prosperidad para Todos. Bogotá: Dirección Nacional de Planeamiento.

Sardón, J. L. (13 de mayo de 2013). Presidente, Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (J. L. Escaffi, P. del Carpio, & D. Ortiz, Entrevistadores).

Secretaría de Descentralización. (2012). *Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros - Secretaría de Descentralización.

Secretaría de Gestión Pública - Presidencia del Consejo de Ministros. (2012). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima.

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (25 de abril de 2012). Lineamientos para la elaboración de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones, y de los anteproyectos de Ley de Organización y Funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas. *Directiva N° 001-2012-PCM/SGP*. Lima.

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2010). *Memoria del Proceso de Implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: Enero 2002 - Setiembre 2010*. Lima.

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2012). *Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016*. Lima.

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: Publicada en el Anexo del DS N° 004-2013-PCM.

Secretaría de la Función Pública. (2013). *Conoce la Secretaría de la Función Pública (SFP)*. Obtenido de <http://www.funcionpublica.gob.mx/>

Senado. (s.f.). *Tramitación de proyectos*. Obtenido el 9 de abril de 2013, de http://sil.senado.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?7923-06

Serrano, C., & Acosta, P. (2011). *El proceso de descentralización en Colombia: Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los andes*. Bogotá: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

Shack, N. (25 de marzo de 2013). Ex miembro del Consejo Nacional de Descentralización. (P. Pollarolo, Entrevistador).

Shimokawa, L. A. (22 de abril de 2013). Gerente de Producción del Gobierno Regional de La Libertad. (D. Ortiz, Entrevistador).

Sistema Peruano de Información Jurídica. (1962). *Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú*. Obtenido el 16 de mayo de 2013 de <http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Leyes/1964/Enero/14816.pdf>

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK). (2011). *The Education System in the Federal Republic of Germany 2010/2011*. Bonn: Secretariat of the Standing Conference of the Ministries of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (noviembre de 2011). Ley N° 19.175 Orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional y jurisprudencia administrativa. Santiago.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2010). Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2010). *Sistema mejora continua de la gestión de los gobiernos*.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (s.f.). *Estadísticas y Estudios*. Obtenido el 28 de junio de 2013, de <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/>

Tanaka, M. (2004). Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano. En M. Komblith, *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio* (págs. 93-112). Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

Thais, L. (18 de junio de 2013). Ex Presidente del Consejo Nacional de Descentralización. (J. L. Escaffi, Entrevistador).

The White House. (2013). *Mission and Structure of the Office of Management*. Obtenido el 22 de agosto de 2013, de Office of Management and Budget: http://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 416-424.

Toledo, P. (2013). Gerente Central de Calidad de la Contraloría General de la República. (J. L. Escaffi, Entrevistador).

Torres, S. (2005). *Diagnóstico de la gestión municipal*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

Tribunal de Cuentas Español. (2013). *Plataforma de Rendición Telemática de Cuentas de las Entidades Locales*. Obtenido el 2013, de <https://rendicionde-cuentas.es/Presentacion/home>

Tribunal de Cuentas Español. (2013). *Portal de Rendición de Cuentas*. Obtenido el 2013, de <http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>

Tribunal de Cuentas. (21 de febrero de 2013). *Organización, composición y funciones del Tribunal de Cuentas de España*. Obtenido el 21 de febrero de 2013, de <http://www.tcu.es/>

Tribunal de Cuentas. (2011). *Rendición de cuentas*. Obtenido el 21 de febrero de 2013, de El control sobre la actividad de las Entidades Locales: Los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas: <http://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/controlentidades/OrganosControlExterno.html>

Unidad Mejoramiento de Gestión. (4 de abril de 2013). Jornada de capacitación y orientación técnica a los gobiernos regionales.

Universidad de Málaga. (2008). *Guía para comprender el sistema electoral español*. Málaga.

Universidad del Pacífico (UP) y Universidad ESAN. (s.f.). Plan Nacional de Infraestructura 2012-2021.

Universidad del Pacífico. (2010). *Balance de la Inversión Pública: Avances y Desafíos Para Consolidar la Competitividad y el Bienestar de la Población*.

United States Agency for International Development (USAID). (2011). *Descentralización de la gestión educativa*.

United States Agency for International Development (USAID) Perú ProDescenralización. (2004). Proceso de Descenralización 2004: *Balance y Recomendaciones para una Agenda Pendiente*. Lima. Programa USAID Prodescenralización Perú.

USAID Perú Prodescentralización. (2005). *Proceso de Descentralización 2004: Balance y Recomendaciones para una Agenda Pendiente*. Lima: Programa USAID Prodescentralización Perú.

United States Agency for International Development (USAID) Perú ProDescentralización. (2007). *Proceso de descentralización: Balance y Agenda a setiembre de 2007*. Lima: USAID.

United States Agency for International Development (USAID) Perú ProDescentralización. (2008). *Proceso de Descentralización 2008: Balance y Recomendaciones*. Lima: Proyecto USAID Perú ProDescentralización.

United States Agency for International Development (USAID) Perú ProDescentralización. (2009). *Proceso de Descentralización 2009: Balance y Agenda Crítica*. Lima: Proyecto USAID Perú ProDescentralización.

United States Agency for International Development (USAID) Perú ProDescentralización. (2011). *Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a julio del 2011*. Lima: Proyecto Prodescentralización - Perú USAID.

United States Agency for International Development (USAID) Perú ProDescentralización. (2012). *Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a julio de 2012*. Lima: Proyecto USAID Perú ProDescentralización.

United States Agency for International Development (USAID) Perú ProDescentralización. *Regionalización y ordenamiento territorial. Alcances, estado actual y conclusiones*.

Vial, C. (2012). *Análisis comparado (I): Descentralización política en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. *Asuntos Públicos*.

Von Arnim, H. H. (2005). *Democracia y formas de participación local en Alemania*. *En La participación ciudadana en grandes ciudades*. Universidad Alemana de Ciencias de la Administración.

Von Hesse, M. (4 de junio de 2013). Ministro de Agricultura. (J. L. Escaffi, Entrevistador).

Vries, J. (2010). *Is New Public Management Really Dead*. Leiden: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Journal on Budgeting.

World Economic Forum. (2012). *Global Competitiveness Report 2012-2013*.

Zas Friz, J. (2008). *La Continuidad Critica*. Lima: Palestra Editores.



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com
PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
MAYO 2014 LIMA - PERÚ

