



**PERÚ: BALANCE DE LA REFORMA DESCENTRALISTA  
Y LA POLÍTICA DEL GOBIERNO ACTUAL EN LA  
MATERIA. PROPUESTA DE AGENDA PARA LA  
ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES**

**BALANCE PREPARADO POR EL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA  
PARA LA ANGR EN EL MARCO DEL PROYECTO GOBERNANZA  
SUBNACIONAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS ANDES,  
AUSPICIADO POR RIMISP.**

**Lima, octubre 2013**

## SIGLAS EMPLEADAS

AMPE:	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR:	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
CCI:	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CCL:	Consejo Consultivo Local
CCR:	Consejo Consultivo Regional
CEPLAN:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CND:	Consejo Nacional de Descentralización
CTAR:	Consejo Transitorio de Administración Regional
DL:	Decreto Ley
FONCOMUN:	Fondo de Compensación Municipal
FONIPREL:	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GR:	Gobierno Regional
LBD:	Ley de Bases de la Descentralización
LOGR:	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM:	Ministerio del Ambiente
MINEM:	Ministerio de Energía y Minas
OEFA:	Organismo de Fiscalización y Evaluación Ambiental
PIA:	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM:	Presupuesto Institucional Modificado
PBI:	Producto Bruto Interno
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
REMURPE:	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
SENACE:	Servicio Nacional de Certificación Ambiental
SERVIR:	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAF:	Sistema de Administración Financiera
ZEE:	Zonificación Ecológica Económica

## 1. El diagnóstico de la situación: una reforma cuestionada

En los últimos diez años, el proceso de descentralización, como lo precisa bien Gonzales de Olarte, se ha beneficiado de la estabilización macroeconómica institucional y de la estabilidad democrática, tanto como del crecimiento económico y la estabilización de los recursos fiscales que permiten la transferencia sostenida a los gobiernos subnacionales y la conformación y aprendizaje lento de una desordenada estructura administrativa descentralizada, capaz de gestionar con alguna autonomía los recursos públicos<sup>1</sup>.

En ese lapso, es posible distinguir tres momentos. Uno primero, entre el 2002 y el 2005, en el que se estableció el marco normativo básico del proceso, se eligieron e instalaron los gobiernos regionales y se constituyó el Consejo Nacional de Descentralización (CND), pero se avanzó poco en la descentralización efectiva de los sectores y de los recursos públicos, mientras la descentralización fiscal se condicionó a la integración de los departamentos para constituir las nuevas regiones. Esta etapa concluyó con el fracaso del referéndum de integración de regiones en octubre del 2005.

El segundo momento se dio entre el 2006 y el 2009, donde en dirección contraria a sus anuncios reformadores (“shock descentralista”), se desactivó el CND, reemplazándolo por la Secretaría de Descentralización, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, como marco en el que se simplificaron en extremo, los procedimientos para la transferencia de funciones sectoriales, las que virtualmente se concluyeron el 2008, sin mayor autonomía para su ejercicio y lo que es peor, sin recursos. Contra lo establecidos por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada el 2007, y aunque se introdujo el enfoque de fortalecimiento de la gestión descentralizada de las funciones compartidas, poco o nada fue lo que se avanzó en esta materia. Simultáneamente, el incremento de los precios internacionales, especialmente de los minerales, determinó un crecimiento significativo de la transferencia de los recursos por canon y regalías mineras a los gobiernos descentralizados, especialmente a los locales.

El tercero, se inició el 2010 y se mantiene hasta la fecha, caracterizándose por una tendencia creciente a la recentralización del gasto público, especialmente el de inversión. La participación del gobierno nacional en el gasto público no financiero total creció del 59% en el 2009 al 64.4% en el proyecto de presupuesto 2014 presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas al Congreso de la República para su aprobación, tal como se observa en el gráfico número 1; en vez de caminar hacia la necesaria descentralización fiscal, el gobierno nacional optó por ampliar el uso de instrumentos sostenidos en recursos que al inicio del año se ponen en el nivel nacional y durante el ejercicio se transfieren a regiones y municipalidades, manteniendo el nivel nacional el control sobre la asignación de recursos.

---

<sup>1</sup> Gonzales de Olarte, Efraín: *Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010*, en PUCP (editor): **Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015**, PUCP, Lima, 2010. Ver también, Chirinos, Raymundo: **¿Convergen las regiones en el Perú? Evidencia empírica para el período 1994-2007**, Banco Central de Reserva, Lima, 2008.

**Grafico No.1**  
**Gasto no financiero ni previsional por nivel de gobierno: 2010-2014**



Fuente: MEF      Elaboración: Nilton Quiñones

El gobierno actual, adicionalmente, ha avanzado en la lógica de recentralización de diversas competencias que ya habían sido descentralizadas. La creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral que crea un organismo nacional para esa competencia que estaba en las regiones o las recientes decisiones sobre minería informal, son ejemplo de lo que sostenemos. Más ampliamente, el enfoque del nuevo Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, representa un regreso a un modelo desconcentrado de ejecución de la política social. A estas alturas, es claro que la reforma descentralista, como coinciden los distintos balances recientes<sup>2</sup>, se encuentra bloqueada y carece aún de un carácter integral e integrador que resulta indispensable<sup>3</sup>.

No obstante su situación de bloqueo, es innegable que la descentralización muestra a la fecha aportes y limitaciones que conviene tener claras. Entre los primeros, en materia de organización territorial, el principal ha sido la incorporación de un nuevo nivel de gobierno democráticamente elegido, que no obstante sus limitaciones, parece irreversible. En el plano de los recursos públicos, es claro que los gobiernos descentralizados cuentan con mayores recursos y que desde el inicio de la reforma su gasto de inversión se multiplicó casi seis veces como se observa en el cuadro siguiente:

<sup>2</sup> Sobre el particular ver Manrique Linares, Angel María (editor): **Cátedra Arequipa: Pensar para crecer. Primera Sesión: Diez años de descentralización. Balance y Perspectivas**, Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano-ADRUS D&L Editores, Arequipa, 2013; ver también, Revesz, Bruno (editor): **Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú**, CIPCA – Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2013; también, Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado: **Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Informe anual Periodo Legislativo 2012-2013**, Congreso de la República del Perú-Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Lima, 2013; finalmente, Ballón, Eduardo y César Villanueva: *Balance para discutir la descentralización: 2002-2012*, documento interno de trabajo, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Lima, 2013.

<sup>3</sup> La experiencia internacional muestra que todo proceso de descentralización tiene, por lo menos, cuatro dimensiones que deben darse articuladamente: la política, referida a la transferencia del poder de formulación de políticas y decisiones a autoridades electas en los niveles subnacionales; la administrativa, relativa a la transferencia de responsabilidades funcionales; la económica, vinculada al desarrollo productivo, la competitividad y su articulación con la organización del territorio; la fiscal, que involucra la transferencia del poder de financiamiento a los gobiernos subnacionales para dotarlos de suficiencia de ingresos y autonomía en éstos.

**Cuadro No.1**

**Ingresos no financieros de los gobiernos regionales y locales (millones de soles)**

<b>Nivel</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Gbno regional	7,995	9,223	10,327	13,138	13,795	14,157	14,661	17,706
Gbno local	5,776	6,516	7,525	12,101	13,482	12,309	14,714	19,574

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas - DGCP

En lo que hace al fortalecimiento de la democracia y la descentralización política, la reforma permite contar con autoridades regionales y locales democráticamente electas, además de incorporar distintos mecanismos de participación ciudadana (planes concertados, presupuesto participativo, comisiones sectoriales, etc.), como de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública descentralizada. Mal que bien, esta combinación ha permitido la aparición de nuevos liderazgos políticos y la incorporación de actores sociales nuevos.

Finalmente, en lo que se refiere a la dimensión administrativa, se ha concluido prácticamente la transferencia de las funciones sectoriales a las regiones, aunque sin los recursos para su financiamiento; más allá de sus distintas limitaciones, distintos gobiernos regionales han implementado procesos de reforma interna y por lo menos 8 de ellos cuentan con el diseño de sus centros de planeamiento que buscan articular y fortalecer el planeamiento hasta el nivel del distrito<sup>4</sup>.

Desde el lado de las limitaciones, en el plano de la organización territorial del Estado, la imprecisión en la delimitación de competencias, multiplica innecesariamente la coordinación entre distintas instancias de gobierno, sin que existan entidades previstas para tal fin; adicionalmente, no se ha constituido ninguna región como resultado de la integración de dos o más departamentos, siendo éste un tema postergado indefinidamente.

En lo que hace a la descentralización de los recursos públicos, es evidente que su crecimiento obedece antes al incremento del canon que a una política progresiva de descentralización fiscal. Recordemos que entre el 2004 y el 2011, los recursos transferidos a los gobiernos descentralizados, provenientes del canon, sobrecanon y la regalía minera, se multiplicaron por más de 10. Como es obvio, estos recursos están sometidos a variaciones externas, no son fácilmente predecibles, están condicionados a usarse en gastos de inversión pública no contribuyendo al funcionamiento de los servicios públicos, y por último, se encuentran a la base de grandes desigualdades entre distintos territorios.

En el plano de la descentralización política y el fortalecimiento de la democracia, los nuevos liderazgos se sustentan en movimientos regionales y locales, que dada la crisis del sistema de partidos y el diseño del sistema electoral, carecen de canales de retroalimentación con las instancias de representación nacional, por lo que contribuyen, además de sus propias debilidades (baja institucionalidad, caudillismo, etc.), a la creciente fragmentación del sistema político.

Finalmente, en lo que hace a la dimensión administrativa, hasta la fecha ningún ministerio que ha transferido formalmente funciones, ha iniciado proceso alguno de reforma o redimensionamiento, ninguno de los sistemas administrativos se ha adecuado al escenario de la descentralización y la pretensión de transitar a un Estado

<sup>4</sup> Sobre el particular ver, USAID/Pro Descentralización: **Experiencias de reforma institucional de los gobiernos regionales: estudio de casos**, USAID Pro Descentralización, Lima, 2010. Ver también, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales: **Aportes de los gobiernos regionales en el proceso de descentralización (2006-2009)**, ANGR-AECI, Lima, 2011.

concentrado en resultados, es antes discursiva que real, manteniéndose el modelo de control de los insumos y los procedimientos.

El 2013, Lima concentra el 52.3% del PBI nacional y el PBI per cápita por departamento mantiene un significativo desequilibrio entre ellos, oscilando entre los 14,537 soles de Moquegua y los 1,945 de Apurímac. Ello a pesar que en el período 2006-2009, cinco departamentos presentaron un crecimiento mayor al de Lima y ese último año, 14 crecieron más que el doble del promedio nacional y por lo menos 5 veces más que Lima. De acuerdo a la opinión de distintos expertos –considerando que los indicadores per cápita no son suficientes para mostrar la desigualdad y la desintegración existentes, si el país continúa creciendo en el mismo modelo sin ajustes, las brechas entre los departamentos se mantendrán, si no se ampliarán, aumentará nuestra vulnerabilidad en contextos de crisis<sup>5</sup>.

Ciertamente estos datos bastarían para poner en observación la reforma emprendida el 2002. El Perú sigue siendo un ejemplo extremo de concentración, tanto como de inequidad territorial. Adicionalmente, por la centralidad económica que mantiene Lima, somos parte de los países con un nudo urbano predominante, que afecta el crecimiento y desarrollo del conjunto de nuestro territorio. Las características del proceso económico de los últimos cien años, agravadas por las del ciclo de crecimiento reciente, impiden procesos sostenidos y consistentes de convergencia regional, siendo el país uno de los que muestra el índice más alto de inequidad territorial.

Tras 11 años de iniciada la descentralización es evidente que la reforma está atrapada en cuatro grandes nudos que no ha logrado resolver<sup>6</sup>:

- a. *Su carácter fundamentalmente político*: al priorizar unilateralmente este aspecto del proceso, no se han generado las condiciones más adecuadas para abordar cabalmente sus aspectos económico, administrativo, territorial y fiscal, imposibilitando su avance como reforma. El marco normativo de la descentralización, aunque profuso y “teóricamente” completo, es desordenado y desarticulado, evidenciando los límites y las contradicciones que se observan en su formulación (distintas voluntades interviniendo y momentos políticos diferentes), la que no fue pensada en un diseño integrado y compartido, por lo que cada nueva disposición resultó de distintas pujas y correlación de fuerzas.
- b. *Su desvinculación de la indispensable reforma y modernización del Estado*, en la que se ha avanzado muy poco y de manera desordenada, provocándose permanentes desencuentros entre los cambios institucionales que promueve la descentralización y la dinámica general de un Estado que, en lo fundamental, mantiene su carácter centralista, carece de capacidad efectiva de planeamiento y es bastante ineficiente.
- c. *La persistencia de una organización del territorio basada en una demarcación político-administrativa sustentada en los antiguos departamentos*, que muestra grandes limitaciones para sustentar estrategias de desarrollo territorial integral, agravada por los chauvinismos locales y por la falta de claridad que se observa tanto en el nivel nacional como en las autoridades regionales, para resolver el

---

<sup>5</sup> Villanueva, César: *Balance para discutir la descentralización*, en Manrique Linares, Angel María (editor): **Cátedra Arequipa: Pensar para crecer. Primera Sesión: Diez años de descentralización. Balance y Perspectivas**, Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano-ADRUS D&L Editores, Arequipa, 2013; pp 79-80.

<sup>6</sup> Sobre el particular ver, Ballón, Eduardo: *Las dificultades y los desafíos del proceso de descentralización peruano*, en PNUD (editor): **El Estado en debate: múltiples miradas**, PNUD, Lima, 2010.

desafío de la integración y la conformación de regiones verdaderas, que respondan a procesos reales de complementación y dispongan de una masa crítica de capacidad y poder económico territorial que las sostenga.

- d. *La incapacidad de transformar los procesos y mecanismos de participación ciudadana en efectivos instrumentos de democratización y transformación de la gestión pública regional y local, así como el desinterés de los distintos actores políticos y sociales por generar una amplia corriente de opinión pública descentralista, que haga de la reforma una “causa” y parte de un camino nacionales. La desinformación de la población y su poco interés en la reforma, que se refleja en distintas encuestas nacionales, no es un aspecto menor para su avance, como se constató ya años atrás en el fracaso del referéndum del 2005, sin que esta situación mejore.*

El gobierno aprista que inició su gestión el 2006 anunciando su compromiso con la descentralización, la concluyó dejando el proceso virtualmente paralizado y evidenciando en éste, tres tensiones que refuerzan los nudos descritos en el punto anterior<sup>7</sup>:

- a. La que resulta de la decisión de articular un proceso basado en la cesión de competencias y en la elección de autoridades a nivel departamental, con la búsqueda de espacios de gestión regional de nivel intermedio, que sean capaces de generar un desarrollo espacial más armónico.
- b. La que es consecuencia del bajo nivel de asignación fiscal como de las técnicas inequitativas de asignación de recursos que no contribuyen a disminuir la inequidad horizontal entre los entes subnacionales por los efectos de imputación del canon y las regalías –recursos que por definición son volátiles además de poco predecibles por depender de los precios internacionales de las materias primas-, pero también por la creciente disparidad en las capacidades distributivas de los centros urbanos, dado que los gobiernos regionales no recaudan impuestos propios, mientras los municipios si lo hacen.
- c. La que es efecto del alto grado de confusión e imprecisión en la técnica de llaves de asignación competencial, que puede derivar en un peligroso escenario de competencias “a la carta” y sin recursos.

No obstante sus dificultades y aceptando que sobrevaloramos las posibilidades de transformación de la reforma descentralista, resultaría injustificable negar su importancia: a fin de cuentas, se trata de la única reforma que hemos sido capaces de intentar como sociedad y como Estado en los primeros años del siglo XXI y la única respuesta que encontramos a los desafíos de la gobernanza territorial generados frente a la globalización, que en palabras de Revesz, para ser democrática, exigía de equilibrio de poderes en los gobiernos subnacionales, proyecto común y visión compartida del desarrollo entre los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos e instituciones públicas y privadas; reglas claras y estables para la participación ciudadana y la promoción del desarrollo local; participación ciudadana en la toma de decisiones; transparencia en el manejo de la información y rendición de cuentas de la gestión de los bienes públicos, así como renovación de los liderazgos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Sobre el particular ver, IDEA-PAPEP-PNUD: **Perú: Escenarios prospectivos 2012-2016. La oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo**, PAPEP-PNUD, La Paz, 2012.

<sup>8</sup> Revesz, Bruno: *Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional*, en Cetraro, J.; Esperanza Castro y Julio Chávez (editores): **Nueva ruralidad y competitividad territorial**, Centro Ideas, Lima, 2005.

## **2. Las políticas públicas en curso: un gobierno sin voluntad descentralista**

El Presidente Ollanta Humala anunció en su discurso inaugural ante el Congreso de la República, la decisión de su gobierno de profundizar la descentralización. Se trataba de superar un modelo que, a decir de Dammert, asumía la descentralización “como una relación de mercado, de oferta y demanda, en la cual los bienes son las transferencias administradas al antojo del Estado centralista....desvirtuando el carácter de soberanía de los órganos democráticos de gobierno y las relaciones de autonomía entre los mismos, limitando la participación de los ciudadanos”<sup>9</sup>. A más de dos años de iniciada su gestión, es evidente que la descentralización es una reforma que no le interesa al gobierno actual que ha continuado profundizando las tendencias que se observaban desde el 2011. Basta con recordar que a la fecha el Plan Nacional de Descentralización no ha sido aprobado aún, habiéndose propuesto tres documentos distintos, cada uno de ellos liderado por los sucesivos responsables de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

### **a. Una reforma sin conducción ni articulación política**

Ante el fracaso del Consejo Nacional de Descentralización, el 2007, el gobierno creó la Secretaría de Descentralización como órgano de línea de la PCM, encargado de la conducción del proceso de descentralización, marcando el inicio de relaciones de carácter bilateral entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados, creando así un esquema de articulación y coordinación no institucionalizado. Aunque el CCI se instaló formalmente en diciembre del 2008, por decisión de la PCM, rompiendo la propuesta consensuada con ANGR, AMPE y REMURPE, se redujo a un espacio de propuesta y consulta, que apenas llegó a instalarse. Frente a la ausencia de mecanismos institucionales de articulación, las asociaciones de los gobiernos subnacionales llevaron adelante distintas acciones para promover relaciones intergubernamentales a partir de la discusión y negociación de temas y problemas concretos, las más de las veces asociadas a la distribución de recursos o a la interferencia de competencias intergubernamentales.

El gobierno actual ha insistido en el papel conductor de la Secretaría de Descentralización, no obstante las debilidades de esta instancia que los últimos años ha sido incapaz, incluso, de ejecutar su menguado presupuesto. La posición organizativa de la Secretaría dentro de la PCM, limita en la práctica su capacidad de acción y su autoridad en los distintos sectores del Ejecutivo, pero también en los propios gobiernos descentralizados que interactúan directamente con los titulares de los ministerios y con la propia Presidencia de la República.

En este escenario, el Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del rol fáctico que cumple en la gestión gubernamental, tiene en la práctica el liderazgo de muchas de las funciones estatales, afectando en un sentido u otro a los gobiernos descentralizados. Ejemplo de lo que sostenemos es lo que ocurre con los presupuestos por resultados y la definición de los programas estratégicos, donde la participación de los gobiernos regionales se limita a la identificación de los productos y el monitoreo de los mismos. Hasta la fecha, se carece de un esquema de coordinación y articulación política institucionalizado que ordene la relación de la Secretaría de Descentralización con los sectores del Ejecutivo y los gobiernos subnacionales. De esta manera, la coordinación y la articulación horizontal y vertical en el Estado peruano, son en lo fundamental tareas pendientes. Los resultados, como es de suponer, agravan distintos problemas:

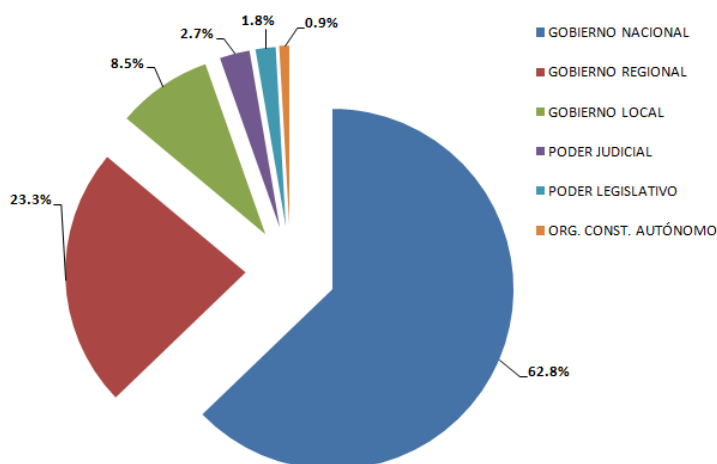
---

<sup>9</sup> Dammert, Manuel: **Perú Bicentenario: el horizonte de la República de Ciudadanos. Desafíos de la Nación desde la Territorialidad, la República y la Descentralización**, Gráfica Editora Don Bosco S.A., Lima, 2013; pp.83



poca claridad y superposición de competencias entre niveles de gobierno, un Estado desarticulado verticalmente y con limitada coordinación horizontal, ausencia de respuestas efectivas a las prioridades ciudadanas y débil rendición de cuentas por las autoridades y sus administraciones, entre otras cosas<sup>10</sup>. Adicionalmente, se agrava la situación de un Estado incapaz de enfrentar exitosamente la creciente conflictividad social que soporta el país desde el año 2005.

**Gráfico No.2**  
**Conflictos según competencias según nivel de gobierno: agosto 2013**



**Fuente:** Defensoría del Pueblo, *Reporte Mensual de Conflictos Sociales*, No.114, Lima, agosto 2013

## **b. La gestión descentralizada: un desafío con avances pobres**

El diseño de los gobiernos regionales mantiene la yuxtaposición de tres diseños organizacionales diferentes (el creado por el marco normativo descentralista, la estructura central de la administración regional basada en los CTAR a los que reemplazaron y las direcciones regionales sectoriales que les fueron adscritas y que tenían buena parte de las funciones atribuidas a los gobiernos regionales); las inconsistencias del marco normativo impactan en la eficiencia de la gestión regional y en su desempeño, atrapándola en las rigideces de la legislación nacional, a pesar de tener como competencia exclusiva la aprobación de su organización interna y su presupuesto. Aunque existen iniciativas de reforma institucional en distintas regiones (Arequipa, La Libertad, Lambayeque, Junín, San Martín, Piura y Huancavelica), se mantienen en su estructura organizativa las dificultades que limitan su acción<sup>11</sup>.

A ello se suman las limitaciones que resultan de los Sistemas Administrativos Nacionales que regulan los procesos de gestión en toda la administración pública con un enfoque controlista y restrictivo, desincentivador de la diversidad y la innovación, imponiendo serias limitaciones a la autonomía económica y administrativa de los gobiernos regionales. 6 de los 11 existentes (abastecimiento, presupuesto, tesorería, contabilidad, endeudamiento e inversión pública), están bajo la rectoría del MEF, cuya preocupación se concentra en el control del gasto. Aunque el gobierno actual ha

<sup>10</sup> Sobre el particular ver, Molina, Raúl: *Diez años de descentralización en el Perú: Balance y perspectivas*, en Manrique Linares, Ángel María (editor): **Cátedra Arequipa: Pensar para crecer. Primera Sesión: Diez años de descentralización. Balance y Perspectivas**, Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano-ADRUS D&L Editores, Arequipa, 2013; pp. 53-77.

<sup>11</sup> Sobre el particular ver, USAID/ProDescentralización: **Experiencias de reforma institucional de los gobiernos regionales: estudio de casos**, USAID Pro Descentralización, Lima, 2011.

introducido algunos cambios, especialmente en el Sistema Nacional de Inversión Pública, subsisten los graves problemas de articulación entre los mismos; así, planeamiento no está articulado a presupuesto, éste dialoga mal con inversión pública, que no tiene una relación feliz con contrataciones y adquisiciones.<sup>12</sup>

La lenta transferencia de funciones del nivel nacional hacia los subnacionales se aceleró desordenadamente a partir del año 2006. A la fecha, la Secretaría de Descentralización habla de la transferencia administrativa del 92.4% de funciones a los gobiernos regionales, sobre un total de 185 previstas, en un proceso con un marcado carácter administrativo y burocrático, de simple cumplimiento de formas y plazos, sin un enfoque de gestión y sin las herramientas necesarias para que los GR y locales gestionen los servicios públicos que resultan de las funciones y competencias transferidas. El proceso un estuvo acompañado de los recursos humanos y financieros para el cumplimiento de las funciones, no existiendo a la fecha una idea cabal de sus costos. El gobierno actual contempla reducir la brecha presupuestal entre los recursos transferidos y los que se requieren para el ejercicio de las funciones, recién a partir del año 2015<sup>13</sup>.

La construcción de modelos de gestión descentralizada, como tarea coordinada entre los sectores y los gobiernos descentralizados, avanzó muy poco. El DL 047-2009-PCM estableció que los sectores del Ejecutivo debían conformar Comisiones Intergubernamentales Sectoriales con representantes de los tres niveles de gobierno, para la construcción de modelos de gestión descentralizada de los servicios que prestan a la ciudadanía, definiendo el papel rector de cada uno de los sectores. En lo que va del actual gobierno, los únicos sectores que han mostrado voluntad de avanzar por esa vía, han sido Educación y Salud, destacando claramente el primero de ellos que ha dado los pasos iniciales necesarios para su estructuración. Hasta hoy, como tendencia general, los sectores no han definido su rol rector, ni el que les corresponde a los gobiernos regionales en relación a los gobiernos locales y la implementación de sus políticas regionales.

Conviene recordar que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007), que tiene entre sus finalidades establecer la coordinación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno, carece de reglamento y no ha sido implementada, además de no avanzar en la definición de competencias compartidas entre los niveles de gobierno, derivando este asunto a las leyes orgánicas de los sectores y dejando también sin establecer la necesaria relación entre el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y los sectores en la gestión del Ejecutivo.

### **c. La gestión de los recursos y la postergada descentralización fiscal**

El componente fiscal de la descentralización es el menos desarrollado en el proceso. El gobierno nacional mantiene un control casi absoluto de la recaudación de los ingresos públicos (más de 90% del total), mientras que la capacidad institucional y normativa de los gobiernos descentralizados para obtener recursos, se encuentra claramente limitada. Ese diseño de partida, se ha mantenido sin alteraciones desde el inicio del proceso, 11 años atrás. De lo dicho hasta acá, es claro que la asignación de competencias y la transferencia de funciones que se ha producido, no tiene relación

---

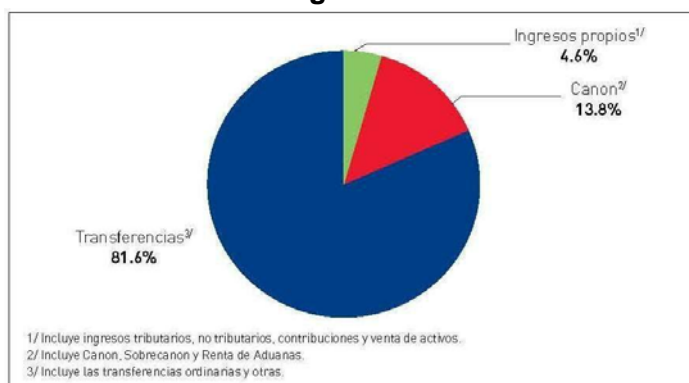
<sup>12</sup> Sobre el particular ver, Quiñones, Nilton: *Evaluación de los cambios al SNIP que implementa el MEF*, borrador, Grupo Propuesta Ciudadana-ANGR, Lima, 2012.

<sup>13</sup> Así lo reconoce la PCM en uno de sus documentos de propuesta. Ver, Presidencia del Consejo de Ministros: *Plan Nacional de Descentralización 2012-2016*, [http://ww2.pcm.gob.pe/Popup\\_PCM/plandescentralización.pdf](http://ww2.pcm.gob.pe/Popup_PCM/plandescentralización.pdf)

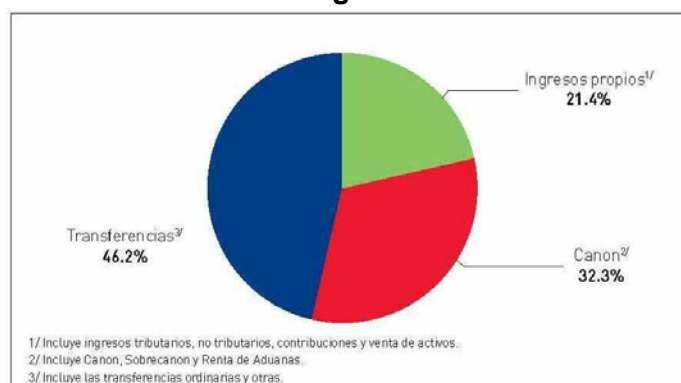
con las reglas de asignación de los recursos públicos ni con las capacidades necesarias para cumplir con los requerimientos establecidos para acceder a ellos<sup>14</sup>.

En este marco general, como resulta obvio, los gobiernos regionales y locales, especialmente los primeros, son históricamente dependientes de la transferencia de recursos que hace el Ministerio de Economía y Finanzas, como se observa en los gráficos siguientes:

**Gráfico No.2**  
**Estructura de ingresos 2011: GR**



**Gráfico No.3**  
**Estructura de ingresos 2011: GL**



**Fuente:** MEF **Elaboración:** Carlos Casas (2013) en Molina, Raúl (2013)

Esa dependencia se agrava porque la capacidad de contar con recursos para la inversión depende de la discrecionalidad del MEF, que es quien selecciona aquellos que se adecuan mejor a sus prioridades. Entre la fase de programación presupuestaria, a cargo del gobierno nacional, donde está el diseño de la política y su estrategia, y la etapa de formulación, radica el poder del Ministerio de Economía. Uno de los tantos efectos perversos de esta situación, que convierte a los gobiernos descentralizados en permanentes “tramitadores” de obras, que es lo que se descentraliza, se observa en las diferencias entre el Presupuesto Institucional de Apertura y el Presupuesto Institucional Modificado por ámbitos de gobierno, como puede verse en el cuadro siguiente:

**Cuadro No. 2**  
**Diferencias por nivel de gobierno entre el PIA y el PIM de inversiones: 2012**

Nivel de gobierno	PIA	PIM	Diferencia	%
Nacional	10,768'566,190	10,088'387,944	-680'178,246	-6%
Regional	3,416'211,093	8,068'701,987	4,652'490,894	136%
Local	6,964'922,712	18,084'651,653	11,119'728,941	160%

**Fuente:** Portal del Ministerio de Economía y Finanzas

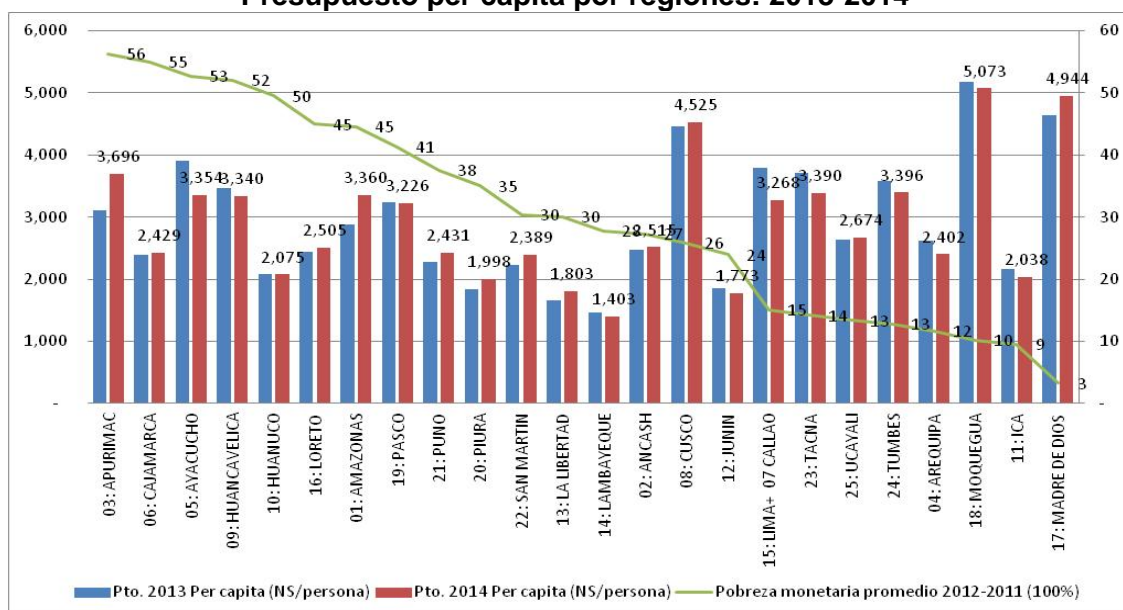
Por lo demás, si bien el gasto público total entre el 2004 y el 2012 se duplicó, en términos relativos, en relación con la producción bruta interna anual, prácticamente no se observa crecimiento; mientras el 2004 representó el 20% del PBI, el 2012 superó apenas el 19.5% de éste. En el caso de los gobiernos descentralizados (regionales y locales), el 2004 su gasto no alcanzó el 6% del PBI, mientras el 2012, superó ligeramente el 8% de éste. En sentido estricto, son las condiciones de la economía

<sup>14</sup> Al respecto, ver Aragón, Jorge y Edgardo Cruzado: *La construcción de la descentralización fiscal en el Perú*, en Bruno Revesz (editor): **Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú**, CIPCA-IEP editores, Lima, 2013; pp.105-132.

peruana las que explican el crecimiento absoluto del gasto público, antes que reglas fiscales orientadas a ese fin.

Las transferencias siguen criterios históricos e inerciales, como ha sido señalado, no contemplando claramente ni indicadores básicos como pobreza y necesidades básicas insatisfechas, ni las necesidades de gasto de los gobiernos descentralizados, agravando las disparidades existentes en el país, como se observa en los gráficos siguientes:

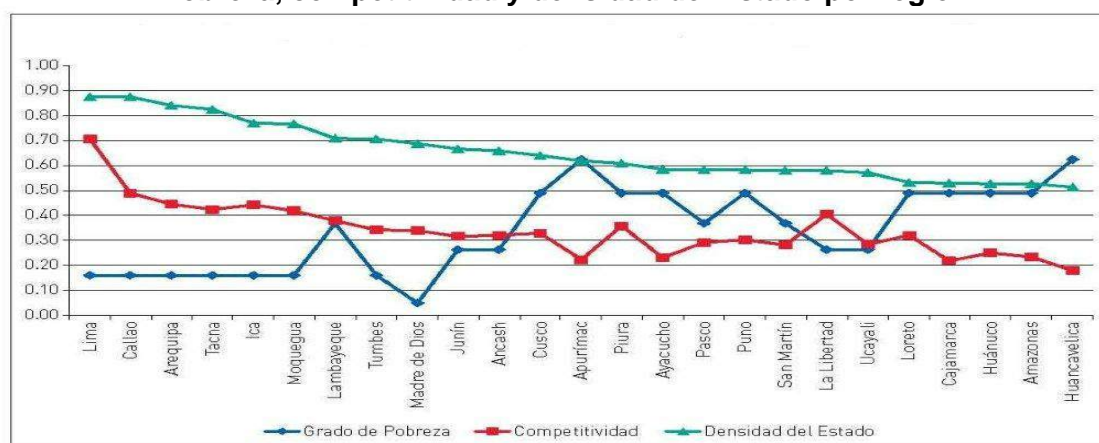
**Gráfico No. 4**  
**Presupuesto per cápita por regiones: 2013-2014**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: Nilton Quiñones

**Gráfico No.5**  
**Pobreza, competitividad y densidad del Estado por región**



Fuente: Observatorio de la Descentralización, Congreso de la República

Tanto gobiernos regionales como gobiernos locales, más aún los primeros que carecen de espacio fiscal, dependen de los recursos transferidos desde el nivel central, como se observa en los cuadros siguiente:

**Cuadro No.3**  
Evolución del gasto de los GL  
por fuente de financiamiento

Fuente	2007	2012
FONCOMUN	24.2%	18.4%
Canon y participaciones	26.8%	41.4%
Impuestos municipales	13.8%	9.4%
Rec.directamente recaudados	21.1%	11.6%
Recursos ordinarios	6.4%	13.7%
Donac.y transferencias	5.5%	4.5%
Rec.operaciones de crédito	2.2%	0.8%
TOTAL	100	100

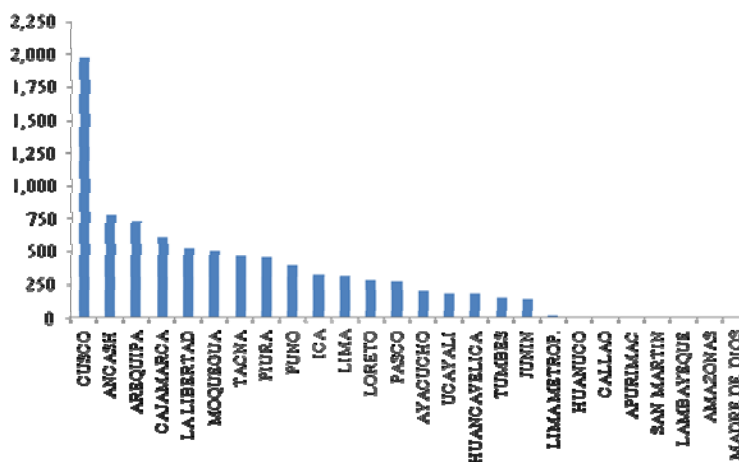
**Cuadro No. 4**  
Evolución del gasto de los GR  
por fuente de financiamiento

Fuente	2007	2012
Recursos ordinarios	78.9%	72.5%
Canon y participaciones	10.5%	18.3%
Donaciones y transferencias	6.6%	5.2%
Rec.directamente recaudados	3.2%	2.9%
Rec.operaciones de crédito	0.8%	1.1%
TOTAL	100	100

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

De los cuadros anteriores se evidencia adicionalmente el peso del canon, que entre el 2005 y el 2012 transfirió más de 45,000 millones a los gobiernos descentralizados. Estos recursos se concentraron significativamente en 7 departamentos y en un número limitado de provincias y 280 distritos. Así, a la fuerte dependencia de recursos volátiles e impredecibles, se añade la agudización de las disparidades interdepartamentales e interprovinciales. Pensemos, por ejemplo, que sólo el distrito de Ilabaya (Tacna), recibe recursos por canon y regalías que superan los 85 millones de soles.

**Gráfico No.5**  
Transferencias por concepto de canon por departamento: 2011



Fuente: MEF Elaboración: Carlos Casas (2013) en Molina, Raúl (2013)

Lo que aparentemente podría ser un factor de descentralización, dadas las normas de asignación del canon, termina generando altos niveles de inequidad y su asignación no responde en nada a carencias o necesidades de gasto de los gobiernos descentralizados. Esta situación se agrava por los distintos “candados” que existen para el uso de tales recursos.

Frente a toda esta situación, el actual gobierno creó una Segunda Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal (2011), que debió avanzar recomendaciones sobre la viabilidad de las reformas propuestas por una Comisión similar (2010). La resistencia del Ministerio de Economía y Finanzas terminó bloqueando toda posibilidad de cambio que suponga una pérdida en su discrecionalidad y poder. No obstante ello, en el contexto de la actual disminución de

los recursos del canon, el sector está proponiendo la creación de un fondo de estabilización, propuesta a la que se resistió desde el 2009.

Como es obvio, las restricciones en materia del canon, han sido descargadas sobre las regiones que pierden más de 1,300 millones de soles en su presupuesto 2013, lo que tiene abierto un espacio de enfrentamiento con el gobierno nacional, cuyo contenido se desprende de los cuadros siguientes:

**Cuadro 5**  
**Caída del sector minero 2012/2013**

<b>EN CAÍDA LIBRE EL IMPUESTO A LA RENTA Y REGALÍAS DEL SECTOR MINERO ENERO - ABRIL 2012/2013</b>				
Millones de Nuevos Soles				
	Enero - Abril 2012	Enero - Abril 2013	Variación Absoluta	Variac. %
<b>Impuesto a la Renta</b>	3,056.2	1,444.7	-1,611.5	-52.7%
<b>Impuesto Especial a la Minería</b>	120.1	88.8	-31.3	-26.1%
<b>Regalías Mineras</b>	5.3	5.9	0.6	11.3%
<b>Regalías Mineras Ley N° 29788</b>	144.6	125.7	-18.9	-13.1%
<b>Gravamen Especial a la Minería</b>	193.1	298.8	105.7	54.7%

Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)

Elaboración: Kuraka Consulting

**Cuadro 6**  
**Disminución del canon 2012-2013**

<b>REGIÓN</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Variación 2013-2012 (%)</b>
Amazonas	88	12	-86.76
Ancash	960'812,774	952'929,110	-0.82
Apurímac	6'672,066	11'148,923	67.10
Arequipa	748'289,388	423'662,497	-43.38
Ayacucho	79'368,486	15'955,468	-79.90
Cajamarca	501'020,805	512'918,387	2.37
Callao	1,056	454	-57.05
Cusco	332'851,659	39'645,171	-88.09
Huancavelica	17'509,393	9'372,841	-46.47
Huanuco	3'932,250	1'043,342	-73.47
Ica	340'063,405	176'686,804	-48.04
Junín	102'656,489	60'440,962	-41.12
La Libertad	522'081,552	518'261,369	-0.73
Lambayeque	422,228	90,614	-78.54
Lima	165'502,260	98'587,660	-40.43
Loreto			
Madre de Dios	674,996	1'587,441	135.18
Moquegua	316'168,314	282'930,055	-10.51
Pasco	187'724,081	85'627,114	-54.39
Piura	172,905	5'779,159	3,242.38
Puno	314'344,340	209'162,757	-33.46
San Martín	912,688	527,040	-42.25
Tacna	313'575,806	245'466,988	-21.72
Tumbes			
Ucayali			
<b>TOTAL</b>	<b>4,914'758,028</b>	<b>3,651'824,128</b>	<b>-25.70</b>

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

Hay que señalar, como ya lo dijimos, que desde el 2011, cuando se establecieron los procedimientos para la identificación, diseño y registro de los programas

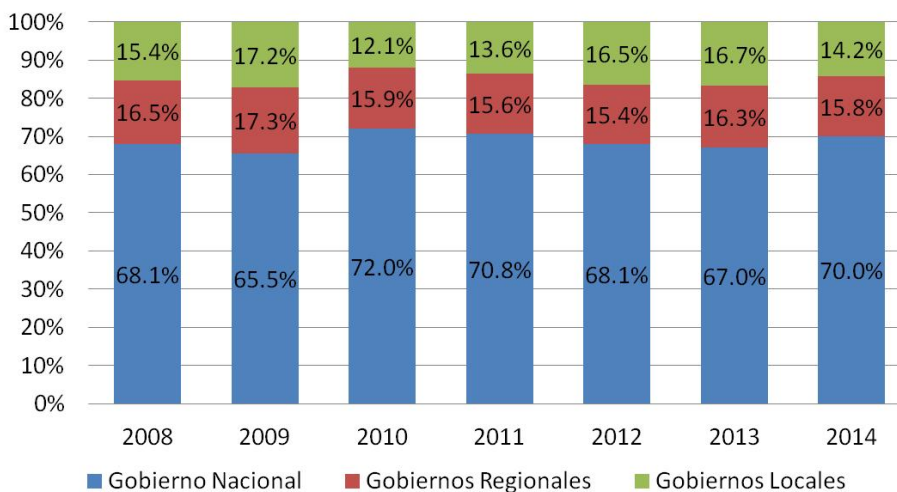
presupuestales con enfoque de resultados, aprovechando el diseño del nuevo SIAF II, las normas contribuyen a recentralizar los procedimientos de formulación del gasto público, profundizando la débil coordinación intergubernamental en la gestión del presupuesto, además de debilitar las tareas de planeamiento en las regiones, que pierden significativamente su papel de diseñadores y formuladores de políticas públicas en sus ámbitos.

Finalmente, hay que señalar que la propuesta del presupuesto 2014 enviada al Congreso para su aprobación, refuerza la tendencia centralista que se observa desde años atrás, tal como se grafica a continuación:

**Gráfico No.6**  
**PIA de los GR por fuente de financiamiento**



**Gráfico No.7**  
**Participación de los 3 niveles de gobierno en el PIA 2008-2014**



**d. La gestión territorial y la resistencia al ordenamiento territorial**

El territorio, entendido como el espacio articulado por las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales de las personas, está planteado como el ámbito deseable y más efectivo para la gestión del desarrollo. De lo que se trata es de construir estrategias que permitan superar las trabas para que las personas y sus organizaciones diseñen sus caminos de progreso, lo que hace de la intersectorialidad la estrategia conveniente para la gestión territorial. En ésta, que es una materia clave de la descentralización que debía alentar un desarrollo centrado en el territorio, sus

recursos variados, la pluralidad de sus actores y la complementareidad de sus sectores, no ha avanzado mucho, de lo dicho hasta acá.

La organización y demarcación territorial que apunta a una vertebración racional del territorio nacional a partir de circunscripciones que garanticen el desarrollo y el ejercicio del gobierno, así como la administración y provisión de servicios públicos, siguen siendo materias pendientes en la descentralización. Existe una fuerte atomización del territorio -30% de las provincias y 49% de los distritos no cumple con los mínimos de población establecida por las normas- así como graves problemas sin resolver entre las circunscripciones: 92% de las provincias y 80% de los distritos sin límites bien definidos.

El Plan Operativo Bianual para la ZEE (2005-2007), estableció el compromiso de los gobiernos regionales, locales y de las instituciones responsables de iniciar los procesos de ZEE en los niveles de macro, meso y micro, en distintos ámbitos jurisdiccionales, como paso previo al ordenamiento territorial. Desde entonces, la mayoría de gobiernos regionales tienen su zonificación en marcha o ya aprobada por el MINAM que ha planteado (2013) nuevas herramientas y requerimientos para ese proceso.

Con la profundización del modelo extractivista que guía nuestra economía, el ordenamiento territorial entendido como el proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas entre diversos actores para la ocupación ordenada, el uso y la estructuración de un territorio apuntando a su desarrollo sostenible, se ha convertido en una “mala palabra”. El gobierno, que anunció la prioridad de la atención al tema, no es capaz de proponer la necesaria Ley de Ordenamiento Territorial por las resistencias del Ministerio de Economía y del MINEM a la discusión del tema y su enfrentamiento con el MINAM sobre su contenido. En este contexto, postergó el tema, derivándolo al Acuerdo Nacional (2012), que finalmente tiene una propuesta de política de gestión y ordenamiento del territorio, que aún no ha sido formalmente aprobada.

Mientras tanto, los gobiernos descentralizados para actuar intersectorialmente, tienen que enfrentar el peso de años de desarticulación, la reproducción de ésta que hacen los sistemas administrativos y los procedimientos públicos, el fuerte carácter sectorial de los pliegos presupuestarios y la multiplicación de grandes inversiones públicas y privadas (mineras, energéticas, megaproyectos de infraestructura, etc.), que son decididas por el gobierno nacional y las políticas nacionales sin ninguna participación de ellos.

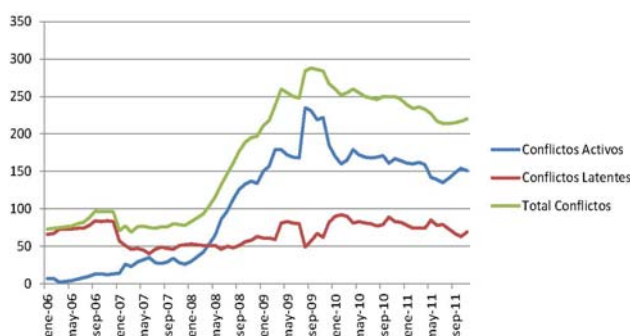
Al extremo que incluso los nuevos y limitados mecanismos de cierto control creados por el gobierno actual, como el SENACE, no los incluyen para nada, no obstante tratarse de los territorios en los que la conflictividad, especialmente socio ambiental, se multiplica desde el 2005, a pesar de que distintos estudios<sup>15</sup> explican que a la base de esta situación se encuentran puntos críticos de a gestión pública en esta materia, destacando entre otros el que la aprobación de los estudios de impacto ambiental, dependa del Ministerio de Energía y Minas, que es a la vez el principal promotor de inversiones y concesiones, además de los conflictos de redistribución del canon y la nula fiscalización de la actividad minera y petrolera y del impacto ambiental de las exploraciones.

---

<sup>15</sup> Caballero, Víctor: *Conflictividad social y gobernabilidad en el Perú*, IDEA-PAPEP-PNUD, Lima, 2012.

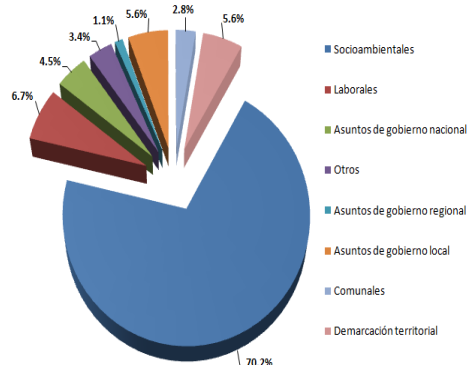


**Gráfico No. 8**  
**Evolución de los conflictos sociales**



Fuente: Defensoría del Pueblo

**Gráfico No.9**  
**Conflictos sociales por tipo: agosto2013**



### e. El desgaste de la participación ciudadana

Una de las dimensiones más novedosas de la descentralización, ha sido sin duda la institucionalización de la participación ciudadana a través de mecanismos como los consejos de coordinación, los planes de desarrollo concertado y el presupuesto participativo. Sin embargo, los límites de diseño de muchos de ellos, su frecuente superposición y la falta de voluntad política de un número significativo de las autoridades descentralizadas, explican el relativo desencanto de los actores de la sociedad civil en ellos y su utilidad relativa en las decisiones de la gestión pública, no obstante la pasividad de algunos de ellos, como el presupuesto participativo que sigue registrando más de 300,000 participantes anuales en todo el país.

De acuerdo a distintos estudios<sup>16</sup>, los mecanismos, en términos generales, registran cinco problemas transversales: (i) una arquitectura participativa estándar y poco articulada de los distintos mecanismos participativos para todos los niveles de gobierno, por lo que se pierde la posibilidad de su vinculación sistémica y su complementareidad; (ii) un marco normativo reglamentarista, rígido y único que no contempla las particularidades de cada nivel de gobierno y aquellas otras que resultan de la diversidad territorial, cultural y social de nuestro país; (iii) mecanismos fuertemente dependientes de la discrecionalidad y la voluntad política de las autoridades que simultáneamente tienen que hacer frente a las limitaciones de representatividad de la sociedad civil; (iv) desarticulación a nivel de los instrumentos de gestión contemplados, donde planeamiento, presupuestación y ejecución no dialogan; (v) la exclusión práctica de la conflictividad social en los distintos mecanismos.

En lo que se refiere a los procesos de planeamiento participativo, se puede afirmar que éstos reproducen las características y limitaciones de las experiencias que fueron impulsadas “desde abajo” en la década del ochenta. Agravadas éstas últimas por la existencia de planes nacionales, regionales, provinciales y distritales, que no dialogan ni convergen, al no existir un sistema nacional de planeamiento.

<sup>16</sup> Dentro de los diversos diagnósticos ver: Remy, María Isabel: **Participación ciudadana y gobiernos descentralizados**, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2011; Banco Mundial: Perú: *Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, Washington, 2011; Societas Consultora de Análisis Social para el Grupo Propuesta Ciudadana: *Estudio de percepciones de las ciudadanas y ciudadanos sobre los procesos participativos a nivel subnacional y sus actitudes acerca del desempeño de las industrias extractivas en las regiones de Ayacucho, Ancash, Cusco, Cajamarca, Junín, Loreto, San Martín y Ucayali*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2011

## f. Descentralización sin planeamiento ni verdaderas regiones

En el tema de la integración territorial no hay una estrategia nacional tras el fracaso de la propuesta original de creación de verdaderas regiones a través del referéndum. Tres elecciones seguidas de gobiernos regionales, no obstante las limitaciones de éstos, han fortalecido la idea de regiones sobre la base de los departamentos. El país no “tiene aún una propuesta clara ni incentivos significativos para transitar de los departamentos a las regiones, a pesar de que existe un amplio acuerdo en que la demarcación actual no es la más adecuada para hacer realidad dinámicas efectivas de desarrollo”<sup>17</sup>.

No obstante el desinterés del gobierno nacional, pero también de los principales actores políticos, sociales y económicos, a lo largo de estos años, las Juntas de Coordinación Interregional (5) y más recientemente las Mancomunidades Regionales, que buscan la acción compartida para la ejecución de proyectos de inversión y promoción de la inversión privada, especialmente las primeras, constituyen una tímida respuesta inicial en la perspectiva de la integración.

Los avances de estos mecanismos, sin embargo, son también resistidos por sectores del gobierno nacional que les ponen trabas para su real funcionamiento. Uno de los instrumentos que debiera contribuir decididamente al proceso de conformación de nuevas regiones es el planeamiento regional, que además de servir de base del presupuesto participativo, tendrían que contribuir a los procesos de integración como formas de desarrollo regional.

La tardía creación y las debilidades del CEPLAN, que ha formulado el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo 2010-2021, hoy en revisión, no permite aún avanzar hacia una efectiva planificación estratégica descentralizada que facilite mayor eficiencia y visión compartida para el desarrollo nacional sostenible. Las limitaciones del planeamiento en las regiones, en las que coinciden distintos analistas, tampoco facilitan el proceso: (i) los instrumentos regionales miran al desarrollo desde la lógica del Estado y sus inversiones, no desde la de la sociedad y las innovaciones que ésta aporta; (ii) los planes no vinculan ventajas comparativas y competitivas, manteniendo una visión limitada del territorio como localización física, antes que como construcción social; (iii) los planes se centran en los departamentos y no formulan el desarrollo de éstos en su articulación a un ámbito mayor; (iv) los programas e inversiones, salvo la infraestructura vial, no tienen un alcance regional; (v) la multiplicación de planes e instrumentos que no dialogan entre sí, restringe su utilidad<sup>18</sup>.

### 3. Orientaciones para una reforma necesaria: Propuestas para una agenda de corto y mediano plazo de la ANGR

El país necesita de cambios que van más allá de la descentralización, reconociendo que ésta es indesligable y debe ser complementaria de un proceso mayor que es el de la reforma de un Estado capturado por intereses de grupo, atrapado en sus mecanismos y procedimientos internos y debilitado por las limitaciones de quienes lo conducen. La descentralización debe contribuir a que ese Estado cambie sus formas de hacer y de organizarse, privilegiando el servicio a ciudadanos y ciudadanas,

---

<sup>17</sup> Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales: **Informe anual del proceso de descentralización 2011**, ANGR, Lima, 2012; pp.30

<sup>18</sup> Leyton Muñoz, Carlos: *Diez años de descentralización en el Perú: de los gobiernos regionales al desarrollo territorial*, en Manrique Linares, Angel María (editor): **Cátedra Arequipa: Pensar para crecer. Primera Sesión: Diez años de descentralización. Balance y Perspectivas**, Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano-ADRUS D&L Editores, Arequipa, 2013; pp.101-122

garantizando a las personas –especialmente a las más excluidas- una igualdad creciente de oportunidades para su desarrollo.

Ese Estado adquiere sentido en nuevos modelos de gestión descentralizada de los servicios públicos, en reemplazo de la actual gestión, con competencias y funciones de los tres niveles de gobierno precisas, a través de la producción de los bienes y servicios públicos, desde la concepción de las políticas, hasta la entrega de aquellos, adaptándose a las diversas realidades territoriales e institucionales. En tanto unitario, ese Estado requiere de un gobierno nacional que deja el papel que tiene hasta hoy de “ejecutor” y ejerce la rectoría de la gestión, estableciendo prioridades, diseñando políticas nacionales y entregando el marco y los instrumentos para su implementación.

Ese Estado, en síntesis, debe orientar su gestión por resultados enfocados en el servicio al ciudadano, cambiando el razonamiento de las decisiones públicas, haciendo que éstas transiten desde los ciudadanos hacia el Estado y no como ahora, desde los intereses privados y las lógicas internas del Estado. En ese marco, de cara a la descentralización, es posible avanzar en los próximos años en varias direcciones complementarias:

**a. Una descentralización conducida conjuntamente por los tres niveles de gobierno con articulación política institucionalizada**

- La reforma descentralista que es de larga duración, debe contar con una conducción concertada, incluyendo la gestión intergubernamental, con participación del gobierno nacional y de representantes elegidos por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú. Ese Consejo de Coordinación Intergubernamental tendría una Secretaría Técnica, con las funciones y recursos necesarios que implementará las orientaciones y los acuerdos concertados.
- El Consejo de Coordinación Intergubernamental tendría como primera tarea aprobar un Plan Nacional de Descentralización y Regionalización, que será el que organizará su funcionamiento. De esta manera se cumpliría con el Plan anunciado y largamente postergado por el gobierno actual.
- En el mediano plazo el CCI se constituirá una instancia ejecutiva rectora de la descentralización y modernización del Estado a nivel ministerial (que incluirá las actuales funciones de la Secretaría de Descentralización, la Secretaría de Gestión Pública, SERVIR y CEPLAN), de tal manera que conduzca la política de descentralización desde un nivel más alto de gestión pública.
- En el corto plazo se alentaría el fortalecimiento de las asociaciones de gobiernos descentralizados mediante su reconocimiento legal y su financiamiento a partir de las contribuciones que definan sus asociados a fin de que cuenten con sus propios equipos técnicos y la autonomía que la ley les consagra.

**b. Una gestión descentralizada orientada al desarrollo territorial y sustentada en la coordinación intergubernamental**

- Los nuevos modelos de gestión descentralizada deberían contemplar los siguientes elementos: (i) las responsabilidades propias y compartidas de cada uno de los tres niveles de gobierno y la oportunidad de las intervenciones; (ii) la identificación y concertación de resultados claros para la gestión y la prestación de servicios a las personas; (iii) el levantamiento ordenado de las restricciones,

contenidas en normas nacionales y directivas sectoriales, que limitan la gestión de los programas y servicios; (iv) el contenido y alcance del concepto de rectoría nacional, que incluirá el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica, así como la provisión de recursos financieros y el monitoreo y evaluación del cumplimiento de las políticas; (v) un sistema de seguimiento y evaluación de dicha gestión.

- Los modelos de gestión descentralizada se sustentarían en un costeo claro de las funciones de cada nivel de gobierno y del ciclo de producción de los bienes y servicios públicos hasta su entrega a la población, garantizándose los recursos humanos y el financiamiento adecuado de todas las funciones.
- Se deben reajustar los mapas para la asignación de las competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno para avanzar a la construcción de instancias regionales y locales con capacidad real para gobernar sus territorios. El punto de partida debe estar en la definición de los roles y competencias del gobierno nacional en tanto órgano rector, así como en la prestación de asistencia técnica y en la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas y las inversiones.
- La articulación y la coordinación entre los sectores y la gestión territorial se garantizaría mediante las Comisiones de Gestión Intergubernamental que funcionarían en todos los sectores con funciones compartidas. Estas Comisiones que contarían con la participación de la alta dirección de los sectores y representantes de los gobiernos descentralizados, elegidos por éstos desde sus asociaciones, serían la cabeza política de una articulación operativa de las autoridades intermedias de la gestión pública, contando a la base con la articulación entre cada gobierno regional y sus gobiernos locales, instancia donde participará la sociedad civil. El diseño debe atender las particularidades sectoriales y las exigencias de la gestión territorial.
- Se desmontarían los distintos mecanismos administrativos impuestos en los últimos años para recentralizar los recursos, afirmando la autonomía de gestión entre los tres niveles de gobierno y fortaleciendo la capacidad de diseño e implementación de programas y proyectos de los gobiernos descentralizados, aumentando no sólo los montos de gasto, si no su calidad, lo que exige mejorar el nivel profesional de los gestores de las inversiones prioritarias de alcance regional y provincial. Los recursos para hacer más eficientes las inversiones no serían entendidos como gasto corriente si no como una mejor forma de asignar recursos públicos en la provisión de servicios que requiere la población.
- El impulso y apoyo a los procesos de reforma institucional de los gobiernos regionales y locales sería tarea prioritaria para superar las trabas organizativas y de procedimiento que enfrentan hoy: (i) flexibilizar la estructura de las gerencias regionales que establece la LOGR; (ii) eliminar la obligatoriedad de mantener las administraciones subregionales heredadas de la CTAR (LBD); (iii) permitir la recomposición de las UE presupuestales existentes en cada GR, en base a normas técnicas elaboradas por el MEF, para adecuarlas a los requerimientos de sus reformas organizativas; (iv) crear instancias institucionales obligatorias de articulación-coordinación regional/local bajo liderazgo de cada gobierno regional; (v) fortalecer la representatividad y las capacidades de los Consejos Regionales para cumplir su rol normativo, fiscalizador y de representación. Se pondría especial énfasis en las contrataciones públicas, la transparencia en la gestión presupuestal y en los mecanismos de control del gasto de la Contraloría de la República.

- Los principales sistemas administrativos del Estado se modernizarían y simplificarían de acuerdo a las necesidades y exigencias de la gestión territorial, adecuándose al proceso de descentralización y facilitándolo.

**c. Avanzar en la descentralización fiscal como parte de un nuevo pacto fiscal que incremente los ingresos del Estado a partir de un aporte más justo y equitativo de quienes tienen más y de la reducción de la evasión tributaria.**

- Asignación de los ingresos tributarios entre los tres niveles de gobierno a partir de indicadores claros y previsibles, estableciendo un sistema de financiamiento sostenible y equitativo, que afirme simultáneamente la autonomía y la capacidad de gestión planificada de los gobiernos descentralizados. Por esta vía, avanzar en la superación de los desequilibrios territoriales y terminar con el manejo discrecional, entrando a un sistema de coparticipación tributaria en base a criterios de asignación (población, indicadores socio económicos) para el conjunto de los ingresos fiscales.
- Revisión integral del mecanismo del canon: (i) aislar los recursos provenientes de éste del financiamiento regular de los gobiernos descentralizados; (ii) redefinición de la distribución y uso de los recursos, ampliando éste de acuerdo a necesidades de gasto; (iii) creación de un fondo de estabilización para quienes reciben canon; (iv) creación de un fondo de compensación para quienes no reciben canon que se debe crear a partir del gravamen creado por este gobierno y que hoy retiene el gobierno nacional; (v) establecer que este aporte adicional se financia con las ganancias de las empresas después de haber pagado regalías e impuestos y no descontarlo como costo deducible del impuesto a la renta.
- Modificación de la metodología actual de formulación del presupuesto de manera que los gobiernos descentralizados participen en la formulación de los programas estratégicos, en la definición de sus contenidos y sus metas.
- Potenciar la recaudación y la autonomía fiscal de las municipalidades urbanas más grandes para redirigir los recursos de compensación que reciben (FONCOMUN) a las municipalidades rurales sin canon ni base tributaria suficiente.
- Reconvertir los denominados Programas Nacionales de brazos de ejecución directa de programas nacionales a mecanismos de transferencia de recursos condicionados a resultados que contribuyan a las metas de esas políticas, incentivando a los gobiernos descentralizados a articularlas con sus objetivos y recursos.
- Los fondos concursables (vgr. FONIPREL) no serían usados en sustitución de las fuentes de financiamiento estable para las competencias centrales de los gobiernos descentralizados.

**d. Ordenamiento territorial para el desarrollo y la gestión de los territorios**

- Se regularía el proceso de ordenamiento territorial en el marco de un desarrollo sostenible y descentralizado, estableciendo un régimen jurídico e institucional que armonice y ordene las políticas e instrumentos que inciden en la gestión del territorio. Se creará un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial sobre la base de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial que articulará el ordenamiento territorial con las políticas, planes y programas a nivel nacional, regional y local, así como los distintos planes de ordenamiento territorial con los otros instrumentos de planificación y gestión. Se establecería la rectoría del

gobierno nacional, precisando las funciones y competencias de los gobiernos regionales y provinciales, así como los principales instrumentos. En este proceso se afirmarán los derechos y deberes de los ciudadanos en materia de ordenamiento territorial, en el marco de su participación en el proceso de elaboración, aprobación e implementación de los planes de ordenamiento territorial. Se aprobaría la Ley de Ordenamiento Territorial.

- Los planes de ordenamiento territorial tendrían como base el diagnóstico integral del territorio basado en la zonificación ecológica y económica y en los otros estudios especializados. El Plan de Desarrollo Concertado y el Plan de Ordenamiento Territorial, debidamente alineados, serán los instrumentos básicos de la gestión territorial descentralizada.
- Se impulsará la implementación de centros de planeamiento en los gobiernos regionales para que con las autoridades regionales ambientales/gerencias de recursos naturales, asuman la gestión y actualización de estos instrumentos que permitirán orientar las inversiones y los distintos usos del suelo, vinculando ventajas comparativas y ventajas competitivas de cada territorio con las necesidades de su población.
- Como parte del proceso de ordenamiento territorial se establecerían las competencias de los gobiernos regionales y locales en la implementación de las consultas de los proyectos que impactan en sus territorios, se los incorporará al Directorio del SENACE, recogiendo la opinión de sus equipos técnicos y su participación en el directorio, además de descentralizar la OEFA.
- Se instauraría un mecanismo de consulta a los gobiernos descentralizados para todas las grandes inversiones (públicas y privadas) a realizar en sus territorios, antes que éstas se acuerden.

#### **e. Recuperar y fortalecer la participación ciudadana**

- Se debe mejorar la eficacia de los Consejos de Coordinación, reduciendo la discrecionalidad que hoy tienen las autoridades, mejorando la representatividad y buscando la construcción de consensos y propuestas comunes en los territorios.
- Se afirmaría el rol del CCR de concertación entre autoridades y sociedad civil respecto a las políticas regionales, el plan de desarrollo y el presupuesto. Esta instancia se encargará de concertar el plan del gobierno entrante (sus prioridades y estrategias en relación al plan de desarrollo concertado) y de organizar los procesos de rendición de cuentas.
- Se recuperaría el rol del CCL provincial mediante una asamblea de alcaldes distritales que lo integre, a fin de articular estrategias de desarrollo y acordar proyectos de alcance provincial o interprovincial.
- Fortalecer la institucionalización del presupuesto participativo, asegurando su articulación con los planes de desarrollo, así como el conocimiento previo de los montos reales involucrados en el ejercicio, que en el plano regional debiera ser multianual, creando un mecanismo de control sobre la ejecución de los proyectos priorizados y formulando indicadores de eficiencia que premien a los gobiernos que cumplen adecuadamente con el presupuesto participativo. Adicionalmente, se articulará el proceso desde lo distrital hasta lo regional, diferenciando calendarios que se organizarán en secuencia.

- Fortalecer los procesos de vigilancia del presupuesto participativo y de la ejecución de obras.
- La rendición de cuentas se ampliará a los gobiernos locales, apuntando en todos los niveles a que el proceso se concentre en la información central de lo actuado.
- Se asignarían recursos mínimos (pasajes y una oficina) al funcionamiento de los CCR, CCL y Comités de Vigilancia del presupuesto participativo.

#### **f. Construir el sistema nacional de planeamiento**

- Fortalecimiento del CEPLAN redefiniendo sus funciones, de manera que sea el ente rector y articulador de un sistema de planeamiento nacional que cuente con centros de planeamiento en cada región y con unidades de planificación en el nivel provincial.
- Formulación de una estrategia nacional de desarrollo de largo plazo que oriente el desenvolvimiento de los principales actores económicos y sociales del país tanto como las políticas sectoriales que deben formular e implementar los sectores y los gobiernos descentralizados en sus respectivos campos y territorios.
- Impulsar los sistemas de planeamiento regionales con dos características: (i) mecanismos ágiles de coordinación política entre su dirección y el Consejo de Coordinación Regional e instrumentos de consulta con representantes de los gobiernos locales, las organizaciones sociales y el sector privado; (ii) protocolos y mecanismos técnicos orientados a formular y actualizar planes de desarrollo concertado. Los sistemas regionales tendrán como cabeza a un Centro de Planeamiento Regional cuyas tareas centrales serían las siguientes: (i) formulación, actualización, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes regionales concertados de mediano y largo plazo y de los presupuestos participativos multianuales; (ii) asegurar el impacto social de los proyectos de inversión pública regional; (iii) relacionar y coordinar los planes y presupuestos del gobierno regional con las municipalidades provinciales y distritales; (iv) desde un enfoque integral del territorio, articulando las dimensiones sectoriales, contribuir con la promoción de la inversión privada y la conformación de iniciativas productivas.

#### **g. Reorientar la integración de regiones**

- Diseño y elaboración concertada de un plan nacional de regionalización (construcción de regiones y no una nueva delimitación político administrativa) con una visión integrada de corto, mediano y largo plazo, que se convierta en política de Estado y que se exprese en un marco normativo que guíe la acción de los distintos niveles de gobierno, incluyendo orientaciones para la promoción del desarrollo económico y la equidad social, estableciendo las condiciones y características para el proceso de integración, los incentivos (económicos, fiscales e institucionales), los marcos institucionales y el rol de los actuales gobiernos regionales, municipalidades, organizaciones sociales y empresariales, universidades, partidos y movimientos políticos, en los procesos de integración.
- Facilitar e incentivar el funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional y las mancomunidades regionales, cuyos proyectos serán financiados desde los presupuestos de los gobiernos regionales que las integran, pudiendo acceder a recursos nacionales de acuerdo a las características de sus proyectos.

- Facilitar e incentivar el funcionamiento de las mancomunidades municipales, cuyos proyectos serán financiados desde los presupuestos de los municipios que los integran, pudiendo acceder a recursos regionales de acuerdo a las características de sus proyectos.
- Establecer incentivos económicos, fiscales e institucionales para la constitución de las regiones piloto que se inscriban en el plan nacional de regionalización.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS, Luis y Carlos CASAS  
2010 Proyecto técnico legal de descentralización fiscal, Documentos de Debate 4, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-USAID, Lima
- ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES  
2013 **Comentarios al Plan Nacional de Descentralización 2012-2016**, ANGR-AMPE-REMURPE, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima
- 2011 **Aportes de los gobiernos regionales en el proceso de descentralización (2006-2009)**, ANGR-AECI, Lima
- AZPUR, Javier  
2010 Aportes para un necesario balance de la reforma descentralista, en DESCO (editor): **Perú Hoy. Centralismo y concentración**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima
- BACA, Epifanio y Gerardo CASTILLO  
2011 *Perú: evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Informe Integrado*, Grupo Propuesta Ciudadana-Banco Mundial, documento preliminar, Lima
- BALLÓN, Eduardo  
2011 Las dificultades y los desafíos del proceso de descentralización peruano, en PNUD (editor): **El Estado en debate: múltiples miradas**, PNUD, Lima.
- BALLON, Eduardo y César VILLANUEVA  
2012 *Balance para discutir la descentralización: 2002-2012*, documento interno de trabajo, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Lima
- BALLÓN, Eduardo y Rodrigo BARRENECHEA  
2010 Informe Especial: El poder en las regiones, Revista **PODER**, Lima, diciembre
- BANCO MUNDIAL  
2011 **Perú: Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados**, Washington
- CASAS, Carlos  
2013 *Asignación basada en necesidades de gasto, sistema de transferencias fiscales y disparidades generadas por el canon y las regalías*, Consultoría para la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, Lima, enero
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
2013 **Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Informe anual Periodo Legislativo 2012-2013**, Congreso de la República del Perú-Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Lima
- COTLER, Julio; Rodrigo BARNECHEA, Marisa GLAVE, Romeo GROMPONE y M.I.REMY  
2009 **Poder y cambio en las regiones**, IPE-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima
- CHIRINOS, Raymundo:  
2008 **¿Convergen las regiones en el Perú? Evidencia empírica para el período 1994-2007**, Banco Central de Reserva, Lima

- DAMMERT, Manuel: **Perú Bicentenario: el horizonte de la República de Ciudadanos. Desafíos de la Nación desde la Territorialidad, la República y la Descentralización**, Gráfica Editora Don Bosco S.A., Lima
- GONZALES, Efraín  
2010 Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010, en PUCP (editor): **Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015**, PUCP, Lima
- GRUPO PROPUESTA CIUDADANA – REVENUE WATCH INSTITUTE  
2011 **Procesos de concertación y debate sobre la descentralización fiscal y el presupuesto público en el Perú**, GPC-RWI, Lima
- IDEA-PAPEP-PNUD  
2011 **Perú: Escenarios prospectivos 2012-2016. La oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo**, PAPEP-PNUD, La Paz
- MACROCONSULT  
2010 *Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización*, Lima
- MANRIQUE LINARES; Ángel (editor)  
2013 **Cátedra Arequipa: Pensar para crecer. Primera Sesión: Diez años de descentralización. Balance y Perspectivas**, Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano-ADRUS D&L Editores, Arequipa
- MOLINA, Raúl  
2013 *Informe final de evaluación de viabilidad de implementación de propuestas de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal*, GIZ-Comisión Multisectorial Temporal en materia de Descentralización Fiscal, Lima
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
2011 **Informe Anual del Proceso de Descentralización 2010. Balance de logros a julio 2011**, PCM, Lima
- 2011 **Propuesta técnica de Descentralización Fiscal**, Cooperación Alemana al Desarrollo-GIZ y Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, Lima
- QUIÑONES, Nilton  
2012 *Evaluación de los cambios al SNIP que implementa el MEF*, borrador, Grupo Propuesta Ciudadana-ANGR, Lima
- REMY, María Isabel  
2011 Democracia y desigualdad: poderes fácticos, régimen político y ciudadanos diferenciados, en Cotler, Julio y Ricardo Cuenca (editores): **Las desigualdades en el Perú. Balance crítico**, IEP, Lima
- 2011 **Participación ciudadana y gobiernos descentralizados**, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima
- REVESZ, Bruno  
2013 **Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú**, CIPCA – Instituto de Estudios Peruanos, Lima
- 2005 Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional, en Cetraro, J.; Esperanza Castro y Julio Chávez (editores): **Nueva ruralidad y competitividad territorial**, Centro Ideas, Lima

SOCIETAS CONSULTORA DE ANÁLISIS SOCIAL

2011

*Estudio de percepciones de las ciudadanas y ciudadanos sobre los procesos participativos a nivel subnacional y sus actitudes acerca del desempeño de las industrias extractivas en las regiones de Ayacucho, Ancash, Cusco, Cajamarca, Junín, Loreto, San Martín y Ucayali, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima*

USAID/PRO DESCENTRALIZACIÓN

2012

**Proceso de Descentralización. Balance y agenda a julio 2012,** USAID Pro Descentralización, Lima

2011

**Experiencias de reforma institucional de los gobiernos regionales: estudio de casos,** USAID Pro Descentralización, Lima

VILLANUEVA, César

2013

Balance para discutir la descentralización, en Manrique Linares, Angel María (editor): **Cátedra Arequipa: Pensar para crecer. Primera Sesión: Diez años de descentralización. Balance y Perspectivas,** Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano-ADRUS D&L Editores, Arequipa