

Criterios y mecanismos para la evaluación y seguimiento del proceso de descentralización

Criterios y mecanismos para la evaluación y seguimiento del proceso de descentralización

Primera edición, Lima - Perú

1000 ejemplares

© 2018

Promoción y Capacitación para el Desarrollo (PROMCAD-INICAM)

PROMCAD-INICAM

Av. Javier Prado Oeste 1418, Lima 27, Perú

Teléfonos: (511) 422-0336 / 422-3138

Fax: (511) 422-3138

Correo electrónico: inicam@inicam.org.pe

Web: www.inicam.org.pe

Konrad Adenauer Stiftung (KAS)

Av. Larco 109, piso 2, Lima 18, Perú

Teléfono: (511) 416-6100

Correo electrónico: kasperu@kas.de

Web: www.kas.de/peru

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-11709

Autor: Javier Alfaro Díaz

Colaborador: Álvaro Ugarte Ubilla

Cuidado de edición: José Luis Carrillo Mendoza

Diagramación: Carmen Inga Colonia

Se terminó de imprimir en setiembre de 2018 en:

Ediciones Nova Print S.A.C.

Av. Ignacio Merino 1546, Lima 14

Teléfono: 285-8834

edicionesnovaprint@gmail.com

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se haga referencia a la fuente.

Índice

Presentación	7
Introducción	9
Antecedentes	11
Justificación	15
I. Caracterización de la agenda de descentralización	23
1. Planificar el desarrollo al mediano y largo plazo	23
2. Institucionalizar la descentralización	29
3. Mejorar los sistemas de inversión pública	36
4. Revisar la asignación de competencias y funciones	43
5. Fortalecer las capacidades locales	49
6. Impulsar la descentralización fiscal	57
7. Replantear la integración regional	63
8. Evaluar los mecanismos participativos y de concertación	70
II. Criterios y mecanismos para evaluar la descentralización	79
1. Hacer efectivas las autonomías	79
2. Construcción de una cultura de planificación territorial	80
3. Desarrollo de capacidades locales para la gestión	82
4. Incremento de los recursos económicos y financieros locales	84
5. Agilización de la inversión pública	86

6.	Involucramiento institucionalizado del sector empresarial privado y de las Asociaciones Público-Privadas (APP)	88
7.	Implementación de sistemas integrados de información regional	89
8.	Modernización y flexibilización de la gestión pública	90
9.	Implementación de la transferencia de competencias y funciones	93
10.	Fortalecimiento de la participación ciudadana	94
III.	Variables e indicadores para el seguimiento del proceso de descentralización	99
IV.	Conclusiones y recomendaciones	103
	Bibliografía	109

Presentación

Marco Tulio Cicerón, cónsul romano que vivió en el siglo I a. C., señalaba: “No es el ciudadano el que debe adaptarse al estado, es el estado el que debe adecuarse al ciudadano”, esta sentencia recoge el fundamento de la gestión pública y constituye el principio fundamental de la descentralización.

La Constitución Política del Estado Peruano precisa que el objetivo fundamental de la descentralización es el desarrollo integral del país, y ésta es una Política de Estado permanente, progresiva y ordenada conforme a criterios.

En el marco de este principio fundamental, esta publicación –Criterios y mecanismos para la evaluación y seguimiento del proceso de descentralización–; precisa los fundamentos conceptuales de las ocho metas para impulsar y orientar el proceso de descentralización propuestas en “Agenda de la descentralización” publicada en 2016. Al mismo tiempo, propone los criterios que demanda la Constitución para establecer el rigor metodológico de *¿cómo hacerlo?* y señala los mecanismos propuestos para tal fin, con base en los cuales, se instrumentan las siempre ausentes cuestiones de *¿con qué medios hacerlo?*

Al presentar esta publicación, la asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo y su Instituto de Investigación y Capacitación Municipal PROMCAD-INICAM, esperan seguir contribuyendo con el impulso al proceso de descentralización, objetivo institucional en el que están comprometidos desde hace 35 años; período durante el cual han contado con el invaluable y permanente apoyo técnico y financiero de Konrad Adenauer Stiftung de la República Federal de Alemania, el cual agradecen.

Mg. Álvaro Ugarte Ubilla
Director Ejecutivo

Instituto de Investigación y Capacitación Municipal

Introducción

El proceso de descentralización es un asunto nacional de larga data, de marchas y contramarchas, en el que los temas principales suelen ser, en primer lugar, el ejercicio del poder político –expresado en las capacidades de decisión– y, en segundo lugar, la distribución de los recursos de gestión –principalmente financieros– entre los ámbitos de gobierno local, regional y nacional. En ambos casos, la principal dificultad se puede atribuir a la carencia de un marco conceptual y político debidamente definido y consensuado, que ponga fin a permanentes e infructuosos debates e interpretaciones.

La carencia de un marco conceptual y político debidamente definido y consensuado viene generando permanentes y estériles debates sobre las diversas interpretaciones de la descentralización y, por tanto, de las políticas que se dictan para la implementación del proceso. Es claro que los resultados de la descentralización en el Perú, hoy, se expresan en la concentración del poder y de los recursos en el gobierno nacional, situación permanentemente cuestionada por los gobiernos regionales y locales, denominados gobiernos descentralizados.

El artículo 188 del capítulo XIV de la Constitución Política del Perú define la descentralización como una forma de organización democrática y constituye la única política de Estado explícitamente citada con carácter obligatorio, señalando que el proceso de descentralización se realiza 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.

En esta misma dirección, el Acuerdo Nacional, establecido en 2002 con el concurso de representantes de organizaciones del Estado, de los partidos políticos y entidades de la sociedad, ha formulado por consenso cuatro objetivos y, hasta la fecha, 35 políticas de estado. Los cuatro objetivos son: I) sobre la democracia y el Estado de derecho; II) sobre la equidad y la justicia social; III) sobre la competitividad del país; y, IV) sobre un Estado eficiente, transparente y descentralizado. De manera explícita, la octava política se refiere a los acuerdos sobre descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo.

El Perú es un entusiasta signatario de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, cuya esencia se enfoca en el desarrollo del ser humano como protagonista y de su entorno como medio. Aquí se puede inferir que sin un enfoque descentralizado, no se podrán alcanzar estos objetivos. De una importancia no menor son las metas acotadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que el Perú debe cumplir en relación con la descentralización, para que pueda ser aceptado como miembro pleno en esta organización en 2022.

Entonces, en este contexto, para INICAM resultaría evidente que la discusión sobre la gestión del desarrollo no es si se debe descentralizar o no, si es la mejor alternativa, ni es la discusión sobre la regionalización. La cuestión es: ¿cómo descentralizar? Para ello es necesario establecer los criterios y mecanismos para la evaluación y seguimiento del proceso de descentralización.

Antecedentes

Este estudio tiene como propósito desarrollar los criterios y mecanismos relacionados con los aspectos formulados en la publicación *Agenda para la descentralización*, realizada en 2016 por la asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo, PROMCAD-INICAM, con el auspicio de la fundación Konrad Adenauer Stiftung de la República Federal de Alemania. En ese sentido, los antecedentes están dados por los grandes temas y preguntas formuladas en ese documento:

- a) El sistema administrativo territorial del nivel local llega al Perú a través de la Constitución de 1812, y mantiene su vigencia en las siguientes Constituciones republicanas. En el periodo 1821-1844, cuando las municipalidades rigieron efectivamente, se estableció un régimen local uniforme: se creó una casi por cada núcleo de población; tuvieron un carácter electivo, sobre la base de criterios únicamente territoriales, en un régimen electoral restringido y de elección indirecta; hubo un régimen de controles de las juntas departamentales y de las autoridades representativas del Poder Ejecutivo sobre las municipalidades; el Poder Ejecutivo nombraba al alcalde y, por consiguiente, mantenía el control jerárquico derivado de tal designación.
- b) Desde la creación de las Asambleas Legislativas Departamentales instaladas en 1828, que no llegaron a funcionar, y que constituyen el primer intento de descentralización, hasta el actual gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski, se aprecia una marcada incapacidad para descentralizar la inversión pública en el territorio nacional. El caso más relevante es “la reconstrucción con cambios”: habiendo pasado ya

varios meses de ocurrido el evento climatológico El Niño costero en el norte del país, muy poco es lo que se ha avanzado. No se quiere o no se entiende todavía cómo trabajar con los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

- c) En los años de vida democrática del país, es de relevarse la gran vocación descentralista del presidente Fernando Belaunde Terry, que convocó en 1963 elecciones municipales en todo el país. Dos años después se creó la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). Más adelante, en julio de 1980, restablecida la democracia después de 12 años de gobierno militar, se inició el segundo periodo de gobierno de Fernando Belaunde, y seis meses después se realizaron elecciones municipales. Se promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades, se crearon Corporaciones Departamentales y se reconstituyó la Asociación de Municipalidades del Perú.
- d) Otro intento que se puede interpretar como un esfuerzo por descentralizar el país fue el llevado a cabo en 2002, cuando Alejandro Toledo ejercía la presidencia de la República. Entonces se empezó a definir un marco normativo que haría posible guiar el proceso y fortalecer el papel de los gobiernos subnacionales a partir de funciones y competencias compartidas, así como de la autonomía en las decisiones y recursos, para lograr impactos a favor de la ciudadanía y su calidad de vida.

En este marco, la primera norma promulgada para definir y orientar el proceso fue la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, que determina que 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.

- e) Luego de la Ley de Bases de la Descentralización, el cambio en la estructura funcional del Estado era trascendente. Primero, porque aparecía un nuevo nivel de gobierno denominado *gobierno regional* con su propia ley orgánica, con la intención de generar institucionalidad a partir de la integración de los 24 departamentos del Perú. Sin embargo, solo se crearon los gobiernos regionales y no se integraron los departamentos, situación que no ha sido retomada en los gobiernos que sucedieron al de Toledo.

- f) Por el lado de los gobiernos locales, la reforma se centró en mejorar la relación con la ciudadanía, estableciendo la creación de mecanismos de participación ciudadana como el Consejo de Coordinación Local, el Presupuesto Participativo, entre otros. Además, se impulsó el traslado de competencias y funciones de programas sociales hacia las municipalidades, pero esta medida no estuvo acompañada de recursos y presupuesto, lo que sobrecargó las responsabilidades de la institucionalidad municipal y redujo su capacidad de acción en beneficio del desarrollo de sus territorios.
- g) De ese buen inicio a la actualidad, muchas acciones se han realizado con el pretexto de la descentralización. Entre 2002 y julio de 2016 el Perú ha tenido tres gobernantes (el último es el actual mandatario) y cada uno le ha dado un matiz distinto a esta política constitucional, imponiendo su propio sello pero, sobre todo, recentralizando el Estado. En el régimen actual, presidido por Pedro Pablo Kuczynski, parecería que se privilegia el acompañamiento de los gobiernos regionales sobre el trabajo con las autoridades locales. Sin embargo, es muy temprano para sacar conclusiones; habrá que hacer una evaluación al final de su gobierno.
- h) No obstante, como se señala en la *Agenda*, transcurridos 195 años de vida republicana, el país ha transitado por diversos tipos de caudillismo, dictaduras, guerras, gobiernos militares y gobiernos civiles, con varias administraciones centralistas y muy poca descentralización.

Durante los últimos 195 años se han realizado múltiples acciones, entre propuestas, reclamos e intentos de regionalización y de descentralización, en medio de pugnas políticas y de conflictos diversos. Aquí es bueno preguntarse si se ha avanzado en la construcción de un país descentralizado, democrático, inclusivo; pero la cuestión clave para los escépticos de este proceso es responder a la pregunta: ¿por qué no se ha logrado la descentralización del país en casi doscientos años?

Justificación

El desarrollo de la democracia y la descentralización ha merecido cada vez mayor interés en todo el mundo. Desde los últimos años del decenio de 1980 muchos países han emprendido el camino hacia una u otra forma de descentralización. No hay un modelo estandarizado. Los procesos y procedimientos varían según las metas y objetivos originales, pero también de acuerdo con los acuerdos institucionales y de aplicación.

El proceso de descentralización de los gobiernos regionales y locales es sumamente complejo; implica cuestiones relacionadas con las finanzas, la administración, desarrollo de capacidades, inversión pública, el control, la regulación, la presentación de informes y la rendición de cuentas, elementos todos ellos que forman parte de la interrelación entre los diferentes niveles de gobierno. Por desgracia, hay que señalar también que la puesta en práctica de la descentralización no siempre ha sido fácil. A pesar de las fuerzas políticas económicas combinadas que impulsan la demanda en favor de la descentralización, muchas veces existe un abismo entre la realidad y el objetivo que puede establecerse en las políticas y en la legislación.

No es el caso de una desconcentración. En ésta, el camino es relativamente más sencillo: el gobierno central dispersa algunas de sus funciones, como la planificación y las finanzas, trasladándolas del gobierno central a las oficinas regionales, al mismo tiempo que mantiene el control general. La desconcentración es ante todo un acuerdo administrativo, en el que la toma de decisiones continúa siendo competencia de los ministerios del gobierno central.

En el caso de la descentralización, el gobierno central transfiere ciertas facultades y responsabilidades a niveles inferiores de gobierno. El objetivo principal es aproximar el gobierno a la gente y lograr una mayor transferencia y rendición de cuentas. En este contexto, un gobierno local actúa dentro de los parámetros normativos generales fijados por el gobierno central, pero goza de autonomía en relación con la manera de realizar sus funciones.

Los principales objetivos de la descentralización son mejorar la prestación de servicios por el sector público y elevar el nivel de vida de los ciudadanos. La descentralización se ha incluido entre los requisitos necesarios para hacer frente a algunos de los desafíos que se presentan; por ejemplo, el volumen creciente de exigencias que se plantean a los servicios públicos y las mayores expectativas del público acerca de la calidad de los servicios. Desde el punto de vista normativo, la descentralización debería mejorar la planificación y prestación de servicios públicos incorporando las necesidades y condiciones locales al mismo tiempo que se cumplen los objetivos regionales y nacionales.

En muchos países, la descentralización se ha propuesto por razones económicas. Puede haber deseconomías de escala en la prestación de algunos servicios de alcance nacional o incluso regional, lo que significa que la prestación local de servicios puede resultar menos costosa.

La descentralización se propone también con el fin de reforzar la democracia, aproximando el nivel de toma de decisiones a quienes se ven más afectados por las medidas gubernamentales. Se supone que la prestación de servicios debería mejorar si los encargados de atender las demandas y necesidades de la población son funcionarios locales que saben mejor lo que quiere la gente. La descentralización debería caracterizarse por la rendición pública de cuentas, para que los gobiernos regionales y locales puedan estar sujetos a control democrático. De esa forma, los ciudadanos deberían influir en las decisiones adoptadas por los consejos locales elegidos.

A nuestro modo de ver, las principales razones por las que los gobiernos deciden emprender el camino de la descentralización son, entre otras, las siguientes:

- a) Con ella surge una mayor eficiencia administrativa y económica en la asignación de recursos escasos, pues contribuye a una mejor comprensión de las necesidades locales.
- b) Se busca la transparencia a través de una clara vinculación entre los pagos realizados por los contribuyentes locales y el nivel de servicios recibidos por ellos.
- c) Puede conseguirse una mayor eficiencia si se garantiza que los cargos elegidos democráticamente rindan cuentas al electorado.
- d) La mayor participación comunitaria de los ciudadanos locales en las instituciones debería mejorar la toma de decisiones y el proceso democrático.
- e) Se activan mecanismos necesarios para el fortalecimiento de las capacidades locales en gestión pública, lo que genera una mayor competitividad de los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- f) Se promueve la consolidación de la integración regional, lo que fortalece los vínculos sociales, económicos, ambientales e institucionales entre las comunidades locales y permite construir un desarrollo de abajo hacia arriba.

Así, pues, la descentralización es un componente importante del desarrollo de la democracia; sin embargo, existen varios problemas y retos que se tienen que superar para su implementación:

- a) La descentralización no es la panacea, dada la enorme diversidad de obstáculos culturales, históricos, económicos, jurídicos y financieros a los que se enfrentan los países. La restauración o establecimiento de un equilibrio de poder y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno ha presentado normalmente significativos desafíos político-administrativos.
- b) La delegación de facultades a los gobiernos regionales y locales requiere importantes cambios de la autoridad política, financiera y administrativa. Otra consideración relevante es que en algunos países representa un

paso decisivo hacia el desmantelamiento de las estructuras de control centralizado.

- c) Un problema con el que se encuentran muchos países en desarrollo es que el gobierno central no ofrece un nivel adecuado ni uniforme de servicios en todo el país. Por el contrario, muchos de ellos son de fácil acceso únicamente para quienes viven en las grandes ciudades, mientras que en las regiones remotas la presencia de organismos del gobierno central es casi nula. En tales casos, la descentralización fiscal requiere el acceso a nuevos recursos con el fin de ofrecer un nivel de servicios más uniforme en todo el país. Los esfuerzos por sufragar la prestación de servicios de los gobiernos locales no puede suponer solo la transferencia de recursos desde el centro, sobre todo cuando esos recursos no existen. En ese contexto, para alcanzar los objetivos de la descentralización hará falta un aumento general considerable de los recursos financieros y humanos.
- d) En el proceso de desarrollo del gobierno local se han creado centenares de pequeños gobiernos locales en el Perú. Es realmente difícil garantizar una administración competente de unidades administrativas tan pequeñas, dados los recursos disponibles. Será necesario revisar y adecuar la legislación vigente para que estos procesos terminen siendo efectivos.
- e) Muchas veces el Estado ha abandonado los programas de descentralización completa, sustituyéndolos por una mezcla de desconcentración y delegación de facultades y responsabilidades. Un planteamiento pragmático muy frecuente es buscar el equilibrio entre centralización y descentralización. El reto consiste en determinar cuáles son las responsabilidades locales y las que deben continuar centralizadas.

Son estas las principales razones que justifican el esfuerzo –algo utópico– por lograr una descentralización equilibrada y equitativa, que permita mecanismos eficientes e inclusivos para ir en busca del desarrollo ansiado.

Por otro lado, como bien lo señala la *Agenda para la Descentralización*, existen opiniones antagónicas sobre la conveniencia del modelo y su pertinencia como medio para impulsar el desarrollo; además, su implementación tiene

que ver con la escasez de conceptos y teorías, así como con la existencia de muchos mitos.

El estudio busca caracterizar los elementos de una agenda de descentralización en el país, esto es, identificar esos criterios, mecanismos, variables e indicadores que permitan a funcionarios y colaboradores de los poderes Ejecutivo y Legislativo, a académicos y líderes de opinión, consensuar y evaluar los avances del proceso de descentralización.

CAPÍTULO I

Caracterización de la Agenda de la Descentralización

I. Caracterización de la Agenda de la Descentralización

1. Planificación del desarrollo al mediano y largo plazo

La experiencia latinoamericana en materia de planificación se remonta a la conferencia hemisférica de Punta del Este de 1961, que dio origen a los institutos nacionales de planificación como agentes claves en las decisiones nacionales y restó peso a los ministerios de Hacienda o de Economía que habían cumplido ese rol hasta entonces. En el caso peruano, el Instituto Nacional de Planificación (INP) realizó estudios nacionales y sectoriales y planes que, en conjunto, contribuyeron a establecer una imagen-objetivo nacional y, por lo tanto, a repensar el modelo de desarrollo y las posibilidades de aprovechar mejor los recursos nacionales, además de asumir un enfoque territorial. Esto fue así debido a que, al menos en los departamentos más importantes, se establecieron oficinas descentralizadas.

Sin embargo, los constantes enfrentamientos de intereses y los cambios en el tipo de gobierno condujeron a la desaparición del INP en 1992, siendo el Perú el único país de América del Sur que suprimió su sistema de planificación. Ello dio paso al poder exclusivo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y, en el caso de gobiernos autoritarios, a la voluntad del mandatario de turno.

Un antecedente importante es el descrito por Chiarella y Yakabi (2016) cuando señala como hito de inicio el proceso disruptivo del año 1992. Hasta esa fecha, como ya se indicó, en el Perú existía el Instituto Nacional de Planificación, que era la institución pública encargada de formular los planes de desarrollo y conducía el sistema de planificación, al tiempo que

formulaba las propuestas de regionalización. En aquel año el gobierno decidió, entre otras cosas, cerrar el INP, lo que significó perder el rumbo de la planificación y, con ello, de la fiscalización de las inversiones públicas en el marco de un plan.

Los especialistas y técnicos del INP se distribuyeron por otras agencias estatales y ministerios: el de Economía y Finanzas (MEF), el de Vivienda y Construcción, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), etcétera. Otros ingresaron como profesores en diferentes universidades; solo un pequeño grupo pasó a trabajar al sector privado y se dedicó a otras actividades y consultorías. En consecuencia, se generó en el Estado un vacío en materia de planificación. No se formuló un plan nacional ni se estructuró un sistema de planificación que pudiesen orientar el desarrollo del territorio y estableciesen los objetivos nacionales que permitieran alinear los planes sectoriales, regionales y locales de desarrollo.

Se formularon planes sectoriales, regionales, provinciales, locales, etcétera, pero de manera desarticulada y sin alineamiento al nivel de gobierno nacional. Esta situación condujo principalmente a la carencia de un Plan Nacional de Desarrollo Territorial que identificara y propusiera los objetivos y ejes estratégicos que deberían orientar el desarrollo del territorio; a la falta de institucionalidad adecuada para formular el plan, adjudicando recursos para su implementación, y que realizara su gestión, seguimiento y evaluación; y a la falta de capacitación de los técnicos responsables de la formulación y gestión de los planes.

Al no existir ni un plan ni un sistema de planificación, no fue posible fiscalizar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos. Por ello, la situación generada por la dejadez y complicidad de las autoridades de turno fue funcional para los diversos gobiernos que se sucedieron. Luego de la renuncia al cargo del presidente en el año 2000, asumió la presidencia un gobierno provisional conducido por Valentín Paniagua, quien llamó a elecciones.

Tras asumir la presidencia, el vencedor, Alejandro Toledo (2001-2006), decidió llevar adelante diversas políticas públicas relacionadas con el desarrollo, entre las que destacó la descentralización política y administrativa del país que, se esperaba, conduciría a la descentralización económica. En otras palabras, debería estimular la inversión privada en ámbitos territoriales

diferentes de la capital, Lima. En consecuencia, creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND), institución que tenía como objetivo la implementación del proceso de descentralización, que se viabilizaría a través de la transferencia de competencias, responsabilidades y recursos a los diferentes niveles de gobierno en el territorio.

El CND formuló un Plan Nacional de Inversiones Descentralizadas para el periodo 2005-2014 (PNID), con el que se buscaba orientar y consolidar el proceso de descentralización. Sin embargo, la propuesta no fue aprobada por diversos motivos, de los que destacaron el rechazo ciudadano y la falta de decisión política. En síntesis, el proceso fracasó.

Con el gobierno de Alan García (2006-2011) se creó el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), institución que se constituyó en el órgano rector del Sistema Nacional de Planificación (SINAPLAN), y se formuló el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”. Este Plan fue aprobado antes de que concluyera el periodo de gestión de García, cuando estaba próximo a instalarse el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016). Se debe agregar que el plan aprobado por García tuvo muchos errores conceptuales y de enfoque, así como indicadores y metas mal planteados, además de carecer de un carácter territorial.

Hubo muchas opiniones adversas con respecto a la implantación del Plan, ya que, se comentaba, una institución que formula un plan debía tener los recursos y competencias para su gestión, seguimiento y evaluación.

En la administración del presidente Ollanta Humala las cosas fueron de mal en peor. Al inicio de su gobierno anunció que se revisaría el Plan Bicentenario y que se adecuaría a su visión de desarrollo. Pasados cinco años y cuatro presidentes del directorio de CEPLAN, el gobierno presentó el Plan Bicentenario en versión preliminar, que nuevamente presentó errores de concepto y de aplicación. Asimismo, se aprobaron dos guías a través de simples directivas: la primera fue la Guía metodológica de planificación estratégica, que se convirtió en la base para formular los planes de desarrollo estratégico en los tres niveles de gobierno; la otra fue la Guía metodológica de planificación territorial, cuyo objetivo fue constituirse en la herramienta para planificar el desarrollo del territorio. Ambos tuvieron serios problemas conceptuales y privilegiaron la prospectiva como metodología de planificación.

Varios motivos explican la ineficiencia de la planificación en el país; de ellos, destaca la discontinuidad en la dirección del CEPLAN, el enfoque equivocado del accionar de la institución al pretender ser un organismo que se dedicaba a realizar prospectiva; la constitución del CEPLAN como el órgano rector pero al que no se le asignaron las responsabilidades, competencias y recursos para realizar la gestión; la formulación de planes que no se podían implementar, consecuencia de lo anterior, pues el que decidía sobre los recursos era el MEF; y la ausencia de un enfoque territorial en la concepción de los planes. Además, la planificación estratégica es una metodología de planificación, pero no la única.

En tal sentido, el CEPLAN no tenía por qué llevar en su nombre la adopción explícita de una determinada metodología que surge en el ámbito competitivo privado, sin antes hacer una mediación metodológica adecuada para el sector público. En el actual gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski, a pesar de los cambios en la dirección del organismo, la situación no mejora. El CEPLAN no consigue posicionarse en el sistema público y solo sigue las directivas del MEF.

Según Chiarella y Yakabi (2016), para entender el concepto y la metodología de planificación se tienen que considerar algunos temas del contexto, de los que destaca el proceso de descentralización incompleto, que limita la capacidad de los gobiernos regionales y los gobiernos locales en el tema del desarrollo; el enfoque de género, empleo, respeto por las minorías, etcétera; los impactos de la globalización en la dualidad global-local; la inexistencia de un conocimiento hegemónico en materia de planificación, debido a que el conocimiento relevante para la planificación a nivel territorial se construye como fruto de la interacción, negociación y discusión (Sandoval, 2014).

Se resalta el carácter político de la planificación del desarrollo territorial. En esa línea, el objetivo es la mejora en los niveles de calidad de vida y consumo de la población de un territorio, lo que implica una propuesta de transformación social. Lo que inicia, entonces, el proceso de planificación, es el proyecto político de cambio social (ANDER-EGG, 1995; Boisier, 1996). El proceso de planificación se relaciona estrechamente con –y modifica– la estructura e interrelaciones presentes en el territorio. La planificación no es neutra con el objeto, ya que lo modifica antes, durante y después del proceso, generando una dinámica particular.

Por otro lado, Correa (2015) señala que los gobiernos nacionales y los regionales cuentan con una herramienta poderosa que comienza a revitalizarse de manera particular en América Latina, la planificación, que inicialmente puede ser definida como aquella metodología:

[...] que ante un presente considerado inadecuado o poco deseable, permite seleccionar alternativas que se caracterizan por: 1) analizar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos que se persiguen, 2) seleccionar los instrumentos más eficientes para alcanzar estos objetivos, 3) poner en ejecución estos instrumentos y verificar el grado en que se están alcanzado los objetivos inicialmente propuestos así como los obstáculos a su consecución. (Lira, 1990)

El mismo Correa (2015) sostiene que el ámbito de la planificación difiere según los enfoques y tiene una importante tipología que va desde lo general –donde se identifica la planificación por su finalidad y base territorial– hasta lo programático, que tiene que ver con la disponibilidad de recursos y la coherencia del plan para lograr los objetivos propuestos, pasando por la planificación operativa, que racionaliza la ejecución de los proyectos y actividades en un periodo de tiempo determinado. Por otra parte, las dinámicas de la planificación señalan que esta puede ser normativa, sistémica, estratégica y participativa, integrando las diversas dimensiones del desarrollo, en las que se busca establecer escenarios futuros posibles, generar consensos sociales y propiciar escenarios colaborativos entre los diversos actores del territorio.

Los desafíos que enfrenta la planificación en un país o región consisten, por una parte, en procurar establecer o fijar una imagen objetivo o visión del territorio en el largo plazo, así como las condiciones de institucionalidad necesaria para lograrlo; y, por otra parte, en reducir las desigualdades territoriales y fortalecer el capital social con ciudadanía responsable y propositiva, que contribuya con la gestión pública para el logro de los objetivos de desarrollo en un marco de cohesión social.

En el Perú, a pesar de estas amplias atribuciones concedidas al CEPLAN, hasta la fecha este ha tenido un desempeño muy limitado, lo que se explica por: i) la ausencia de voluntad política por usar la planificación como herramienta de gestión; ii) la escasa asignación de presupuesto para su desarrollo; iii) la forma tradicional de enfocar la planificación, esto es,

de manera centralista; y, iv) el escaso desarrollo de capacidades a nivel de gobiernos regionales y gobiernos locales, lo que en conjunto reduce la función del proceso de planeamiento estratégico nacional para apoyar la toma de decisiones más consensuadas y coherentes con los esfuerzos de desarrollo nacional y regional. Es fundamental que los gobiernos regionales cuenten, como parte de sus atribuciones legales y presupuestales, con la capacidad de ejecutar políticas y programas basados en evidencia, y que formen parte de una visión clara y consensuada sobre el tipo de desarrollo que se busca para cada región.

Ello hace necesario incorporar un enfoque territorial en las estrategias de desarrollo por adoptarse. Este enfoque tiene la particularidad de poner en relieve el territorio –entendido como el espacio donde se concentran y articulan una diversidad de aspectos de tipo social, político, ambiental y productivo–, lo cual es posible dadas las condiciones de los recursos naturales y humanos disponibles. El territorio como “conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (Schejtman y Berdegué, 2003), pasa a convertirse así en el marco y, a la vez, en actor del proceso de desarrollo.

Autores como Alburqueque (2006), Boisier (2006) y Sueiro (2007) profundizan alrededor de este enfoque, señalando que se caracteriza porque: i) exige una aproximación territorial, base de la acción del Estado en sus niveles de gobierno (nacional, regional y local); ii) incorpora las diferentes dimensiones del desarrollo, enfatizando las necesidades de la gente en sus propios espacios territoriales; iii) alcanza a todos los ámbitos del territorio, resaltando una responsabilidad compartida entre los diferentes actores territoriales (tanto públicos como privados); iv) promueve y enfatiza el desarrollo a partir de los recursos existentes en el territorio y la potencialidad (interna) y la oportunidad (entorno) existentes para generar un proceso de desarrollo endógeno; v) es multisectorial y diversificado, pues aprovecha la diversidad de actividades económicas y productivas, articulando los espacios urbanos y rurales, y las sinergias entre lo público y lo privado, promoviendo la gobernanza en el territorio, logrando la mayor articulación de la base productiva y el tejido empresarial local, impulsando el desarrollo del capital social o institucional; vi) destaca la idea de la competitividad territorial asociada a los clústeres y la integración productiva del territorio hacia el mercado (local, nacional o internacional); vii) promueve la asociatividad

y el aprovechamiento de los conglomerados de la actividad económica, que permitan hacer más competitivo el territorio y ser foco de atracción y realización de inversiones. En suma, este enfoque hace posible generar condiciones de conocimiento nuevo, lo que mejora la gestión estratégica del desarrollo en el ámbito territorial y nacional, que a su vez permite desarrollar capacidades en los actores y una mejor comprensión de los escenarios internos y externos que pueden afectar el proceso de desarrollo.

Se debe precisar, sin embargo, que pensar el desarrollo desde una perspectiva territorial implica también replantear qué se entiende por “lo regional”. Y es que, si bien las regiones suelen conformarse entre territorios político-administrativos asociados o enlazados por su vecindad y por intereses compartidos, pueden incluso existir regiones virtuales (Boisier, 2001), dado que es posible tener territorios y conglomerados socioeconómicos que se vinculan a otros, aun cuando puedan estar distantes, en función de características e intereses comunes y de la conveniencia mutua de establecer estrategias coordinadas y de mantener la posición de ventaja en relación con sus recursos e intereses (por ejemplo, la Unión Europea o la Macro Región Norte del país). Así, “las regiones, subregiones y microrregiones se delinearán más allá de las divisiones político-administrativas y superan incluso los límites continentales, las fronteras nacionales, estatales y/o municipales” (Woo, 2002).

En resumen, de lo anterior se puede establecer que el esquema de desarrollo regional y territorial de carácter sostenible y humano puede ser definido como una interacción entre las dimensiones económica, social, ambiental y político-institucional (Alburquerque, Dini y Pérez, 2008), que aspira a construir condiciones de desarrollo equilibradas entre lo urbano y lo rural, un entorno político institucional que asegure la gobernabilidad, y un entorno económico sostenible que establezca condiciones de competitividad y sostenibilidad con el ambiente natural.

2. Institucionalización de la descentralización

El Perú ha venido creciendo sostenidamente a un ritmo alto comparado con el de los demás países de la región latinoamericana. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en los últimos diez años el PBI ha crecido, en promedio, por encima del 4% anual. Este

crecimiento sostenido ha logrado que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) aumente sustancialmente, pues ha pasado de 0,67 en 2002 a 0,73 en 2012, según cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Asimismo, la tasa de pobreza se ha reducido en 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, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la pobreza en el ámbito rural continúa siendo alta, casi el doble que la urbana.

A pesar de que el proceso de descentralización ha transferido competencias y funciones y dotado de mayores recursos a los gobiernos subnacionales, estos aún no los han gastado de manera eficaz y eficiente. Entre 2005 y 2012, el presupuesto manejado por los gobiernos regionales se incrementó en 143%. Asimismo, el presupuesto de los gobiernos locales se incrementó en 183% entre 2012 y 2007 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013).

El problema de fondo es que estas 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.

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. AFIN (2012) ha estimado la brecha total de infraestructura para el periodo 2012-2021 en 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.

De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización, este proceso se debía realizar por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitieran que las competencias y recursos se asignaran y transfirieran al nivel de gobierno que, por estar más cerca de la gente, contara con la capacidad efectiva 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:

- 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, 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, con el 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 propósito de que a la gente le lleguen los servicios públicos en la oportunidad que 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 ser implementado de manera gradual.

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. En lo que concierne a la 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. Este proceso se inició en 2002 con una etapa preparatoria:

[...] 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 recibieron activos y pasivos de los consejos transitorios de administración regional, y se desarrolló 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 aprobó la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, cuyo artículo 15 determinó 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 presentaran, destacando las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional.

En la tercera etapa, iniciada en enero de 2004, de acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización, se daría la transferencia de las funciones hacia los gobiernos regionales en los siguientes sectores productivos: 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)

A partir de los problemas del proceso de descentralización, la Contraloría General de la República decidió realizar un estudio en 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.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo define el rol rector de los ministerios que cuentan con el instrumento de los sistemas funcionales y establece la función directiva 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 establecidos en la Ley de Bases de la 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 que permitiera identificar 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, que se entendió solo como un plan de capacitación que no ha sido permanente. Como consecuencia, los gobiernos subnacionales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias sin contar con 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 Consejo Nacional de Descentralización), no ha logrado organizarse de manera coherente. El arreglo institucional para impulsar la descentralización se debilitó aún más cuando se disolvió el Consejo Nacional de Descentralización y se creó la Secretaría de Descentralización, que carece de autonomía técnico-administrativa, política y económica.

Otra conclusión del estudio de la Contraloría General de la República es que 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 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.

Resulta por ello necesario revisar todo el proceso de rectoría del gobierno nacional y el sistema de monitoreo y evaluación y gestión de conocimiento con el 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 efectiva y que pueda proveer los bienes y servicios públicos al menor costo unitario. Esto demanda seguir la metodología de Presupuesto por Resultados, que consiste en identificar cadenas de valor.

Los recursos presupuestales deben ser asignados no en función de los requerimientos inerciales o históricos de las instituciones, sino con base en 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, que son infinitas, la priorización

a partir del 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 subnacionales cuando sea necesario.

El carácter unitario hace indispensable que se realice un procedimiento de determinación de la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos subnacionales 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 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 Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, instituido para resolver la problemática que enfrentaban las empresas prestadoras (EPS) de las diferentes jurisdicciones del país.

Por otro lado, el carácter descentralizado determina que deberían 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 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.

Es pues de suma importancia que se fortalezca la capacidad rectora del gobierno nacional y 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 la gestión del proceso de descentralización, pero en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

3. Mejoramiento de los sistemas de inversión pública

Como ya se indicó, en la última década la economía peruana experimentó un crecimiento económico sin precedentes. A partir de 2008 los volúmenes de inversión tanto pública como privada aumentaron de manera significativa. Este crecimiento se ha visto reflejado en un incremento de los ingresos de la población. Entre 2004 y 2014, la incidencia de la pobreza total pasó de 58,7% a 22,7% (-36%), superando al promedio latinoamericano durante el mismo periodo (-10%). La pobreza extrema también se redujo de manera importante, pues pasó de 16,4% en 2004 a 4,3% en 2014.

Sin embargo, los cambios en el contexto internacional, como la reducción de la demanda de socios comerciales como China, la caída de los precios de los minerales y el ajuste de la tasa de interés referencial de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED), impactaron de manera negativa en las perspectivas de crecimiento del país y del resto de la región, poniendo en entredicho los fundamentos de tal crecimiento. Así, la economía peruana ha pasado de crecer 6,9% durante el periodo 2006-2010 a 4,7% en el último quinquenio.

Uno de los factores que explica tal crecimiento ha sido la inversión. Las bases macroeconómicas y los bajos niveles de deuda pública indican que todavía existe en el país espacio para adoptar medidas contracíclicas para superar el mal momento e implementar reformas estructurales que permitan sostener el crecimiento económico en el mediano y largo plazo. Una de estas reformas estructurales apunta a promover la inversión pública y privada para reducir de manera sustantiva la brecha de infraestructura existente a nivel nacional.

Existe un amplio consenso en que la inversión, tanto pública como privada, constituye uno de los principales motores para el desarrollo económico

y social de un país. En particular, la inversión en infraestructura permite sostener el crecimiento económico, elevar los niveles de productividad y competitividad de las empresas, y ampliar la oferta de servicios públicos en beneficio de la población.

La importancia de la inversión es crítica en economías emergentes como la peruana, pues en estos casos las brechas de infraestructura constituyen verdaderos ‘cuellos de botella’ para el crecimiento económico. En el Perú, se estima que la brecha de infraestructura a 2025 asciende a US\$ 160 mil millones. Tal como lo señala un estudio de la Contraloría General de la República, la causa principal de este déficit en infraestructura es que el Estado presenta dos limitaciones: recursos insuficientes relacionados con el financiamiento y las capacidades, y prácticas inadecuadas en el proceso de inversión pública.

A pesar de la creciente disponibilidad de recursos financieros en los recientes años pasados, la brecha de infraestructura en el país es tan grande que se requiere aumentar el presupuesto asignado a la inversión pública, promover la participación privada a través de asociaciones público privadas u obras por impuestos y velar por la calidad de la inversión, así como la asociación para el fomento de la inversión nacional.

Por otro lado, el Estado debe superar las dificultades que se presentan en la gestión de los proyectos de inversión pública, como la inadecuada priorización de las inversiones, la poca rigurosidad en la formulación de proyectos y de estudios, el manejo atomizado de las inversiones, la selección inadecuada de las modalidades de ejecución, la asignación de recursos insuficientes para la operación y mantenimiento de las obras, las brechas de conocimiento del personal a cargo de las inversiones, entre otros aspectos.

Esta problemática se ha agravado como consecuencia de un proceso de descentralización incompleto, en el cual se han transferido competencias, funciones y recursos, pero no las capacidades necesarias para llevar a cabo inversiones públicas de calidad, socialmente rentables y sostenibles.

Un estudio elaborado con el apoyo de la empresa consultora AC Pública S.A.C. analiza en primer lugar las brechas existentes en materia de cobertura y calidad en cuatro sectores considerados estratégicos para la economía del país: transporte, saneamiento, educación y salud, y calcula

el tiempo que tardarían en cerrarse bajo tres escenarios posibles: uno pesimista, uno moderado y otro optimista. Con base en ese análisis, se concluye lo siguiente.

Aun proyectando los distintos escenarios de inversión, la brecha de infraestructura en los sectores estratégicos es tan grande que no será posible cerrarla aun en el año 2021. Sin embargo, si se analiza cada sector estratégico por separado, los resultados proyectados son:

- De mantenerse la brecha en transporte terrestre, estimada en S/ 101 283 millones, y considerando los distintos ámbitos de inversión, en un escenario optimista la brecha se cerraría en el 2022; en un escenario moderado, en el año 2023; y en un ámbito pesimista, en el año 2024.
- En lo que concierne a la brecha en agua y saneamiento, calculada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en S/ 53 500 millones, y analizando ambos subsectores por separado, el estudio estima que la brecha de agua se cerraría en 2024 en un escenario optimista, en 2030 en un escenario moderado y persistiría luego de 2030 en un escenario pesimista. Por su parte, la brecha en materia de saneamiento se cerraría en 2025 en un escenario optimista, en 2029 en uno moderado y no se cerraría en 2030 en un escenario pesimista.
- Si se toma en cuenta la brecha calculada por el Ministerio de Educación por un monto de S/ 63 000 millones, en un escenario optimista ella se cerraría en el año 2024, en un escenario moderado lo haría en el año 2025, y en un escenario pesimista, en el año 2027.
- De mantenerse la brecha estimada en salud, de S/ 60 000 millones, y de acuerdo con el ritmo de inversión, en un escenario optimista esta se cerraría en el año 2030, en un escenario moderado, lo haría en 2035, y en un escenario pesimista, en el año 2050.

Luego el estudio realiza, a partir de una serie de indicadores, un análisis de los problemas que se presentan en las diferentes fases del ciclo del proyecto a nivel de los gobiernos regionales y los gobiernos locales. A continuación se presentan algunas de las principales conclusiones del análisis:

- En la etapa de planeamiento, presupuesto y programación de la inversión:
 - Débil capacidad para el planeamiento y falta de información estadística sobre las brechas impiden programar estratégicamente las inversiones. Aunque la mayoría de gobiernos descentralizados cumplen con elaborar sus Planes de Desarrollo Concertado (PDC), Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y Presupuestos Participativos (PP), la calidad de los documentos adolece de algunas limitaciones: menos del 17% de los PDC y PEI elaborados por los gobiernos regionales cumplen con el periodo de vigencia exigido por el CEPLAN; el 94% de las municipalidades provinciales y el 77% de las municipalidades distritales manifestaron requerir apoyo técnico para mejorar sus capacidades en la elaboración de sus PDC.
 - Un alto porcentaje de las inversiones públicas no están alineadas al objetivo de cierre de brechas en los sectores estratégicos. El 43% de proyectos formulados por los gobiernos descentralizados no se encuentran destinados a cubrir las brechas en Transporte, Educación, Salud, Agua y Saneamiento. Del mismo modo, en promedio, el 36% de los montos viables y el 34% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los gobiernos regionales y municipalidades no están destinados al cierre de brechas en los citados sectores.
 - Los proyectos declarados viables por los gobiernos descentralizados presentan un alto nivel de atomización. La mayor cantidad de proyectos de inversión pequeños sobre proyectos de gran envergadura estaría impidiendo que se aprovechen economías de escala y se reduzcan los costos de transacción a nivel descentralizado. Las municipalidades distritales presentan el más alto nivel de atomización con un monto viable promedio de S/ 1,3 millones por proyecto, seguidas por las municipalidades provinciales con un monto promedio de S/ 1,8 millones y por los gobiernos regionales con un promedio de S/ 6 millones. El 42% y el 38% de los PIP de las municipalidades distritales y provinciales, respectivamente, se encuentran en un rango que va desde los S/ 100 mil hasta los S/ 500 mil.
 - Los gobiernos descentralizados no asignaron recursos a un número importante de proyectos viables. El 37% de PIP viables no recibieron recursos de parte de los gobiernos descentralizados para su ejecución.

Las municipalidades distritales no asignaron recursos al 35% de PIP viables, mientras que los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales no proveyeron recursos al 39% y 42% de los PIP viables, respectivamente.

- Un número importante de proyectos no inició su ejecución en el plazo previsto. La demora en comenzar esta ejecución de proyectos viables puede conducir a que estos deban ser reformulados o no atiendan de manera oportuna la problemática para la que fueron diseñados. En los gobiernos regionales, el 41% de los proyectos de inversión tuvieron su primer devengado un año después de ser declarados viables, mientras que en las municipalidades provinciales y distritales, el 52% y 59% de los proyectos, respectivamente, tuvieron su primer devengado durante el mismo año. El 40% de PIP viables a nivel descentralizado no presentaron ejecución alguna durante el periodo de estudio.
- En la fase de preinversión:
 - La rentabilidad social y la sostenibilidad de los proyectos no son sustentadas ni evaluadas con el rigor debido. Se observa que un porcentaje mayoritario de proyectos formulados por los gobiernos descentralizados reciben la viabilidad durante el mismo año en el que son registrados en el Banco de Proyectos del MEF. En efecto, más del 60% de los proyectos declarados viables en los gobiernos regionales fueron registrados en el Banco de Proyectos el mismo año. Este porcentaje se fue incrementado en las municipalidades provinciales (80%) y las municipalidades distritales (88%).

En la misma línea, se observa que el monto de los proyectos no guarda una relación directa con el tiempo que toma que estos obtengan su viabilidad. Así, algunos proyectos de gran envergadura son declarados viables en menos tiempo que otros de menor escala. Ello, junto con lo referido en el punto anterior, indica que en un número importante de casos la rentabilidad social y la sostenibilidad de los proyectos vienen siendo sustentadas y evaluadas en un plazo corto, lo que representa un riesgo sobre todo para proyectos de gran envergadura o alta complejidad.

- En la fase de inversión:
 - El monto de la inversión declarada viable en la fase de preinversión suele incrementarse en la fase de inversión. La mayor variación se presenta en los gobiernos regionales, cuyos proyectos mostraron un incremento del 13% (S/ 4215 millones), seguida por la de las municipalidades provinciales con un incremento de 5% (S/ 1278 millones) y los de las municipalidades distritales con 3% (S/ 1422 millones). En suma, los PIP declarados viables representaron un costo adicional al Estado de S/ 6915 millones al momento de su ejecución.
 - Si bien es cierto la mayoría de proyectos de inversión emplearon más de una modalidad de ejecución, fueron muy pocos los gobiernos descentralizados que utilizaron las APP y Obras por Impuestos. La mayor parte de los proyectos de inversión presentaron gastos en más de una modalidad (sea contrata, administración directa u otra). Así, por ejemplo, en el caso del gobierno regional de Huánuco, 96% de sus proyectos se ejecutaron en más de una modalidad. Otro caso que destaca es el de los gobiernos locales ubicados en el departamento de Tacna, donde las municipalidades provinciales y las distritales presentaron ejecución en más de una modalidad en el 60% y 57% de sus proyectos, respectivamente. Pero solo cuatro gobiernos regionales registraron pagos por compromisos asumidos en proyectos de APP cofinanciadas.
- En la fase de posinversión:
 - No existe información sistematizada que permita cuantificar cuánto se gasta en la operación y mantenimiento de los proyectos, ni acceso a los resultados de las evaluaciones *ex-post* de aquellos proyectos concluidos.
 - No existe un sistema que permita monitorear cómo se lleva a cabo la operación y mantenimiento de los proyectos a nivel nacional, ni es posible cuantificar lo que se gasta en ello. Las entidades registran los gastos que implican las actividades, operaciones y procesos necesarios para la operación y mantenimiento de los proyectos sin distinguirlas de todas las demás acciones que realizan para el cumplimiento de sus fines institucionales.

- Tampoco se cuenta con un sistema en el que se muestre el resultado de las evaluaciones *ex-post* de todos los proyectos de inversión concluidos. Por lo tanto, no es posible elaborar indicadores para esta fase del ciclo de la inversión, ni evaluar si los PIP han cumplido con los objetivos que sirvieron de sustento para su aprobación.

Luego de analizar la problemática que se presenta a lo largo de todo el ciclo del proyecto, el estudio analiza el gasto en inversiones de los gobiernos descentralizados durante el periodo de estudio (2009-2014). A continuación se muestran los principales hallazgos del estudio:

- El porcentaje de ejecución de la inversión a cargo de los gobiernos descentralizados fue del 66% (S/ 98 692 millones), proporción baja si se consideran las grandes brechas que persisten en el nivel descentralizado.
- La ejecución de los gobiernos descentralizados orientada a los sectores estratégicos fue también relativamente baja: ascendió a S/ 64 180 millones y representó el 65% de la ejecución total. La mayor ejecución se centró en la función Transporte, que representó en los gobiernos regionales el 30% de su ejecución (S/ 9653 millones); en las municipalidades provinciales, el 38% (S/ 7746 millones) y, en las municipalidades distritales, el 25% (S/ 11 556 millones). Pese a ello, al 2014, el 90% de la Red Vial Departamental (RVD) no estaba pavimentada.
- Un porcentaje importante de proyectos fueron ejecutados fuera del marco del entonces Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Además, el porcentaje de proyectos bajo la modalidad de APP fue muy bajo. El 76% del monto total ejecutado durante el periodo de estudio (S/ 98 692 millones) corresponde a los proyectos en el marco del SNIP (S/ 74 555 millones), mientras que el 24% es asignable a los proyectos fuera de ese marco (S/ 23 623 millones), y apenas el 1% a los pagos de compromisos asumidos por el Estado en los proyectos APP cofinanciados (S/ 515 millones). El gasto de los proyectos fuera del marco del SNIP se presenta en todos los gobiernos descentralizados, siendo más frecuente su uso en las municipalidades distritales, donde llega a representar el 36% de su ejecución (S/ 16 531 millones).

4. Revisión de la asignación de competencias y funciones

Un análisis interesante es el de Jiménez (2014), quien señala que la distribución de competencias en los distintos niveles de gobierno es un fenómeno originado por la descentralización del Estado peruano, que se configura como la forma de organización democrática escogida por el constituyente y que se encuentra plasmada en la Constitución Política del Perú de 1993. Esta política tiene por objetivo principal el desarrollo integral del país mediante la distribución de competencias en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), cada uno de ellos dotado de autonomía administrativa, política y económica. Así, pues, mediante esta forma de organización se pretende establecer mejores condiciones para la promoción del desarrollo y satisfacción inmediata de un conjunto de demandas largamente postergadas, principalmente, en el interior del país. No obstante, en muchos casos la estructura actual de distribución de competencias no permite una satisfacción inmediata de las necesidades de la población, en tanto que a la fecha aún persisten confusiones respecto de las competencias que corresponde ejercer a cada nivel de gobierno en determinadas materias, así como la errada interpretación centralista de estas, como en el caso del transporte o las edificaciones.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 189 de la Constitución Política del Perú, 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 establecen la Constitución y la Ley. A partir de ello, y en virtud de la forma de organización del Estado peruano, las relaciones entre dichos niveles de gobierno se deben sustentar –entre otros parámetros– preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. Esto quiere decir que los tres niveles de gobierno no pueden establecer marcos regulatorios o políticas sociales contradictorias, sino más bien deben reconocer una política común, en respuesta a la unidad e integridad del Estado, lo que debe concretarse a través de relaciones de coordinación.

Ahora bien: es preciso indicar que la descentralización en el Perú es un proceso y se concreta a partir de la distribución gradual de la gestión de todas las materias que corresponden ser administradas por el Estado, a cada nivel de gobierno, considerando para dichos efectos qué órgano

es el que se encuentra en mejor posición para gestionar determinada materia. Según el criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función y, por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y, estos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, con lo que se evita la duplicidad y superposición de funciones.

Desde todo punto de vista, la solución más eficiente en materia de gestión pública es desconcentrarla o descentralizarla hacia los órganos especializados en la materia o que se encuentren más cercanos a la problemática. Sin perjuicio de ello, no basta con considerar al gobierno que se encuentre más cercano, sino también al organismo que cuente con capacidad de gestión efectiva, que será determinada sobre la base de criterios técnicos y objetivos. Esto es, no puede transferirse la gestión de una determinada actividad sin una correcta aprehensión y entendimiento de los conceptos, conocimientos y condiciones necesarias, lo cual debe lograrse mediante un proceso gradual y progresivo, empezando con aspectos vinculados a la inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local. Este es un criterio denominado “de selectividad y proporcionalidad”.

Considerando el marco expuesto, el ordenamiento jurídico peruano clasifica las competencias en exclusivas, compartidas y delegables. Las competencias exclusivas son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno, conforme a la Constitución y la Ley. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es una competencia exclusiva de este poder del Estado la aprobación, diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Las competencias compartidas son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. En este tipo de competencias se debe respetar el criterio de concurrencia, que establece que el ejercicio de las competencias compartidas a cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando

el campo de atribuciones propio de los demás. También aplicarán como criterios las externalidades –nacionales, regionales y locales– que trascienden el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función, y la necesidad de propiciar y aprovechar economías de escala.

Por su parte, las competencias delegables son aquellas que no forman parte de la esencia de la entidad y pueden transferirse a otra entidad pública o privada para su gestión, de conformidad con las reglas establecidas en la normativa vigente. Es preciso anotar que toda asignación de competencias o delegación deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia. Este criterio es denominado de provisión, y establece que toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos que aseguren su continuidad y eficiencia. Ahora bien: el marco legal que encapsula las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno se encuentra concentrado en un conjunto de normas, denominado “bloque de constitucionalidad”, conformado por:

- (i) Constitución Política del Perú: en la Carta de 1993 se ratificó el carácter descentralizado del gobierno peruano, a la par que unitario y representativo, definiendo a la descentralización como un proceso que tiene por objeto el desarrollo integral del país y que implica el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada; proceso que se da a través de las municipalidades, que vienen a constituirse en los principales instrumentos de la descentralización del país.
- (ii) Ley Orgánica de Bases de la Descentralización: aborda todos los temas relevantes y necesarios para configurar un marco normativo general en el cual se puede inscribir un adecuado proceso de descentralización, por lo que esta norma constituye uno de los ejes de este estudio.
- (iii) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: es una norma que no solo regula los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, sino también otros aspectos de vital importancia, como: a) las funciones, atribuciones y facultades legales del presidente de la República y del Consejo de Ministros; y, b) las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y gobiernos locales.

- (iv) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Asimismo, define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del gobierno regional conforme con la Constitución.
- (v) Ley Orgánica de Municipalidades: determina las normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades. Por otro lado, desarrolla la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las instituciones privadas, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades.
- (vi) Ley de Organización y Funciones de cada ministerio del sector: este tipo de normas determina y regula las competencias, las funciones y la estructura orgánica básica de los ministerios. Específicamente, establece las materias de competencia exclusiva y compartida con los distintos niveles de gobierno, las funciones rectora y específica.

Por otro lado, en el estudio de la Contraloría General de la República (2014) se señala que la distribución de funciones administrativas entre los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), que está contemplada en la Ley de Bases de la 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.

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 con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 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 el traslado 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 ese 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 estos programas no se encontraba vinculado a las funciones por ser transferidas, ni se adecuaba 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 la transferencia contemplada 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, sino propuestos de manera unilateral por el gobierno nacional. Además, no incluyeron los recursos materiales, humanos y presupuestales vinculados a cada una de las funciones por ser transferidas, contra lo que había regulado la Ley del Sistema de Acreditación y su Reglamento.

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 concreción de las transferencias fue una mera formalidad que se limitó a la suscripción de actas sustentatorias de entrega y recepción, y al otorgamiento del acervo documentario (Defensoría del Pueblo, 2009).

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 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 medidas destinadas a acelerar la transferencia de funciones, competencias y activos hacia los gobiernos regionales y los gobiernos 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 provocó mayores cambios en el proceso de acreditación para la transferencia de competencias, ya que se modificó, en cierta medida, 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 la asistencia técnica, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2009).

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 que agravó y evidenció aún más el problema de que el Sistema de Acreditación representaba una mera formalidad. Con este nuevo esquema, bastaba comprometerse con el gobierno regional a cumplir con estos requisitos formalizados 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, aun 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 luego de 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 esos convenios fue muy bajo (Defensoría del Pueblo, 2009).

El resultado fue que el gobierno nacional había transferido, hasta el 2012, el 92,6% de las 185 funciones que corresponden a cada uno de los 25 gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), que cuenta con régimen especial. Sin embargo, queda pendiente la transferencia del 7,4% de funciones pertenecientes a 11 sectores del gobierno nacional, en la que el mayor porcentaje corresponde a la MML. No obstante, la conclusión final fue que se substituyó un diseño rígido por uno demasiado flexible que trajo como consecuencia que se transfirieran funciones a gobiernos subnacionales que no cuentan con la capacidad suficiente para gestionarlas.

5. Fortalecimiento de las capacidades locales

La Ley de Bases de la Descentralización establece que los gobiernos descentralizados recibirían competencias en función de su capacidad de gestión. Asimismo, que el CND (después, 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 homogeneizar 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 procesaran información y permitieran 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 consistido en que las acciones han estado enfocadas en la capacitación eventual de funcionarios y no en el desarrollo institucional.

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 los gobiernos 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 fuesen pudiendo certificar sus capacidades.

Sin embargo, la acreditación presentó problemas desde su planteamiento, 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 funcionarios: “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 puede apreciar 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 disponían de 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 máquinas por cada mil habitantes.
- Un promedio de 54% de trabajadores municipales fueron capacitados al menos una vez en el primer trimestre del 2004.
- En promedio se ejecutó el 85% del presupuesto municipal. El gasto de inversión pública representó el 37% de esta ejecución, y el gasto personal, el 22%.
- En el primer semestre del 2004 se contaba con una morosidad promedio de 62% en lo relacionado con el pago de 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. 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 DS 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.

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 fueron objeto de seguimiento. Una vez absorbido el CND por la 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 tales servicios. Entre las convocadas a este registro se encontraron asociaciones, universidades, instituciones académicas, empresas consultoras y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, en el año 2007 USAID Perú ProDescentralización señaló que esta iniciativa no logró ponerse en marcha.

Posteriormente, mediante DS 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, en 2008 se elaboró un plan que fue puesto en consulta entre diversas entidades. Sin embargo, no fue hasta 2010 que se logró la aprobación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2010-2012 (PNDC), mediante DS N° 004-2010-PCM.

El PNDC 2010-2012 tenía 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”. Contaba 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. Tenía, además, dos ejes estratégicos dirigidos a la generación de condiciones que favorecieran 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 propusieron cinco componentes: capacitación, acompañamiento y asistencia técnica, intercambio de experiencias, plataforma integral virtual, y *ranking* de instancias subnacionales.

A partir de la publicación del Plan, todas las entidades públicas se encontraban obligadas a elaborar e implementar planes regionales, locales y sectoriales de desarrollo de capacidades. Sin embargo, para diciembre del 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 PNDC, el cual ha arrojado como resultado que gran parte de los objetivos y acciones planteados no fueron cumplidos (Ramos y 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”.

Otras iniciativas de la Secretaría de Descentralización para fortalecer capacidades incluyen:

La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR (PCM) fue creada 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 en pro de la mejora de las capacidades de las personas que trabajan al servicio del Estado.

Como una de sus primeras acciones, SERVIR implementó en 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 se hizo mediante concursos públicos en los que primó la meritocracia y la transparencia (Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, 2012). A mayo del 2012, se contaba con 121 gerentes públicos en el gobierno nacional, 34 en gobiernos regionales y 9 en gobiernos locales. Estos gerentes tienen un régimen y escala remunerativa especiales, cofinanciada por SERVIR y la entidad de destino.

El trabajo de estos gerentes depende de las autoridades correspondientes a cada entidad pública. En algunos casos se generaron preocupaciones en los gobiernos regionales y los gobiernos locales por potenciales conflictos debidos a los sistemas salariales diferenciados. Después de las elecciones del 2011, algunas de las nuevas autoridades cuestionaron el modelo y prescindieron de los servicios de los gerentes públicos con los que contaban. Sin embargo, en términos generales estas preocupaciones se han ido diluyendo porque SERVIR ha realizado labores de sensibilización y el trabajo de los citados gerentes ha traído por lo general resultados positivos para las entidades (USAID Perú ProDescentralización, 2012). No existe aún una evaluación formal del impacto de la labor de los gerentes públicos a nivel nacional.

En 2008 se aprobó también el Decreto Legislativo N° 1025, que 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 personas por cada entidad pública. Estos planes deben incorporar acciones de capacitación, financiamiento, evaluación de competencias y logro de metas.

El desarrollo de capacidades ha sido una de las más grandes debilidades a lo largo del proceso de descentralización. Entre los países de la región, el 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.

La actual estructura del servicio nacional de recursos humanos restringe el acceso y la formación de cuadros altamente capacitados, en función de las necesidades institucionales (USAID Perú ProDescentralización, 2011). Desde la desactivación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 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.

Una experiencia interesante fue el Proyecto de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Local, realizada por el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal – INICAM en la región Lambayeque del 2003 al 2005. Según Ugarte (2012), las principales causas de las deficiencias en el fortalecimiento de capacidades, las que se consideraron las más importantes y se tomaron en cuenta para el diseño del nuevo método fueron:

- La ausencia de una carrera pública efectiva, debidamente regulada, genera alta rotación de funcionarios municipales, lo que hace infructuosos en muchos municipios los aprendizajes logrados, así como la creación de relaciones de subordinación prácticamente incondicional respecto de las decisiones de las autoridades.
- El proceso de modernización del Estado peruano, iniciado en 2002, significó la implantación bastante acelerada y poco prudente de nuevos y sofisticados sistemas administrativos, sin la adecuada inducción y procesos de aprendizaje colectivos, con normas y reglamentos basados en tecnologías de punta sin tomar en cuenta capacidades técnicas, logísticas, financieras y políticas del país.
- Una débil y difusa percepción social de la municipalidad, por cuanto la población solo la conoce por la calidad de los servicios que le presta y por las tarifas que le cobra; en cambio, desconoce las necesidades de la organización y los costos de las operaciones. Pero, sobre todo, no demuestra interés en conocer la problemática de gestión municipal, y la municipalidad no se esfuerza en mostrarla.

- Proliferación de una oferta de capacitación totalmente desarticulada, con gran superposición de actividades, diversidad de ofertantes y enfoques técnicos y metodológicos de actores como las dependencias sectoriales del gobierno nacional –promotores de las reformas normativas–, las universidades, empresas privadas, institutos, ONGD, etcétera.
- Gran incongruencia entre la demanda de capacidades definidas por operadores del Estado en función de sus ejes estratégicos de desarrollo regional y local, por una parte, y la oferta de medidas de capacitación, establecidas fundamentalmente en función de los objetivos políticos e intereses específicos de las entidades proveedoras de capacitación, por la otra.
- Finalmente, en la base de las deficiencias del sistema está que no se toma en cuenta la enorme heterogeneidad de las municipalidades producto de la gran diversidad de factores como la población, las capacidades técnicas territoriales, la cantidad y profesionalidad de los trabajadores municipales, el acceso a tecnología, bienes y servicios, la tasa de urbanidad/ruralidad, entre otros factores.

El Proyecto considera que el desarrollo en la región se basa en gobiernos locales con las competencias necesarias y suficientes para desempeños adecuados y una sociedad con capacidad de participar eficientemente en las decisiones de gobierno y en la fiscalización de la gestión pública. Ello demanda el liderazgo y compromiso del gobierno regional.

Bajo esta premisa, el Proyecto comenzó con el diseño de un modelo enfocado en la creciente participación de actores locales adecuadamente seleccionados, entrenados y comprometidos para asumir la construcción de su propio capital social. El Proyecto se basa en las políticas nacionales en materia de descentralización y busca lograr sostenibilidad de los procesos en ella concernidos. Responde al modelo conceptual sustentado en procesos de información y formación a la ciudadanía para que desarrolle competencias orientadas a intervenir eficientemente en decisiones de gobierno y control de la gestión, por una parte, y, por la otra, basado en procesos de transferencia de capacidades y recursos a gobiernos subnacionales para que cuenten con mayores capacidades y recursos de gestión y, de esta manera, puedan mejorar sus desempeños en la atención de los problemas y las necesidades locales.

6. Impulso a la descentralización fiscal

Según la Contraloría General de la República (2014), 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 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 transfiriere” (Zas, 2008). En pocas palabras, se debía establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, con efectos fiscales neutros.

Era necesario garantizar el equilibrio macroeconómico, haciendo efectivo el principio de neutralidad fiscal. Según Casas (2013), 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 Shack, 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 los gobiernos locales en el Sistema Nacional de Inversión Pública.

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 estas en 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 estaba conformado inicialmente por los recursos 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; a ello se sumaban los recursos provenientes de la privatización y concesiones, de acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización. Respecto del FONCOR, esta Ley dispuso que 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. Estos 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 del Consejo Nacional de Descentralización. Este 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 involucraran a varios niveles de gobierno. Se debe precisar que en 2007 este Fondo fue suprimido y en su lugar se creó el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), existente hasta la actualidad.

En 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 que contienen los hidrocarburos de los lotes 88 y 56, lo que ha mejorado 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, en 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 dictaron una serie de principios rectores para la asignación de recursos y otras condiciones 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, y modificado por el artículo 31° del Decreto Legislativo N° 952. Se trata de 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.

El estudio de la Contraloría General de la República (2014) señala que 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 subnacionales (Bustad y 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. 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 subnacional (Brueckner, 2008). En el Perú se ha optado por un modelo de descentralización fiscal parcial, por el que

se delega la facultad de gasto a los gobiernos descentralizados, con base en transferencias presupuestales y sin otorgarles a los gobiernos regionales la facultad de recaudar y usar impuestos (Bustad y 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 subnacionales dependen de las transferencias intergubernamentales.

Desde un punto de vista teórico, esta dependencia generaría un manejo menos responsable del gasto, ya que las transferencias conducirían a la denominada “pereza fiscal” en los gobiernos subnacionales. 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 la asignación de recursos y un comportamiento fiscal más responsable. Por ende, esta teoría establece como deseable que la descentralización fiscal llegue al grado de autonomía fiscal para los gobiernos subnacionales. Segundo, la “pereza fiscal” es vista como el deterioro de la capacidad de generación de 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 los gobiernos locales, al ser financiados principalmente por transferencias, generarían dos problemas: a) la ciudadanía tendría menos incentivos para controlar el gasto de sus autoridades locales; y, b) las autoridades subnacionales contarían con incentivos para incrementar su gasto, ya que confían en 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 y las decisiones de gasto de la autoridad local. Podría decirse que esto conlleva 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, con base en supuestos, y no toman en cuenta la presencia de ciertos mecanismos como presupuesto por resultados, presupuesto participativo, entre otros, que regulan y rinden cuenta de las actividades presupuestales 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 basado en 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, la que concentra el 80% de los ingresos tributarios. Por ello, Lima genera una mayor recaudación. Asimismo, el mayor ingreso y el gasto per cápita más alto 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 presenta 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 que se ha convertido en una herramienta que permite cuantificar la capacidad generadora de ingresos tributarios de una determinada región. En otras palabras, permite definir el posible monto que podría recaudarse en cada jurisdicción. El mapa elaborado por la ANGR indica que al comparar los tributos internos en relación con el mapa tributario estimado del 2007, la participación de Lima y Callao en la actividad económica se reduce considerablemente a 39%. Cuando se incluye la tributación aduanera, la participación de Lima se incrementa a 51%, lógicamente, debido a que la

mayor parte de importaciones pasan por la capital. Se puede concluir que entre 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 un superávit fiscal que les permitiría financiar los gastos que implicarían 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 le siguen, 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 permita financiar sus gastos solamente con sus ingresos, y 2) que un sistema en el que los ingresos son completamente descentralizados crearía fuertes desequilibrios fiscales. 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 y 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.

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 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 subnacional. Sin embargo, este modelo es solo factible cuando existe una capacidad de recaudación tributaria que asegure la sostenibilidad de las autoridades subnacionales, lo que no ocurre en el Perú.

En el caso de que un proceso de descentralización fiscal sea mal implementado, podría ser desestabilizante para la economía. Un país que apenas empieza el proceso de descentralización puede necesitar políticas unificadoras en lugar de incrementar la autonomía de las autoridades subnacionales. Existe el riesgo de que la descentralización lleve 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 y el establecimiento de macrorregiones económicamente eficientes, y perturba las relaciones a nivel horizontal y vertical (Unesco, 2005). Asimismo, puede comprometer la estabilidad macroeconómica del país.

Para mitigar estos riesgos, el gobierno nacional debe mantener la responsabilidad sobre la estabilidad macroeconómica y, por ende, 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 experiencia administrativa de los gobiernos descentralizados, y este es uno de los aspectos del que carecen sistemáticamente los países en desarrollo que apenas abarcan el proceso. La carencia de capacidades, no solo de funcionarios públicos sino también de los ciudadanos, complica la toma de decisiones adecuadas a nivel descentralizado (Bahl y Bird, 2008).

Finalmente, la base lógica para la creación de transferencias intergubernamentales se sustenta en: 1) desbalance fiscal vertical, 2) desbalance fiscal horizontal, y 3) estándares. La realidad es que las responsabilidades de gasto de los gobiernos subnacionales exceden su capacidad de recaudación, lo que crea 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 resulta mejor a nivel centralizado.

7. Replanteamiento de la integración regional

En julio del 2004 se aprobó la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Con esta norma se buscó generar políticas de Estado orientadas a que los gobiernos regionales en funcionamiento ejecutaran actividades 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 con el artículo 190 de la Constitución Política, en dos etapas diferenciadas. La primera estaba programada para octubre del 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.

Según el documento “Integración de territorios: creación de gobiernos regionales” (Rojas, 2010), se describe el marco legal y normativo como antecedentes del proceso de regionalización.

Mediante la Ley N° 27680, publicada el 7 de marzo del 2002, se modifica el capítulo XIV de la Constitución Política vigente para posibilitar el actual proceso de descentralización que debe conducir al país a la regionalización del territorio; así, se establece que:

- En cuanto a la descentralización, se la redefine como una forma de organización democrática y como una política permanente y obligatoria del Estado, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización es por etapas, en forma progresiva y

ordenada, con criterios de asignar competencias y transferir recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Los poderes del Estado, los organismos autónomos y el presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a Ley (artículo 188 de la Constitución).

- En lo que atañe al 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. El ámbito del nivel regional son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados (artículo 189 de la Constitución).
- En lo que concierne a las regiones, se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales. Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional. La ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas. Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determinará esos mecanismos (artículo 190 de la Constitución).
- En cuanto a los gobiernos regionales, tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones (artículo 191 de la Constitución). Promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.
- En lo que se refiere a las Juntas de Coordinación Interregional, la segunda disposición transitoria de la Ley N° 27783, Ley de Bases

de la Descentralización, estableció inicialmente que el proceso de descentralización se ejecutaba en forma progresiva y ordenada, por etapas. Una etapa preparatoria de junio a diciembre del 2002, con el fin de que el Congreso de la República debata y apruebe leyes como la Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

Asimismo, se estableció una primera etapa de instalación y organización de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, una segunda etapa de consolidación del proceso de regionalización, una tercera etapa de transferencia y recepción de competencias sectoriales y una cuarta etapa de transferencia y recepción de competencias sectoriales en Educación y Salud.

El artículo 91 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (publicada el 18 de noviembre del 2002), señala que, a iniciativa de los gobiernos regionales o del Consejo Nacional de Descentralización –ahora Secretaría de Descentralización de la PCM–, los gobiernos regionales podrán establecer, por común acuerdo, Juntas de Coordinación Interregional como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, las cuales se materializan a través de convenios de cooperación, procurando la consolidación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo, con la finalidad de consolidar los futuros espacios macrorregionales.

Mediante la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, publicada el 8 de julio del 2004, se definen los incentivos como políticas de Estado orientadas a que los gobiernos regionales ejecuten acciones encaminadas a la integración física, económica, fiscal, cultural, social y política para la conformación de regiones, de conformidad con los principios y procedimientos señalados en la Constitución Política y las leyes de la materia.

El artículo 3 de la Ley 28274, modificado por la Ley N° 28997, publicada el 3 de abril del 2007, establece que las Juntas de Coordinación Interregional están integradas por dos o más gobiernos regionales y gobiernos locales provinciales de los departamentos integrantes, y su objetivo es la gestión

estratégica de integración para la conformación de regiones sostenidas y la materialización de acuerdos de articulación macrorregional, mediante convenios de cooperación dirigidos a conducir los proyectos productivos y de servicios, y a alcanzar su integración para la conformación de regiones.

El artículo 9 de la Ley N° 28274 establece que los proyectos de influencia interregional presentados por las Juntas de Coordinación Interregional para el financiamiento o cofinanciamiento por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización tendrán prioridad y un puntaje adicional en la evaluación frente a los presentados por un gobierno regional, aplicándose para tal efecto las normas del Sistema de Inversión Pública.

El artículo 15 de la Ley N° 28274, modificado por el artículo 3 de la Ley N° 29379 (publicada el 13 de junio del 2009), establece que son etapas consecutivas en la conformación de regiones, las siguientes:

a) Primera etapa: creación de región

Se integran o fusionan dos o más circunscripciones departamentales contiguas aprobadas mediante referéndum por las poblaciones involucradas. El referéndum se realiza luego de la aprobación del expediente técnico de la propuesta de creación de región que regula el artículo 18 de la presente Ley, dentro de los trescientos sesenta días calendario siguientes a la fecha de dicha aprobación.

b) Segunda etapa: cambio de circunscripción regional de provincias y distritos

Las provincias y distritos contiguos a otra región, por única vez, pueden cambiar de circunscripción regional mediante referéndum de las poblaciones involucradas. Este referéndum se realiza en virtud de la aprobación del expediente técnico de la propuesta de cambio de circunscripción regional que regula el artículo 18 de la Ley, dentro de los trescientos sesenta días calendario siguientes a la fecha de dicha aprobación. El contenido y el trámite que debe cumplir este expediente técnico se regulan en el reglamento de la Ley.

Mediante el artículo 4, inciso 'c', de la Ley N° 28939, publicada el 22 de diciembre del 2006, se crea el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), como actividad en el Ministerio de Economía y Finanzas, siendo su finalidad el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales o gobiernos

locales, pudiendo destinarse recursos de este Fondo para el financiamiento o cofinanciamiento de estudios de preinversión.

La implementación y el funcionamiento del FONIPREL se regulan mediante la Ley N° 29125, en cuyo artículo 2 se precisa que el Fondo tiene como finalidad el cofinanciamiento de proyectos de inversión pública de los gobiernos regionales y gobiernos locales, incluyendo los estudios de preinversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, que tengan el mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema del país.

Los principales antecedentes para la conformación de regiones son:

- La Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a la descentralización política, económica y administrativa para el desarrollo integral, armónico y sostenido del país, expresa el compromiso de construir un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías; asimismo, propone como un objetivo del Estado favorecer el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos y fomentar mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo con el grado de pobreza de cada región.
- El referéndum para la conformación de regiones, con cinco (5) propuestas de los gobiernos regionales que representaban a 16 departamentos: a) Áncash-Huánuco-Junín-Lima Provincias-Pasco; b) Ayacucho-Huancavelica-Ica; c) Tacna-Arequipa-Puno; d) Apurímac-Cusco; y e) Tumbes-Piura-Lambayeque; de los cuales solo en Arequipa hubo resultado favorable.
- El análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre la percepción ciudadana del proceso de descentralización y el referéndum para la conformación de regiones realizado en octubre del 2005, efectuada por el Instituto Cuánto, que refleja que la falta de información fue la razón principal por la que ganó el NO en el referéndum y que más de la mitad de los encuestados señalaron no haber recibido información sobre el proceso de conformación de regiones.
- El proceso de integración territorial y política contemplado en el artículo 190 de la Constitución Política y el artículo 8, numeral 14, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867.
- Las veinte medidas del denominado “*shock* descentralizador”, anunciadas el 18 de octubre del 2006 por Alan García Pérez, dos de ellas vinculadas a la promoción de la integración territorial; una que propone la creación de regiones piloto con la finalidad de avanzar con la experiencia de gestión interregional, y la otra que “democratiza” la conformación de las Juntas de Coordinación Interregional, pues permite la participación de las municipalidades provinciales en estos ámbitos territoriales.

- La fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización a la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, creándose la Secretaría de Descentralización. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 063-2007-PCM se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, asignándosele a la Secretaría de Descentralización una responsabilidad política y técnica directa en la conducción y dirección del proceso de descentralización.
- La Secretaría de Descentralización, como órgano encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización, expidió resoluciones que formalizaron la conformación de las Juntas de Coordinación Interregional: JCI – “Consejo Interregional Amazónico” – “CIAM”, JCI – “Consejo Interregional Centro Sur” – “CENSUR”, y JCI “Del Norte y Oriente” – INTERNOR, en los tres casos con la incorporación de nuevos miembros.
- Con base en el “*shock* descentralizador”, los presidentes de los gobiernos regionales de Amazonas y San Martín tomaron la iniciativa de suscribir un Acuerdo de Intención para conformar la Región Piloto Amazonas-San Martín, el 12 de diciembre del 2007.
- Con fecha 20 de diciembre del 2008, se firma el Acuerdo de Intención para la conformación de la Región Piloto Áncash-Huánuco-Ucayali. A la fecha no se ha concretado el expediente técnico de integración.
- La Secretaría de Descentralización promovió la realización de conferencias intergubernamentales, con el objetivo de definir compromisos respecto de políticas nacionales y regionales para la gestión de los proyectos emblemáticos de carácter productivo en los departamentos de Amazonas, La Libertad y San Martín. Estas se realizaron en Lima el 25 de febrero y el 15 de julio del 2010.

En tanto se manifieste una voluntad inmediata para la conformación de regiones, la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, establece un mecanismo de coordinación entre gobiernos regionales para desarrollar acciones estratégicas orientadas a la integración regional: la Junta de Coordinación Interregional.

En esta ley especial que regula el proceso de regionalización como tal debiera sumarse la mención genérica de la Comunidad o Mancomunidad Regional a la Junta de Coordinación Interregional, ambas como mecanismos de coordinación complementarios orientados a fomentar la creación de regiones.

Finalmente, a 15 años del actual proceso de descentralización, aún no se puede materializar el mandato constitucional de creación de regiones, establecido en el artículo 190, primer párrafo, de la Constitución Política vigente.

Pese a que la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece que el proceso de descentralización es dinámico, no se ha culminado con la asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central a los gobiernos regionales y gobiernos locales. Asimismo, no se vienen cumpliendo las etapas del proceso de descentralización en forma progresiva y ordenada.

La dirección y conducción del proceso de descentralización no ha tenido continuidad y coherencia, ya que durante los primeros cuatro años estuvo a cargo del Consejo Nacional de Descentralización y luego de la Secretaría de la Descentralización de la PCM, sin lograr los objetivos de regionalización trazados.

8. Evaluar los mecanismos participativos y de concertación

Para abordar el tema se revisará el documento “Participación ciudadana en los procesos de descentralización en el Perú” (Díaz Palacios, 2008), en el que se señala que aunque la participación ha sido un eslogan político en los años 1970, la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública en el Perú, particularmente en el ámbito local, viene desde las décadas de 1980 y 1990, cuando no existían ni marcos normativos ni propuestas de políticas públicas sobre el particular, a pesar de lo cual hubo un creciente número de experiencias pioneras como las de Ilo, Limatambo, Villa El Salvador, Caylloma, Huanta, Cajamarca y otras.

La participación es incorporada con mayor intensidad como parte de las políticas públicas nacionales a partir del gobierno de transición democrática y especialmente con la construcción del marco normativo institucional, creadas para impulsar la descentralización como parte de la reforma del Estado del 2002 en adelante. A partir de la transición democrática, la participación es definida como parte de un esquema de concertación de actores, especialmente el Estado y la sociedad civil.

Múltiples son los beneficios que se buscan con ello para el Estado, la democracia, la gestión pública y la prestación de servicios, como lo testimonian propuestas y estudios. Se puede esquematizar la evolución de la participación en los términos siguientes:

- Entre 1984 y 1990, la participación está presente como propuesta de gestión local desde los municipios conducidos por la Izquierda Unida, con experiencias iniciales de planeamiento concertado y presupuestos participativos.
- Entre 1991 y 1996, ante el declive político de la Izquierda Unida, la participación es alentada como propuesta de gestión local por numerosas ONG y la cooperación internacional, centrada en los planes de desarrollo concertados y como símbolo de “resistencia al autoritarismo”.
- Entre 1996 y 2000 se la impulsa como metodología de planeamiento desde algunos CTAR y municipalidades.
- Finalmente, el año 2000, las mesas de concertación departamentales y locales son valoradas como espacios importantes y sustentan la creación de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP).

El proceso de descentralización ha creado un marco normativo básico para promover la participación. Las principales normas son:

Ley N° 27680, de Reforma Constitucional del capítulo XIV del título sobre descentralización	Los GR formulan y aprueban el PDRC (Plan de Desarrollo Regional Concertado) con las municipalidades y la sociedad civil (artículo 192.2). Los GL aprueban el PDLC (Plan de Desarrollo Local Concertado) con la sociedad civil (artículo 195.2). GR y GL formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución (artículo 199).
Ley N° 27683, de Bases de la Descentralización	La descentralización promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado-sociedad, basada en la participación y concertación de la gestión de gobierno (artículo 4, 'd', Principio Democrático). Los planes y presupuestos son de carácter territorial y expresan los aportes tanto del sector público como del privado, de las sociedades regionales y locales y de cooperación internacional (artículo 18.2).
Ley N° 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales	La participación es uno de los principios rectores de la política y de la gestión regional (artículo 8.1). El Consejo de Coordinación Regional (CCR) emite opinión consultiva, concertando entre sí sobre el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual, el Plan de Desarrollo Regional concertado, la visión general y lineamientos estratégicos (Ley 27902, artículo 11, 'B').

Ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades	Son atribuciones del Consejo Municipal, aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertado y el Presupuesto Participativo (artículo 9.1); aprobar normas que garanticen una efectiva participación ciudadana (artículo 9.14).
Ley N° 28056, Marco del Presupuesto Participativo	El proceso de Presupuesto Participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-sociedad civil (artículo 1).
DS N° 015-2004-PCM, Reglamento del Marco del Presupuesto Participativo	Uno de los objetivos del Presupuesto Participativo es mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo con las prioridades de los PDC y los planes sectoriales y nacionales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, concertación y paz en la sociedad (artículo 3.1).
Ley N° 28273, del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales	Es requisito para la acreditación de los GR y GL con fines de transferencia de competencias, presentar planes de participación ciudadana (artículo 7).

Se están produciendo avances en la creación de espacios y procesos de transparencia de la gestión municipal, ante la obligación de la rendición de cuentas y la necesidad de facilitar el acceso ciudadano a la información de carácter financiero y otro. Esto está condicionando una mayor preocupación de las autoridades y funcionarios para mostrar resultados a partir de sus actividades. Se están institucionalizando instrumentos electrónicos, como los portales de los gobiernos locales, para facilitar el acceso de sectores de la población a la información pública.

En algunos casos se están produciendo procesos de modernización de la administración municipal y fortalecimiento de las organizaciones sociales. Es creciente la producción de ordenanzas municipales sobre temas diversos.

Aunque de manera lenta, se viene produciendo también el desarrollo de las capacidades de los actores locales: autoridades, funcionarios y líderes han adquirido conocimientos sobre enfoques de desarrollo, aspectos legales, administrativos y económicos a partir de actividades de capacitación promovidas desde el Estado (MEF, MIMDES, CND y las ONG y diversas redes).

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. Esto dificulta a los ciudadanos el poder evaluar las acciones de los gobiernos (Przeworski, Stokes y Manim, 1999).

Por otro lado, un Estado democrático requiere mecanismos de representación sólidos, en los que los partidos políticos son actores clave para el balance gubernamental y los mecanismos de participación complementan 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. 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 conduce a negociaciones y, por ello, a acciones de concertación antes que a 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 subnacionales. 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).

Según Callirgos (2013), la descentralización es una de las principales reformas del Estado que genera nuevas expectativas y oportunidades para lograr un Estado más próximo a la población, que pueda atender mejor y oportunamente sus demandas a través de sus tres niveles de gobierno, así

como para promover el desarrollo integral del país y mejorar el acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad y garantizando la vigencia de los derechos fundamentales de las personas.

En ese escenario, resulta indispensable promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en la gestión pública, para fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad, generar mayor confianza en la población, afianzar la legitimidad institucional y prevenir la conflictividad social.

El texto constitucional modificado por la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del título IV sobre descentralización, hace referencia expresa a la participación y control ciudadano en los procesos de planificación y presupuesto de los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Al respecto, la referida norma señala que dichos niveles de gobierno deben elaborar sus presupuestos con participación de la población y rendir cuentas sobre su ejecución anualmente. Asimismo, establece que los planes de desarrollo regional y local se deben aprobar de manera concertada y con la participación de la sociedad civil.

A partir de ello, se aprobó la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, con el objetivo de regular el proceso para la priorización del gasto de inversión pública en los gobiernos regionales y los gobiernos locales con la participación de la sociedad civil, en el marco de los objetivos y las metas propuestas en los planes de desarrollo regionales y los planes de desarrollo locales.

El Presupuesto Participativo abre la posibilidad para la participación de los diferentes grupos poblacionales de cada localidad en el proceso de concertación para la distribución equitativa del presupuesto de inversión pública y, por lo tanto, hace posible que se prioricen proyectos de inversión que tengan un impacto real en el desarrollo territorial y el bienestar de la población en su conjunto.

Asimismo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades crean los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL, provincial y distrital), como órganos de consulta de estos niveles de gobierno, integrados en un 40% por representantes de la sociedad civil organizada.

Un aspecto relevante del funcionamiento de los CCR y los CCL es que permite a los ciudadanos y ciudadanas elegir a sus representantes ante dichas instancias, las cuales tienen como función principal emitir opinión respecto a los planes de desarrollo que guiarán la gestión regional o local en el mediano y largo plazo, así como respecto al Presupuesto Participativo, además de estar facultados para emitir opinión sobre otros documentos que se sometan a su consideración.

De esta manera, el inicio de la descentralización trajo consigo la institucionalización e implementación de estos espacios de participación y concertación entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil, para definir aspectos tan importantes como las metas de desarrollo territoriales y la programación del presupuesto público para alcanzar tales metas.

Por otro lado, la Ley de Bases de la Descentralización y las respectivas leyes orgánicas de los tres niveles de gobierno incorporan mecanismos de control social sobre la gestión pública, como la rendición de cuentas, que implica el deber de las autoridades de informar a la población sobre los avances, logros y dificultades de la gestión, para alcanzar las metas trazadas en los planes de desarrollo y, por otra parte, el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a estar informados sobre el desempeño de la gestión.

A lo largo de los últimos años, la descentralización ha permitido que se implementen, en mayor o menor medida, estos mecanismos de participación, transparencia y control ciudadano; y si bien aún es necesario fortalecerlos desde el Estado y la ciudadanía, representan un avance significativo en el ordenamiento legal para garantizar la realización del derecho de participación y el fortalecimiento de la democracia.

La aprobación de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que regula el derecho de las personas a acceder a la información pública de cualquier entidad del Estado y la obligación de estas de brindarla mediante sus portales de transparencia o la atención de las solicitudes de acceso a la información pública, contribuye significativamente a que los ciudadanos y ciudadanas puedan contar con información suficiente y oportuna para ejercer de manera adecuada su derecho de participación, ya sea en los procesos de toma de decisiones o para ejercer la vigilancia ciudadana.

CAPÍTULO II

Criterios y mecanismos para evaluar la descentralización

II. Criterios y mecanismos para evaluar la descentralización

1. Hacer efectivas las autonomías

- a) Revisar las condiciones internas y externas a las instancias de los gobiernos regionales y los gobiernos locales para poder fortalecer su interacción e interrelación, basadas en su autonomía, sus funciones y competencias, con el respeto del principio de subsidiariedad a cada nivel de gobierno en un Estado unitario.
- b) Evaluar y costear las competencias y funciones que van a ser transferidas, para que en el futuro se dé una transferencia considerando la idoneidad del diseño de dichas competencias y funciones, la necesidad que representan y el costo que significaría asumirlas para los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- c) Consolidar la transferencia de funciones políticas, que se refiere al mayor nivel de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en los espacios de desarrollo que se encuentran en las regiones y municipios del Perú. Estos mecanismos de participación van a permitir que las medidas que sean tomadas desde instancias regionales y locales sean independientes; es decir, las decisiones se tomarán desde instancias ajenas a los espacios nacionales, permitiendo así un proceso de autonomía de ellas en relación con la capital.
- d) Gestionar la transferencia de funciones económicas, que se refiere a las nuevas competencias presupuestarias que el gobierno nacional va a destinar a los gobiernos locales y a los gobiernos regionales mediante la

transferencia en las funciones administrativas en reconocimiento de los agentes nacionales y territoriales.

- e) Hacer más eficiente la gestión de recursos en el nivel regional. La conformación de una región favorecerá que: i) los recursos humanos, económicos, naturales y de infraestructura de ese espacio geográfico se gestionen con una mirada más amplia y estratégica; ii) se pueda ahorrar en algunos gastos –por ejemplo, administrativos– y, así, liberar recursos para proyectos de inversión; y, iii) se pueda enfrentar problemas de manera conjunta, como por ejemplo el acceso a agua potable y a energía de bajo costo.
- f) Promover el desarrollo económico en zonas alternas a Lima. Al crearse una región se estará creando un bloque económico más grande que podrá hacer contrapeso a la fuerza de Lima e impulsar la competitividad de las empresas y productores de la zona.
- g) Generar un contrapeso político a la capital. Con espacios territoriales más grandes, con autoridades y partidos políticos que representen a grupos más extensos de población, las regiones accederán a la posibilidad de realizar mejores negociaciones e impulsar su propio proceso de desarrollo.

2. Construcción de una cultura de planificación territorial

- a) Incrementar la capacidad de los gobiernos descentralizados de resolver sus problemas y de afianzar el desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, entre ellos: i) el Estado, ii) la sociedad civil, iii) las agencias públicas localizadas territorialmente, y iv) el sector privado, en unos escenarios en los que las administraciones públicas regionales y locales se centran en generar nuevas oportunidades para sus territorios, promoviendo la progresión económica sin descuidar la cohesión social.
- b) Promover permanentemente la gobernanza territorial, que implica una nueva forma de definir la acción de gobierno y supone un nuevo modelo operativo para los actores y niveles de gobierno implicados

- (supranacionales, nacionales, regionales, locales) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política (relación, negociación y formación de consensos). La coordinación aparece como necesaria entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas vinculadas al territorio.
- c) Acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos. De esta forma, la gobernanza territorial se interpreta como un elemento cada vez más significativo para lograr objetivos políticos en los territorios.
 - d) Formular los Planes de Desarrollo Concertado, Presupuestos Participativos y otros instrumentos de planificación regional y local, territorializando las propuestas. Planificar sin considerar el territorio es “vivir a ciegas”. El CEPLAN debe fortalecer las acciones de seguimiento, evaluación, capacitación, acompañamiento y soporte técnico a las autoridades regionales y locales durante el desarrollo de los procesos de planeamiento estratégico y la elaboración de instrumentos como el PDC, el PP y otros. Los gobiernos regionales y los gobiernos locales, por su parte, deben emplear las metodologías y los lineamientos establecidos en las directivas del CEPLAN para generar instrumentos de calidad que les permitan orientar sus recursos y esfuerzos al cierre de brechas en los sectores estratégicos.
 - e) Mejorar la planificación de las ciudades donde vive más de 75% de la población del país. Los gobiernos locales deben intervenir en proyectos locales de vivienda social y mejoramiento urbanístico que implementen las grandes estrategias de desarrollo urbano –el plan–. La brecha en infraestructura es tan grande que es necesario aumentar de manera significativa el presupuesto asignado a la inversión pública, sin afectar la disciplina fiscal, asistir a los gobiernos descentralizados para que ejecuten un porcentaje mayor de su presupuesto y promover la participación privada a través de mecanismos como las APP o las Obras por Impuestos. Propuestas para mejorar la fase de planeamiento, presupuesto y programación de la inversión.
 - f) Promover la gestión del suelo, basada en el sinceramiento del impuesto predial, una moderna regulación de los usos del suelo y las edificaciones y la gestión de los proyectos de inversión pública para la recuperación de

plusvalías por parte del Estado; la administración de cargas y beneficios que produce a la ciudad y las intervenciones públicas y privadas; y, finalmente, la estructura de precios que genera la dinámica de las ciudades y las inversiones en el territorio, son alternativas fundamentales para la gestión del presupuesto de los gobiernos descentralizados para el refinanciamiento del territorio.

3. Desarrollo de capacidades locales para la gestión

- a) Certificar efectivamente las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y los gobiernos locales para que estos gobiernos descentralizados puedan implementar eficientemente las responsabilidades que se les transfieren. 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 específicos, desarticulados, discontinuos y poco efectivos.
- b) Fomentar la claridad en la normativa, establecer protocolos y políticas efectivas para el manejo de los recursos humanos, para facilitar las labores de los funcionarios públicos para cumplir adecuadamente sus labores. La ausencia de una carrera pública efectiva, debidamente regulada, genera alta rotación de funcionarios municipales y hace infructuosos en muchos municipios los aprendizajes logrados, así como la creación de subordinación prácticamente incondicional respecto de las decisiones de las autoridades.
- c) Considerar prioritariamente las capacidades técnicas, logísticas, financieras y políticas del país antes de cualquier implantación acelerada y poco prudente de nuevos y sofisticados sistemas administrativos, sin una adecuada inducción y sin procesos de aprendizajes colectivos, con normas y reglamentos basados en tecnologías de punta. Esa fue una lección aprendida en el proceso de modernización del Estado peruano, que se realizó a partir del 2002.
- d) Revisar, estudiar y tomar interés en conocer la problemática de gestión municipal y promover que la municipalidad muestre y ponga sobre la mesa los problemas internos de organización y gestión local. Reconsiderar la débil y difusa percepción social de la municipalidad, por cuanto la

población solo la conoce por la calidad de los servicios que le presta y por las tarifas que le cobra; en cambio, desconoce las necesidades de la organización y los costos de las operaciones. Por eso se dice que la municipalidad es como la Luna: tiene una cara visible a los ciudadanos, donde están los servicios, y la otra cara oculta, donde están los factores internos de la municipalidad.

- e) Promover la articulación de la oferta de capacitación, para evitar la superposición de actividades, la diversidad de ofertantes y sus enfoques técnicos y metodológicos de actores como las dependencias sectoriales del gobierno nacional, promotores de las reformas normativas, las universidades, empresas privadas, institutos, ONGD, etcétera. Existe gran incongruencia entre la demanda de capacidades definidas por operadores del Estado en función de sus ejes estratégicos de desarrollo regional y local, por una parte, y la oferta de medidas de capacitación, definidas fundamentalmente en función de los objetivos políticos e intereses específicos de las entidades proveedoras de capacitación, por la otra.
- f) Considerar la enorme heterogeneidad de las municipalidades producto de la gran diversidad de factores como la población; las capacidades técnicas territoriales; la cantidad y profesionalidad de trabajadores municipales; el acceso a tecnología, bienes y servicios; la tasa de urbanidad/ruralidad, entre otros factores, que se convierten en la base de las deficiencias del sistema.
- g) Insertarse en los procesos en curso. La suscripción de los convenios de capacitación y asistencia entre los sectores y los gobiernos regionales y los gobiernos locales en el Sistema de Acreditación tenía por finalidad fortalecer las capacidades de estos gobiernos para asumir las funciones por ser transferidas desde el gobierno nacional; sin embargo, un verdadero desarrollo de capacidades pasa por involucrarse en los procesos locales y, juntos, empujar hacia el desarrollo regional y local. Conceptualizar el desarrollo de capacidades como un proceso interactivo no es capacitación; especialmente en materia de planificación estratégica territorial, presupuesto, gestión estratégica, enfoque de género, medio ambiente, economía y desarrollo regional.

4. Incremento de los recursos económicos y financieros locales

- a) Retomar la lucha impostergable por la descentralización fiscal ayudaría a revertir el déficit presupuestal que sufren los municipios y gobiernos regionales del país para la ejecución de obras públicas.
- b) Otorgar recursos de recaudación propia a los gobiernos regionales. Según Vega (2007), los impuestos más eficientes para ser administrados por los gobiernos descentralizados requieren cumplir al menos dos requisitos: a) gravar a los que reciben el beneficio del uso del impuesto, y b) no tener una base tributaria muy móvil entre localidades. En el sistema tributario peruano, dos impuestos que cumplen estos requisitos son el impuesto a la renta de personas naturales y el impuesto selectivo al consumo (ISC). Precisamente, ambos tributos (mas el IGV) forman parte del paquete tributario que la Ley de Descentralización Fiscal prevé otorgar a los gobiernos regionales que se fusionen entre sí y conformen regiones más grandes que las existentes. Según esta ley, el gobierno central transferiría a tales gobiernos regionales el 50% de lo efectivamente recaudado en cada región por concepto de dichos impuestos.
- c) Una opción menos costosa que esta, y tal vez muy atractiva para los gobiernos regionales, sería la de otorgar a estos la administración y recaudación directa del impuesto a la renta de personas naturales y el impuesto al consumo de combustibles (que es una parte sustancial del ISC). Recogiendo la experiencia de otros países que han adoptado esquemas similares, las tasas regionales de estos impuestos tendrían la forma de sobretasas a las vigentes a nivel nacional. Dependiendo de las necesidades fiscales y del impacto económico de esta medida, el gobierno central podría mantener las tasas vigentes o reducirlas en proporción a lo otorgado a los gobiernos regionales.
- d) El otorgamiento de mayores recursos transferidos o de recaudación directa a los gobiernos regionales requiere estar acompañado de una mayor claridad en sus funciones y responsabilidades y de una mejor capacidad administrativa por parte de ellos. Varios de estos gobiernos han mostrado poca capacidad para utilizar sus crecientes recursos presupuestarios, especialmente los provenientes del canon.

- e) Mejorar la eficiencia y gestión administrativa de los gobiernos regionales. Es preciso contar con regiones más grandes que las actuales, ya que la provisión de servicios públicos ofrece grandes economías de escala. Mediante un análisis de regresión, se ha establecido que el costo administrativo medio de los gobiernos regionales claramente se reduce conforme aumenta el tamaño de la población de la región. Así, este resultado refuerza los argumentos a favor de una reducción del número de regiones en el país.
- f) Incrementar las valorizaciones para el impuesto al patrimonio predial y ampliar la base tributaria, ya que los valores prediales oficiales, fijados por el gobierno central, actualmente equivalen a menos de un tercio de su valor de mercado. Asimismo, habría que reducir las numerosas exoneraciones que tiene el impuesto, empezando por los predios de propiedad del gobierno central y del gobierno regional. En el futuro, como parte importante del proceso de descentralización fiscal, se puede otorgar a los concejos provinciales la facultad de determinar tanto las bases como las tasas de este tributo. Entre los ingresos propios directamente recaudados por las municipalidades, los cobros por tasas y servicios que prestan (licencias de funcionamiento, arbitrios, serenazgo, multas, etcétera) son más importantes que los impuestos. Entre estos últimos, definitivamente el más importante es el impuesto al patrimonio predial, que representa el 70% de los impuestos municipales y el 8% de los ingresos totales, en promedio.
- g) Diseñar las transferencias del canon para compensar desigualdades horizontales entre los gobiernos locales, ya que tales recursos solo se entregan a las propias localidades donde están ubicados los recursos naturales. Las rentas de aduana tampoco se redistribuyen entre los municipios de diversas regiones, ya que solo benefician a las localidades donde hay puertos y recintos aduaneros, ubicadas fundamentalmente en la costa, que es la región relativamente más próspera del país.
- h) Trasladar a los gobiernos locales la recaudación del tributo de las rentas provenientes del alquiler de inmuebles, que actualmente es administrado por el gobierno central. Este impuesto reúne varias de las características deseables para los tributos de los gobiernos descentralizados: no es móvil, su beneficio está asociado a la localidad, es relativamente fácil de administrar y las autoridades municipales pueden

hacer un control más riguroso de él contando con las declaraciones del impuesto predial.

5. Agilización de la inversión pública

- a) Los gobiernos descentralizados deben identificar adecuadamente los problemas de sus jurisdicciones tomando como base las brechas de infraestructura productiva y de servicios públicos en sectores estratégicos. Para ello, los ministerios deben mejorar sus sistemas de información para permitir la estimación estandarizada y precisa de brechas para cada sector, región y zona geográfica. El cálculo de brechas permitiría que los estudios de factibilidad se enfoquen en el análisis de la mejor alternativa de solución de un problema y el cálculo de sus costos.
- b) Dimensionar y alinear los esfuerzos y recursos hacia el cierre de tales brechas por los gobiernos descentralizados. Al momento de formular sus proyectos, los gobiernos regionales y los gobiernos locales deben buscar el tamaño óptimo de estos en función de las necesidades identificadas, la demanda proyectada y los recursos disponibles. En la etapa de planificación se debe priorizar la ejecución de proyectos de gran envergadura que permitan generar un mayor impacto, menores costos de transacción (vinculados con contratación, supervisión, etcétera) y el mejor aprovechamiento de economías de escala.
- c) Los gobiernos descentralizados deben priorizar la asignación de recursos a los proyectos viables. Asimismo, se recomienda que los proyectos programados cuenten con expedientes técnicos aprobados al inicio del año para, así, evitar que se destine presupuesto a PIP que aún no cumplen con las condiciones para ser ejecutados.
- d) Es necesario elevar el estándar de calidad de los estudios de preinversión e inversión. Para ello se requiere:

- Que la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) del Ministerio de Economía y Finanzas continúe realizando evaluaciones muestrales, con periodicidad anual, sobre la calidad de las declaraciones de viabilidad y elabore un *ranking* de desempeño de las Oficinas de Programación en Inversiones (OPI) en el marco de Invertir.pe.
- Que el Ministerio de Economía y Finanzas, junto con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), fortalezcan sus programas de capacitación sobre inversión pública tomando en cuenta la brecha de capacidades de los funcionarios encargados de las inversiones, así como el tipo y tamaño de la entidad.
- Contar con lineamientos sectoriales que orienten a regiones y municipios en la elaboración de los estudios de preinversión. En las guías se debe especificar el nivel de detalle que se necesita de acuerdo con la modalidad de intervención y establecer tipologías de las intervenciones sectoriales más comunes.
- Que el MEF establezca términos de referencia modelo para la contratación de estudios de diversos sectores.

- e) Para la ejecución de los proyectos, los gobiernos descentralizados deben elegir aquella modalidad que optimice el uso de recursos públicos, considerando la magnitud del proyecto, la especialización, la prioridad y el tiempo que implica su ejecución. Asimismo, se recomienda promover un mayor uso de modalidades que impliquen la participación del sector privado como las APP o las Obras por Impuestos.
- f) Los gobiernos regionales y gobiernos locales deben utilizar tableros de indicadores para monitorear los procesos de inversión que les permitan identificar las desviaciones en los procesos del ciclo de inversión (por ejemplo, los incrementos en el monto viable y bajos porcentajes de ejecución), de tal manera que puedan realizar los ajustes oportunos con el de garantizar la calidad de la inversión.
- g) Los gobiernos regionales y gobiernos locales deben obtener y producir información estadística sobre las causas que dificultan la ejecución de los PIP, con el propósito de generar gestión del conocimiento sobre dichas causas que sirva para afrontar adecuadamente los problemas que se presenten en el futuro.
- h) El Ministerio de Economía y Finanzas debe generar en el sistema presupuestal una actividad que permita identificar los gastos de operación

y mantenimiento de los proyectos efectuados por los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

- i) El MEF debe diseñar un sistema de acceso público que permita registrar y acceder a los resultados de las evaluaciones *ex post* de los PIP. Con ello se permitiría a las áreas pertinentes efectuar el monitoreo y evaluación de los proyectos, así como verificar el estado en que se encuentren.
- j) Es preciso implementar un instrumento para el seguimiento y control de la inversión pública, sobre todo a nivel de los gobiernos descentralizados que en muchos casos no sistematizan su información. De ahí que un sistema integrado, amigable y con diversas opciones de descarga, como en formato Excel, permitirá recoger la información y tenerla como herramienta de gestión y análisis, para mejorar la fase del gasto público en inversiones.
- k) Invertir.pe debe implementar progresivamente metodologías, políticas, instrumentos y actividades para el fortalecimiento de capacidades que engloban todo el ciclo del proyecto, a partir de modelos de asistencia técnica.

6. **Involucramiento institucionalizado del sector empresarial privado y de las Asociaciones Público-Privadas (APP)**

- a) Formular proyectos de fortalecimiento de actividades productivas integrales e inclusivos, dirigidos con especial énfasis al sector rural, con objetivos de mejora de la competitividad regional. Destacar el uso racional de los recursos del canon, orientándolo a fortalecer la competitividad y el empleo en las regiones y localidades.
- b) Impulsar fuertemente las infraestructuras necesarias, con la utilización del mecanismo de las APP como instrumento de política pública. La institucionalidad y la legislación peruana sobre APP han evolucionado notablemente desde los primeros dispositivos de la década de 1990. La nueva Ley APP las define como “modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente

privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública y/o proveer servicios públicos bajo los mecanismos contractuales permitidos por el marco legal vigente” (artículo 3 del DL 1224).

- c) Incorporación de la inversión privada a la tarea de aumentar y mejorar la oferta que el país requiere para apuntalar su crecimiento y desarrollo sostenido. Existe la necesidad de implementar nueva infraestructura bajo un contexto de restricciones fiscales altamente rígidas. Es claro que el único camino para: i) conservar adecuadamente la infraestructura recuperada, ii) construir las nuevas obras requeridas, y iii) eludir urgencias de endeudamiento público por concepto de infraestructuras, es la incorporación de la inversión privada.
- d) Garantizar para una APP que: i) los flujos del proyecto generados por las líneas de negocio produzcan una rentabilidad atractiva al capital de riesgo; ii) las garantías, colaterales y seguros comprometidos provean confianza a los acreedores en cuanto al pago de los compromisos y deudas; y, iii) la estructuración financiera sea capaz de independizar los riesgos del proyecto de los riesgos de los *sponsors*.
- e) Establecer redes de comunicación y definición de políticas para implementar una APP en ejecución de infraestructura desde un gobierno regional que sean consistentes con el objetivo de atraer inversión y gestión privada en volúmenes importantes, además de aprovisionarse de un buen capital humano experto.

7. Implementación de sistemas integrados de información regional

En tiempo real, al nivel central, para mejorar la toma de decisiones, la competitividad y el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación:

- a) Crear un sistema integrado de información regional que facilite el cumplimiento de los objetivos regionales de las entidades públicas mediante mecanismos de coordinación y participación para el logro de sus funciones, reduciendo la existencia de superposiciones, omisiones, duplicidad o vacíos en la gestión regional.

- b) Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar una red integrada de gestión pública regional aplicable a todas las entidades del gobierno regional, en el marco de la gestión pública nacional.
- c) Prestar apoyo al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación a los gobiernos regionales y los gobiernos locales para el adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Además, realizar seguimiento del desempeño de la gestión pública a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes.
- d) Promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo regional sostenible y fomentar una cultura local competitiva, fortaleciendo permanentemente las capacidades para la gestión pública.

8. Modernización y flexibilización de la gestión pública

- a) Redefinir conceptos y metodologías que ayuden a la eficiencia de la gestión pública estratégica en un sentido amplio, sumado a la rendición de cuentas; así como revisar conceptos como lo “rural” para orientar la política pública de forma estratégica a nivel nacional y regional, que posibilite asegurar el acceso a los servicios esenciales en calidad y cobertura, disminuyendo la exclusión y las desigualdades.
- b) Promover la incorporación de personas idóneas para las finalidades que deben alcanzarse es la primera de las exigencias, cuya importancia se acrecienta en los servicios públicos de la sociedad del conocimiento, caracterizados por la tecnificación creciente de las tareas, la reducción del peso del trabajo poco cualificado o rutinario, y el incremento de las exigencias de cualificación de toda índole. Este es probablemente el ámbito en el que los diferentes modelos de empleo público imponen un mayor grado de divergencia en las prioridades estratégicas de la gestión pública de recursos humanos (GPRH). Como ya se vio, en unos la prioridad será construir sistemas de garantías del principio de mérito frente a la arbitrariedad y la politización; en otros, evitar la rigidez que un exceso de garantías formales ha depositado sobre los procesos de reclutamiento y selección.

- c) Planificar y organizar el trabajo. El primero de los grandes objetivos en este campo no es otro que la mejora del aprovechamiento de los recursos humanos. La primera de las grandes áreas de mejora está aquí, y es la de los propios sistemas de planificación, con frecuencia prácticamente inexistentes. Ni la limitación que imponen los ciclos políticos ni las dificultades que encuentra en el entorno público, la producción o explicitación de estrategias debieran impedir el desarrollo de algunos instrumentos básicos de planificación previsional de recursos humanos. Ser puramente reactivo en este campo tiene altísimos costes de todo tipo.
- d) Gestionar el rendimiento. Si se preguntara a un grupo de directivos públicos interesados en la gestión de los recursos humanos ¿cuál es la habilidad que desearían poseer en este rubro?, la mayor parte de ellos responderían probablemente que la de motivar a las personas. El empeño por entender aquello que hace que las personas se esfuercen por trabajar bien ha ocupado durante décadas a la psicología de las organizaciones y, en general, a la teoría de la gestión. La preocupación se incrementa porque lo público se percibe como un contexto de especiales dificultades para conseguir y sostener la motivación en el trabajo.
- e) Diseñar carreras no jerárquicas. La educación y la sanidad son, cuantitativamente, las áreas ampliamente mayoritarias en recursos humanos en las administraciones públicas contemporáneas. Si se añaden otros sectores de trabajo cualificado y dimensión profesional, las áreas burocráticas tradicionales quedarán reducidas a una pequeña minoría. Sin embargo, una poderosa inercia ha exportado a aquellos escenarios políticas y prácticas de personal nacidas y pensadas sobre todo para las últimas. Así ha ocurrido con el diseño de las carreras. Las organizaciones públicas necesitan estimular –se dijo antes– el aprendizaje, el desarrollo de conocimientos y habilidades, la excelencia profesional. No obstante, en materia de carrera, el único instrumento que han sido capaces de producir es el ascenso jerárquico, la escalera de cargos dotados de autoridad formal.
- f) Crear directivos. Solo directivos dignos de tal nombre están en condiciones de recibir de la organización el depósito de confianza que supone ese protagonismo en la gestión de las personas. Ser directivo exige conocimientos técnicos y destrezas específicas, pero es, ante todo, cuestión de actitudes. Los déficits de todo ello acostumbran a ser, en las

organizaciones públicas, significativos, pero resulta conveniente poner el énfasis en estos últimos. Es frecuente que la cadena de autoridad formal en las organizaciones públicas esté integrada, incluso en niveles altos, por personas que no se perciben a sí mismas como directivos.

- g) Ejecutar un conjunto de reformas que sería necesario implementar para hacer frente con éxito a los que se han considerado grandes desafíos de la GPRH implica la producción de cambios profundos en el funcionamiento de las organizaciones públicas. Se trata de un tipo de cambios para los que desde luego no basta con un diagnóstico certero y un buen enunciado de los contenidos y las finalidades deseables. Por el contrario, se habla de procesos de gran complejidad, que exigirían la intervención en diversos frentes, en cada uno de los cuales el empeño reformador está llamado a enfrentar dificultades y resistencias específicas.
- h) Poner en práctica el diseño organizativo. Las políticas y prácticas de personal que se han integrado en el marco de la orientación a la flexibilidad obligan a reformas de amplio alcance en el diseño estructural de las organizaciones públicas. Con carácter general, exigen la sustitución o flexibilización del patrón burocrático dominante basado en: i) la descripción exhaustiva de las tareas; ii) la normalización rigurosa de los procedimientos; iii) el uso de mecanismos de coordinación centrados en la supervisión directa y los controles primarios (autorizaciones, fiscalización previa, informes devolutivos); iv) la agrupación de unidades de base funcional incapaces de integrar las interdependencias precisas para responder; v) la concentración del poder en las tecnoestructuras centrales encargadas de formalizar el comportamiento de los distintos actores organizativos; y, vi) la configuración de largas cadenas jerárquicas a través de las cuales la información ascendente y descendente fluye con notoria dificultad.
- i) Incrementar la capacidad institucional. No basta con querer cambiar: hay que poder. Construir la capacidad institucional precisa para orientar la GPRH en el sentido apuntado pasa, ante todo, por persuadir a la organización, y en especial a su dirección, del papel estratégico de la gestión de las personas para el logro del éxito organizativo. Sin ello, difícilmente se dispondrá de los apoyos necesarios para la cuantiosa inversión de recursos de todo tipo que supone gestionar procesos de cambio de esta envergadura.

9. Implementación de la transferencia de competencias y funciones

- a) Revisar y precisar el proceso de acreditación que se inicia con la aprobación, por decreto supremo, del plan anual de transferencias de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y los gobiernos 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 por transferir y los recursos humanos, logísticos, presupuestales y de acervo documentario en relación con cada una de estas funciones.
- Requisitos generales, requisitos específicos e indicadores de gestión que cada gobierno regional y cada gobierno 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 los gobiernos locales.

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

- b) Certificar la transferencia de competencias mediante la verificación del cumplimiento de requisitos generales, específicos y los indicadores de gestión que se exigen a los gobiernos regionales y gobiernos locales. Los requisitos generales hacen referencia a los documentos de organización y planificación de ambos niveles de gobierno, como el Plan de Desarrollo Regional Concertado, el Plan de Desarrollo Institucional, el Plan Anual y el 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 por 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 materia de organización.

- c) Acreditar, una vez efectuada la certificación de los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Consiste en la acción formal que determina la procedencia o improcedencia para que se realice la transferencia de competencias en función de las capacidades de los gobiernos descentralizados.
- d) Hacer efectiva la transferencia de competencias, que consiste en la formalización de esta con los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En esta fase se define 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 tiene como objetivo asegurar que se produzca un fortalecimiento de capacidades en los niveles de gobierno regional y gobierno 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 hay una noción de velocidades diferenciadas, lo que se tiene que plasmar en disposiciones explícitas para mantener durante un tiempo un régimen mixto, en el cual determinadas funciones están efectivamente transferidas a algunas regiones y a otras no, por lo que el nivel central debe continuar siendo responsable de su desempeño.

10. Fortalecimiento de la participación ciudadana

- a) Los esfuerzos para llevar a cabo una participación y concertación de los actores locales para avanzar en el proceso de descentralización pasa por reformar la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), considerando la experiencia acumulada en los últimos años. Se debe reconocer oficialmente el listado de municipalidades rurales conforme lo dispone la LOM y, sobre esta base, poner en vigencia un programa específico de fortalecimiento institucional que incluya la participación ciudadana.
- b) Todos los gobiernos locales deben contar con una unidad promotora de participación ciudadana y transversalizarla en la estructura orgánica

- y en todas las áreas de gestión municipal, estableciendo los sistemas de participación y concertación.
- c) Profundizar la modernización de las administraciones municipales en el desarrollo gradual del gobierno electrónico para fortalecer el monitoreo y rendición de cuentas de las autoridades y de los compromisos. Asimismo, se debe establecer sanciones a las autoridades y funcionarios por incumplimiento de las normas, mecanismos y compromisos que surgen de los procesos de participación ciudadana.
 - d) Instituir un fondo como parte del presupuesto municipal que facilite la participación de la ciudadanía en los procesos de concertación para el desarrollo de capacidades y para el proceso mismo (traslados, alimentos, materiales); así como para que participen en las audiencias de rendición de cuentas, vigilancia social, etcétera.
 - e) Mejorar el diseño de políticas institucionales para promover gestiones participativas para el desarrollo local, que respondan al proceso participativo de concertación de prioridades, pero también conectadas con el ciclo anual de las agendas locales de desarrollo democrático, articulando las diferentes competencias municipales con los procesos de planificación, monitoreo y vigilancia.
 - f) En muchos casos los acuerdos y prioridades del proceso de planificación local desconocen las políticas tributarias y la gestión al respecto, o no se articulan con el desarrollo urbano, el desarrollo económico o el proceso de asociativismo municipal. A veces esto ocurre, entre otros factores, por la resistencia de los funcionarios para adquirir mayores compromisos con una gestión más abierta y democrática, pero también por la incomprensión de las políticas de participación del Estado. En algunos casos, además, por los niveles de corrupción que existen en las municipalidades.
 - g) Articular las municipalidades con los acuerdos regionales y el Acuerdo Nacional, fortaleciendo la participación con la democracia, la cultura cívica y la afirmación de la identidad. Avanzar hacia las mancomunidades municipales con la participación de la sociedad civil.
 - h) Disponer de un segmento de autoridades y funcionarios para atender el marco normativo con el que cuenta la participación ciudadana. Convertir

experiencias previas de participación ciudadana en referentes de buenas prácticas.

- i) Fortalecer gobiernos regionales y gobiernos locales desde una perspectiva de descentralización y de afirmación de la democracia, promoviendo la generación de normas regionales y locales que introduzcan espacios para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, así como incentivando la voluntad de las organizaciones sociales para involucrarse en los procesos participativos y creciente desarrollo de la ciudadanía.
- j) Facilitar la existencia de organizaciones sociales de base y empoderamiento progresivo de los actores sociales. De manera más concreta, la autoafirmación de liderazgos y redes sociales que vienen asumiendo el rol de interlocutores y concertadores con el Estado, en torno a varios componentes del proceso de descentralización.
- k) Reconstituir el tejido social de modo gradual, facilitado por los propios procesos de participación, promoviendo oferta de programas de información, capacitación e instrumentos para los procesos participativos. Involucrar en la lucha social de carácter reivindicativo a los frentes de defensa y a los gremios en los espacios de participación ciudadana en torno a las agendas públicas, los planes de desarrollo y presupuestos y la vigilancia social.
- l) Impulsar mecanismos y estrategias para promover una participación amplia y de calidad. Fortalecer la articulación entre el PDC y el PP. Luchar contra la cultura “obrista” de los ciudadanos, compartida y estimulada por las autoridades y funcionarios. Dar énfasis para fomentar acciones de vigilancia social y de monitoreo participativo. Gestionar recursos para financiar la participación. Evitar que se realicen remedos de procesos participativos en los que las asambleas de priorización del PDC y PP están constituidas por agentes participantes sin representatividad, y luego las autoridades incumplen los acuerdos.
- m) Promover una adecuada renovación dirigencial para el manejo del marco normativo y de las herramientas de gestión. Romper la obstrucción de la representación social para dar oportunidades a otros y desarticular las relaciones asistencialistas y clientelares con las autoridades. Ubicar los procesos de PDC y de PP como componentes de un proceso más amplio y complejo como es la descentralización.

Variables e indicadores para el seguimiento del proceso de descentralización

III. Variables e indicadores para el seguimiento del proceso de descentralización

N.º	Agenda para la descentralización	Variables	Indicadores
1	Planificar el desarrollo al mediano y largo plazo.	Construcción de una cultura de planificación territorial.	<p>Número de organizaciones sociales estructuradas territorialmente.</p> <p>Número de convenios específicos entre niveles de gobierno para el desarrollo territorial.</p> <p>Número de instrumentos de planificación territorial vigentes.</p> <p>¿Existe una visión compartida para el futuro del territorio?</p> <p>Número de proyectos urbanos realizados en función de un plan consensuado.</p> <p>¿Se utilizan mecanismos de gestión del suelo?</p>
2	Institucionalizar la descentralización.	Involucramiento institucionalizado del sector empresarial privado y de las Asociaciones Público-Privadas (APP).	<p>Número de proyectos regionales de integración, articulación urbano-rural y público-privada.</p> <p>Número de proyectos de infraestructura regional ejecutados por asociaciones Público-Privadas (APP).</p> <p>Número de convenios entre gobiernos regionales y entidades del gobierno central para delegación de funciones a gobiernos descentralizados.</p> <p>¿Se han establecido redes de comunicación y definición de políticas para implementar una APP en la ejecución de infraestructura desde un gobierno regional?</p>

N.º	Agenda para la descentralización	Variables	Indicadores
3	Mejorar los sistemas de inversión pública.	Agilización de la inversión pública.	¿Se han identificado las brechas regionales y locales en infraestructura productiva y servicios públicos?
			¿Se ha identificado previamente la demanda proyectada y los recursos sostenibles para la formulación de proyectos regionales y locales?
			Número de expedientes técnicos aprobados al principio del año.
			¿Existe un mecanismo de evaluación de la calidad del otorgamiento de vialidad?
			¿Existen programas de capacitación actualizados sobre formulación de proyectos de inversión pública?
			¿En cuántos de los proyectos aprobados participa la inversión privada?
			¿Se han efectuado los gastos de operación y mantenimiento de los proyectos ejecutados?
4	Revisión de la asignación de competencias y funciones.	Hacer efectivas las autonomías.	¿Se han respetado las instancias de competencias de los gobiernos descentralizados de acuerdo con el principio de subsidiariedad?
			¿Se han evaluado y costeadado las competencias y funciones transferidas o por ser transferidas a los gobiernos regionales y los gobiernos locales?
			Número de transferencias de funciones económicas y de competencias presupuestarias que el gobierno nacional ha destinado a los gobiernos locales y gobiernos regionales.
		Implementación de la transferencia de competencias y funciones.	¿Cuántas certificaciones de transferencia de competencias mediante la verificación de cumplimiento de requisitos generales, específicos e indicadores de gestión se han realizado?
			¿Cuántas acreditaciones se han realizado a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales?
			¿Cuántas competencias efectivas se han implementado para los gobiernos descentralizados?

N.º	Agenda para la descentralización	Variables	Indicadores
5	Fortalecer las capacidades locales.	Modernización y flexibilización de la gestión pública.	¿Se cuenta con nuevos conceptos y metodologías que ayuden a la eficiencia de la gestión pública?
			Número de personas con profesión y posgrado que trabajan en los gobiernos descentralizados.
			Número de instrumentos de planificación y organización interna del trabajo que existen en las municipalidades.
			¿Cuenta con instrumento de medición del rendimiento y evaluación de las capacidades locales?
			¿Cuenta con capacitación específica para directivos?
			¿Existen programas de motivación laboral?
		Desarrollo de capacidades locales para la gestión.	¿Existe certificación de las capacidades regionales y locales?
			¿Cuentan con plan de desarrollo de capacidades?
			¿Tienen definidos sus problemas internos de organización y gestión regional y local?
			¿Se ha sistematizado la oferta de capacitación regional?
			¿Se tiene un diagnóstico de los tipos de municipalidades y su organización para enfocar el fortalecimiento de capacidades?
			¿Cuántas municipalidades cuentan con un proceso de desarrollo de capacidades?
			Número de organizaciones de la sociedad civil que participan en el desarrollo de capacidades.
6	Impulsar la descentralización fiscal.	Incremento de los recursos económicos y financieros locales.	¿Se ha retomado el propósito de la descentralización fiscal?
			¿Se han otorgado recursos de recaudación propios a los gobiernos regionales?
			¿Se han otorgado mayores recursos transferidos o de recaudación directa a los gobiernos regionales?
			¿Se han incrementado las valorizaciones para el impuesto al patrimonio predial y ampliado la base tributaria?
			¿Se han diseñado las transferencias del canon para compensar desigualdades horizontales entre los gobiernos locales?
			¿Se ha trasladado a los gobiernos locales la recaudación del tributo de las rentas provenientes del alquiler de inmuebles, que actualmente es administrado por el gobierno central?

N.º	Agenda para la descentralización	Variables	Indicadores
7	Replantear la integración regional.	Implementación de sistemas integrados de información regional.	<p>¿Se ha creado un sistema integrado de información regional que facilite el cumplimiento de los objetivos regionales de las entidades públicas?</p> <p>¿Se ha implementado una red integrada de gestión pública regional?</p> <p>¿Qué regiones prestan apoyo al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación entre gobiernos regionales y gobiernos locales para el adecuado cumplimiento de las funciones públicas?</p> <p>¿Qué regiones se articulan para fomentar una cultura local competitiva, fortaleciendo permanentemente las capacidades para la gestión pública?</p>
8	Evaluar los mecanismos participativos y de concertación.	Fortalecimiento de la participación ciudadana.	<p>¿Se ha reformado la Ley Orgánica de Municipalidades, considerando las experiencias vividas en los últimos años?</p> <p>¿Cuenta con una unidad promotora de participación ciudadana y transversal en la estructura orgánica y en todas las áreas de gestión municipal?</p> <p>¿Cuenta con gobierno electrónico para fortalecer el monitoreo y rendición de cuentas de las autoridades y de los compromisos?</p> <p>¿Cuenta con un fondo como parte del presupuesto municipal que facilite la participación de la ciudadanía en los procesos de concertación para el desarrollo de capacidades y para el proceso mismo?</p> <p>¿Aplica políticas institucionales para promover gestiones participativas para el desarrollo local, que respondan al proceso participativo de concertación?</p> <p>¿Existen buenas prácticas en procesos de participación ciudadana?</p> <p>¿Cuenta con mecanismos y estrategias para promover una participación amplia y de calidad, promoviendo liderazgos y redes sociales que vienen asumiendo el rol de interlocutores y concertadores con el Estado?</p>

CAPÍTULO IV

Conclusiones y recomendaciones

IV. Conclusiones y recomendaciones

- La descentralización no es el fin: es un medio para lograr progresivamente un desarrollo equilibrado. Los objetivos de la descentralización se han dividido en objetivos de nivel político, económico, administrativo, social y ambiental. De acuerdo con lo normado, se requiere que este proceso logre unidad y eficiencia del Estado, para lo cual se propone un ejercicio pleno de competencias públicas por parte de las entidades que se desprenden del gobierno nacional. Se da énfasis a la participación ciudadana, que recoge las experiencias de gobiernos locales, sobre todo en la planificación y el presupuesto. Incluso la perspectiva es mayor cuando se otorgan posibilidades de fiscalización a la sociedad civil por las actividades y acciones que realicen las autoridades.
- Además de lo político, una preocupación de la ciudadanía es lograr que las nuevas regiones, como espacios descentralizados, promuevan y generen el desarrollo económico de los territorios que les corresponde gestionar. Para ello, se plantea la transferencia de los recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y gobiernos locales, creación de nuevas fuentes de financiamiento y atribuciones para establecer sinergias con el sector privado. En el aspecto administrativo se plantea que la administración sea moderna y flexible.

Buscar el consenso en el concepto de descentralización es casi imposible, por subjetivo. Descentralización para un capitalino no es lo mismo que para un provinciano. La falta de coordinación es uno de los principales problemas de la descentralización. No se ha logrado construir un sistema descentralizado de gobierno en el que se sepa cuáles son las funciones de

cada nivel, cuáles sus responsabilidades y cuáles sus recursos; pero, sobre todo, no se ha llegado a tener un ente técnico coordinador y planificador que permita una acción concertada y ágil del Estado. El proceso de descentralización no ha logrado construir una instancia de coordinación y planificación con la que el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales puedan trabajar de manera sincronizada.

- Para solo iniciar un proceso de descentralización real es necesario resaltar la planificación territorial. Se destaca el carácter político de la planificación del desarrollo territorial. En tal sentido, el objetivo de desarrollo es la mejora en los niveles de calidad de vida y consumo de la población de un territorio; esto implica una propuesta de transformación social. Lo que inicia, entonces, el proceso de planificación, es el proyecto político de cambio social. El proceso de planificación se relaciona estrechamente y modifica la estructura e interrelaciones presentes en el territorio. La planificación no es neutra con el objeto, ya que lo modifica antes, durante y después del proceso, generando una dinámica particular. “Planificar sin considerar el territorio es vivir a ciegas” y, por lo tanto, no se puede pensar en una descentralización efectiva sin conocer y aprovechar el territorio.
- El problema de fondo del proceso de descentralización es que las transferencias de competencias 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. 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.
- El proceso de descentralización determina que deberían 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. Es indispensable que se realice un procedimiento de determinación de la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos descentralizados, con la finalidad de identificar las brechas y los niveles de heterogeneidad en la aptitud de las regiones y municipios, y, de ser necesario, sincerar y asumir temporalmente la gestión de las competencias transferidas en aquellas

entidades que no estuvieren en condiciones de ejercerlas, mientras se desarrollan las capacidades a través de un programa integral de desarrollo de estas.

- Mejorar la inversión es clave. Uno de los factores que explica el crecimiento económico experimentado en el país en años recientes ha sido la inversión. Las bases macroeconómicas y los bajos niveles de deuda pública indican que todavía existe en el país espacio para adoptar medidas contracíclicas para superar el mal momento e implementar reformas estructurales que permitan sostener el crecimiento económico en el mediano y largo plazo. Una de estas reformas estructurales apunta a promover y mejorar la inversión pública y privada desde los gobiernos descentralizados, para reducir de manera sustantiva la brecha de infraestructura existente a nivel nacional. Hay un amplio consenso respecto de que la inversión pública y la privada constituyen uno de los principales motores para el desarrollo económico y social de un país. En particular, la inversión en infraestructura permite sostener el crecimiento económico, elevar los niveles de productividad y competitividad de las empresas, y ampliar la oferta de servicios públicos en beneficio de la población.
- Se debe revisar las transferencias de competencias y funciones, haciendo efectivas las autonomías de los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Los planes anuales de transferencias sectoriales no fueron el resultado de un proceso de concertación y negociación entre niveles de gobierno, sino, 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 por ser transferidas, de manera contraria a lo que había regulado la Ley del Sistema de Acreditación y su Reglamento.
- En la actualidad, 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. 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 subnacionales dependen de las transferencias intergubernamentales. La descentralización fiscal demanda un alto nivel de experiencia administrativa de los gobiernos descentralizados, y es este uno de los aspectos de los que carecen sistemáticamente los países en desarrollo que apenas abarcan el proceso. Sin embargo, hay que retomar el tema para iniciar un proceso gradual y sostenible que haga viable la descentralización.

- La dirección y conducción del proceso de descentralización no ha podido lograr los objetivos de regionalización trazados. La voluntad inmediata para la conformación de regiones cuenta con la Ley N° 28274, que establece un mecanismo de coordinación entre gobiernos regionales para desarrollar acciones estratégicas orientadas a la integración regional: la Junta de Coordinación Interregional. En esta ley especial que regula el proceso de regionalización como tal debiera sumarse la mención genérica de la Comunidad o Mancomunidad Regional a la Junta de Coordinación Interregional, ambas como mecanismos de coordinación complementarios orientados a fomentar la creación de regiones. Sin embargo, la verdadera regionalización se debe lograr en primera instancia con mecanismos como sistemas integrados de información integral, redes integradas de gestión pública regional aplicable a todas las entidades del gobierno regional, entre otras, que permitan la articulación real de espacios territoriales en búsqueda de objetivos comunes.
- Finalmente, se debe redefinir conceptos y metodologías que ayuden a la eficiencia de la gestión pública en un sentido amplio de servir a los ciudadanos para el desarrollo de todo el territorio nacional, así como la revisión de conceptos como lo “rural” para orientar la política pública de forma estratégica a nivel nacional y regional, que posibilite asegurar el acceso a los servicios esenciales en calidad y cobertura, reduciendo la exclusión y las desigualdades.

Bibliografía

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2009). *La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*. Lima: ANGR.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2010). *Propuesta técnica de regionalización fiscal*. Lima: ANGR.

Bosch, N. (2008). *Una visión crítica del modelo de financiación autonómica*. Barcelona: Investigaciones Regionales.

Casas, C. (2004). *Avances y perspectivas del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Chiarella, José y Katusca Yakabi (2016). Planificación y ordenamiento territorial: consideraciones a partir del caso peruano. *Revista Política e Planeamiento Regional*, v. 3, n.º 2, julio-diciembre.

Chirinos, Luis (2003). *La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los gobiernos locales*. Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.

Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD / Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Contraloría General de la República. (2015). *Efectividad de la gestión pública a nivel regional y local*. Lima: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Correa, Humberto (2015). *Planificación estratégica para el desarrollo regional y rural*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES / Universidad Nacional de Piura.

Díaz, Julio (s.f.). *Participación ciudadana en los procesos de descentralización en el Perú*. Lima: Programa CAPACIDES – Fortalecimiento de Capacidades para Procesos de Descentralización en la Región Andina – InWent.

Durán, Eloy (2015). *Inversión pública descentralizada*. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima, Perú.

Gonzales, Efraín (2006). *Incentivos para la integración regional en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2003). *Participación y concertación en el Perú*. Documentos para el Debate. Cuadernillo n.º 10. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Jiménez, José (2014). *Análisis de la distribución de competencias en materia de jerarquización y gestión de infraestructura vial: caso de Lima Metropolitana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rojas, Vicente (2010). *Integración de territorios: creación de gobiernos regionales*. Huacho, Lima.

Ugarte, Álvaro (2012). *Experiencia del caso peruano: desarrollo de capacidades locales para la gestión – DECALOGUE*. Lima: Fundación Humanismo y Democracia.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de
Ediciones Nova Print S.A.C.
en setiembre del 2018
Lima - Perú