

# PERÚ: BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN



Lima, noviembre 2013

# CONTEXTO GENERAL: Descentralización beneficiada de estabilización macroeconómica e institucional, estabilidad democrática, crecimiento y estabilidad fiscal

## ETAPAS:

- 2002 – 2005: Marco normativo básico del proceso; elección e instalación de gobiernos regionales; constitución del (CND).
- 2006 – 2009: desactivación CND; simplificación extrema de procedimientos para la transferencia de funciones sectoriales que virtualmente concluyeron el 2008.
- 2010 - tendencia a recentralización gasto público, especialmente inversión; gobierno actual, ha avanzado en la lógica de recentralización de diversas competencias que ya habían sido descentralizadas

Dimensión	Logros	Limitaciones
Organización territorial del Estado,	incorporación de un nuevo nivel de gobierno democráticamente elegido	Imprecisión en la delimitación de competencias, multiplica innecesariamente la coordinación entre distintas instancias de gobierno. No se ha constituido ninguna región como resultado de la integración de dos o más departamentos,
Descentralización de los recursos públicos	Gobiernos descentralizados cuentan con mayores recursos: desde el inicio de la reforma su gasto de inversión se multiplicó casi seis veces	Crecimiento obedece antes al incremento del canon que a una política progresiva de descentralización fiscal. Recursos están sometidos a variaciones externas, no son fácilmente predecibles, están condicionados a usarse en gastos de inversión pública no contribuyendo al funcionamiento de los servicios públicos, y por último, se encuentran a la base de grandes desigualdades entre distintos territorios.
Descentralización política y fortalecimiento de la democracia	Autoridades regionales y locales democráticamente electas, además de incorporación de distintos mecanismos de participación ciudadana	Nuevos liderazgos se sustentan en movimientos regionales y locales, que dada la crisis del sistema de partidos y el diseño del sistema electoral, carecen de canales de retroalimentación con las instancias de representación nacional, por lo que contribuyen, además de sus propias debilidades (baja institucionalidad, caudillismo, etc.), a la creciente fragmentación del sistema político.
Dimensión administrativa	Se ha concluido prácticamente la transferencia de las funciones sectoriales a las regiones.	Ningún ministerio que ha transferido formalmente funciones, ha iniciado proceso alguno de reforma o redimensionamiento. Ninguno de los sistemas administrativos se ha adecuado al escenario de la descentralización.

## **CONTEXTO GENERAL: Descentralización beneficiada de estabilización macroeconómica e institucional, estabilidad democrática, crecimiento y estabilidad fiscal**

### **NUDOS**

- Carácter fundamentalmente político.
- Desvinculación de la reforma y modernización del Estado.
- Organización del territorio basada en los departamentos
- Incapacidad de transformar procesos y mecanismos de participación ciudadana en instrumentos de democratización y transformación de gestión pública regional y local; desinterés de los distintos actores políticos y sociales por generar una amplia corriente de opinión pública descentralista.

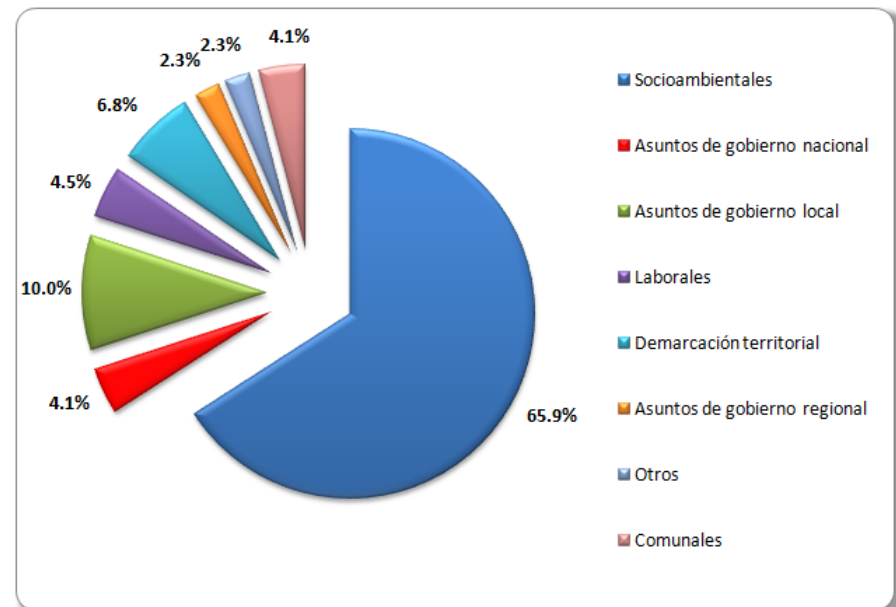
2013: Lima concentra el 52.3% del PBI nacional y el PBI per cápita por departamento mantiene un significativo desequilibrio, oscilando entre los 14,537 soles de Moquegua y los 1,945 de Apurímac. Ello a pesar que en el período 2006-2010, cinco departamentos presentaron un crecimiento mayor al de Lima y ese último año, 14 crecieron más que el doble del promedio nacional y por lo menos 5 veces más que Lima.

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CURSO: un gobierno sin voluntad descentralista

## Una reforma sin conducción ni articulación política

- Insistencia en conducción de la SD; gobierno carente de propuesta.
- MEF lidera muchas de las funciones estatales, afectando a gobiernos descentralizados.
- No hay esquema de coordinación y articulación institucionalizado
- Se agravan distintos problemas: poca claridad y superposición de competencias, Estado desarticulado verticalmente y con limitada coordinación horizontal, ausencia de respuestas efectivas a las prioridades ciudadanas y débil rendición de cuentas por las autoridades y sus administraciones, entre otras cosas.
- Estado incapaz de enfrentar exitosamente la creciente conflictividad social que soporta el país desde el año 2005

## Conflictos según competencias Octubre 2013



# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CURSO: un gobierno sin voluntad descentralista

## La gestión descentralizada: un desafío con avances pobres

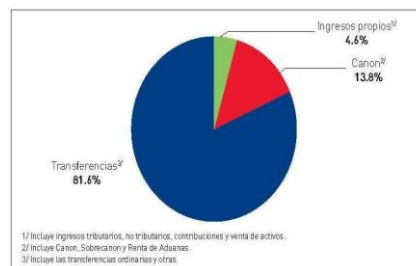
- Diseño de los gobiernos regionales mantiene la yuxtaposición de tres diseños organizacionales diferentes
- Se suman las limitaciones de los Sistemas Administrativos Nacionales que regulan procesos de gestión con un enfoque controlista y restrictivo, desincentivador de la diversidad y la innovación.
- Transferencia administrativa del 92.4% de funciones a los gobiernos regionales, sobre un total de 185 previstas. Proceso con carácter administrativo y burocrático, de cumplimiento de formas y plazos, sin enfoque de gestión y sin herramientas necesarias para que los GR y GL gestionen servicios públicos que resultan de funciones y competencias transferidas.
- La construcción de modelos de gestión descentralizada, como tarea coordinada entre los sectores y los gobiernos descentralizados, avanzó muy poco (Educación y salud con algunos avances).
- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007) carece de reglamento y no ha sido implementada.

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CURSO: un gobierno sin voluntad descentralista

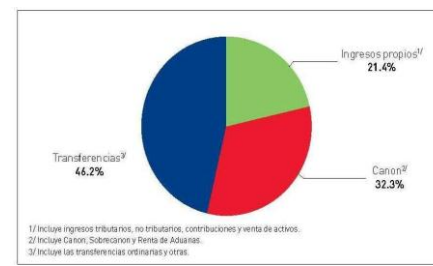
## La gestión de recursos y la postergada descentralización fiscal

- Gobierno nacional mantiene control casi absoluto de recaudación. GR y GL dependientes de transferencias
- Transferencias discrecionales; criterios históricos e inerciales
- Gobiernos descentralizados, “tramitadores de obras” que es lo que se descentraliza
- Asignación de competencias y transferencia de funciones sin relación con reglas de asignación de recursos públicos ni capacidades necesarias para cumplir con los requerimientos establecidos para acceder a ellos.

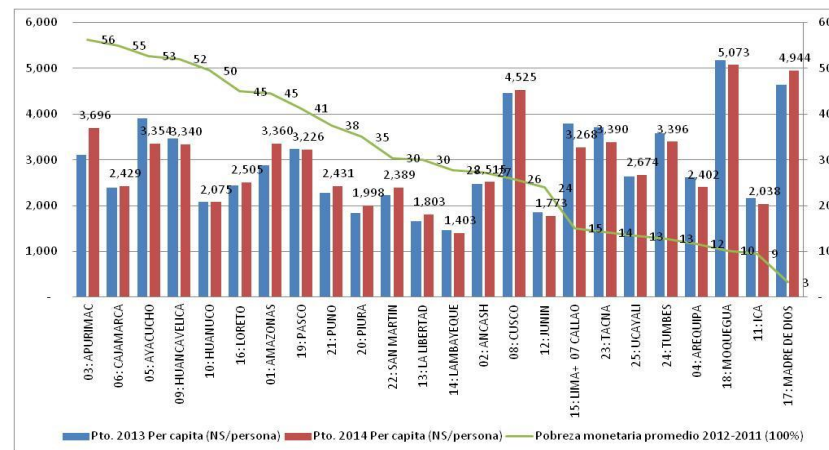
Ingresos GR 2011



Ingresos GL 2011



Presupuesto per cápita regiones 2013-2014



# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CURSO: un gobierno sin voluntad descentralista

## La gestión de recursos y la postergada descentralización fiscal

- **Peso perverso canon:** 2005-2012 transfirió más de 45,000 millones. Estos recursos se concentraron 7 departamentos, número limitado de provincias y 280 distritos. Así, a la fuerte dependencia de recursos volátiles e impredecibles, se añade la agudización de las disparidades interdepartamentales e interprovinciales.
- **Fracaso de Comisión de Descentralización Fiscal 2012.**
- **Recentralización con programas presupuestales con enfoque en resultados**

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

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

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

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

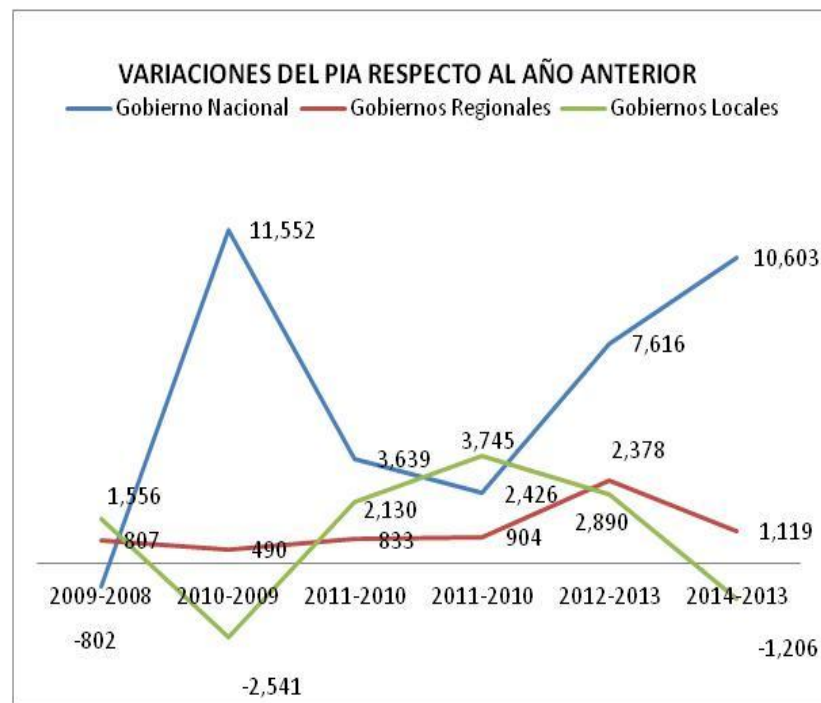


# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CURSO: un gobierno sin voluntad descentralista

## Presupuesto 2014: recentralización

- Gobierno nacional incrementa sus recursos en 10,603 millones de soles; gobiernos locales se reducen en 1,207 millones.
- Gastos de capital del gobierno nacional crecen en 29% mientras caen en 4% y 15% los de los gobiernos regionales y locales.
- A pesar de que a noviembre, el gobierno nacional había ejecutado el 76.8% de sus recursos en actividades y proyectos y sólo el 58.5% en proyectos, frente al 83.9% y el 64.3% de ejecución de los gobiernos regionales

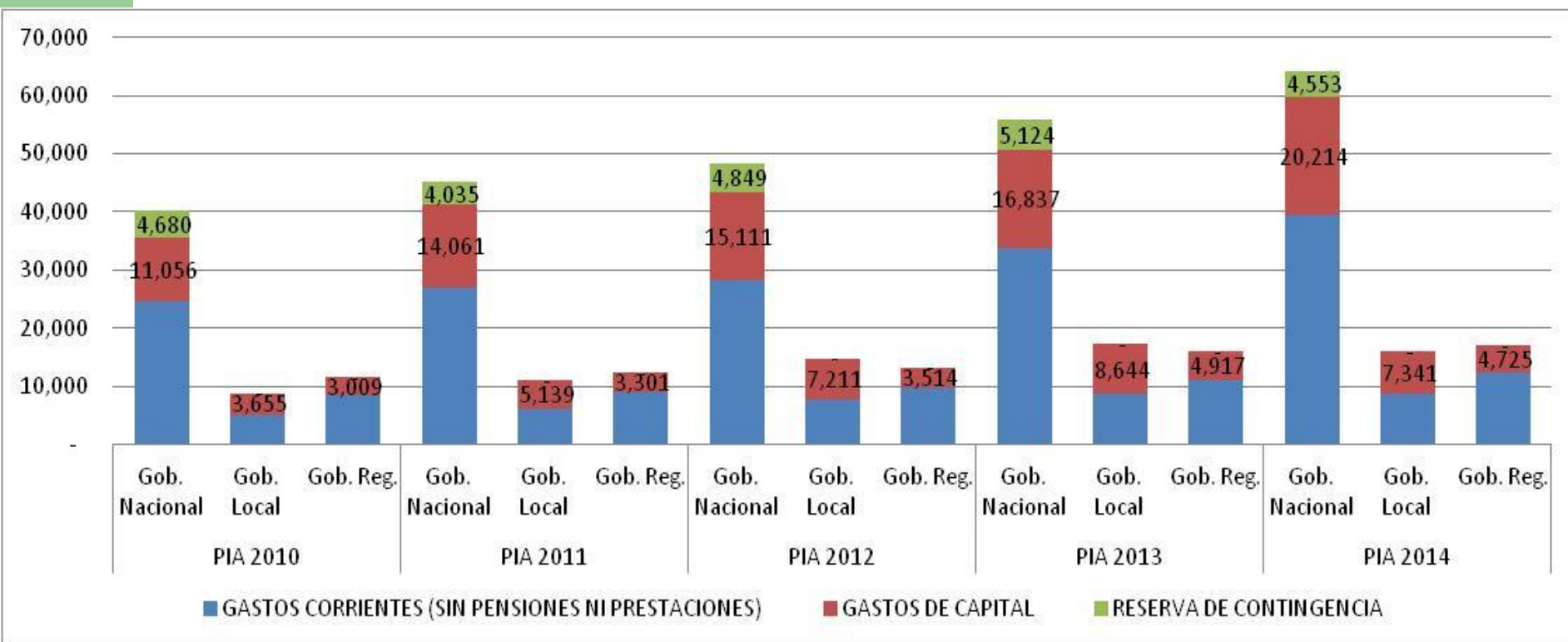
## Participación niveles gobierno PIA 2008-2014





# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CURSO: un gobierno sin voluntad descentralista

- El gobierno mantiene y profundiza tendencias del pasado:



# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CURSO: un gobierno sin voluntad descentralista

## La gestión territorial y la resistencia al ordenamiento territorial

- Organización y demarcación territorial materia pendiente. Fuerte atomización del territorio.
- Plan Operativo Bianual para la ZEE (2005-2007), estableció compromiso ZEE como paso previo al ordenamiento territorial. Mayoría GR la tiene en marcha o aprobada por el MINAM que ha planteado (2013) nuevos requerimientos.
- Profundización del modelo extractivista= OT “mala palabra”.
- GR y GL para actuar intersectorialmente, enfrentan peso de desarticulación, reproducción que hacen sistemas administrativos y procedimientos públicos, carácter sectorial de pliegos y multiplicación de grandes inversiones decididas por el GN sin su participación.
- Nuevos y limitados mecanismos de cierto control (SENACE) no los incluyen.

## El desgaste de la participación ciudadana

- Mecanismos con problemas transversales: (i) arquitectura estándar; sin vinculación sistémica y complementareidad; (ii) marco normativo rígido, no contempla particularidades; (iii) dependientes de discrecionalidad y voluntad de autoridades; limitaciones de representatividad de sociedad civil; (iv) desarticulación de instrumentos de gestión: planeamiento, presupuestación y ejecución no dialogan; (v) exclusión de conflictividad social.
- Procesos de planeamiento participativo con limitaciones. Planes, no convergen, al no existir un sistema nacional de planeamiento.

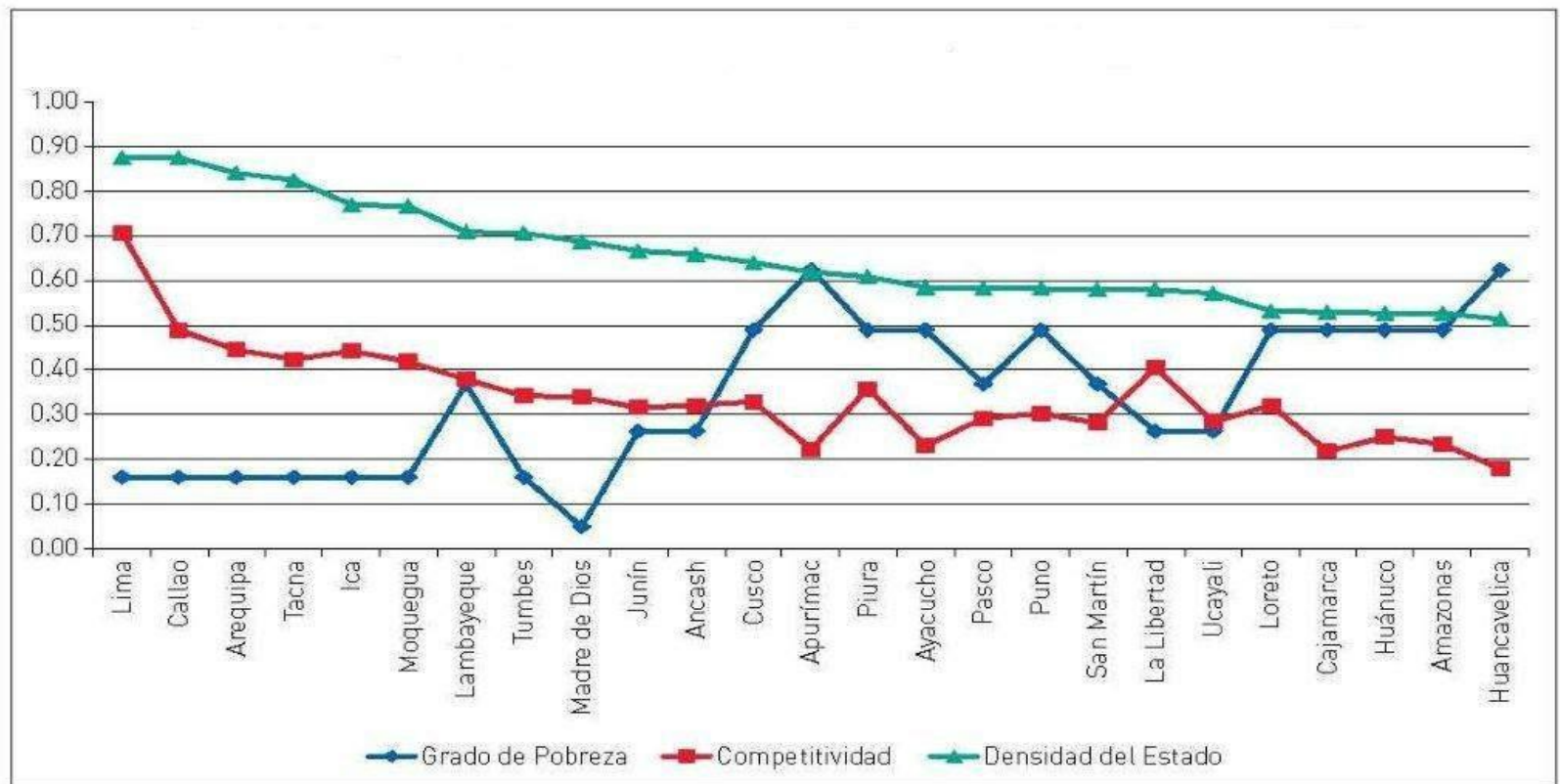
# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CURSO: un gobierno sin voluntad descentralista

## Descentralización sin planeamiento ni verdaderas regiones

- Integración territorial sin estrategia nacional. Desinterés actores sociales y políticos. Juntas de Coordinación Interregional (5) y Mancomunidades Regionales, constituyen una tímida respuesta inicial en la perspectiva de la integración.
- Tardía creación y debilidades del CEPLAN, que ha formulado el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo 2010-2021, hoy en revisión, no permiten avanzar hacia efectiva planificación estratégica descentralizada.
- Las limitaciones del planeamiento en las regiones : (i) instrumentos regionales miran desarrollo desde la lógica del Estado y sus inversiones, no desde la de la sociedad y las innovaciones que ésta aporta; (ii) planes no vinculan ventajas comparativas y competitivas, manteniendo una visión limitada del territorio como localización física, antes que como construcción social; (iii) se centran en los departamentos y no formulan el desarrollo de éstos en su articulación a un ámbito mayor; (iv) programas e inversiones, salvo la infraestructura vial, no tienen un alcance regional; (v) multiplicación de planes e instrumentos que no dialogan entre sí, restringe su utilidad.

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CURSO: un gobierno sin voluntad descentralista

## Pobreza, competitividad y densidad del Estado por región



# OBJETIVOS DE UNA AGENDA DESCENTRALISTA

- Una descentralización conducida conjuntamente por los tres niveles de gobierno con articulación política institucionalizada.
- Gestión descentralizada orientada al desarrollo territorial y sustentada en coordinación intergubernamental
- Avanzar en descentralización fiscal como parte de un nuevo pacto fiscal que incremente ingresos del Estado con aporte más justo y equitativo de quienes tienen más y de reducción de la evasión
- Ordenamiento territorial para desarrollo y gestión de territorios
- Recuperar y fortalecer la participación ciudadana
- Construir el sistema nacional de planeamiento y reorientar la integración de regiones

## *Descentralización conducida por los tres niveles de gobierno con articulación política institucionalizada*

- Conducción concertada del proceso y de la gestión intergubernamental con participación del gobierno nacional y de representantes elegidos por la ANGR-AMPE-REMURPE. Consejo de Coordinación Intergubernamental tendría como primera tarea aprobar Plan Nacional de Descentralización y Regionalización, postergado por el gobierno actual.
- Mediano plazo: instancia ejecutiva rectora de la descentralización y modernización del Estado a nivel ministerial (que incluiría las actuales funciones de la Secretaría de Descentralización, la Secretaría de Gestión Pública, SERVIR y CEPLAN), de tal manera que conduzca la política de descentralización desde un nivel más alto de gestión pública.
- Corto plazo: fortalecimiento de las asociaciones de gobiernos descentralizados mediante su reconocimiento legal y su financiamiento a partir de las contribuciones que definan sus asociados

## ***Gestión descentralizada orientada al desarrollo territorial y sustentada en la coordinación intergubernamental***

- Modelos de gestión descentralizada contemplarían (i) responsabilidades propias y compartidas de cada nivel de gobierno; (ii) concertación de resultados claros para gestión y prestación servicios; (iii) levantamiento restricciones en normas nacionales y directivas sectoriales, que limitan gestión de programas y servicios; (iv) contenido y alcance de rectoría nacional, que incluye fortalecimiento capacidades y asistencia técnica, así como provisión recursos financieros y monitoreo y evaluación de políticas;
- Costeo claro de las funciones de cada nivel de gobierno y del ciclo de producción de bienes y servicios.
- Reajuste de mapas asignación de competencias y funciones para avanzar a construcción de instancias regionales y locales con capacidad real para gobernar sus territorios.
- Articulación y coordinación entre sectores y gestión territorial mediante las Comisiones de Gestión Intergubernamental en todos los sectores con funciones compartidas.
- Desmontaje mecanismos administrativos recentralizadores de los recursos.
- Modernización y simplificación de Principales sistemas administrativos del Estado.

## ***Descentralización fiscal como parte de un nuevo pacto fiscal***

- Asignación de ingresos tributarios entre tres niveles de gobierno a partir de indicadores claros y previsibles. Avanzar superación de los desequilibrios territoriales y terminar con discrecionalidad: sistema de coparticipación tributaria en base a criterios de asignación (población, indicadores socio económicos) para el conjunto de los ingresos fiscales.
- Revisión integral canon: (i) aislar recursos provenientes de éste del financiamiento regular de los gobiernos descentralizados; (ii) redefinición de distribución y uso de los recursos, ampliando éste de acuerdo a necesidades de gasto; (iii) creación de fondo de estabilización para quienes reciben canon; (iv) creación de fondo de compensación para quienes no reciben canon a partir del gravamen que hoy retiene el gobierno nacional; (v) este aporte adicional se financia con ganancias de empresas después de pagar regalías e impuestos y no descontarlo como costo deducible del impuesto a la renta.
- Modificación metodología actual de formulación del presupuesto
- Potenciar recaudación y autonomía fiscal de municipalidades urbanas más grandes para redirigir los recursos de compensación que reciben a municipios rurales.
- Reconvertir los denominados Programas Nacionales de mecanismos de transferencia de recursos condicionados a resultados que contribuyan a las metas de esas políticas.



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

- OT en marco de desarrollo sostenible y descentralizado, estableciendo régimen jurídico e institucional que armonice y ordene políticas e instrumentos que inciden en la gestión del territorio. Sistema Nacional de OT sobre Comisión Nacional de OT articulará OT con políticas, planes y programas a nivel nacional, regional y local, así como los distintos planes de OT con otros instrumentos de planificación y gestión. Rectoría del GN, precisando funciones y competencias de los GR y provinciales, así como principales instrumentos. En este proceso se afirmarán derechos y deberes de los ciudadanos en materia de OT en su participación en proceso de elaboración, aprobación e implementación de los planes de OT. Ley OT..
- Los planes de OT usarán como base diagnóstico integral del territorio a partir de ZEE y los otros estudios especializados. El Plan de Desarrollo Concertado y el Plan de Ordenamiento Territorial, debidamente alineados, serán los instrumentos básicos de la gestión territorial descentralizada.
- Competencias de los gobiernos regionales y locales en la implementación de las consultas de los proyectos que impactan en sus territorios, incorporación al Directorio SENACE, recogiendo opinión de sus equipos técnicos, además de descentralizar OEFA.
- Mecanismo de consulta a los gobiernos descentralizados para todas las grandes inversiones (públicas y privadas) a realizar en sus territorios, antes que éstas se acuerden.

## *Recuperar y fortalecer la participación ciudadana*

- Eficacia de los Consejos de Coordinación, reduciendo discrecionalidad de autoridades, mejorando representatividad y construyendo consensos en los territorios
- Afirmar rol CCR concertación autoridades-sociedad civil sobre políticas regionales, plan de desarrollo y presupuesto. Se encargará de concertar plan del gobierno entrante (prioridades y estrategias en relación al plan concertado), organizando rendición de cuentas.
- Recuperar rol CCL provincial mediante asamblea de alcaldes distritales.
- Fortalecer institucionalización del presupuesto participativo, asegurando su articulación con los planes de desarrollo, el conocimiento previo de los montos reales involucrados en el ejercicio, que en el plano regional debiera ser multianual, creando un mecanismo de control sobre la ejecución de los proyectos priorizados y formulando indicadores de eficiencia que premien a los gobiernos que cumplen adecuadamente con el presupuesto participativo. Se articulará el proceso desde lo distrital hasta lo regional, diferenciando calendarios en secuencia.
- Fortalecer procesos de vigilancia del presupuesto participativo y de la ejecución de obras.
- Recursos mínimos (pasajes y una oficina) al funcionamiento de los CCR, CCL y Comités de Vigilancia del presupuesto participativo.

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

- Fortalecimiento CEPLAN redefiniendo funciones; ente rector/articulador de sistema de planeamiento nacional con centros de planeamiento en cada región y unidades de planificación provincial. Estrategia nacional de desarrollo largo plazo que oriente desenvolvimiento de actores económicos y sociales y políticas que deben formular e implementar los sectores y los gobiernos descentralizados en sus respectivos campos y territorios.
- Sistemas de planeamiento regional con dos características: (i) mecanismos ágiles de coordinación política entre su dirección y el Consejo de Coordinación Regional e instrumentos de consulta con representantes de los gobiernos locales, las organizaciones sociales y el sector privado; (ii) protocolos y mecanismos técnicos orientados a formular y actualizar planes de desarrollo concertado.

## ***Reorientar la integración de regiones***

- Diseño y elaboración concertada de plan nacional regionalización (construcción de regiones y no delimitación administrativa) con visión integrada corto, mediano, largo plazo: política de Estado.
- Fortalecer Juntas de Coordinación Interregional y mancomunidades regionales: proyectos financiados desde presupuestos de GR integrantes y acceso a recursos nacionales por proyectos.
- Fortalecer mancomunidades municipales: proyectos financiados desde presupuestos municipios integrantes y acceso recursos regionales por proyectos.
- Incentivos económicos, fiscales e institucionales para regiones piloto que se inscriban en plan nacional de regionalización.