

# Documento de Política: Reingeniería de la conducción política de la descentralización

**2016-2021**

Gonzalo Alcalde

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP

Enero de 2016

## Diagnóstico de la situación actual (1)

### La descentralización en la agenda pública nacional

- Acelerado debilitamiento del consenso inicial (2001-2002) sobre necesidad de la reforma para la democracia y el desarrollo, debido a problemas reales en el proceso, pero también “mala prensa” y poco apoyo desde “arriba”.
- Tres gobiernos nacionales sucesivos empezaron con descentralización como prioridad, pronto abandonaron el tema.
- Falta de una institucionalidad fuerte y consistente en la conducción del proceso, que apoye a Ejecutivo con voluntad descentralista
- Los problemas están bien identificados y diagnosticados por expertos pero, ante falta de liderazgo e instituciones fuertes a cargo del proceso, siguen pendientes de atender de manera eficaz.

## Diagnóstico de la situación actual (2)

Tres puntos que requieren de un “sinceramiento” entre los tomadores de decisiones:

- No es viable políticamente dar marcha atrás en el proceso, pero tampoco avanzará solo.
- La integración regional es un clave para un desarrollo más descentralizado, pero tampoco son políticamente viables las macro-regiones.
- No sabemos bien cuál ha sido hasta ahora el impacto de la descentralización en el desarrollo subnacional: calidad de servicios, impacto de inversiones.

## Diagnóstico de la situación actual (3)

### Agenda política prioritaria para el próximo gobierno:

- Atender los pendientes ya identificados en las dimensiones del proceso de reforma: descentralización fiscal, administrativa, política; promoción de la integración regional.
- Atender agenda temática: temas que han puesto a la descentralización de manera negativa en la opinión pública
  - Conflictividad social; Corrupción; falencias en la Ejecución del gasto y Provisión de servicios públicos, especialmente por parte de los gobiernos regionales; Escaso desarrollo económico regional a pesar de bonanza

## Eje 1: Agenda prioritaria para la descentralización política

- **Objetivo 1:** Reducir la corrupción
  - Tarea 1: Formular e implementar los cambios normativos necesarios para fortalecer la participación ciudadana y la rendición de cuentas hacia la sociedad civil (vertical) en los gobiernos subnacionales
  - Tarea 2: Fortalecer mecanismos de control y rendición de cuentas dentro del mismo Estado (horizontal).
- **Objetivo 2:** Fortalecer la democracia representativa y la legitimidad de las autoridades subnacionales, así como también la coordinación de políticas públicas
  - Tarea 1: Aprobar la reformas políticas pendientes para fortalecer los partidos y los procesos electorales, incluyendo de manera integral a los niveles subnacionales.

## Eje 2: Agenda prioritaria de la descentralización administrativa

- **Objetivo 1:** Asegurar el principio de subsidiariedad y la calidad de los servicios prestados a la población en todo nivel
  - Tarea 1: Fortalecer la coordinación intergubernamental en cada sector articulando las instancias intra-sectoriales con las instancias de conducción política y técnica de todo el proceso.
  - Tarea 2: Unificar y fortalecer procesos para seguimiento, evaluación y monitoreo de calidad de servicios prestados a nivel subnacional tras transferencia de competencias en sectores, generando sistema de información que sirvan a comisiones intergubernamentales de cada sector para tomar medidas necesarias de capacitación.
  - Tarea 3: Promover el avance de los procesos de modernización de la gestión pública, incluyendo la consolidación de la carrera pública y la incorporación de los gobiernos regionales y municipales al proceso



## Eje 3: Agenda prioritaria de la descentralización fiscal

- **Objetivo 1:** Fortalecer la planificación y el liderazgo subnacional en el desarrollo
  - Tarea 1: Establecer un diálogo de alto nivel, intersectorial e intergubernamental, para definir los objetivos de largo plazo de la descentralización fiscal, concertando acerca del nivel de autonomía al que se aspira llegar en el largo plazo y las reglas e incentivos disponibles para los gobiernos subnacionales en este proceso.
- **Objetivo 2:** Buscar mayor equidad y estabilidad en la redistribución de los recursos fiscales
  - Tarea 1: Redefinir las reglas de distribución de los recursos determinados (canon, sobrecanon y otros) entre regiones y municipios, evitando cambios bruscos en el tiempo y promoviendo la previsibilidad de los fondos disponibles para planificar el desarrollo subnacional.

## Eje 4: Agenda prioritaria para la integración y ordenamiento territorial

- **Objetivo 1:** Promover la descentralización económica del país y sentar las bases para verdaderas regiones en el largo plazo
  - Tarea 1: Establecer reglas claras y mayores incentivos para la implementación exitosa y difusión de mecanismos funcionales de integración, como mancomunidades, entre otros.
- **Objetivo 2:** Poner los procesos de integración al servicio del desarrollo sostenible en todos los niveles territoriales
  - Tarea 2: Establecer un diálogo intersectorial e intergubernamental para poner en marcha reglas y procesos armonizados de ordenamiento territorial y zonificación que limiten las posibilidades de conflicto sociales y ambientales, y puedan atender las demandas cambiantes de los procesos de integración territorial



## La conducción y planificación del proceso: Reforma urgente para el nuevo gobierno

- 2002-2015: Ausencia de institucionalidad sólida capaz de liderar el proceso y llevar a cabo las reformas pendientes en las cuatro áreas antes señaladas
  - Consejo Nacional de Descentralización (2002-2007): nivel de ministerio, sin “voto”
  - 2007-2010: “Shock Descentralizador” y debilitamiento de la reforma
  - Secretaría de Descentralización (2007 hasta la actualidad): subordinada a PCM
  - Consejo de Coordinación Intergubernamental: creado en 2009 y sin implementar hasta la fecha, a pesar de propuestas de reforma
- Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)
  - Cerca de 2000 unidades de gobierno planifican el desarrollo en sus ámbitos, además de los planes sectoriales y temáticos, y no existe una instancia capaz de articular y hacer seguimiento a los planes generados
  - CEPLAN ya apoya el proceso, pero carece recursos para hacer un efectivo seguimiento y evaluación, y aunque ya trabaja en elaboración de PDC, su papel todavía está más centrado en las metodologías antes que efectiva articulación de los planes y políticas

## ¿Qué medidas tomar para la reingeniería de la conducción del proceso? (1)

Para apoyar un liderazgo renovado en el más alto nivel, establecer un arreglo institucional sobre la base de elementos ya contemplados dentro de las reglas existentes. Esta reingeniería abarca lo siguiente:

1. Crear Comisión Interministerial de Descentralización e Integración Regional (CIDIR), comisión permanente que integre a una Secretaría de Descentralización reformada como brazo ejecutor y a cargo de la secretaría técnica.
2. Convertir SD en Organismo Técnico Especializado (como lo son SERVIR en la PCM, o la OEFA en sector Ambiente): Autoridad Nacional de la Descentralización (AND). Con ello se busca consolidar su independencia funcional como rector, para ejercer su labor a nivel multisectorial e intergubernamental

## ¿Qué medidas tomar para la reingeniería de la conducción del proceso? (2)

### 3. Con respecto al Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI):

- Aprobar reglamento y poner en operación como instrumento de carácter mayormente consultivo, pero con mecanismos de seguimiento concertado y rendición de cuentas, y representativo de distintos niveles de gobierno.
- El CCI tendrá una Asamblea y un Comité Coordinador.
- El CCI debe también contar con la AND como brazo ejecutor y secretaría técnica, e incluir como miembros: ministerios con funciones compartidas: representantes de la ANGR, AMPE, MUNIRED y REMURPE en representación de los gobiernos descentralizados; la Defensoría del Pueblo; y como miembros asesores a Secretaría de Gestión Pública, SERVIR, CEPLAN, y MCLCP
- Los Planes de Descentralización serían elaborados por la AND, aprobados por CCI y CM, y monitoreados por el CCI
- El CCI estará articulado directamente con las comisiones intergubernamentales (CI) de cada sector, nombrando un representante en cada una de estas.

# Los grandes objetivos de la reforma a cinco años son (1):

## Objetivo 1:

Instalar y sostener una nueva institucionalidad en la conducción del proceso de descentralización del Estado, la cual apoye eficazmente al nuevo gobierno en la concertación y coordinación intergubernamental e intersectorial del proceso, así como en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas nacionales.

# Los grandes objetivos de la reforma a cinco años son (2):

## Objetivo 2a

Promover la formulación e implementación de políticas nacionales concertadas para resolver la agenda pendiente de la descentralización política, administrativa y fiscal, así como la promoción de la integración regional desde el Estado.

## Objetivo 2b

Promover la formulación e implementación de medidas concertadas para apoyar a las políticas nacionales en la agenda temática prioritaria del proceso, incluyendo anti-corrupción, prevención y gestión de la conflictividad, calidad de los servicios públicos delegados, y desarrollo económico territorial.

Esta agenda temática debe considerarse, por primera vez, parte integral de la agenda política de la descentralización, permitiendo su viabilidad.

## Condiciones de éxito para la reingeniería de la conducción

- Apoyo y compromiso desde la Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros para el fortalecimiento de la descentralización, y que este sea manifiesto incluso más allá de los primeros meses del nuevo gobierno.
- No puede ser una iniciativa aislada en las altas esferas del Ejecutivo. Debe ser parte de proyecto amplio de reforma del Estado, impulsado por la PCM y con el apoyo de las distintas entidades responsables de mejorar la función pública en el Ejecutivo. Asimismo, contar con el apoyo del Congreso de la República y de la Contraloría General de la República.



## Hoja de ruta resumida (1)

### Durante los 4 primeros meses:

- Implementar equipo de trabajo temporal y de alto nivel desde PCM, durante un año se encargará de formular, programar y empezar a implementar las reformas, en coordinación con SD (luego AND).
- Crear CIDIR y aprobar su reglamento
- Transformar la SD en Organismo Técnico Especializado llamado Autoridad Nacional de la Descentralización (AND), adscrito a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM).
- Aprobar un reglamento consensuado para el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), y finalmente ponerlo en funcionamiento.

## Hoja de ruta resumida (2)

### Al primer año:

- Promover el pleno funcionamiento de CCI, CIDIR y AND en función de la implementación y seguimiento concertado de un plan piloto (2016-2017) de descentralización. El plan piloto abordará la agenda prioritaria de la descentralización política, administrativa y fiscal, así como la integración regional

### A los cinco años:

- Completar el período de reingeniería al culminar la implementación exitosa del Plan Nacional de Descentralización 2018-2021. Este PND abarcará la agenda pendiente de la reforma así como los aportes a temas clave de anti-corrupción, conflictividad, desarrollo económico territorial, y calidad de servicios sociales con enfoque de género.

## ¿Qué preguntas debe responder el candidato?

- La descentralización es un proceso complejo que puede abordarse desde diversos ángulos. ¿Qué aspectos de esta reforma priorizaría fortalecer durante su gobierno?
- La discusión pública sobre la descentralización ha adquirido connotaciones negativas, pues se asocia a casos de corrupción y conflictividad social. ¿Tomaría medidas para recuperar el consenso acerca de la necesidad de esta reforma? ¿Cuáles?
- Desde el año 2002, la descentralización no ha logrado ser un tema prioritario en la agenda política. ¿Qué medidas tomaría para mantener la descentralización como tema prioritario de agenda entre sus ministros y entre los representantes en el Congreso?

## Co organizadores:



ESCUELA DE  
GOBIERNO Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS



# PUCP

## Colaboradores



## Auspiciadores:



Canada



Implementada por  
**giz** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

LA COOPERACIÓN BELGA  
AL DESARROLLO



Embajada Británica  
Lima

Foreign Affairs, Trade and  
Development Canada / Affaires étrangères, Commerce  
et Développement Canada

Canada



Organización de las Naciones Unidas  
para la Alimentación y la Agricultura



## Aliados:

