



# REINGENIERÍA

## DE LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

**GONZALO ALCALDE**  
(CON LA COLABORACIÓN DE DIEGO SÁNCHEZ)

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas  
de la Pontificia Universidad Católica del Perú



## CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL  
Calle Soto Valle 247, Lima 17, Perú  
[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

**PRIMERA EDICIÓN:** Lima, marzo del 2016

**EDITORIA GENERAL:** Iana Málaga

**ARTE Y DISEÑO:** Rocío Castillo

**ILUSTRACIONES:** Víctor Sanjinez

**EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO:** Luis Ráez

Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral

Las opiniones que se presentan en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición del CIES, así como de las instituciones organizadoras, auspiciadoras y aliadas.

# CONTENIDO

	<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>OPCIONES DE POLÍTICA PARA UNA REINGENIERÍA DE LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISIS DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>OBJETIVOS, METAS Y RESULTADOS ESPERADOS A CINCO AÑOS</b>	<b>19</b>
<b>6</b>	<b>OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REINGENIERÍA</b>	<b>22</b>
<b>7</b>	<b>RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PROPUESTA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS</b>	<b>24</b>
<b>8</b>	<b>HOJA DE RUTA</b>	<b>26</b>
<b>9</b>	<b>REFERENCIAS BIBLOGRÁFICAS</b>	<b>28</b>
<b>10</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>31</b>



## **PRESENTACIÓN**

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2016, cuya iniciativa tiene como antecedentes los proyectos “Elecciones 2011” y “Elecciones 2006”, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP - PUCP) presentan el proyecto “Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral”.

El proyecto tiene tres objetivos: a) fortalecer el rol de los partidos políticos como actores que representan sectores sociales y proponen programas de gobierno; b) elevar el nivel del debate electoral, fortaleciendo la discusión programática de propuestas de política; y c) aportar a la gestión de las nuevas autoridades 2016-2021.

En este contexto presentamos el documento de política “Reingeniería de la conducción política de la descentralización”, elaborado por Gonzalo Alcalde de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP - PUCP). Este forma parte de las 17 propuestas de política formuladas en el marco del proyecto “Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral”; las mismas que brindan información y opciones de política pública para las nuevas autoridades 2016-2021, con horizonte a 100 días, 1 año y 5 años.

En los últimos meses, los autores de los 17 documentos de política elaboraron investigaciones distribuidas en cinco ejes temáticos: (i) políticas de reforma del estado, (ii) política económica, (iii) inclusión social, (iv) políticas de ciencia y educación, y (v) desarrollo sostenible y ambiente.

Es importante señalar que la elaboración de las propuestas fue alimentada por los propios partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, cada uno de los documentos incluyó un diagnóstico nacional del tema abordado, opciones de políticas propuestas y una hoja de ruta con recomendaciones para su implementación.

Estas propuestas de política buscan aportar en la generación de un debate alturado e informar mejor a la ciudadanía sobre las acciones que el próximo gobierno debería ejecutar en los ejes temáticos mencionados. Esto permitirá exigir que los representantes (autoridades) rindan cuen-tas sobre sus propuestas y que la ciudadanía se comprometa en velar por el cumplimiento de los objetivos nacionales.

No podemos concluir sin agradecer a las instituciones aliadas y auspiciadoras del proyecto Elecciones Perú 2016, que han hecho posible este esfuerzo y cuyos logotipos se detallan en la contracaratula.

**Javier Portocarrero Maisch**  
Director Ejecutivo

**Luz Gamarra Caballero**  
Coordinadora del proyecto

## 1. RESUMEN EJECUTIVO<sup>1</sup>

Existen diagnósticos serios y actualizados acerca de los principales desafíos para consolidar la descentralización del Estado, en sus distintas dimensiones (administrativa, fiscal y política) y en la promoción de la integración regional. Frente a esta problemática existen también sólidas propuestas de políticas, programas y proyectos. Sin embargo, desde el 2002, el principal elemento ausente para llevarlas a la práctica ha sido una voluntad política descentralista en los niveles más altos del Ejecutivo, apoyada por una institucionalidad que facilite la conducción coherente de un proceso multisectorial e intergubernamental.

Lo constante, más bien, han sido ciclos de impulsos pasajeros y fuertes frenos, así como grandes promesas seguidas por silencios. El sistemático debilitamiento de las instancias encargadas de conducir la descentralización ha devenido en que esta sea hoy una reforma incompleta, la cual no cumple aún sus objetivos esperados de desarrollo humano y fortalecimiento democrático, incluso tras un periodo de elevado crecimiento económico. Esto, a su vez, ha generado una situación de franco deterioro del apoyo ciudadano a las reformas descentralistas. Gracias a casos mediáticos de incapacidad técnica y de escandalosa corrupción, en el 2014 solo el 20% de los peruanos creía que la descentralización había tenido un impacto positivo, según una encuesta de CPI.

El desafío más urgente para un nuevo gobierno, entonces, es aplicar una “reingeniería” de la conducción del proceso que permita abordar eficazmente la compleja agenda pendiente y, a la vez, recuperar el apoyo de los actores sociales y políticos para darle viabilidad a la reforma. Los elementos de la propuesta no involucran un cambio drástico del marco normativo, sino principalmente elementos ya contemplados y cambios de baja complejidad, buscando una conducción permanente y eficaz basada en la concertación intergubernamental e intersectorial.

Este documento de política propone, sobre la base de los diagnósticos existentes y las consultas a expertos, la agenda política prioritaria a abordar entre 2016 y 2021 en las dimensiones política, administrativa, fiscal y de integración regional; y luego se enfoca en la conducción del proceso. En este último aspecto son evidentes tres grandes falencias: la carencia de recursos, representatividad e incidencia política de la Secretaría de Descentralización (SD) como ente conductor de la reforma, incluyendo la regionalización; la implementación pendiente desde 2009 del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE); y la ausencia crónica de la descentralización como tema de agenda en los niveles más altos de definición de políticas. También se propone que exista una agenda temática que debe considerarse parte integral de la agenda política prioritaria para que sea viable la descentralización, incluyendo temas de anticorrupción, conflictividad, calidad de servicios sociales (con enfoque de igualdad de género) y desarrollo económico territorial.

---

<sup>1</sup> El autor Gonzalo Alcalde es PhD en Políticas Públicas (Universidad de Texas 2009). Docente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP e investigador principal del Foro Nacional Internacional, Lima.

Las reformas propuestas persiguen dos grandes conjuntos de objetivos. Primero, se busca instalar y sostener una nueva institucionalidad en la conducción de la descentralización del Estado, la cual apoye eficazmente al nuevo gobierno en la concertación y coordinación intergubernamentales e intersectoriales del proceso, así como en la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas nacionales que involucren a más de un nivel de gobierno. Segundo, se busca que esta nueva institucionalidad promueva la formulación e implementación de políticas nacionales concertadas para atender la agenda política prioritaria, empezando por resolver la agenda pendiente de la descentralización política, administrativa y fiscal, así como la promoción de la integración regional desde el Estado. Gradualmente deberá también abordar la agenda temática prioritaria.

Existen dos condiciones de éxito que son indispensables para esta reingeniería. La primera es que desde la Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) haya apoyo y un compromiso con el fortalecimiento de la descentralización para lograr el desarrollo y robustecer la democracia, y que este sea manifiesto incluso más allá de los primeros meses del nuevo gobierno. En segundo lugar, la reingeniería de la conducción de la descentralización no puede ser una iniciativa aislada en las altas esferas del Ejecutivo; por el contrario, debe ser parte de una visión y un proyecto más amplio de reforma del Estado, impulsado por la PCM y con el apoyo de las distintas entidades responsables de mejorar la función pública, incluyendo no solo a diferentes secretarías y organismos pertinentes adscritos a la PCM, sino también al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), entre otros. Asimismo, debe contar con el apoyo del Congreso de la República y de la Contraloría General de la República.

En los primeros meses del nuevo gobierno, un equipo de trabajo temporal y de alto nivel en la PCM, bajo responsabilidad del presidente del Consejo de Ministros, liderará el inicio de la reingeniería. En este contexto, se creará e incorporará en la LOPE la Comisión Interministerial de Descentralización e Integración Regional (Cidir), una nueva comisión permanente del Consejo de Ministros que tendrá a una renovada SD como brazo ejecutor. Con esto se busca facilitar que la descentralización se mantenga en la agenda política en el nivel más alto del Ejecutivo. Al mismo tiempo, y con el fin de dar mayor autonomía y continuidad a la SD, será convertida por ley en un organismo técnico especializado (OTE) adscrito a la PCM. De esta manera, se consolidará su rol como ente rector y se denominará Autoridad Nacional de Descentralización (AND). Finalmente, en este periodo inicial, se promoverá la aprobación de un reglamento consensuado para el CCI con miras a que finalmente entre en funcionamiento y pueda fortalecer la concertación de políticas y la coordinación intergubernamental del proceso. El CCI también contará con la AND como secretaría técnica, e incluirá en su Comité Coordinador y Asamblea a representantes de los ministerios y de los Gobiernos subnacionales. Asimismo, promoverá la coordinación intersectorial al mantener un representante permanente en cada comisión intergubernamental (CI) sectorial.

Al final del primer año quedará disuelto el equipo de trabajo de alto nivel de la PCM y se contará con el pleno funcionamiento de la nueva institucionalidad del CCI, la Cidir y la AND en función de la implementación y el seguimiento concertado de un nuevo plan piloto de descentralización para los años 2016 y 2017. Dicho plan piloto abordará la agenda prioritaria de la descentralización política, administrativa y fiscal, así como la integración regional. En 2021, al finalizar el periodo

gubernamental, se completará el periodo de reingeniería, al culminar, desde la nueva institucionalidad, la implementación exitosa del Plan Nacional de Descentralización 2018-2021, el cual abarcará no solo la agenda pendiente prioritaria del proceso, sino también los aportes a temas de una agenda prioritaria de anticorrupción, conflictividad, desarrollo económico territorial y calidad de servicios sociales por parte de los tres niveles de gobierno. El cumplimiento de este plan habrá sido apoyado por mecanismos de seguimiento concertado y rendición de cuentas entre los actores involucrados.

Durante el periodo 2016-2021 se buscará hacer al proceso de conducción cada vez más inclusivo y participativo, ampliando la representatividad del CCI, al incorporar gradualmente a representantes de toda la diversidad de gobiernos locales, así como a observadores de la sociedad civil organizada, en especial a aquellas organizaciones nacionales con una agenda de igualdad de género y de inclusión de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. Al mismo tiempo, la AND realizará permanentemente campañas de incidencia mediática para difundir no solo las novedades y reformas, sino también los avances, beneficios y las potencialidades de la descentralización, así como los derechos y responsabilidades de la ciudadanía como sujetos activos en este proceso.

## **2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

En cada año de la última década han aparecido diagnósticos y balances serios del proceso de descentralización iniciado en 2002 en el Perú.<sup>2</sup> Gracias a ellos, están identificados desde varias perspectivas los principales problemas y desafíos de las dimensiones política, administrativa y fiscal del proceso, así como las perspectivas de integración regional y su relación con la organización territorial del Estado. Para cada uno de estos temas existen propuestas técnicas concretas acerca de cómo abordarlos. Sin embargo, a pesar de ofrecimientos electorales cada cinco años, la gran reforma democrática de la descentralización no ha sido suficientemente priorizada ni impulsada en las agendas políticas de los últimos gobiernos, lo que ha dificultado atender sus desafíos pendientes de manera eficaz e integral.

La Constitución Política (art. 188) establece a la descentralización como característica de la forma de gobierno democrático del Perú y como política permanente de Estado para alcanzar el desarrollo integral. Además, el proceso tiene como fundamento la octava política del Acuerdo Nacional: "Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú".

Al menos en sus inicios, el proceso contó también con amplios consensos partidarios y sociales a su favor, y con fuerte apoyo ciudadano. Desde su relanzamiento en el 2002, sin embargo, ha carecido de una conducción clara y consistente desde los altos niveles del Gobierno central; por épocas, las

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, en 2014 y 2015 han aparecido balances generales de la Contraloría General de la República, el programa ProDescentralización de Usaid, la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, diversos documentos de diagnóstico y propuesta de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el conjunto de documentos de la iniciativa Agenda 2014 de la Universidad del Pacífico y los Informes Anuales que presenta la PCM a la Comisión de Descentralización del Congreso de la República.

autoridades incluso han parecido desentenderse de este proceso y hasta querer dar marcha atrás. Los sucesivos Gobiernos nacionales no han instalado una institucionalidad adecuada para apoyar permanentemente la conducción técnica y política del proceso; esta institucionalidad debería incluir espacios permanentes de diálogo y concertación acerca del rumbo de la descentralización, involucrando a los Gobiernos subnacionales, sectores de políticas con funciones compartidas y a la sociedad civil organizada (Revesz 2013; Contraloría General de la República 2014).

Por el contrario, lo constante en los últimos gobiernos han sido ciclos de impulsos pasajeros y fuertes frenos, así como grandes promesas seguidas por silencios. El gobierno que termina en 2016, por ejemplo, empezó “asumiendo con firme convicción el reto de una verdadera descentralización, democráticamente concertada, que redistribuya de manera efectiva los recursos públicos”, en el discurso inaugural del 28 de julio de 2011 (Secretaría de Descentralización 2012). En contraste, la descentralización no fue siquiera mencionada en el último discurso de Fiestas Patrias del presidente Ollanta Humala, cuatro años después.

Durante este último periodo, además de la escasa priorización del tema, hubo claras tendencias a la recentralización. Desde el inicio se adoptó un enfoque centralizado de la gestión de programas sociales (a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social –Midis–) y se cancelaron los pilotos de municipalización educativa. Más adelante, la desaceleración económica a partir del 2013 ha derivado en un conjunto de medidas impulsadas desde el Ejecutivo para recentralizar el control de recursos (Ley N.º 30237), retirar competencias a los Gobiernos subnacionales (Ley N.º 30230) y flexibilizar requisitos con la inversión privada frente al patrimonio natural y cultural con el fin de “reactivar” la economía (Decreto de Urgencia N.º 002-2014) (Comisión de Descentralización del Congreso 2015).

A pesar de las limitaciones expuestas, la descentralización ha logrado algunos avances rescatables en estos 13 años, como lo evidencian las numerosas transferencias de competencias sectoriales realizadas (más del 90% del total previsto para el nivel regional, aunque sin avances significativos en el nivel local);<sup>3</sup> el significativo aumento de los presupuestos subnacionales y las capacidades de ejecución sobre estos (haciendo el cálculo sobre la base del Presupuesto Institucional de Apertura –PIA–, entre 2007 y 2015 los Gobiernos regionales y locales pasaron de tener una asignación de S/.17 mil millones a más de 35 mil millones); y cuatro generaciones de autoridades regionales electas. Tras esta reconfiguración de las relaciones intergubernamentales, sin embargo, aún no se ha estudiado rigurosamente el impacto atribuible a la descentralización en el bienestar de los peruanos, el cual es especialmente difícil de discernir en un periodo de extraordinario crecimiento económico.

En años recientes, también se ha configurado un panorama de apoyo decreciente de la sociedad civil a la consolidación de la descentralización. A pesar de su ausencia en las agendas de las autoridades nacionales, se ha mantenido vivo el debate público acerca de la descentralización, pero

---

<sup>3</sup> En el nivel local (municipal), lo poco que se avanzó como transferencias de competencias y programas sociales entre 2004 y 2010 prácticamente se revirtió en 2011, al asumirse un nuevo modelo centralista del manejo de los programas sociales, a cargo del Midis. Hasta ahora, en la mayor parte de materias compartidas, no se tiene una visión clara del rol que pueden jugar los gobiernos locales en un Estado que debe tener una lógica de complementación y coordinación entre sus tres niveles de gobierno.



mayormente suscitado por la cobertura mediática de problemas como la corrupción y la conflictividad social en el interior del país, así como los grandes presupuestos sin ejecutar en zonas de grandes necesidades (especialmente aquellos casos donde hubo significativos ingresos por canon).

La intensificación de la conflictividad social a partir del 2005 ha sido asociada, entre otros factores, con falta de liderazgo, capacidad, legitimidad y representatividad de las autoridades subnacionales. Mientras tanto, los grandes escándalos de corrupción, que se hicieron particularmente visibles en el 2014, han hecho pensar que la falta de transparencia, control y rendición de cuentas son intrínsecas a los niveles de gobierno regional y provincial, a pesar de los casos exitosos de liderazgo regional y del carácter estructural de la corrupción en todo el aparato estatal, preexistente con mucha anterioridad al siglo XXI.

La persistencia de profundas brechas de desarrollo humano en un contexto de crecimiento nacional sostenido ha hecho pensar que los Gobiernos subnacionales no son capaces de contribuir al desarrollo económico y la creación de empleo en sus ámbitos. Los constantes reportes mediáticos –y algunos técnicos– destacando casos de incapacidad de ejecución presupuestal (sobre todo en los Gobiernos regionales) han insinuado que existe una falta de capacidad generalizada para atender estas necesidades de desarrollo de sus circunscripciones. En realidad, si bien hubo casos de Gobiernos que no lograban ejecutar ni la mitad de sus presupuestos, la ejecución de gasto de los Gobiernos subnacionales se ha incrementado sostenidamente entre 2011 y 2014, cuando los Gobiernos regionales pasaron de ejecutar 62% a 78% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM), y los locales pasaron de ejecutar 58% a 72% del mismo (Comisión de Descentralización 2015).

De esta manera, a la vez que se ha dejado de impulsar el proceso desde arriba, se ha permitido que se instalen connotaciones negativas, no siempre ajustadas a la realidad y a los datos disponibles, de la descentralización en la opinión pública.<sup>4</sup> Hay razones para suponer que hoy hay mucho mayor escepticismo de la ciudadanía frente la descentralización que hace 13 años. Justo antes del inicio del proceso, en 2001, el 73% de los peruanos se consideraban descentralistas (Trivelli 2002), mientras que en 2014 solo el 20% de la población creía que la descentralización y regionalización tuvo un impacto positivo, y el 76% pensaba que había mucha corrupción en los Gobiernos regionales (RPP 2014).

Nos encontramos en un momento crítico para la descentralización del Estado. El apoyo político y social a esta gran reforma se encuentra posiblemente en su momento más bajo desde 2002, aunque no haya necesariamente evidencia para sustentar este escepticismo. La descentralización ha recibido muy mala prensa, sin que haya líderes que expliquen que es un proceso de largo aliento, de aprendizaje, y que tiene una agenda urgente de temas que requieren una atención que hasta ahora no ha recibido. Al mismo tiempo, sin embargo, es difícil concebir como reversible la transferencia de poder político a las regiones: ya hay demasiados intereses y movimientos políticos articulados en función de los presupuestos y las competencias electorales en cada departamento.

---

<sup>4</sup> Encuesta de CPI citada por RPP Noticias. En línea: <http://rpp.pe/peru/actualidad/regionalizacion-1-de-5-peruanos-cree-que-es-positiva-segun-integracion-noticia-748630>

### **La agenda pendiente prioritaria**

Sobre la base de entrevistas a expertos y una revisión bibliográfica, en las siguientes secciones se resume de manera muy sucinta algunos de los puntos clave de la agenda pendiente del proceso de descentralización que deberá abordar el próximo gobierno en las dimensiones política, administrativa y fiscal del proceso, así como las perspectivas para promover la integración regional desde el Estado. El diagnóstico que sustenta esta agenda pendiente, ordenado por dimensiones del proceso, se encuentra en los anexos del documento.

#### **i. Agenda prioritaria en la descentralización política**

- a. Con miras a reducir la corrupción en los Gobiernos subnacionales y mejorar los desempeños de desarrollo en sus territorios, se deben formular e implementar los cambios normativos necesarios para fortalecer una participación ciudadana representativa y una rendición de cuentas hacia la sociedad civil (vertical) en los Gobiernos subnacionales, así como fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas desde el Estado (horizontal).
- b. Con miras a fortalecer la democracia representativa y la legitimidad de la autoridad subnacional, así como la coordinación de políticas públicas, se espera aprobar las reformas políticas pendientes para fortalecer los partidos y los procesos electorales, incluyendo de manera integral a los ámbitos subnacionales en estos cambios normativos y considerando las brechas de género persistentes.

#### **ii. Agenda prioritaria en la descentralización administrativa**

- a. Fortalecer la coordinación intergubernamental en cada sector para asegurar el principio de subsidiariedad y la calidad de los bienes producidos y servicios prestados a la población en todo nivel, articulando estas instancias intrasectoriales con las instancias de conducción política y técnica de todo el proceso.
- b. Empezando por fortalecer significativamente la coordinación entre los entes rectores en el Gobierno central, armonizar y fortalecer los procesos para el seguimiento y la evaluación de la calidad de los servicios prestados en el ámbito subnacional tras la transferencia de competencias en los sectores, informando directamente a las comisiones intergubernamentales de cada sector para tomar las medidas necesarias de capacitación, entre otras que sean pertinentes.
- c. Promover el avance de los procesos de modernización de la gestión pública, incluyendo la consolidación de la carrera pública, y articularlos con las reformas descentralistas, integrando plenamente a los Gobiernos regionales y municipales.

#### **iii. Agenda prioritaria en la descentralización fiscal**

- a. Con miras a fortalecer la planificación y el liderazgo subnacional en el desarrollo, 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. Se necesita una racionalización del sistema de transferencias

presupuestales intergubernamentales en la cual se enmarque la reforma de las reglas de distribución de los recursos ordinarios, como del canon y similares.

- b. Buscando mayor equidad, pero también mayor previsibilidad y estabilidad en el tiempo, definir reglas uniformes y coherentes de distribución de todos los recursos determinados (canon, sobre canon y otros) entre regiones y municipios, considerando necesidades y brechas de desarrollo, así como evitando cambios bruscos y promoviendo la previsibilidad de los fondos disponibles para planificar el desarrollo subnacional y sostener la calidad y equidad de los servicios prestados.

#### iv. Agenda prioritaria para promover la integración regional desde el Estado

- a. Con miras a establecer un diálogo más realista y pertinente sobre cómo promover la integración regional y descentralización económica desde el Estado, no condicionar los incentivos y las reglas en estos temas a la creación de nuevas circunscripciones político-administrativas como macrorregiones, lo cual es políticamente inviable en el corto y mediano plazo.
- b. Con miras a promover la descentralización económica del país, a articular la gestión territorial del Estado con los procesos reales de integración y sentar las bases para verdaderas regiones en el largo plazo, es necesario establecer reglas claras y mayores incentivos para la implementación exitosa y difusión de mecanismos funcionales de integración regional, como las mancomunidades regionales y municipales. Asimismo, es necesario destrabar la creación de instancias de gestión presupuestal (unidades ejecutoras, pliegos) y otros instrumentos pertinentes para ponerlos al servicio de estas iniciativas.
- c. Con miras a poner estos procesos al servicio del desarrollo sostenible en todos los niveles territoriales, establecer un diálogo intersectorial e intergubernamental para poner en marcha reglas y procesos claros y armonizados de ordenamiento territorial y zonificación que limiten las posibilidades de conflictos sociales y ambientales, y puedan atender las demandas cambiantes de los procesos emergentes de integración territorial y descentralización económica.

#### **La conducción y planificación del proceso de descentralización**

La descentralización del Estado involucra la transferencia del poder de toma de decisiones del Gobierno central –donde se ha concentrado históricamente en el Perú– a los ámbitos subnacionales. Por ello, es un proceso inherentemente arduo y sujeto a fuertes resistencias que requiere de fuerte liderazgo y reglas claras. La experiencia de la última década sugiere que implementar la agenda política prioritaria propuesta en las anteriores secciones no será posible sin una conducción más fuerte que la actual, coordinada, y a la vez basada en la concertación entre sectores y niveles de gobierno. Este tipo de liderazgo desde el Gobierno central no se ha evidenciado hasta ahora, y persiste una ausencia crónica de la descentralización como tema de agenda en los niveles más altos de definición de políticas.

En un contexto de transición democrática y de medidas consensuadas para recuperar la legitimidad de las instituciones, la descentralización empezó con un vigoroso, pero efímero, impulso

desde el Ejecutivo y desde el Congreso de la República. Con el lanzamiento de la descentralización y la creación de un nivel regional de gobierno en 2002 llegó también la instalación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) como ente rector, el cual tenía un lugar en el Consejo de Ministros. El CND fue una instancia relativamente autónoma que pudo avanzar en varios frentes, incluyendo el inicio de la transferencia de competencias sectoriales, pero recibió críticas por su manejo relativamente vertical en la conducción del proceso; por la lentitud en las transferencias y el escaso sustento presupuestal para hacerlas viables; y por su falta de respaldo político. Tras el triunfo del Partido Aprista Peruano, APRA, en casi la mitad de Gobiernos regionales en las elecciones de 2002, el liderazgo desde el Ejecutivo decayó notablemente hasta el final del mandato del presidente Toledo. Más aún, tras el fracaso del referéndum para la conformación de regiones en 2005, la regionalización entró en un periodo de letargo que dura hasta hoy.

Con el “*shock* descentralista” del inicio del gobierno del presidente García, se aceleraron las transferencias de competencias más allá de lo que pudiera planificarse adecuadamente para asegurar la calidad de los servicios subnacionales. Asimismo, se cambió al ente a cargo del proceso (pasando a ser la Secretaría de Descentralización), reduciendo significativamente la relevancia política y representatividad del ente conductor de la reforma al ubicarlo al interior de la PCM. Estas modificaciones terminaron por agravar los problemas de liderazgo y respaldo político de los que ya adolecía la anterior institución encargada de dirigir el proceso. Dentro de la creación de esta nueva instancia destaca su subordinación a la PCM,<sup>5</sup> los escasos recursos que se le asignaron, la falta de representatividad de los Gobiernos subnacionales en su composición<sup>6</sup> y su conflicto con la Secretaría de Gestión Pública (SGP) que, hasta ese momento, venía desarrollando los procesos de modernización de gestión que le correspondían. En este proceso, sin embargo, la SD salió debilitada cuando la SGP finalmente se encargó de definir las matrices de delimitación de competencias por niveles de gobierno, cuya coordinación debió corresponderle a la primera (CGR 2014).

Programa Pro Descentralización (2014) y la Comisión de Descentralización del Congreso (2015) dan cuenta también del creciente poder que viene acaparando el MEF (que ya había sido decisivo en el diseño del proceso al introducir numerosos “*candados*” fiscales) en la rectoría del proceso a través de la creación del Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (EESI).<sup>7</sup> Esta instancia ha venido concentrando poder en virtud de su manejo presupuestal y su discrecionalidad para ejecutar proyectos.

---

<sup>5</sup> Vale la pena destacar que el CND, con todas sus falencias, tenía rango ministerial (“*voz pero no voto*”) y mucho mayor autonomía en términos de recursos financieros y administrativos.

<sup>6</sup> El CND era presidido por un representante del presidente de la República, estaba compuesto por cuatro representantes del Poder Ejecutivo, dos de los Gobiernos regionales, uno de las municipalidades provinciales y otro de las distritales.

<sup>7</sup> Según indica la Comisión de Descentralización, el EESI es una nueva instancia creada a inicios de año encargada de implementar las iniciativas de reactivación económica y hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión. Concentra competencias de planeamiento, presupuestales, administrativas, de inversión y ejecución que han venido generando cambios en el esquema de coordinación y articulación política que ordenaba la relación de la SD con los sectores del Ejecutivo y los Gobiernos subnacionales.



En los últimos años, quizás la muestra más clara de la persistente falta de voluntad en el nivel más alto de decisiones para empezar a conducir el proceso de manera coordinada y concertada, en vista de la enorme agenda pendiente, ha sido la situación del CCI. Este espacio, contemplado en la LOPE de 2007, debía ser presidido por la PCM e involucrar a Gobiernos regionales y locales en la formulación y el seguimiento de políticas del proceso. No hubo acuerdo entre los niveles de gobierno acerca de la composición y funciones aprobados por DS en 2009, ni sobre su carácter consultivo, lo que llevó a que no entre en operación. En 2013, la PCM creó una comisión sectorial para elaborar y presentar un nuevo proyecto de reglamento del CCI, pero esta iniciativa tampoco fue fructífera. Así, el proceso sigue careciendo de un espacio de coordinación intergubernamental que permita conducirlo de manera concertada y coordinada.

Por el lado de los Gobiernos subnacionales, sí se ha logrado consolidar un mecanismo de coordinación técnica y política intergubernamentales. En 2013, los principales entes representantes de los niveles regional (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR–) y municipal (la Asociación de Municipalidades del Perú –AMPE– y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú –Remurpe–) pusieron en funcionamiento la Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados. Este espacio ya ha facilitado el logro de resultados concretos trabajando con instancias del Gobierno central. Por ejemplo, el proceso de creación de la Matriz de Gestión Descentralizada del sector Educación (instrumento que permite ordenar y precisar las responsabilidades de cada ámbito de gobierno en el sector) involucró un proceso de consultas desde la Plataforma.

Finalmente, un aspecto clave para apoyar la conducción del proceso es la planificación descentralizada, y esta sigue en una etapa incipiente. Cerca de 2.000 unidades gubernamentales 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 vigentes. En general, el Estado debe planificar promoviendo la participación activa de la sociedad civil y del conjunto de instituciones públicas y privadas. Sin embargo, es el Estado, en sus distintos niveles, quien debe liderar la formulación de los planes de desarrollo y asumir las responsabilidades política y técnica de llevar a cabo estos procesos a través de presupuestos, programas y proyectos.

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan), liderado por el Ceplan, en teoría coordina y viabiliza el complejo proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. Sin embargo, el Ceplan está aún lejos de contar con los recursos para hacer un efectivo seguimiento y evaluación, y aunque ya trabaja de cerca con los Gobiernos regionales en la elaboración de sus planes de desarrollo concertados (PDC), su papel todavía está más centrado en la formulación y el cumplimiento de metodologías antes que en la efectiva articulación de los planes y las políticas. Esto se explica, parcialmente, por la necesidad de evitar tensiones con un actor mucho más poderoso como el MEF. Entre 1992 y 2008, el MEF fue el encargado *de facto* de la planificación y programación en el sector público (además de presupuestos y hacienda), y sigue teniendo la última palabra en estos importantes asuntos a través de la programación multianual y los procesos de presupuesto y de finanzas públicas.

### **3. OPCIONES DE POLÍTICA PARA UNA REINGENIERÍA DE LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Se requiere de una “reingeniería” de la conducción del proceso para poder abordar de manera efectiva y concertada la agenda política prioritaria de la descentralización, incluyendo la agenda pendiente expuesta en el diagnóstico y una nueva agenda temática que es clave para su viabilidad (ver el acápite “Sobre el CCI y la agenda política prioritaria” en esta sección). Los elementos de esta reingeniería, propuestos a continuación junto con alternativas en caso no proceda la opción preferida, no involucran un significativo cambio del marco legal de la descentralización. Más bien, se propone establecer un arreglo institucional sobre la base de elementos ya contemplados en las reglas existentes. Los actores clave son el CCI, una nueva Cidir y una SD fortalecida y autónoma, actuando articuladamente con las comisiones intergubernamentales de cada sector.

Cabe anotar que una reingeniería del marco institucional no disminuye la necesidad de contar con voluntad política descentralista al más alto nivel como condición de éxito (presidente de la República, presidente del Consejo de Ministros e incluso ministro de Economía y Finanzas, así como los grupos del Congreso que deberán aprobar los cambios normativos necesarios). La nueva institucionalidad se pondrá al servicio de esta voluntad política, formulando políticas concertadas y dándole sostenibilidad, legitimidad y sustento técnico a los avances en el proceso, a la vez que liderará la implementación de los lineamientos acordados.

Para mantener la descentralización en la agenda política prioritaria en el nivel más alto:

- Crear la Cidir, una nueva comisión permanente del Consejo de Ministros según los lineamientos establecidos en la LOPE. Hasta la fecha, esta ley (art. 20) incorpora dos comisiones de este tipo: la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (Ciaef) y la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). Esta Cidir incluirá como titulares al presidente del Consejo de Ministros (que la preside), al ministro de Economía y Finanzas, y todas las cabezas de los ministerios con competencias compartidas, incluyendo al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) para garantizar el enfoque de género en las decisiones políticas. Se propone que, según su reglamento, tenga a la SD transformada y fortalecida (ver siguiente acápite) como brazo ejecutor y entidad a cargo de la secretaría técnica de esta nueva comisión; asimismo, que organice y apoye sesiones regulares por lo menos cada dos meses, con una agenda propuesta por la SD en coordinación con la PCM y la CCI. Se propone, asimismo, que la Cidir pueda encargar el liderazgo de algunos asuntos a grupos de trabajo de viceministros, como representantes alternos ante la comisión.
- La Cidir será una instancia de coordinación y de discusión de políticas al interior del Consejo de Ministros, conformada por ministros de Estado como titulares y contará con la SD fortalecida como secretaría técnica. Será la encargada de articular, coordinar y establecer los lineamientos de la política de descentralización del Estado, así como supervisar su cumplimiento, considerando de manera prioritaria los acuerdos alcanzados de manera concertada en el CCI.

#### Medidas alternativas:

- Establecer una comisión multisectorial permanente del Poder Ejecutivo (según el artículo 36 de la LOPE), de menor rango, pero de más fácil implementación desde el Ejecutivo.
- No proceder con la creación de la Cidir ni de la nueva comisión, pero sí incluir a los ministerios clave en el directorio de una SD autónoma Autoridad Nacional de Descentralización (AND), estableciendo reglas para que sesionen con regularidad y tomen como referencia acuerdos de la CCI.

Para dar mayor autonomía y continuidad a las labores de la Secretaría de Descentralización:

- Convertir a la SD, a su vez, en organismo técnico especializado (OTE) adscrito a la PCM (como lo son Servir en la PCM y la OEFA en el sector ambiente), buscando consolidar su independencia funcional. Esto le permitirá ejercer mejor su labor a nivel multisectorial e intergubernamental. Se propone que, como OTE, sea denominada en adelante Autoridad Nacional de Descentralización (AND). El cambio implica que el titular de la nueva AND sea nombrado por resolución suprema del presidente de la República, de manera que se evite la tendencia hacia frecuentes cambios en la PCM, que redundan en constantes indefiniciones y estancamientos en este organismo. Asimismo, establecer firmemente a la AND como ente rector en temas de descentralización y relaciones intergubernamentales, de manera que sea necesaria su opinión técnica vinculante para cambiar normas o implementar medidas que afecten estos temas. Finalmente, incluir en el directorio de la renovada SD (como OTE denominada AND) a miembros de la Cidir.

#### Medidas alternativas:

- Crear un nuevo ministerio encargado de la descentralización y otros temas de gestión pública y modernización del Estado.
- Mantener como ente subordinado a la PCM, pero dotar de mayores recursos financieros y humanos, y con más capacidades para ejercer el papel de brazo ejecutor de la Cidir y coordinar eficazmente con la SGP, Servir y el Ceplan, entre otros.

Para fortalecer la concertación y coordinación intergubernamentales del proceso:

- Formular y aprobar finalmente un reglamento consensuado de manera intergubernamental para el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), mejorando al aprobado en 2009, y poner al CCI en funcionamiento también como órgano adscrito a la PCM. Este deberá ser una instancia de concertación de políticas para una conducción compartida de la descentralización, con representantes de distintos niveles de gobierno (central, regional, provincial y distrital) en su Comité Coordinador, que debe reunirse por lo menos bimestralmente, y en su Asamblea, que por lo menos debe reunirse tres veces al año. El CCI debe ser presidido por el presidente del Consejo de Ministros y con la renovada SD (denominada AND, y funcionando como OTE) como secretaria técnica. Los acuerdos alcanzados en el CCI deben ser publicados y sujetos a un seguimiento concertado con participación de los distintos actores interesados, incluyendo la AND. Asimismo, los planes nacionales de descentralización serían elaborados por la nueva AND y aprobados y monitoreados por el CCI.

- El CCI debe también contar con la AND como brazo ejecutor y secretaría técnica, e incluir como miembros tanto en la Asamblea como el Comité Coordinador a representantes de la Cidir por el Gobierno central, incluyendo a uno(a) del MIMP que opere como punto focal en igualdad de género; miembros de la ANGR en representación de los Gobiernos regionales; de AMPE, Remurpe, y la Asociación de Municipalidades en Red del Perú (Munired), respectivamente, como voceros de los gobiernos locales; Defensoría del Pueblo; y como asesores en el CC, con voz pero sin voto, a la MCLCP (para que apoye en la formulación e implementación de procesos de concertación y de seguimiento concertado de los acuerdos alcanzados), el Ceplan, la SGP y Servir.

#### Medidas alternativas:

- Proponer y aprobar un reglamento de CCI netamente consultivo, sin mecanismos de seguimiento concertado ni rendición de cuentas.
- Proponer y aprobar un reglamento de CCI que consensue acuerdos que sean vinculantes por ley como políticas nacionales, y donde los niveles de gobierno o estamentos puedan vetar medidas.

#### Sobre el CCI y el fortalecimiento de la coordinación intersectorial:

- El CCI se mantendrá informado acerca de los avances y desafíos en cada sector, y podrá dar recomendaciones al respecto por medio de dos canales. Primero a través de informes bianuales a la Asamblea del CCI de los ministros de cada sector pertinente, incluyendo las actividades de sus comisiones intergubernamentales. Segundo, la AND propondrá y el CC nombrará, en coordinación con cada ministerio, un representante permanente de la CCI en la Comisión Intergubernamental (CI) de cada sector, quien apoyará a las autoridades reunidas en la CI y facilitará las coordinaciones y comunicaciones en ambos sentidos.

#### Medidas alternativas:

- No nombrar enlaces en las CI, pero requerir informes regulares de ministros y diálogos al respecto de los avances en la Asamblea y CC.

#### Sobre el CCI y la agenda política prioritaria:

- El CCI debatirá y consensuará acuerdos sobre políticas nacionales concertadas para la descentralización, con roles y lineamientos definidos en cada nivel de gobierno para empezar a atender la agenda prioritaria del proceso en las distintas dimensiones de la descentralización (ver detalle en sección de diagnóstico y anexo correspondiente).
- También se definirá una agenda temática para consensuar medidas que, como parte integral de la agenda política prioritaria, busquen recuperar y mantener el apoyo sostenido de la sociedad civil y los actores políticos para la descentralización, haciéndola viable hacia 2021. Para ello, de manera prioritaria se debatirán los temas que han suscitado mayores debates públicos y cobertura mediática acerca de la descentralización en años recientes, y se consensuarán medidas pertinentes para apoyar a los actores responsables de las políticas nacionales en cada tema:



- Anticorrupción, convocando a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, presidida por la Fiscalía de la Nación.
- Cobertura, calidad y equidad de género de los servicios públicos, priorizando los sectores Educación, Salud y Mujer.
- Prevención y gestión de conflictos sociales, convocando a actores clave encargados de estas tareas (PCM, Defensoría del Pueblo, entre otros) y actores clave en temas de gran inversión privada.
- Crecimiento económico y creación de empleo en las regiones, priorizando la promoción de desarrollo económico territorial descentralizado y convocando a los actores clave de la inversión pública y de la innovación y ciencia y tecnología, entre otros temas.

#### Medidas alternativas:

- Limitar las acciones y propuestas a aquellas relacionadas con la agenda prioritaria estrictamente dentro del ámbito de la descentralización, pero convocar a autoridades relevantes para informar periódicamente acerca de la agenda temática y sus implicancias en el proceso de descentralización.

## 4. ANÁLISIS DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

En esta sección se identifica de manera general varios de los principales costos y beneficios (o “pros y contras”) de aplicar las opciones de política propuestas, descritas en la sección anterior, comparando con aquellos correspondientes a las medidas alternativas. Asimismo, se identifica, donde sea relevante, ganadores y perdedores por cada opción de política seleccionada.

### **Una nueva comisión interministerial permanente: la Cidir**

Con miras a facilitar que se mantenga a la descentralización en el nivel más alto de la agenda política, se propone establecer una nueva comisión interministerial permanente, la Cidir. En términos de esfuerzos y negociaciones, es la opción más costosa porque requiere de un pequeño cambio a la LOPE, lo cual necesita de aprobación en el Congreso. Pero garantiza tener una entidad del más alto nivel de decisión abocada a las políticas nacionales de descentralización, que depende directamente del jefe del gabinete.

Una primera alternativa es establecer una comisión multisectorial del Poder Ejecutivo, de menor rango pero de más fácil implementación desde el Ejecutivo. Sin embargo, estas comisiones tienen funciones más específicas, no relacionadas necesariamente a las decisiones sobre políticas nacionales, ni involucran al nivel más alto de decisores. Una segunda alternativa es no proceder con la creación de la Cidir ni otra nueva comisión, pero sí incluir a los ministerios clave en el directorio de la SD renovada como OTE (la AND, ver propuesta al respecto), y establecer reglas para que sesionen con regularidad y tomen como referencia acuerdos del CCI. Esto solo es factible legalmente con una SD renovada como OTE. Un beneficio sería la menor dificultad para realizar los cambios normativos, pero la principal limitación es que sería una entidad de mucha menor relevancia y visibilidad, y que no estaría directamente vinculada a las actividades y sesiones regulares del Consejo de Ministros.

#### **Un CCI que concierta y coordina en todo nivel**

La representatividad de los Gobiernos subnacionales, y la naturaleza misma (consultiva o de alineamiento de políticas) de la entidad han sido puntos álgidos que no han permitido llegar a consensos ni poner en funcionamiento el CCI en los últimos siete años. El Gobierno central no ha aceptado que los acuerdos sean vinculantes, y los subnacionales han cuestionado la naturaleza consultiva. Sin embargo, para abordar con eficacia la agenda pendiente del proceso es fundamental contar con una instancia de concertación y coordinación intergubernamentales, con representación equitativa entre niveles de gobierno.

Se propone un CCI con elementos básicos similares a los del reglamento aprobado en 2009 (comité coordinador pequeño, asamblea, presidencia a cargo de la PCM, secretaría a cargo de la SD reformada, la AND), pero incorporando, como aspecto novedoso, un componente de seguimiento concertado a los acuerdos alcanzados sobre políticas, involucrando a todos los niveles de gobierno. Asimismo, crear espacios anuales de rendición obligada de cuentas a la Asamblea acerca de los avances de cada nivel de gobierno en torno a los acuerdos de políticas consensuados. Finalmente, se propone que gradualmente se expanda la representatividad en la Asamblea, para que en el largo plazo (al 2021) empiece a incluir a representantes de todos los tipos de municipios y a observadores (con voz pero sin voto, siendo este un espacio intergubernamental) de la sociedad civil organizada. Se sacrifica poder de decisión para lograr viabilidad política, pero no se carece por completo de herramientas para presionar al Ejecutivo.

Las alternativas, si bien pueden intentarse aplicar nuevamente al inicio del siguiente gobierno y bajo contextos diferentes, ya han demostrado tener poca viabilidad política. Una es proponer y aprobar un reglamento de CCI netamente consultivo, sin mecanismos de seguimiento concertado ni rendición de cuentas y con baja representatividad subnacional. Esto no fue aceptado por los Gobiernos subnacionales en el 2009. Y por otro lado, proponer y aprobar un reglamento del CCI que consensue acuerdos que sean vinculantes por ley como políticas nacionales, y en el que los estamentos puedan vetar medidas. Si bien esto se consensuó anteriormente, al entrar al debate interno en el Ejecutivo fue bloqueado, y nuevamente en el 2013 no prosperó un acercamiento a un modelo vinculante, ni se hicieron públicos los resultados del diálogo intergubernamental al respecto.

Otro aspecto novedoso del marco institucional propuesto, centrado en el papel del CCI, es definir una agenda temática prioritaria que será tratada por primera vez como parte integral de las reformas descentralistas. Para ello es importante que la CCI convoque a otros actores –tales como la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción o el Ministerio de Educación, entre otros– para apoyar desde el CCI los esfuerzos en temas que han afectado directamente el interés social en la descentralización, y por lo tanto su viabilidad política, como la corrupción y la conflictividad. Esto recarga y complejiza el trabajo del CCI, pero a cambio fortalece la viabilidad del proceso en el largo plazo, recuperando el apoyo y fortaleciendo alianzas en favor de la descentralización. La alternativa es limitar las acciones y propuestas a debatir a aquellas relacionadas con la agenda prioritaria estrictamente dentro del ámbito de las reformas de la descentralización (dimensiones política, fiscal y administrativa), pero convocar a autoridades relevantes para informar periódicamente acerca de la agenda temática mencionada y sus implicancias para el proceso de descen-

tralización. Se simplificaría así las labores del CCI, pero se perdería la posibilidad de actuar para propiciar un mejor contexto para las reformas en el largo plazo.

### **Una SD convertida en organismo autónomo al servicio del liderazgo político**

Se propone a una SD fortalecida, con mayores recursos y autónoma, como brazo ejecutor de la nueva institucionalidad intergubernamental e intersectorial que conducirá la descentralización. Los cambios normativos requeridos no son extremadamente complejos, aunque sí se requiere de una ley de creación, y la institucionalidad propuesta tiene precedentes en la misma PCM y otros sectores. Sin embargo, una debilidad que podría persistir con este tipo de arreglo institucional la constituyen los traslapes funcionales y tensiones con otras secretarías y organismos en temas de reforma del Estado, incluyendo la SGP y Servir. Se propone al respecto que la renovada SD se denomine Autoridad Nacional de Descentralización (AND) y sea claramente un ente rector en temas de descentralización y relaciones intergubernamentales, y que quede establecido en las normas y los reglamentos que necesariamente se deba coordinar con ella cualquier cambio pertinente a estos temas.

Existen dos opciones alternativas para fortalecer a la SD, una más compleja y otra menos compleja de implementar que la sugerida. Una es crear una nueva entidad con rango de ministerio encargado de la descentralización y otros temas de gestión pública y modernización del Estado, similar a la Secretaría de Función Pública en Colombia o la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas en España (en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Esto garantizaría mantener el tema en el más alto nivel de debate político, pero no necesariamente su transversalidad entre sectores y entre niveles de gobierno. Más aún, en un contexto de desaceleración económica, crear un nuevo pliego ministerial difícilmente tendría viabilidad política ni apoyo popular.

La otra alternativa, más simple, es mantener a la SD como ente subordinado a la PCM, pero dotarla de mayores recursos financieros y humanos, y con más capacidades para ejercer papel de brazo ejecutor del Cidir y coordinar eficazmente con la SGP, Servir y el Ceplan, entre otros. El costo de esta opción, según la experiencia reciente, es el gran riesgo de inestabilidad en el liderazgo y poca continuidad en las acciones de la SD, ya que los frecuentes cambios en la PCM en momentos de crisis gubernamental llevan a cambios o indefiniciones en la autoridad de la SD, y a la desatención de sus asuntos.

## **5. OBJETIVOS, METAS Y RESULTADOS ESPERADOS A CINCO AÑOS**

### **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 intergubernamentales e intersectoriales del proceso, así como en la formulación, implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas nacionales.

#### **Metas de corto plazo (2016)**

- Implementar equipo de alto nivel de la PCM, encargado temporalmente de formular e iniciar la reforma en coordinación con la SD.
- Lograr acuerdos con actores clave acerca de los alcances de la reforma y su papel en la nueva institucionalidad (gremios de Gobiernos subnacionales, MEF, Congreso).
- Crear la Cidir, diseñar y aprobar su reglamento.
- Crear el CCI, diseñar y aprobar su reglamento.
- Crear la AND sobre la base de la SD, diseñar y aprobar su reglamento como OTE, que incorpore mecanismos que permitan el veto en materia de descentralización ante otras entidades con las que pueda cruzar funciones.
- Iniciar funcionamiento de nueva institucionalidad de CCI-Cidir-AND en modo piloto.
- Establecer vínculos permanentes de nueva institucionalidad con comisiones intergubernamentales en los sectores.

#### **Metas de mediano plazo (2016-2018)**

- Lograr pleno funcionamiento del CCI, la Cidir y la AND según se establece en sus respectivos reglamentos, y de manera articulada.
- Regularizar periodicidad de sesiones normales de la CCI (Asamblea y CC) y Cidir.
- Iniciar reuniones temáticas del CCI, al menos una en cada tema prioritario.
- Mantener relación fluida entre la AND y el MEF, enlace permanente con niveles operativos del MEF.
- Mantener relación fluida entre la AND y el Congreso, enlace permanente con la Comisión de Descentralización (CD).
- Implementar mecanismos de seguimiento concertado de los acuerdos de políticas logrados en el CCI.
- Diseñar y aprobar plan para ampliar gradualmente la Asamblea del CCI.
- Relación fluida y clara delimitación de funciones entre entidades a cargo de asuntos de función pública, incluyendo AND, SGP, Servir y Ceplan. Esto dependerá del directorio de la AND.
- Diseñar e implementar nuevo sistema integrado de información para toma de decisiones en el marco de la descentralización, permitiendo el seguimiento concertado de avances en distintos planes locales (PDCL), regionales (PDCR), nacionales (Plan Bicentenario) y acuerdos globales (Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–), y facilitando la articulación de esfuerzos involucrando a las CI.
- Diseñar e implementar estrategia de comunicación e incidencia desde la AND para difundir masivamente las novedades en el proceso y los beneficios de las reformas, pero también en general los beneficios y las potencialidades de la descentralización, así como los derechos y las responsabilidades de la ciudadanía como sujetos activos en este proceso democrático. Considerar conveniencia de consultas ciudadanas en estos temas.

#### **Metas de largo plazo (2016-2021)**

- Regularmente alinear e implementar políticas nacionales concertadas entre niveles de gobierno gracias a la nueva institucionalidad.
- Involucrar también a la sociedad civil organizada en procesos de seguimiento concertado y rendición de cuentas del CCI.



- Mantener alineadas las iniciativas de políticas del Consejo de Ministros (CM) y de la Cidir, en particular a los acuerdos concertados intergubernamentales del CCI.
- Expandir representatividad en Asamblea del CCI de gobiernos locales (por tipos de municipios, incluyendo rurales y de frontera) e incluir como observadores a representantes de la sociedad civil organizada (nivel nacional).
- Sistema de información sobre el desarrollo descentralizado plenamente operativo alimenta la toma de decisiones en todo nivel de gobierno.
- Lecciones sistematizadas sobre funcionamiento del CCI son gradualmente aplicadas para fortalecer la coordinación y concertación a nivel regional y municipal.

#### **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 anticorrupción, 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 que permitirá su viabilidad.

#### **Metas de corto plazo (2016)**

- Contar con un plan piloto (2016-2017) de descentralización, concertado en la Cidir y el CCI, a cargo de la nueva institucionalidad para la conducción, sobre la base de la agenda prioritaria de la descentralización política, administrativa y fiscal, así como la promoción de la integración regional desde el Estado.

#### **Metas de mediano plazo (2016-2018)**

- Aprobar programa de medidas para apoyar la nueva agenda temática en la agenda política prioritaria, completando los ejes ya incluidos en el plan piloto.
- Diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento concertado para el plan de mediano plazo, así como un sistema de información que le dará sustento.
- La AND reporta regularmente al CCI-Cidir acerca de los avances en el plan piloto.
- El CCI emite alertas y recomendaciones regularmente y de manera oportuna para enfrentar desafíos en la implementación del plan piloto.
- Diseñar y aprobar el Plan Nacional de Descentralización (PND) al 2021, incluyendo indicadores de impacto del proceso en el desarrollo descentralizado y gobernabilidad democrática.

#### **Metas de largo plazo (2016-2021)**

- Implementar exitosamente y realizar seguimiento concertado del PND al 2021, incluyendo agenda prioritaria en las dimensiones política, administrativa y fiscal, integración regional, y los aportes a la agenda temática de la descentralización.

- Consolidar el seguimiento concertado (sobre la base de un sistema de información y mecanismos participativos) y evaluar aportes desde el CCI al logro de planes nacionales y políticas en temas prioritarios.
- CCI-Cidir-AND regularmente formulan e implementan medidas para atender oportunamente desafíos emergentes y situaciones críticas en el proceso.

## 6. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REINGENIERÍA

En esta sección se identifican las barreras previstas para las reformas requeridas en la reingeniería de la conducción del proceso de descentralización del Estado, así como en la agenda prioritaria identificada para el proceso. Se incluye en el análisis tanto a actores internos como externos al Estado.

### **Barreras a la reingeniería institucional: Gobierno central**

En el Gobierno central se espera que la principal oposición a una reingeniería de la conducción del proceso venga de parte de los actores que tienen actualmente mayor incidencia en la toma de decisiones sobre políticas y recursos para el proceso. Esto se refiere, básicamente, al MEF y a la misma PCM y entidades adscritas a esta. Sin embargo, en general todos los sectores pueden tener reparos y potencialmente poner obstáculos a los avances si perciben que su autoridad será limitada en un nuevo arreglo institucional que pone mayor énfasis en el diálogo y la concertación intergubernamentales.

Es clave por ello hacer notar desde el inicio del nuevo gobierno que la descentralización será una alta prioridad para la Presidencia de la República. Asimismo, se debe involucrar desde los primeros días a estos actores (MEF, PCM) en un diálogo de alto nivel para absolver cualquier duda al respecto de las implicancias de los cambios, así como recoger e integrar sus aportes al proceso y las estrategias de implementación, siempre que no comprometan cambios en los objetivos fundamentales de la reingeniería. Es importante también transmitir claramente que tanto las entidades de la PCM como el MEF seguirán teniendo papeles clave en la nueva institucionalidad. En el caso de las entidades adscritas a la PCM, como la SGP, es especialmente importante involucrarlas desde el arranque en un diálogo acerca de cómo delimitar más claramente sus funciones de aquellas de la nueva institucionalidad, y de cómo propiciar una relación sinérgica en el marco de esta, una vez instalada.

Instalada la nueva institucionalidad, un gran reto es lograr que la nueva Cidir sesione regularmente y que sus acuerdos sean monitoreados y cumplidos, superando las experiencias negativas al respecto de las comisiones permanentes existentes: la CIAS, que ha tenido marcadas intermitencias en su funcionamiento en las últimas décadas, y la Ciaef, que no ha sesionado en los últimos gobiernos. La falta de tiempo, y a veces de voluntad, de los ministros y de la PCM pueden contribuir a estas limitaciones, pero para superarlas es clave una SD empoderada (AND), con mayor autonomía y que se desempeñe como una secretaria técnica particularmente activa, y también diseñar y aprobar un reglamento conducente al funcionamiento regular de la Cidir y al seguimiento y cumplimiento de acuerdos, incluyendo aquellos establecidos en el marco del CCI.

#### **Barreras a la reingeniería institucional: Gobiernos subnacionales**

En el caso de los Gobiernos subnacionales, representados por la ANGR, la AMPE y la Remurpe, en años recientes han fortalecido significativamente su coordinación intergubernamental y han articulado sus intereses frente a los actores nacionales a través de la Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados. Esto puede ser una ventaja y también un gran desafío.

Es clave el diálogo con estos actores para que puedan aceptar participar de un arreglo institucional donde, en pos de lograr la viabilidad política por el lado del Ejecutivo, no se busca que los acuerdos sean vinculantes por ley. En este sentido, es crucial poder transmitir efectivamente los beneficios y las limitaciones de un esquema de concertación y seguimiento de acuerdos de políticas, que trasciende lo meramente consultivo pero puede no tener el peso que estas entidades idealmente han buscado en el último lustro a nivel de un espacio como el CCI. Asimismo, es importante generar la confianza en que, efectivamente, partiendo de una representación paritaria entre Gobierno central y Gobiernos subnacionales, gradualmente se ampliará la representatividad de los Gobiernos subnacionales en el CCI (Asamblea y CC), a medida que vaya consolidándose el funcionamiento de la nueva institucionalidad de conducción.

#### **Barreras a la implementación de la agenda política prioritaria**

Para empezar a implementar las medidas de la agenda política prioritaria también se prevé algunos obstáculos significativos, especialmente en la agenda pendiente del proceso. Estos varían según la dimensión del proceso abordada. Por ejemplo, para hacer viable la reforma pendiente en la dimensión política es clave el diálogo y la negociación con los partidos políticos y movimientos regionales, así como con sus representantes legislativos, ya que naturalmente tenderán a oponerse a cambios en las reglas de juego que les permitieron acceder al poder.

En la dimensión administrativa, los ministerios mismos podrían oponerse a una mayor interacción intergubernamental al interior de los sectores a su cargo, ya que estos procesos pueden revelar una mala concepción y baja calidad de los servicios prestados como resultado. Sin embargo, al inicio de un nuevo gobierno, con nuevas autoridades sectoriales asumiendo funciones, será menor este riesgo. La mayor barrera probablemente será la disponibilidad de recursos financieros y humanos para empezar a identificar, desde la nueva institucionalidad y desde cada ministerio, los desafíos en todos los sectores, y tomar medidas para mejorar las capacidades de entrega de servicios de calidad.

En la dimensión fiscal, mientras tanto, está pendiente mejorar las reglas de distribución para alcanzar esquemas de financiamiento que permitan más previsibilidad y sostenibilidad en los recursos, así como que otorguen mayor autonomía a los Gobiernos subnacionales. Asimismo, en los temas de integración regional es también clave el papel del MEF en poner a disposición de los actores subnacionales incentivos para promover la creación de mancomunidades y otros instrumentos que permitan alinear la gestión pública territorial con los procesos de integración y descentralización económica. Por un lado, para alcanzar resultados en estos asuntos, se requerirá de ardua negociación y diálogo técnico con el MEF, y es clave que la nueva AND esté en condiciones de verificar y fortalecer la sustentación técnica de cualquier propuesta de cambio antes de que entre en discusión en el CCI o la Cidir. Por otro lado, probablemente

será necesario el involucramiento directo de la Presidencia de la República y de la Presidencia del Consejo de Ministros para hacer viable que el MEF se sienta a dialogar y negociar sobre propuestas de cambio.

## **7. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PROPUESTA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS**

Existen dos **condiciones de éxito** que son clave para esta propuesta de reingeniería. La primera es que desde la Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros haya apoyo y un compromiso con el fortalecimiento de la descentralización, y que este sea manifiesto incluso más allá de los primeros meses del nuevo gobierno. En segundo lugar, la reingeniería de la conducción de la descentralización no puede ser una iniciativa aislada en las altas esferas del Ejecutivo. Por el contrario, debe ser parte de una visión y un proyecto más amplios de reforma del Estado, impulsado por la PCM y con el apoyo de las distintas entidades responsables de mejorar la función pública, incluyendo no solo a diferentes secretarías y organismos pertinentes adscritos a la PCM, sino también al MEF y al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), entre otros. Asimismo, debe contar con el apoyo del Congreso de la República y de la Contraloría General de la República.

Asumiendo que se cuenta con dichas condiciones de éxito, las **estrategias y alianzas** son elementos fundamentales para hacer viable no solo la reingeniería propuesta en este documento, sino el proceso mismo de descentralización en el largo plazo. En particular, la situación reciente de deterioro del apoyo ciudadano y político a la descentralización exige de particular atención y de acciones para recuperar el impulso que tuvo el proceso desde la sociedad civil en sus inicios. Al mismo tiempo, no solo es necesario mirar “hacia abajo” de manera estratégica –del Estado a la sociedad civil organizada y movimientos políticos– para renovar las alianzas, sino también establecer estrategias para involucrar en las reformas tanto a los actores públicos que han tenido mayor poder de decisión en la descentralización como a aquellos con mayor interés en fortalecer la descentralización, integrando en lo posible sus aportes y minimizando sus resistencias al nuevo diseño institucional.

Los primeros meses de gobierno serán cruciales para asegurar el apoyo de los actores más poderosos en el Ejecutivo, así como de los representantes principales de los Gobiernos subnacionales. En este sentido, es necesario que el **equipo de trabajo temporal** responsable de iniciar la reingeniería en el primer año sea realmente experimentado políticamente, técnicamente solvente, con clara vocación de reforma y de alto nivel y credibilidad, y esté liderado y empoderado por el presidente del Consejo de Ministros. Teniendo en cuenta que este equipo deberá atender varios frentes simultáneamente, en términos de diálogo y negociaciones informales, no podrá ser un equipo muy pequeño y deberá contar con recursos significativos y flexibilidad para cubrir viajes, reuniones, presentaciones y otras actividades en un periodo corto. El apoyo de la cooperación internacional podría ser importante para hacer esto viable.

De acuerdo con esta mirada estratégica para viabilizar el proceso, la reingeniería requiere, en una primera etapa, de **procesos informales de diálogo y negociación** (sin crear nuevos espacios insti-

tucionalizados o marcos normativos) con los actores clave en el Ejecutivo y Legislativo, los cuales estarían principalmente a cargo del equipo de trabajo de alto nivel encabezado por el presidente del Consejo de Ministros. Estos permitirán asegurar el apoyo de actores clave como el MEF (que es crucial tanto para la reingeniería de la conducción como para avanzar en la agenda prioritaria), los Ministerios sociales, y la Comisión de Descentralización del Congreso de la República (clave para facilitar la aprobación de los cambios necesarios para la Cidir y la creación del OTE), así como las entidades adscritas a la PCM.

Similares procesos deberán iniciarse en una primera etapa con los Gobiernos subnacionales, empezando por las instituciones representativas como la ANGR, la AMPE y la Remurpe a través de la Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados, pero con la posibilidad de iniciar procesos de diálogo con autoridades individuales o grupos de autoridades regionales y municipales.

Asimismo es importante transmitir a los actores subnacionales y no gubernamentales que, durante todo el periodo 2016-2021, se buscará hacer al proceso de conducción cada vez más inclusivo y participativo, ampliando la representatividad del CCI al incorporar gradualmente a toda la diversidad de gobiernos locales, así como incorporar como observadores a representantes de la sociedad civil organizada, en especial a aquellas organizaciones nacionales con una agenda de igualdad de género y de inclusión de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. Esto debe ser transmitido tanto en la etapa inicial de diálogo y negociaciones informales como en campañas de comunicación e incidencia a cargo de la SD y luego la AND.

En este sentido, desde el inicio la SD debe diseñar e implementar una estrategia de **comunicación e incidencia** que permita no solo informar, sino fortalecer el apoyo social y político a la descentralización. Como parte de esta estrategia realizará permanentemente campañas de incidencia mediática para difundir no solo las novedades y reformas, sino también los beneficios y las potencialidades de la descentralización, así como los derechos y las responsabilidades de la ciudadanía como sujetos activos en este proceso. Además de difusión e incidencia, la AND debe considerar la pertinencia de realizar consultas ciudadanas acerca de los planes de descentralización, incluyendo el plan piloto y primer Plan de Descentralización.

Más allá de los primeros pasos de formulación e implementación de la reingeniería, es preciso **asegurar el funcionamiento adecuado de la nueva institucionalidad**. Por ser una entidad nueva y que solo incluye a un estamento de la descentralización, la Cidir es la que puede requerir de mayor atención estratégica para asegurar su funcionamiento, particularmente que sesione de manera regular y cumpla los acuerdos establecidos por ella y por el CCI. Además del papel clave de una SD reformada para promover este funcionamiento adecuado, son importantes las reglas de operación de la Cidir. Se debe establecer un número mínimo de reuniones al año y una periodicidad mínima; por ejemplo, al menos tres reuniones al año y al menos una cada semestre. También se deben establecer funciones muy específicas, acordes con lo instituido en la LOPE, mecanismos de seguimiento de los acuerdos a cargo de la nueva AND, y hacer explícita la posibilidad de que la Cidir le encargue a grupos de viceministros la implementación de sus acuerdos.

## **8. HOJA DE RUTA**

### **Principales medidas para los primeros 100 días**

- Implementar un equipo de trabajo temporal y de alto nivel desde la PCM, liderado formalmente por el presidente del Consejo de Ministros, que durante un año se encargue de formular, programar y empezar a implementar las reformas, y actúe en coordinación con la SD (y luego la AND).
- Asimismo, el equipo de trabajo de alto nivel se encargará de los diálogos y las negociaciones informales con los actores clave para asegurar su apoyo e involucramiento en el nuevo impulso a la descentralización, y en particular a la nueva institucionalidad.
- Realizar reuniones con el MEF acerca de los alcances de la reforma y para lograr acuerdos preliminares sobre su papel en la misma.
- Realizar reuniones con la Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados (ANGR, AMPE, Remurpe) acerca de los alcances de la reforma y para lograr acuerdos preliminares sobre su papel en la misma.
- Realizar reuniones con la Comisión de Descentralización del Congreso para informar acerca de las reformas propuestas, lograr acuerdos y, en particular, dialogar sobre los cambios normativos que pueden involucrar al Congreso.
- Crear la Cidir mediante cambio en la LOPE, diseñar y aprobar el reglamento de la Cidir, que implica: estrategia para su puesta en funcionamiento y propuesta de reglamento, elaborada y compartida con actores clave.
- Diseñar y aprobar el reglamento del CCI, que implica: estrategia para su puesta en funcionamiento y propuesta de reglamento, elaborada y compartida con actores clave.
- Crear por ley nuevo OTE (AND, como versión fortalecida de la SD) y diseñar y aprobar reglamento de la AND, que implica: estrategia para su puesta en funcionamiento y propuesta de reglamento, elaborada y compartida con actores clave.

### **Principales medidas a completar en el primer año**

- Puesta en funcionamiento de la nueva institucionalidad del CCI-Cidir-AND, según se establezca en respectivos reglamentos, y de manera articulada.
- Nombrar representantes temporales del CCI (propuestos por la AND y aprobados en coordinación con cada Ministerio) en cada comisión intergubernamental operativa, e implementar estrategias para promover que se instituyan CI donde no estén activas.
- Tomar medidas para regularizar periodicidad de sesiones normales del CCI (Asamblea y CC) y la Cidir.
- Iniciar reuniones temáticas del CCI, al menos una en cada tema prioritario.
- Promover relación fluida de la AND con el MEF, designando un enlace permanente con los niveles operativos del MEF.
- Promover relación fluida de la AND con el Congreso, designando un enlace permanente con la Comisión de Descentralización.
- Diseñar e implementar mecanismo de seguimiento concertado y rendición de cuentas acerca de acuerdos en el CCI a cargo de la AND y la Mclcp, actualizando reglamento del CCI para reflejar acciones de seguimiento y rendición de cuentas.
- Diseñar y aprobar plan al 2021 para ampliar gradualmente la representatividad de la Asamblea del CCI.



- Promover una relación fluida y clara delimitación de funciones entre entidades a cargo de asuntos de función pública, incluyendo la AND, la SGP, Servir y el Ceplan, que también deben integrarse como miembros asesores al CCI.
- Formular, aprobar y empezar a implementar un plan piloto (2016-2017) de descentralización a cargo de la nueva institucionalidad para la conducción, sobre la base de la agenda prioritaria de la descentralización política, administrativa y fiscal, así como la promoción de la integración regional desde el Estado. En esta primera etapa, el diseño del plan estará a cargo del equipo de trabajo temporal de la PCM, pero su aprobación a cargo del CCI-Cidir como primera gran tarea de la nueva institucionalidad.
- Marco de seguimiento concertado con metas e indicadores y sistema de información operativo que permitan a la AND reportar regularmente al CCI-Cidir acerca de los avances en el plan piloto, y al CCI emitir alertas y recomendaciones para enfrentar desafíos en la implementación del plan. Asimismo, a través del CCI, los representantes de cada nivel de gobierno deberían reportar esos avances a sus respectivas autoridades gubernamentales (Presidencia, Congreso, gobernadores y alcaldes a través de sus organizaciones).
- Diseñar e implementar un nuevo sistema integrado de información para toma de decisiones en el marco de la descentralización, permitiendo el seguimiento concertado de avances en distintos planes locales, regionales, nacionales (Plan Bicentenario) y acuerdos globales (ODS), y facilitando la articulación de esfuerzos.
- Diseñar e implementar una estrategia de comunicación e incidencia desde la AND para difundir masivamente las novedades en el proceso y los beneficios de las reformas, pero en general también los beneficios y las potencialidades de la descentralización, así como los derechos y las responsabilidades de la ciudadanía como sujetos activos en este proceso democrático. Considerar conveniencia de realizar consultas ciudadanas sobre planes y medidas.

#### **Principales medidas a completar en cinco años**

- Ajustar reglamento del CCI para que el seguimiento concertado y la rendición de cuentas acerca del cumplimiento de políticas nacionales de descentralización involucre también a la sociedad civil organizada.
- Tomar medidas políticas y hacer ajustes a los respectivos reglamentos para alinear las propuestas y acciones de políticas de la Cidir a los acuerdos concertados intergubernamentales del CCI.
- Implementar plenamente la representatividad expandida del CCI (todos los tipos de municipios, incluyendo rurales y de frontera) y, como observadores con voz pero sin voto, a la sociedad civil organizada (nivel nacional).
- Terminar de implementar en el ámbito nacional un sistema de información sobre el desarrollo descentralizado que alimente la toma de decisiones en todo nivel de gobierno, que refleje un enfoque de gestión por resultados y que esté plenamente integrado con los sistemas de información sobre planificación estratégica, programación y ejecución presupuestal.
- Bajo liderazgo de la AND, aplicar lecciones sistematizadas sobre funcionamiento del CCI gradualmente para fortalecer la coordinación y concertación en los ámbitos regional y municipal.

- Diseño y aprobación del primer plan nacional de descentralización (PND) 2018-2021, incluyendo metas e indicadores de impacto del proceso en el desarrollo descentralizado y la gobernabilidad democrática. El diseño del plan y del marco para su seguimiento concertado estará a cargo de la AND, incluyendo aspectos de la agenda prioritaria y agenda temática. El plan será discutido y consensuado por el CCI, y este acuerdo, traducido en aprobación legal por el Consejo de Ministros, será resultado de propuestas de la Cidir con el apoyo técnico de la AND.
- Implementar y hacer seguimiento concertado del plan nacional de descentralización al 2021, así como rendición de cuentas a la sociedad civil.
- Hacer seguimiento y evaluación de aportes del PND al logro de planes nacionales de desarrollo y políticas en temas prioritarios, así como aportes al cumplimiento de compromisos internacionales de desarrollo (especialmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– al 2030).

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ALCALDE, Gonzalo**  
2009 *Administrative Reforms in Peru, 2003-2006: Decentralization in Name Only?* Tesis aprobada para obtener el grado de PhD The University of Texas at Austin. Disponible en: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/29544/alcaldeg12253.pdf?sequence=2>
- **AMES, Rolando; Álvaro BARNECHEA y Raúl MOLINA (editores)**  
2015 *Perspectivas sobre la descentralización y su futuro: Diálogos en la PUCP*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **ARAGÓN, Jorge y Edgardo CRUZADO**  
2013 «La construcción de la descentralización fiscal en el Perú». En: (Revesz, Bruno ed.) *Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Lima: IEP-Cipca.
- **ARIAS, Luis Alberto**  
2011 *Política tributaria para el 2011-2016*. Lima: CIES e INDE Consultores.
- **ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES**  
2014 *Perú: La descentralización fiscal como urgencia. Argumentos elementales y agenda para avanzar en la reforma* (Presentación de diapositivas disponible en el sitio web de la ANGR). Lima: ANGR.  
2015 *Los Gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR.
- **BALLÓN, Eduardo**  
2014 *La recentralización del presupuesto y del canon minero* (Presentación en diapositivas disponible en el sitio web de la ANGR). Lima: ANGR y Grupo Propuesta Ciudadana.
- **CASAS, Carlos**  
2009 *Propuestas para avanzar en la descentralización fiscal en el Perú*. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ, Programa de Gobernabilidad e Inclusión.
- **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
2015 *Evaluación del Proceso de Descentralización 2014-2015*. Lima: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**  
1993 Artículo N.º43; Artículo N.º 188. Disponible en: [spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-constitucion.htm&vid=Ciclope:CLPdemo](http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=default-constitucion.htm&vid=Ciclope:CLPdemo)
- **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y APOYO CONSULTORÍA**  
2014 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: PNUD-GIZ-Contraloría General de la República. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>
- **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**  
2009 «Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos regionales». En *Serie Informes Defensoriales, Informe N.º 141*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- **DIARIO EL PERUANO**  
2014 «Ley N.º 30230 que establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País». En *El Peruano (sábado 12 de julio)*. Disponible en: [http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/LEY\\_30230\\_12072014/LEY30230.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/LEY_30230_12072014/LEY30230.pdf)
- **GROMPONE, Romeo; Raúl HERNÁNDEZ ASENSIO y Ludwig HUBER**  
2008 *El ejercicio de Gobierno local en los ámbitos rurales*. Lima: IEP.
- **GUIBERT, Yamilé y Paula MUÑOZ**  
2014 «Mujeres y política en las elecciones regionales y municipales, 2002-2014». En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 5. Diciembre 2014. Disponible en: <http://www.revistargumentos.org.pe/mujeresypolitica.html> ISSN 2076-7722
- **MELÉNDEZ, Carlos**  
2005 «Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual». En *Vich, Víctor ed. El Estado está de vuelta*. Lima: IEP.
- **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL Y SISTEMA DE NACIONES UNIDAS**  
2014 *¿Qué futuro queremos para el Perú y el mundo? Segunda consulta nacional sobre la agenda de desarrollo post 2015: Monitoreo participativo para la rendición de cuentas*. Lima: Midis.
- **MUÑOZ CHIRINOS, Paula**  
2014 «Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia». *Serie: Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización*. Lima: CIUP.
- **NEYRA, Gonzalo**  
2011 *Propuestas para la Política Nacional de Desarrollo Regional en el Perú*. Lima: CIES-CICA.
- **PAJUELO TEVES, Ramón**  
2009 «No hay ley para nosotros». En *Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: El caso de Ilave*. Lima: IEP-SER-Projur.
- **PROGRAMA PRO DESCENTRALIZACIÓN**  
2015 *Informe anual sobre el Estado del proceso de descentralización 2014*. Lima: Usaid.
- **REMY, María Isabel**  
2005 «Participación por iniciativa: El espacio de la democracia directa». En *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP.  
2010 «El asedio desde los márgenes: Entre la multiplicidad de conflictos locales y la lenta formación de nuevos movimientos sociales en el Perú». En *Tanaka, Martín y Francine Jacome*

eds. *Desafíos de la gobernabilidad democrática*. Lima: IEP-IDRC-Inves.

2013 «Descentralización y gestión territorial en el Perú». En Revesz, Bruno ed. *Miradas Cruzadas: Políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Lima: IEP-Cipca.

- **REVESZ, Bruno**

2013 «Descentralización: la reforma inconclusa, una mirada retrospectiva». En Revesz, Bruno ed. *Miradas Cruzadas: Políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Lima: IEP-Cipca.

- **RONDINELLI, Dennis**

1981 «Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries». *International Review of Administrative Sciences*, vol. 47, n.º 2 1981: 133-145.

- **SANTA CRUZ, Francisco**

2007 *La regionalización y el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Disponible en: [http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cuaderno\\_descentralista\\_21.pdf](http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cuaderno_descentralista_21.pdf)

- **SCHNEIDER, Aaron**

2003 «Decentralization: Conceptualization and Measurement». En *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, n.º 3 2003: 32-56.

- **SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN**

2012 *Plan Nacional de Descentralización 2012-2016*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

- **SILVA, Iván**

2005 «Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina». En *Revista de la Cepal*, n.º 85, pp. 81-100. Santiago de Chile.

- **TRIVELLI, Carolina**

2002 «¿Somos o no descentralistas?: análisis de una encuesta de opinión en el Perú». En *Documento de Trabajo N.º 124*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- **ZAVALETA, Mauricio**

2014 *Coaliciones de independientes*. Lima: IEP

## 10. ANEXOS

### ANEXO 1: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL, POR DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

#### Descentralización política

La **descentralización política** busca proporcionar más poder en la toma de decisiones públicas a los ciudadanos y a sus representantes electos a niveles regional y local, y busca fortalecer tanto la democracia representativa como la participativa. Los indicadores más pertinentes de la descentralización política son las elecciones municipales (que se realizan de manera ininterrumpida en las provincias y los distritos del Perú desde 1980) y regionales. En este sentido, la descentralización política fue la primera dimensión en hacerse efectiva en el proceso iniciado en el 2002, con la elección de Gobiernos regionales en los departamentos existentes, incluso antes de definir claramente las competencias y los recursos por transferir a estas nuevas autoridades.

Destacan cuatro grandes conjuntos de desafíos para consolidar la dimensión política:

1. Problemas relacionados con la estructura de los Gobiernos regionales, su representatividad y con los controles y contrapesos existentes en cada gobierno. En particular, los consejos regionales no han funcionado como efectivo control político ni contraparte de la rama ejecutiva (Contraloría General de la República 2014), así como tampoco hubo la suficiente presencia de la Contraloría General de la República en los ámbitos subnacionales, ni suficiente autonomía en su financiamiento con respecto a los Gobiernos descentralizados.
2. Falencias en el diseño de los mecanismos de democracia participativa y democracia directa. Estos son valiosos por sí mismos para fortalecer la democracia y empoderar a la sociedad civil, pero también aparecen como relevantes para manejar mejor la conflictividad social y la corrupción. Desde que se iniciara el proceso de descentralización, esta ha involucrado tres grandes mecanismos participativos: presupuestos participativos (PP), planes de desarrollo concertados regionales y locales (PDC) y los consejos de coordinación regionales y locales (CC). Los problemas transversales a estos mecanismos giran en torno a la articulación entre ellos (especialmente entre el planeamiento y los presupuestos, implementación y seguimiento); el marco normativo excesivamente rígido que sigue vigente y restringe el acceso de la sociedad civil organizada; la dependencia de su implementación de la discrecionalidad de las autoridades; la baja representatividad y legitimidad de los dirigentes involucrados y la persistencia de problemas de baja asistencia (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y Sistema de Naciones Unidas 2015; Grompone 2008; Revesz 2013; Contraloría General de la República 2014 y Congreso de la República 2015).
3. Problemas relacionados con la articulación entre la política subnacional y la política nacional, y sus implicancias para los procesos de políticas públicas. Este tipo de problemas apuntan a soluciones relacionadas con la reforma política que sigue pendiente en el Congreso de la República. Un primer punto clave para entender la situación actual es la poca o nula articulación entre los actores políticos subnacionales

y nacionales y sus propuestas de políticas públicas, así como la relativamente poca coordinación entre las autoridades de estos niveles. Destaca la fragilidad de los partidos políticos nacionales en los ámbitos regionales y la desarticulación de sus agendas con respecto a las demandas subnacionales y a los movimientos políticos regionales.

4. Finalmente, persiste una notable brecha de género en la participación de las mujeres en política subnacional. Aunque esta ha mejorado a raíz de la implementación de cuotas de género en 1997 –traduciéndose no solo en mayor cantidad de candidaturas,<sup>8</sup> sino también en un tímido avance en la elección de cargos para los concejos municipales y regionales–,<sup>9</sup> los avances en la participación de la mujer se concentran en el ámbito legislativo municipal, mientras que las brechas siguen casi sin mejoras en los cargos ejecutivos subnacionales, donde no se ha aplicado cuota (Guibert y Muñoz 2015: 50-51).<sup>10</sup>

### **Descentralización administrativa**

El objetivo de la **descentralización administrativa** es redistribuir la autoridad, la responsabilidad y los recursos financieros para la prestación de servicios públicos entre los distintos niveles de gobierno (Schneider 2003). Sin embargo, esta redistribución puede realizarse de distintas maneras; una tipología ampliamente utilizada, originalmente propuesta por Rondinelli (1981), identifica tres modalidades de descentralización administrativa: desconcentración (la forma más común y limitada de la descentralización), delegación (donde se transfiere a instituciones que siguen siendo responsables ante el Gobierno central) y devolución (cesión de funciones y recursos sectoriales a los Gobiernos subnacionales autónomos). En todas se espera que los Gobiernos descentralizados ofrezcan servicios con igual o mejor calidad que el Gobierno central. En el marco legal para la descentralización peruana no se establece la devolución como un objetivo final, sino la delegación; por ello, definir, dirigir, regular y administrar las políticas nacionales y sectoriales es una competencia exclusiva del Gobierno central.

Los principales conjuntos de desafíos para consolidar la descentralización administrativa son:

1. Las transferencias fueron completadas sin estar acompañadas de medidas para asegurar la calidad de los servicios prestados. Al 2014 se había transferido el 92,8% de las competencias previstas en sectores sociales, productivos y de infraestructura a los Gobiernos regionales. Si bien han cargado de nuevas responsabilidades a los actores subnacionales, no vinieron de la mano de una evaluación rigurosa de los recursos necesarios para que cada Gobierno asuma las nuevas funciones, de un programa de certificación y de capacitación

<sup>8</sup> Según cifras de Guibert y Muñoz (2014), entre el 2002-2014 el porcentaje de candidatas a regiduría provincial aumentó del 38,7% al 42,6% y el porcentaje de candidatas a las regidurías distritales incrementó del 41% al 43,9%.

<sup>9</sup> Según cifras de Guibert y Muñoz (2014), entre el 2002-2010 el porcentaje de regidoras provinciales electas aumentó tímidamente del 23,3% al 23,9%, mientras que el porcentaje de regidoras distritales electas pasó del 26,7% al 28%.

<sup>10</sup> Como muestra podemos ver que para el 2010 el porcentaje de candidatas al cargo de regiduría provincial y distrital era de 41,9% y 43,1%, respectivamente. Para el mismo año, el porcentaje de candidatas electas para regidoras provinciales y distritales era de 23,9% y 28%. Estas cifras se reducen drásticamente cuando analizamos los cargos ejecutivos dentro de las instancias subnacionales. Para el 2010, el porcentaje de candidatas a la presidencia regional, alcaldía provincial y distrital llegaba tan solo al 4,1%, 6,3% y 6,7%, respectivamente. Asimismo, para el mismo año, el porcentaje de candidatas electas para los cargos de presidente regional, alcalde provincial y distrital llegaron a las alarmantes cifras de 0%, 4,6% y 3,6%, respectivamente.



a la medida de cada Gobierno, ni de un esquema para el seguimiento y la evaluación permanentes de la calidad de los servicios ofrecidos tras la transferencia. Se trató de un proceso formalista sin los recursos humanos y financieros para el cumplimiento cabal de las funciones otorgadas, no existiendo ninguna idea acerca de los costos ni de las acciones de coordinación y planificación intergubernamentales que implicarían implementarlo. Queda claro que no se ha seguido un proceso por etapas definidas, progresivo y acorde a los criterios de subsidiariedad, concurrencia y capacidad,<sup>11</sup> tal y como se estableció en la Ley de Bases (Contraloría General de la República 2014; Congreso de la República 2015).

2. Ha surgido una desconexión entre el proceso de transferencia de funciones y el proceso de modernización del Estado. Al respecto, se destaca la falta de un marco de desarrollo de capacidades orientado sobre un objetivo común y la ausencia de un ente rector para este fin. Actualmente existen tres organizaciones que comparten funciones y compiten entre sí en las tareas de modernización de la gestión pública (desarrollo de capacidades y simplificación administrativa) y la delimitación de funciones sin una rectoría clara: la Secretaría de Descentralización (SD), Servir y la Secretaría de Gestión Pública (SGP).
3. A pesar las transferencias completadas, aún no hay una clara delimitación de funciones de cada nivel del Estado. Hasta la fecha, el Estado ha sido incapaz de delimitar competencias y distribuir funciones a las entidades en los tres niveles de gobierno de manera clara y ordenada. La Ley de Bases de la Descentralización, como las leyes orgánicas de los Gobiernos locales y regionales, fueron muy poco claras en definir las competencias compartidas entre niveles de gobierno e incluso agregaron incongruencias y superposiciones entre ellos. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), aprobada tardíamente en el 2007, dejó pendiente la especificación de los ámbitos de competencia compartida a las leyes de organización y funciones (LOF) de los ministerios, aprobadas por ellos mismos. Hoy en día el proceso de elaboración de las matrices de delimitación de funciones y de las LOF está incompleto (Revesz 2013; Prodes 2015; CGR 2014 y Congreso de la República 2015).
4. Faltan fortalecer los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamentales. Los estudios acerca de los mecanismos de coordinación en el proceso de descentralización se refieren a tres ámbitos de articulación fundamentales. En primer lugar, los mecanismos de conducción del proceso. En segundo lugar se encuentran las grandes instancias de diálogo y coordinación, dentro de los que se hallan el Consejo de Coordinación Intergubernamental,<sup>12</sup> aún sin implementar, y las diferentes organizaciones representativas de los Gobiernos subnacionales. Finalmente, se encuentra el ámbito de la articulación intergubernamental en los sectores. A través de la última década esta coordinación se

---

<sup>11</sup> Al respecto, es importante mencionar que un hito negativo en el proceso de transferencia de funciones administrativas sucedió en el 2007 con el denominado “shock descentralizador”, implementado por el presidente Alan García. En la práctica, esta iniciativa flexibilizó los requisitos de transferencia (llegando a transferir incluso tan solo a través de la firma de compromisos de capacitación futura) y aceleró el procedimiento de tal manera que cortó toda oportunidad de planificar plazos y etapas (Contraloría General de la República 2014).

<sup>12</sup> Según su reglamento original, el CCI debía contar con la participación de representantes de los Gobiernos locales, voceros de los Gobiernos regionales, la PCM, el Ceplan, los alcaldes de Lima y del Callao y los demás ministros de Estado.

ha llevado a cabo a través de dos instrumentos: las comisiones intergubernamentales y la promulgación de leyes de rectoría en los sistemas funcionales y administrativos del Estado.<sup>13</sup> Por un lado, existen dificultades para poder articular políticas sectoriales con políticas territoriales vinculando los objetivos de los diferentes documentos de gestión (planes de desarrollo concertado, planes operativos institucionales, etc.). Por otro lado, existen falencias para incluir e involucrar a diversos actores en el planeamiento concertado acerca de las necesidades de desarrollo y los recursos necesarios para superarlos.

5. Finalmente, como destaca Prodes (2014), hay varios puntos clave que quedan pendientes para acercar la reforma de descentralización administrativa hacia una mayor igualdad de oportunidades. El primer punto está vinculado a las brechas –de género, étnicas, etc.– que subsisten en acceso a servicios y desigualdad de ingresos. El segundo punto se relaciona con las acciones de promoción de la igualdad de oportunidades dentro de los Gobiernos subnacionales. Al finalizar el 2014, 10 regiones no contaban con su plan de igualdad de oportunidades (PRIO) o su plan regional de igualdad de género (PRIG) aprobados. El tercer punto se vincula a la inclusión de las mujeres en los cargos directivos de las entidades regionales (gerencias, direcciones, etc.): al finalizar el 2014, el 81% de los puestos directivos disponibles en las regiones estaban ocupados por hombres. El cuarto punto pendiente se vincula a las acciones de capacitación de los funcionarios regionales en enfoque de género, con los planes de desarrollo de personas como herramienta fundamental en la que se debe integrar esta capacitación.

### **Descentralización fiscal**

A través de la **descentralización fiscal** los Gobiernos centrales ceden recursos y autoridad fiscal a las entidades subnacionales, permitiendo una mayor autonomía en el financiamiento de los bienes y servicios que ofrecen. Esto se puede lograr mediante transferencias intergubernamentales, la autofinanciación de los servicios a través de la fijación de tasas, el aumento de los ingresos por medio de impuestos, o el endeudamiento subnacional. En todo caso, cada Gobierno subnacional debe llegar a un balance entre sus gastos de inversión y funcionamiento, por un lado, y los recursos provenientes de las fuentes mencionadas.

Desde el 2002, los presupuestos subnacionales han crecido, pero persiste un modelo de financiamiento público caracterizado por la dependencia regional y municipal de transferencias desde el Gobierno central, principalmente a través de recursos ordinarios<sup>14</sup> y recursos determinados.<sup>15</sup> Por ahora las reglas del proceso no apuntan a una situación de verdadera autonomía y sostenibilidad fiscal a nivel subnacional, sino, en el mejor de los casos, de mayor control sobre el uso de los recursos transferidos.

---

<sup>13</sup> Los sistemas funcionales involucran políticas sectoriales articuladas por un ministerio específico, mientras que los sistemas administrativos involucran políticas de corte transversal para todos los sectores y niveles de gobierno, encaminadas a mejorar la calidad de los recursos disponibles (presupuesto, contabilidad, tesorería, etc.).

<sup>14</sup> Los recursos ordinarios constituyen ingresos del tesoro público provenientes de la recaudación tributaria nacional y otros conceptos que constituyen fuentes de financiamiento de las actividades del sector público.

<sup>15</sup> Los recursos determinados agrupan los distintos fondos de transferencias como el canon, el Foncomun, la renta de aduana, el Vaso de Leche, entre otros.

Hay una importante diferencia en la estructura de las fuentes de financiamiento de los Gobiernos regionales y locales. En el primer caso, es fuertemente dependiente de recursos ordinarios y, por lo tanto, sujeto a la discrecionalidad de las asignaciones del nivel nacional incluso en el transcurso del año. En total, el 97% del gasto público realizado entre el 2007 y 2012 por los Gobiernos regionales provenía de transferencias. En el segundo caso, si bien hay gran heterogeneidad entre municipios, en el agregado hay un mayor peso de fuentes determinadas por ley (canon minero y Foncomun, principalmente), con reglas claras y menos expuestas a la discrecionalidad del Gobierno nacional, pero con significativas fluctuaciones en el tiempo en el caso de los más cuantiosos (canon, sobrecanon, regalías). Los ingresos por impuestos y tasas directamente recaudadas en este nivel representan solo hasta el 13% de su gasto en el periodo 2007-2012 (Aragón y Cruzado 2013), y un reducido número de municipios tiene una base tributaria significativa.

En términos absolutos, el gasto de los Gobiernos subnacionales se ha más que duplicado durante los últimos nueve años:<sup>16</sup> entre 2007 y 2015 los Gobiernos regionales y locales pasaron de tener una asignación de S/.17.000 millones a una de 35.248 millones (cálculo sobre la base del PIA).<sup>17</sup> Pero en términos relativos, podemos notar que la participación de los Gobiernos subnacionales en el presupuesto nacional (sobre la base del Presupuesto Institucional de Apertura –PIA–) se ha mantenido alrededor del 30% del presupuesto nacional entre 2007 y 2015.<sup>18</sup> Dentro de esta asignación, los Gobiernos regionales (16% del PIA durante 2007-2015) han recibido ligeramente más recursos que los locales (14,4%).<sup>19</sup>

El actual esquema redistributivo presenta tres grandes problemas para la consolidación de los Gobiernos subnacionales como planificadores y conductores del desarrollo en sus respectivos territorios, con capacidad de iniciativa en políticas para desarrollar sus circunscripciones:

1. Falta de autonomía. Los recursos ordinarios no cuentan con una regla de asignación establecida que premie la eficiencia administrativa o la mayor recaudación y, cuando no son ejecutados en su totalidad, revierten al Gobierno nacional. Los recursos determinados, en cambio, se mantienen como propiedad de los Gobiernos subnacionales, pero tienen restricciones en su ejecución que son establecidas desde el centro; el canon minero específicamente está condicionado a gastos de capital, y en menor medida al mantenimiento de estructura y estudios de preinversión.
2. Imprevisibilidad. La discrecionalidad del Gobierno central es un elemento que genera imprevisibilidad, pero también la importancia del canon como medio de financiamiento de los Gobiernos subnacionales en la última década. No es una fuente sostenible de recursos

<sup>16</sup> Solamente se cuenta con información detallada sobre el gasto de los gobiernos locales a partir del año 2007.

<sup>17</sup> Si hacemos el mismo cálculo sobre la base del PIM, tenemos la misma tendencia, viendo que la asignación se duplica desde S/.25.286 millones en 2007 a S/.54.990 millones en 2015. Es importante destacar que en esta sección realizamos los cálculos sobre la base del PIA, ya que se trata de la base presupuestal más predecible que tienen los Gobiernos subnacionales y es, efectivamente, la base sobre la que planifican de la manera más realista sus gastos durante el año. Por su parte, las transferencias que conforman el PIM se transfieren, por lo general, en la segunda mitad del año y de acuerdo a los criterios establecidos por el MEF.

<sup>18</sup> Si realizamos el cálculo sobre la base del PIM, vemos que la participación de los Gobiernos subnacionales aumenta al 41%.

<sup>19</sup> Esta proporción se invierte si lo vemos desde la perspectiva del PIM. Bajo ese criterio, entre 2007-2015 los gobiernos locales representaron el 22% del presupuesto, y las regiones, el 19%.

por su dependencia de los precios internacionales de los *commodities* y la falta de algún fondo que permita mitigar los efectos de drásticas reducciones debido a cambios en el ciclo económico global. Por ejemplo, solo entre 2014 y 2015 el canon minero y petrolero se redujo de S/.2.979 millones a S/.1.709 millones, generando grandes problemas para los programas y proyectos en marcha.

3. Inequidad. No existe un criterio que unifique todos los mecanismos de transferencia existentes en función de necesidades de desarrollo. Así, el gran peso de los recursos determinados, y especialmente el canon, en el financiamiento genera grandes inequidades. Entre 2007-2012, 14 provincias de las 195 del país concentraban el 50% de los recursos asignados por canon (Aragón y Cruzado 2013). Debido a la falta de criterios basados en necesidades de desarrollo, por ejemplo, como destaca la ANGR (2015), Cajamarca es el departamento más pobre, pero en 2015 tiene un presupuesto menor per cápita que dos de los departamentos con menor nivel de pobreza, Moquegua y Madre de Dios.

### **Organización territorial del Estado y los procesos de integración**

La reorganización territorial del Estado, a partir de los departamentos existentes, fue un componente importante del modelo y marco legal de la descentralización. Con ella se buscaba promover una mayor articulación entre las unidades político-administrativas y los procesos de integración descentralizados, buscando impulsar la descentralización económica del país. El modelo original de la regionalización apuntaba a la creación de grandes unidades territoriales que fueran circunscripciones auto-sostenibles en términos fiscale; es decir, verdaderas "regiones" con bases tributarias significativas.

Sin embargo, han pasado 10 años desde el fallido referéndum para la integración y conformación de regiones, donde la gran mayoría de votantes rechazó la creación de regiones a partir de 16 departamentos existentes, y hasta ahora el tema no ha vuelto a la agenda pública. Así como hubo factores políticos que hicieron fracasar el referéndum de 2005 –por ejemplo, los partidos políticos promovieron el "No" para mantener el *statu quo*– es difícil prever que los intereses políticos regionales y nacionales permitan conformar macrorregiones en el futuro previsible. Autores como Revesz (2013) afirman que existen pocas señales de que un proceso de integración política de esta magnitud se dé en el corto plazo.

A pesar de la inviabilidad de la macrorregionalización (o verdaderas regiones a partir de departamentos), promover la integración regional desde el Estado sigue siendo importante. Para ello, están consolidándose otros modelos de integración subnacional que impulsan la coordinación del desarrollo en función de los procesos reales de integración en marcha y no requieren de la creación, políticamente inviable, de nuevas unidades gubernamentales. El ejemplo más importante es el de las mancomunidades, creadas inicialmente para el ámbito municipal. Las mancomunidades municipales tuvieron su origen en el 2007 con la Ley de Mancomunidades Municipales, y entre 2008 y 2015 han pasado de 30 a 173.<sup>20</sup> Estas han venido articulándose a través de cuencas hidrográficas, espacios arqueológicos y nuevos corredores económicos, resolviendo vacíos en torno

---

<sup>20</sup> Esta cifra debe ponderarse sobre el total de las 196 provincias y 1.846 distritos en el ámbito nacional.

al establecimiento de límites administrativos y la provisión de servicios<sup>21</sup> (Contraloría General de la República 2014; Congreso de la República 2015).

Las mancomunidades regionales, por su parte, surgieron como propuesta desde las mismas regiones y se han institucionalizado desde el 2011. La Mancomunidad Regional de los Andes (Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Junín) y la Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Nor Amazónico (Amazonas, Cajamarca, La Libertad y San Martín) son dos casos que están avanzando. Este modelo, que establece a las mancomunidades como pliegos con manejo presupuestario independiente al de los Gobiernos regionales, complementa al aún vigente (pero más limitado) de juntas de coordinación interregional, establecido en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y que permitió consolidar exitosamente hasta cinco grandes juntas.

Entonces, actualmente se cuenta con los instrumentos de Juntas de Coordinación Interregional (desde el 2004) y mancomunidades para impulsar formalmente la integración con un enfoque territorial del desarrollo, sin tener que apuntar a la creación de nuevas circunscripciones.

En este sentido, cabe destacar algunos de los retos para la integración regional que quedan pendientes por afrontar mediante estos y otros instrumentos, considerando los aportes de Neyra (2011) y otros autores:

1. La histórica heterogeneidad y desigualdad que subsiste entre las unidades subnacionales, siendo el Perú uno de los países con mayor concentración territorial de su economía en términos regionales.
2. Un diseño de las regiones y los municipios que no conversa necesariamente con la estructura y las potencialidades del territorio, ni con los procesos en marcha de integración económica y productiva.
3. Los problemas de demarcación territorial, con miras a gestionar el territorio de una manera más racional y sostenible. Está pendiente perfeccionar los procesos de saneamiento de límites jurisdiccionales y de creación de nuevos distritos y provincias.
4. Necesidad de mayor coordinación y diálogo entre actores subnacionales acerca del ordenamiento territorial (OT)<sup>22</sup> a lo largo del país. El OT adecuado puede llegar a guiar los futuros procesos de integración regional de acuerdo a criterios de complementariedad económica y de recursos naturales disponibles. El Plan Operativo Bianual de Zonificación Económica Ecológica 2005-2007 (ZEE) obliga a implementar estos procesos a niveles local y regional, y la mayoría de regiones registran avances; pero desde el 2013 se pueden identificar notables tendencias a dificultar su desarrollo desde el mismo Ejecutivo.

---

<sup>21</sup> Tal y como lo señala la Comisión de Descentralización del Congreso (2015), hasta la fecha el 76,8% de los distritos y el 89% de las provincias no contaban con límites definidos, mientras que el 5% de las provincias y el 10% de los distritos se encontraban completamente saneados.

<sup>22</sup> La Comisión de Descentralización define al ordenamiento territorial como el conjunto de procesos técnicos, administrativos y políticos de toma de decisiones concertadas entre diversos actores, y que apuntan a generar una ocupación ordenada y un uso y estructuración del espacio orientados al desarrollo sostenible.

5. La dificultad de los Gobiernos subnacionales por llevar adelante una gestión con enfoque territorial y multisectorial. Esta problemática se manifiesta en la estructura de los sistemas administrativos, que tienen un amplio legado de desarticulación al desarrollar sus intervenciones a través de pliegos presupuestales organizados exclusivamente de manera sectorial (Remy 2013; Congreso de la República 2015). En los Gobiernos regionales la estructura de gerencias sociales, ambientales y económicas puede promover un manejo integral y territorial si es que se termina de articular claramente su relación con las direcciones regionales, como educación y salud, que en general siguen actuando como entes desconcentrados.

## ANEXO 2: PERSONAS ENTREVISTADAS

En noviembre del 2015, el autor y asistente de investigación consultaron personalmente con:

- Efraín Gonzales de Olarte (PUCP), sobre aspectos de descentralización económica e integración regional.
- Mario Tello (PUCP), sobre aspectos fiscales y administrativos.
- Violeta Bermúdez (Prodes-Usaid), sobre aspectos de descentralización administrativa y coordinación intergubernamental e intersectorial.
- Martín Tanaka y Eduardo Dargent (PUCP), sobre los aspectos políticos nacionales y subnacionales.
- Equipo de investigadores de Foro Nacional Internacional (Mario Bazán, Jorge Chávez Granadino, Fernando Prada y Pasko Kisic), acerca del enfoque general del diagnóstico y sobre la propuesta.
- Raúl Molina (experto), sobre el marco institucional y la propuesta de política.
- Pequeño taller sobre integración regional (20/11/2015) organizado por el PNUD, donde hubo oportunidad de dialogar sobre la integración territorial y los desafíos políticos para lograrla con funcionarios del PNUD, consultores y mancomunidades.



 CIES.Lima.Peru  
 @CIESLimaPeru @egobiernopucp @UdelPacifico

### Colaboradores



### Auspiciadores



### Aliados

