

PROFUNDIZAR LA REFORMA DESCENTRALISTA

# AGENDA para el

# NUEVO GOBIERNO





## GRUPO *Propuesta* CIUDADANA

Presidenta del Directorio:  
**Molvina Zeballos**

Consejo Directivo:  
**Juan Rheineck**  
**Miguel Abramonte**  
**Juan Catacora**  
**Félix Wong**

Coordinador Ejecutivo:  
**Javier Azpur**

Comité Operativo:  
**Eduardo Ballón**  
**Epifanio Baca**  
**Fernando Romero**  
**Cynthia Vidal**  
**Anita Montenegro**

Autores:  
**Eduardo Ballón**  
**Javier Azpur**  
**Epifanio Baca**  
**Cynthia Vidal**  
**José Carlos Vera**  
**Juan Narváez**  
**Gustavo Ávila**

Coordinación de publicación:  
**José Carlos Vera**  
**Nelly Carrasco**

Corrección de estilo:  
**Juana Iglesias**

Diseño y Diagramación:  
**Luis de la Lama**  
**Renzo Espinel**

Impresión:  
**Tarea Asociación Gráfica Educativa**

Tiraje:  
**4,000 ejemplares**

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca  
Nacional N° 2011-07929  
Primera Edición  
Lima, julio del 2011

## PRESENTACIÓN

**E**stamos a pocos días de la instalación del nuevo gobierno, lo cual pone a la orden del día el debate sobre el sentido y los alcances de las políticas que éste debe llevar adelante. El tema adquiere especial importancia en la actual coyuntura porque el triunfo de Gana Perú se sustenta en la oferta de hacer realidad un conjunto de cambios para avanzar hacia la inclusión y la democratización. Una dimensión en la que cobra pleno sentido la oferta de la gran transformación es respecto de la institucionalidad estatal para mejorar de manera sustantiva su capacidad de formular e implementar políticas públicas y de prestar mejores servicios a la población, en particular aquella sumida en la pobreza y exclusión.

La reforma del Estado es una palanca fundamental para promover procesos de desarrollo que permitan reducir las profundas brechas de nuestra sociedad. La única reforma significativa en curso es la descentralización. Es una transformación que permite acercar las decisiones a la población, que brinda mejores condiciones para su protagonismo en las decisiones y genera los elementos necesarios para organizar la estructura pública en función de las características y condiciones de nuestra diversidad territorial.

Si bien la descentralización se inició hace casi una década, su situación hoy es de estancamiento. El segundo quinquenio del presidente Alan García se ha quedado en la retórica y no ha dado ningún paso significativo hacia su consolidación. Por el contrario, se mantiene una alta concentración de las decisiones y del manejo de los recursos públicos, propósito en el que resalta la estrategia sistemática del MEF para controlar el uso de los fondos asignados a los gobiernos regionales y locales. Incluso la transferencia de recursos significativos para inversiones tiene origen en leyes anteriores a este gobierno, como las del canon y del FONCOMUN.

En ese marco general de la descentralización, publicamos la presente cartilla como una forma de aportar a la profundización del proceso y de reafirmar nuestro compromiso con la democratización de la sociedad y el Estado.

En el primer texto se presentan en forma sintética los aspectos más relevantes para materializar un nuevo pacto nacional por la descentralización y la inclusión. Señalamos un conjunto de orientaciones que buscan ser una base para el diálogo entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades. Este proceso intergubernamental debe incluir a las fuerzas políticas representadas en el Congreso, así como a representantes de la sociedad organizada y de los sectores productivos.

A partir de esta propuesta marco, en la cartilla se incluyen nueve artículos que hacen un diagnóstico y precisan propuestas en varios puntos críticos de la agenda descentralista: el relanzamiento de la frustrada regionalización; la superación de los límites de la gestión regional, producto del confuso esquema institucional de nuestra descentralización; los desequilibrios entre regiones; el diseño de sistemas de planeamiento local, regional y nacional; el impulso a la descentralización fiscal, a la efectiva gestión descentralizada del presupuesto público en los tres niveles de gobierno y a la gestión por resultados; la modificación del marco normativo de la participación ciudadana para profundizar la democratización; el modelo primario-exportador y sus efectos en las regiones.

Esperamos que los textos sean de utilidad para quienes deben tomar las decisiones en los tres niveles de gobierno y el Congreso, así como para los actores sociales e institucionales interesados y comprometidos con la reforma descentralista y participativa del Estado.



*Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista de USAID.*



# Aportes para un nuevo pacto nacional por la descentralización y la inclusión

La descentralización es la única reforma esencial de la transición a la democracia que se mantiene y que ha dado pasos hacia su consolidación, a pesar de las tensiones y de la resistencia de sectores políticos y económicos que se benefician del centralismo. La elección de un nuevo gobierno, con una explícita voluntad de cambio, es una oportunidad para relanzar y profundizar el proceso y superar el estancamiento propiciado por el segundo gobierno aprista. Con ese objetivo es importante construir una agenda compartida entre los gobiernos regionales y locales, con el gobierno nacional, la cual debe orientar el diálogo de corto y mediano plazo para una conducción concertada de la reforma.

Nuestra propuesta parte de afirmar que lo que se requiere con urgencia son medidas para promover las inversiones, pero que vayan de la mano con políticas efectivas de redistribución social y territorial de la riqueza, así como de mecanismos legítimos de consulta y de construcción social de una nueva forma de ordenar el territorio. En ese marco, la descentralización es indispensable para transformar el Estado, a fin de dotarlo de mayores capacidades para la prestación de servicios de calidad y para la formulación de políticas que impacten en las condiciones de vida de la población.

En esta línea de ideas planteamos al debate algunos temas

que consideramos fundamentales en agenda de trabajo entre los gobiernos regionales y locales con el nuevo gobierno.

## PARA CONSOLIDAR LA REFORMA DESCENTRALISTA

1. Institucionalizar un **mecanismo de conducción concertada** del proceso de descentralización y de la gestión intergubernamental, integrado por las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales. Es necesario modificar el reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) para convertirlo en una instancia efectiva de articulación entre los distintos niveles de gobierno. Asimismo, es de primera importancia constituir instancias de conducción de procesos de desarrollo territorial entre el gobierno regional y locales de cada departamento, con la participación de las organizaciones sociales más representativas.

Para que el CCI pueda constituirse en un verdadero órgano de conducción, debe conformar una secretaría ejecutiva, con las funciones y recursos necesarios para implementar las orientaciones y acuerdos concertados. Es preciso que esté constituida por representantes de los tres niveles de gobierno y que los presidentes regionales y alcaldes tengan interlocución permanente en el más alto nivel del gobierno nacional. En este marco general es

importante fortalecer las asociaciones representativas de los gobiernos subnacionales.

2. Se requiere la **gestión descentralizada del Presupuesto General de la República**, para lo cual es imprescindible desmontar los mecanismos administrativos impuestos en los últimos cinco años con la finalidad de recentralizar el manejo de los recursos. Es necesario afirmar la autonomía de gestión entre los tres niveles de gobierno y fortalecer la capacidad de diseño e implementación de programas y proyectos. No se requiere solo aumentar los montos de gasto, sino principalmente su calidad, lo que implica mejorar el nivel profesional de los gestores de las inversiones prioritarias de alcance regional y provincial. Los recursos para hacer más eficientes las inversiones no son un gasto corriente, como arbitrariamente los define el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sino una mejor forma de asignar los recursos públicos para un efectivo impacto en la provisión de los servicios que requiere la población. Junto a ello se debe incentivar la transparencia y acentuar los mecanismos de evaluación y control.

La adecuada asignación de los fondos públicos, que son de toda la sociedad, demanda establecer los costos de las competencias y funciones que corresponde desempeñar a los tres niveles de gobierno. Los gobiernos subnacionales no solo deben ser enti-

dades ejecutoras, sino participar en la definición de los programas prioritarios y en sus objetivos. Asimismo, para mejorar la calidad del gasto público, hace falta reorientar lo avanzado en la gestión presupuestal por resultados.

El impulso y apoyo a los procesos de reforma institucional de los gobiernos regionales es un componente necesario para superar sus serias trabas organizativas y de procedimiento. Entre otros, son urgentes los cambios en las contrataciones públicas, en la transparencia en la gestión presupuestal y en los mecanismos de control del gasto de la Contraloría General de la República.

**3.** Avanzar hacia un **nuevo pacto fiscal** que incremente los ingresos del Estado sobre la base de un aporte más justo y equitativo de quienes más tienen y de la reducción de la evasión tributaria. Desde ese punto de partida se debe avanzar en la **descentralización fiscal** para asignar los ingresos tributarios entre los tres niveles de gobierno a partir de criterios e indicadores claros y previsible. Es una medida impostergable para establecer un sistema de financiamiento sostenible y equitativo, que afirme al mismo tiempo la autonomía y capacidad de gestión planificada de los gobiernos subnacionales. Es también una referencia para superar los desequilibrios territoriales de la actual asignación de recursos y salir, así, del manejo absolutamente discrecional del MEF.

La propuesta de coparticipación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) plantea el establecimiento de criterios de asignación para el conjunto de los ingresos fiscales, entre otros, los de población y los indicadores sociales y económicos. Se

propone que reciban más los departamentos con mayores niveles de pobreza. Se trata de un mecanismo sólido, desde el punto de vista técnico, y viable, desde la perspectiva política. Es un interesante y consistente planteamiento para dialogar sobre la mejor forma de responder al problema de inequidad que genera la actual distribución de los recursos provenientes de la renta de las actividades extractivas.

**4.** Elaborar un nuevo mapa para la **asignación de las competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno** a fin de avanzar hacia la construcción de instancias regionales y locales con capacidad real para gobernar sus territorios. El punto de partida es definir el sentido y los alcances de los roles y competencias que le corresponden al gobierno nacional como órgano rector, así como en la prestación de asistencia técnica y en la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas y las inversiones. Este es un paso necesario para dar forma a un adecuado equilibrio y concertación entre políticas nacionales y regionales. La nueva distribución del poder debe ofrecer mejores condiciones para una acción complementaria entre los tres niveles de gobierno. Es también una condición para que los gobiernos regionales sean efectivos canales de diálogo y negociación de las demandas e intereses de amplios sectores de la población que hoy no encuentran otro medio que la movilización social.

La nueva distribución del poder requiere cambios sustantivos en los niveles subnacionales de gobierno, así como en la estructura y el funcionamiento del gobierno nacional. Hacer realidad la ges-

tión unitaria y descentralizada es parte de la necesaria transformación integral del Estado. Ello no se limita a un nuevo modelo organizativo sino que implica una nueva cultura de gestión. Para ello es ineludible definir el sentido y los alcances de la autonomía de cada nivel de gobierno, precisar los roles en función de optimizar los servicios que demanda la sociedad y de restringir la injerencia de los sectores en el marco de actuación de los gobiernos regionales y locales.

**5.** Avanzar hacia la **articulación de las macrorregiones** mediante el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y las mancomunidades en asuntos como: la formulación e implementación de proyectos de inversión de impacto interregional y regional; el planeamiento y el ordenamiento territorial; la consolidación de la capacidad de investigación y de generación de conocimiento de las universidades regionales.

La regionalización debe ser una política de Estado, sustentada en el fortalecimiento del **CEPLAN**, como eje ordenador de un sistema nacional y descentralizado de planificación; en la formulación de un **plan nacional de ordenamiento territorial**, conducido de manera concertada por el sistema de planificación, que defina el rol de cada nivel de gobierno; en la **formulación de una estrategia nacional de regionalización**, que se oriente a dinamizar procesos económicos y sociales que sustenten la formación, en el mediano plazo, de nuevas demarcaciones políticas.

**6.** Para **fortalecer la participación ciudadana en el proceso de descentralización** es necesario revisar el marco normativo para

hacerlo más flexible y coherente a la luz de la experiencia acumulada. Asimismo se debe promover la articulación de los procesos entre los distintos niveles de gestión. La adecuación de los mecanismos de participación a las características de cada nivel de gobierno y de cada realidad social es un paso impostergable para darles legitimidad y capacidad de convocatoria. Lo es también favorecer su eficacia, para lo cual es ineludible asegurar la representatividad de los participantes y reducir la discrecionalidad de las autoridades en relación con los acuerdos.

La consolidación de estos mecanismos democratizadores requiere de transparencia y acceso a la información. Es preciso establecer sanciones efectivas a las autoridades que incumplen con las normas, adecuar el funcionamiento de los gobiernos regionales y locales para generar y proveer información de calidad e incentivar la demanda de información por la población. Este es un instrumento fundamental para la lucha contra la corrupción y para mejorar la calidad de la inversión y de las políticas públicas regionales.

#### PARA MEJORAR LOS EFECTOS EN SECTORES PRIORITARIOS

7. La contribución de las **actividades extractivas** al desarrollo inclusivo de las regiones y localidades es uno de los principales desafíos que debe enfrentar el Estado a través de los tres niveles de gobierno. Hace falta definir y fortalecer el rol rector del gobierno nacional en el ordenamiento territorial y, al mismo tiempo, afirmar el papel protagónico de los gobiernos regionales y locales en la formulación concertada de los

planes de ordenamiento territorial y de la zonificación económica y ecológica de sus territorios. Este debe ser el marco de referencia para los procesos de negociación, consulta y concesión de los proyectos extractivos, en los cuales se requiere la participación de los gobiernos regionales y locales de cada territorio, así como la definición de sus competencias en la gestión del sector.

Urge institucionalizar la consulta previa y hacerla obligatoria para todas las concesiones y contratos vinculados a estas actividades. En esa perspectiva es imprescindible que el ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica se construyan desde una perspectiva integral, para lo cual la PCM y el CEPLAN son entidades fundamentales. Asimismo, es indispensable suspender las nuevas concesiones y generar un organismo especializado y autónomo para los estudios de impacto ambiental.

Es importante orientar el aumento de los ingresos del Estado sobre la renta de las actividades extractivas hacia la formación de recursos humanos y al logro de las metas sociales y económicas establecidas en cada región. Es necesario implementar políticas y normas que permitan incrementar el aporte regional y local en las actividades extractivas, en particular el empleo y la provisión de servicios. Hace falta replantear las funciones de los gobiernos regionales y del gobierno nacional para enfrentar con efectividad el serio problema de la minería informal.

8. La descentralización debe ser un instrumento trascendente para **la promoción del desarrollo rural y de la pequeña agricultura**. Se requiere definir claramente las

competencias de los gobiernos regionales y locales hacia el sector y reforzar a las direcciones y gerencias agrarias. Asimismo, es preciso revisar y ajustar las estrategias nacionales de desarrollo rural y de seguridad alimentaria para que se ejecuten en forma coordinada entre los tres niveles de gobierno. En el marco de las estrategias nacionales y en concertación con los gobiernos locales, es fundamental que los gobiernos regionales formulen planes de desarrollo agrario que den prioridad a la pequeña agricultura.

La pequeña producción debe ser una prioridad de los distintos niveles e instancias del Estado. Es necesario definir de manera concertada los objetivos y estrategias nacionales, incrementar la asignación de los recursos y mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. Es imprescindible pasar de la retórica de los últimos 20 años a la acción política a favor de este sector, de gran importancia económica en la mayoría de las regiones. En ellas, y en sus localidades, se concentran los más altos niveles de pobreza y las condiciones de vida de la población campesina y rural la ubican en situación de exclusión.

Los planes de inversión en infraestructura en ese sector deben seguir los lineamientos de los planes agrarios para lograr una mayor integración a los mercados y mejorar las condiciones tecnológicas de su producción. Paralelamente es esencial impulsar políticas que incentiven y faciliten la asociación de los pequeños agricultores para mejorar su capacidad de negociación y de generación de valor agregado, así como mecanismos de financiamiento que promuevan la inversión de los pequeños y medianos agricultores.

# Límites de la gestión regional y propuestas para avanzar en su institucionalidad y eficiencia

Desde una perspectiva de enfoque territorial del desarrollo, el surgimiento del nivel regional de gobierno es importante porque puede actuar como una *correa de transmisión* entre lo nacional y lo local, tanto para particularizar y articular las políticas nacionales, como para enmarcar y vertebrar los procesos locales.

Crear el nivel intermedio implica transformar la estructura del Estado y distribuir poder. La descentralización es un proceso político complejo porque compartir poder supone transferir atribuciones, capacidades y recursos del gobierno nacional a los niveles subnacionales, y la pérdida –como la obtención– de poder puede generar resistencias y conflictos en los múltiples actores involucrados en el proceso, más aún cuando en el interior de cada región o localidad hay diversidades, fragmentaciones, conflictos, culturas contrapuestas y escasa experiencia de diálogo institucionalizado.

## LIMITACIONES PARA LA GESTIÓN REGIONAL

Los actuales gobiernos regionales nacieron con lo que podríamos llamar un *mal de origen*, ya que su organización interna, producto de



las inconsistencias del marco normativo que le dio origen, es una superposición y combinación de tres estructuras diferentes, una nueva y dos preexistentes:

1. La estructura directiva del gobierno regional: i) Consejo Regional ii) Presidencia regional y gerencias regionales y iii) Consejo de Coordinación Regional.
2. Los gobiernos regionales se instalaron sobre la base de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).
3. Direcciones regionales provenientes de los sectores.

A esta ya compleja combinación se añaden los proyectos especiales transferidos por el INADE, como órganos desconcentrados, a los gobiernos regionales.

En un informe<sup>1</sup> para la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, Raúl Molina resalta tres limitaciones de diseño organizacional como las más importantes que enfrentan los gobiernos regionales:

1 Raúl Molina. Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio desarrollado para USAID/Perú ProDescentralización a solicitud del Grupo de Trabajo de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima, octubre 2010.

## Consejos regionales débiles frente a la presidencia

Es claro que consejos regionales integrados por entre 7 y 25 miembros son pequeños para cumplir su función de producción normativa y fiscalización. Además, el Consejo carece de una instancia sólida de apoyo técnico y administrativo.

Si bien como producto de la modificación legislativa (Ley 29470), en muchos Gobiernos Regionales hay presidentes regionales con minoría en el Consejo, esto más que afectar la gobernabilidad implica para los presidentes un esfuerzo adicional para negociar y llegar a arreglos institucionales con los consejeros, los cuales no siempre son una oposición articulada a la gestión presidencial.

## Los Consejos de Coordinación Regional no pueden cumplir su rol como órganos consultivos y de coordinación con las municipalidades y la sociedad civil.

Sus funciones se superponen y compiten con las de las autoridades elegidas y con otros espacios como el presupuesto participativo<sup>2</sup>. Se encuentran además bajo la discrecionalidad de las autoridades, con un número de sesiones limitado (dos reuniones anuales), carecen de recursos para su funcionamiento y enfrentan la exigencia de registro público de las organizaciones participantes de un ya fragmentado y poco representativo tejido social a nivel regional.

A ello se suma que la no participación de los consejeros regionales en los CCR les resta utilidad como canal institucional de comunicación entre el Consejo Regional y los

alcaldes y representantes de la sociedad civil.

## Una estructura directiva desequilibrada y poco eficiente

Los gobiernos regionales cuentan con gerencias regionales que en apariencia son equivalentes, pero cuya naturaleza es diferente. Las de desarrollo social, de desarrollo económico, de recursos naturales y de medio ambiente tienen competencias en campos de acción regional y sectorial; mientras que las de infraestructura y planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial son transversales a la gestión del gobierno regional.

## UNA ESTRUCTURA OPERATIVA CONFUSA Y OPACA

La estructura operativa subordinada a las gerencias, responsable de la ejecución de las políticas y de la prestación de los servicios, proviene de los CTAR y de las direcciones sectoriales. Las ahora direcciones regionales mantienen su estructura e identidad sectorial, sobre todo en sectores fuertes como educación y salud. Además la relación de poder entre los sectores y las entidades regionales es bastante asimétrica.

## LIMITACIONES DE LOS SISTEMAS NACIONALES

Dentro del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos coexisten una multiplicidad de regímenes laborales con beneficios y derechos diferenciados. La mayoría de planes nacionales de capacitación llevados a cabo se limita al nivel informativo y no trasciende a las instituciones, además no

existen procesos de evaluación y en muchos casos no están claros los indicadores de desempeño que se espera medir. La provisión de gerentes públicos a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) es una iniciativa interesante, pero aún no logra tener el alcance y la legitimidad suficientes para solucionar el problema; el pedido de gerentes públicos sigue estando sujeto a la discrecionalidad del titular de la región.

No podemos dejar de mencionar el inconcluso proceso de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, que la Presidencia del Consejo de Ministros alarga inexplicablemente.

## RETOS Y PROPUESTAS PARA LAS NUEVAS ADMINISTRACIONES REGIONALES

A la luz de las experiencias de reforma institucional llevadas a cabo por algunos gobiernos regionales, queda claro que la clave es que sean ellos mismos los que diseñen la manera más eficiente de organizarse y descentralizar sus servicios y decisiones en la jurisdicción bajo su responsabilidad. En ese sentido, algunas orientaciones que se pueden desprender del análisis previo y que han sido planteadas en el informe citado anteriormente, son las siguientes:

- a. **Organizar el gobierno regional** mediante ajustes en las estructuras orgánicas y procedimientos administrativos.
- **Fortalecer el Consejo Regional.** Se debe fortalecer la capacidad de producción norma-

2 Los CCR, al ser considerados por la Ley 28056 de formulación presupuestaria, como un agente participante más en el proceso de presupuesto participativo, pierden legitimidad y representatividad, tal como ya lo señaló Luis Chirinos en Participación Ciudadana en Gobiernos Regionales, el caso de los Consejos de Coordinación Regional. Grupo Propuesta Ciudadana. Nov 2004.

tiva y de representación de los consejeros. Para ello es necesario desarrollar capacidades en los Consejeros Regionales, dotándolos de asesoría técnica y legal, y de una secretaría como soporte técnico y administrativo.

- **Fortalecer y reformar los CCR y otros órganos consultivos.**

Los CCR, podrían ser el núcleo final de un sistema de mecanismos de participación y consulta ciudadana, organizado tanto temática (pocos temas para no dispersar prioridades) como territorialmente (articulándose a espacios de nivel provincial y distrital), en los cuales deberían participar los consejeros regionales.

- **La estructura directiva del gobierno regional.**

No multiplicar los órganos de apoyo y asesoramiento. Además, está claro que una sola gerencia general no se da abasto para manejar la complejidad y el tamaño de un gobierno regional, tal vez el esquema de trabajo de gerencias-ministerios, que reportan no sólo al gerente ge-

neral sino a la presidencia misma, sea más interesante.

- **La gerencia estratégica.** Se plantea, eliminar las gerencias regionales estandarizadas e indicar qué direcciones regionales pueden recomponerse en concordancia con campos de competencia regional.

- **La estructura operativa.** Encargada de proveer los servicios públicos, debe ser claramente delegada a las unidades descentradas de las direcciones regionales, articulando la acción regional en cada ámbito subregional o provincial desde un enfoque territorial de desarrollo.

**b. Fortalecer y potenciar capacidades humanas.** El desafío está en desarrollar capacidades locales para la gestión pública descentralizada en cada uno de los departamentos, éste proceso debe ser progresivo y persistente, estar al alcance de las instituciones y responder a sus necesidades específicas.

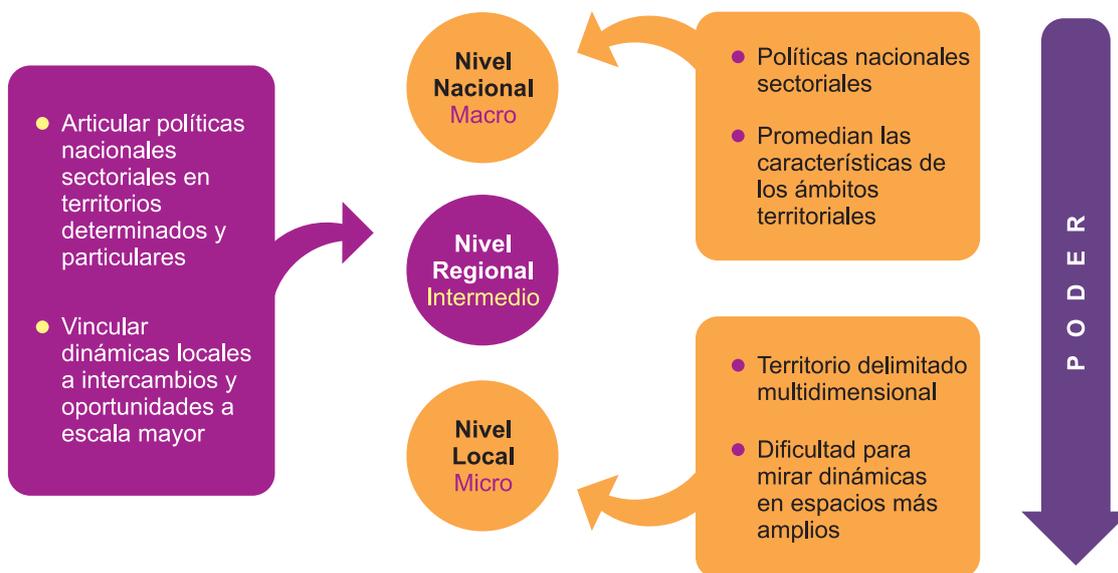
- Debe estimularse la oferta y demanda descentralizadas de

servicios de capacitación ahí donde las instituciones los requieren. Todo esto va de la mano con una reforma del sistema de gestión de recursos humanos del Estado en su conjunto: unificar progresivamente los regímenes laborales internos de cada institución, reducir el patronaje y clientelismo, mecanismos de transparencia (mérito e igualdad), simplificar el sistema de gestión de compensaciones, entre otros.

**c. Mejorar el marco institucional.**

Resulta claro que para poder implementar las recomendaciones e iniciativas de reforma institucional que solucionen las limitaciones para la gestión de los gobiernos regionales son necesarias algunas reformas básicas en el marco normativo de la descentralización, las que van de la mano con la necesidad de consensos y sumas de voluntades políticas al más alto nivel y en los tres poderes del Estado. Para ello es necesaria una visión compartida del camino por el que debe discurrir la reforma para asegurar su profundización.

**LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL NIVEL DE GOBIERNO REGIONAL**



# Relanzar y reorientar el proceso de la regionalización



La regionalización debía ser parte de la profundización de la reforma descentralista. La integración de dos o más departamentos dependía fundamentalmente de la decisión política de las autoridades de transitar por este camino y el factor decisivo para conformar la región era la voluntad democrática de la población de cada departamento, expresada en un referendo. El diseño de los pasos del proceso incidió en el cumplimiento de requisitos formales y administrativos.

El modelo de regionalización tuvo algunas deficiencias estructurales: el rol marginal de las provincias y la imposición de los departamentos como único punto de referencia para la construcción regional; la incomprensión del papel de las ciudades en las nuevas formas de articulación del territorio; la subvaloración de la identidad departamental y de los intereses de sus liderazgos políticos. Estos problemas se agravan por la fragmentación y crisis de los partidos nacionales.

Reconociendo la envergadura de estos problemas, el fracaso de la

regionalización se explica en mucho a que se careció de un proyecto con la claridad y fuerza suficiente para transformarse en política de Estado. A la clase política gobernante le faltó visión estratégica para valorar la importancia de superar la fragmentación territorial y de construir regiones como referentes de gobierno, con la capacidad y las condiciones suficientes para superar nuestras enormes brechas territoriales. Por ello, el fracaso del referendo de 2005 trasciende las explicaciones coyunturales centradas en errores tácticos o de campaña, que sin duda existieron. La abrumadora derrota hizo evidente la inviabilidad del diseño de regionalización planteado en el actual marco normativo descentralista.

## EL INMOVILISMO COMO RESPUESTA

El segundo gobierno de Alan García fue crítico de la forma como se planteó la regionalización y en el discurso insistió en la urgencia de avanzar hacia una nueva organización territorial. Hubiera sido necesario proponer al país una estrate-

gia concertada que reorientara el proceso, pero el gobierno se limitó a tomar medidas aisladas y sin sentido claro, muchas de las cuales no pasaron de ser declaraciones efectistas. El presidente García se comprometió a fines de 2006 —como parte de la *revolución descentralista*— a varias medidas que debían impulsar la regionalización, entre ellas: el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI), la creación de mancomunidades municipales y la conformación de regiones piloto.

Solo se ha llevado a la práctica la propuesta de las mancomunidades, para lo cual se ha promulgado la ley y su respectivo reglamento. Si bien se requieren ajustes, se trata de un proceso que se ha iniciado y que los gobiernos locales promueven en diversos departamentos del país. La otra decisión tomada en cinco años de gobierno fue la eliminación formal de los plazos establecidos en la norma para realizar el segundo referendo de conformación de regiones.

En cuanto a las regiones piloto, nunca se dieron el trabajo de presentar un proyecto de ley que definiera sus objetivos o los procedimientos y criterios para llevarlas a la práctica. Se trató de un anuncio efectista, frente al cual ni los propios funcionarios encargados de la descentralización sabían qué hacer. Tampoco se hizo nada sustantivo para fortalecer las JCI, salvo brindar cierto apoyo para promover actividades conjuntas y hacer estudios, además de aportar limitados recursos para sus secretarías técnicas.

El ordenamiento territorial (OT) y la zonificación económica y ecológica (ZEE) son instrumentos relevantes para dar forma a una políti-

ca de Estado orientada a la regionalización. Hasta la creación del Ministerio del Ambiente, ambos temas estaban fuera de la agenda gubernamental. Lamentablemente, la norma emitida por el ministerio no responde a la necesidad de constituir un sistema nacional de OT y de ZEE. Se trata de un tema políticamente delicado para un gobierno que ha hecho de la gran inversión y de la promoción de las industrias extractivas uno de los pilares de la política económica. En ese sentido podemos afirmar que el gobierno y, en particular, el presidente Alan García no tienen ninguna disposición para abrir un espacio de negociación que ponga en cuestión este eje del modelo.

El planeamiento es otro aspecto importante para la regionalización. Es nulo el avance en la construcción del sistema nacional y descentralizado de planificación, y el gobierno carece de la voluntad para avanzar en esa perspectiva. Durante más de tres años no se tomó ninguna decisión sobre la conformación del Centro Nacional de Planificación (Ceplan) y, al hacerlo, se lo configuró como un centro de reflexión, análisis y asesoría, sin poder efectivo para orientar las decisiones de política pública y de asignación de los recursos fiscales. Es positivo que el Ceplan cuente con un documento que plantea objetivos y propuestas de mediano y largo plazo; sin embargo, sin una estructura institucional que defina el rol de cada nivel de gobierno y el carácter vinculante de lo que se acuerda de manera concertada, el documento no tiene ningún efecto político.

Estando casi al final de su mandato, es claro que el gobierno no ha tenido interés en presentar al país un proyecto de regionalización. Desde inicios de este año se ha anunciado la elaboración de un Plan Nacional de Regionalización, pero hasta hoy no se cuenta con una propuesta aprobada por el Consejo de Ministros.

## INICIATIVAS SIGNIFICATIVAS PERO INSUFICIENTES

En estos años, los gobiernos regionales han presentado propuestas para la consolidación de las JCI como instancias de planeamiento territorial y de formulación y ejecución de proyectos. Tres gobiernos regionales —San Martín, La Libertad y Amazonas, con el apoyo del de Cajamarca— decidieron dar un paso adelante, acordaron conformar una *mancomunidad de regiones* y presentaron un proyecto de ley al Congreso. Desafortunadamente, las propuestas sobre las JCI solo han recibido manifestaciones de interés y la promesa de estudiar la forma más adecuada para llevarlas a la práctica, pero el tema tampoco ha merecido la atención del Congreso, a pesar de los planteamientos hechos por los gobiernos regionales a través de su Asamblea.

En esa misma perspectiva, los gobiernos regionales han actuado sobre el ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica. Los gobiernos regionales tienen competencias en relación con el OT y la ZEE, pero estos instrumentos carecen de un marco institucional definido y de una política nacional que oriente sus alcances y procedimientos. A pesar de ello hay instancias creadas y normas promulgadas por los gobiernos regionales para implementar procesos de ordenamiento territorial, lo cual es positivo porque han sentado bases en un tema estratégico para el debate sobre un modelo de desarrollo que responda mejor a nuestra diversidad territorial.

Estos instrumentos normativos tienen serias limitaciones para reflejarse en una efectiva gestión territorial. Es una dimensión compleja para los gobiernos subnacionales, pues significa asumir como objetivo político que el gobierno nacional concierte con los gobiernos regionales la estrategia más adecuada para el uso del territorio. Implica dialogar sobre el

tipo de actividades e inversiones que son compatibles con las potencialidades y aptitudes productivas, y con el adecuado manejo de los recursos naturales en los espacios que conforman el territorio nacional. Si bien es evidente la negativa del gobierno nacional, debemos reconocer que los gobiernos regionales tampoco han dejado escuchar voces fuertes y sostenidas en ese sentido.

Los gobiernos subnacionales han mostrado también iniciativas en relación con el planeamiento. Algunos gobernantes han emprendido procesos de reforma institucional para dar forma a mecanismos regionales de planificación, pues constatan sus grandes limitaciones para promover políticas significativas en función del desarrollo departamental, así como para identificar y formular proyectos de real trascendencia e impacto. Esto se debe a la ausencia de voluntad política para hacer uso de la autonomía en este terreno, pero también a la falta de un referente institucional integrado nacionalmente, en el cual sustentar sus decisiones. En este caso, no basta la autonomía que la Constitución y las leyes otorgan a los gobiernos subnacionales, ya que no hay plan regional viable si este no articula a las instancias locales y si, a su vez, no está integrado a un proyecto nacional.

## ELEMENTOS PARA AVANZAR HACIA LA REGIONALIZACIÓN

1. Hace falta un amplio debate nacional sobre la regionalización, que parta de un enfoque territorial y que aborde aspectos como el patrón de acumulación, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Es imprescindible vincular la regionalización con la necesaria reforma integral del Estado, la equidad social, el diálogo intercultural y la eficacia de las políticas públicas. Partiendo de esta visión articuladora se puede y se debe promover un

nuevo consenso político y social orientado a romper la situación de estancamiento en la que se encuentra la regionalización y que puede poner en cuestión su legitimidad y viabilidad. La conformación del Grupo Intergubernamental sobre Regionalización es un primer paso, aunque insuficiente y tardío.

2. Es imprescindible el diseño y la elaboración concertada de un plan nacional de regionalización, que parta de considerarlo un proceso complejo pues se trata de la construcción de regiones y no únicamente de una nueva demarcación política. Por lo mismo, se avanzará a ritmos diferentes que obligan a tener una visión integrada de corto, mediano y largo plazo.

Este instrumento debe convertirse en una política de Estado que se exprese en un marco normativo que guíe la acción de los distintos niveles de gobierno y que incluya orientaciones para la promoción del desarrollo económico y la equidad social, al igual que otros aspectos como: las condiciones y características para iniciar un proceso de integración; los incentivos económicos, fiscales e institucionales para la conformación de regiones; los marcos institucionales para avanzar en la regionalización; el rol de los gobiernos regionales, municipalidades, organizaciones empresariales y sociales, universidades, partidos y movimientos políticos en los procesos de integración.

3. Un primer paso significativo para la regionalización es el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional. Se debe facilitar su capacidad para diseñar e implementar proyectos interdepartamentales, para planificar a partir de un enfoque territorial macrorregional y para formular políticas

interdepartamentales. Los proyectos de conformación de regiones y los consensos de los actores económicos, sociales y políticos deben trabajarse en el marco de estas instancias. No se trata de hacer de cada macrorregión un espacio de gobierno, sino de generar condiciones para que se avance en esa perspectiva. En este espacio de articulación macrorregional es necesario precisar el rol y promover la participación de las comunidades municipales.

4. En esta lógica pueden cobrar sentido las denominadas regiones piloto. Hoy carecen de contenido y de diseño normativo. En el marco de las JCI, las regiones piloto podrían constituirse entre aquellos departamentos que tomen la decisión de avanzar hacia su integración. Ello significará definir plazos muy precisos para la existencia de las regiones piloto, incrementar sus roles y funciones en camino a la conformación de una nueva demarcación política, y establecer los procedimientos para tomar decisiones.

5. La regionalización requiere la construcción del Sistema Nacional de Planeamiento (SNP) y ello implica replantear de manera sustantiva el Ceplan. Se le debe dotar de las competencias necesarias para conducir un plan nacional que integre nuestra diversidad territorial. Un centro de análisis y propuesta es absolutamente insuficiente para los desafíos que debemos enfrentar como sociedad en un mundo crecientemente globalizado, con una presencia determinante de las grandes corporaciones transnacionales. La asignación de los recursos entre todos los niveles de gobierno debe ser competencia del Ceplan. Para ello es necesario coordinar entre los tres niveles de gobierno un diseño que

vincule los recursos fiscales con resultados. Se debe dotar al Ceplan de las capacidades e instrumentos de seguimiento y evaluación de la calidad e impacto del gasto público y de las políticas en los tres niveles de gobierno.

Tanto o más trascendente que el Ceplan es avanzar hacia el Sistema Nacional de Planeamiento, que debe articular a los diversos niveles de gobierno. Teniendo en cuenta que el avance del gobierno nacional en este terreno es prácticamente nulo, es primordial apoyar las iniciativas de más de una decena de gobiernos regionales de conformar los Centros de Planeamiento Regional (Ceplar). Estos deben estar acompañados por mecanismos de planeamiento y coordinación macrorregional en el marco de las JCI, y deben ser un soporte para la planificación departamental.

6. Nuestra gran diversidad geográfica y cultural, así como la profunda desigualdad de nuestra sociedad requieren de planes de ordenamiento territorial como instrumentos básicos de la gestión regional y nacional. Determinar nuestras potencialidades y su ubicación, e identificar los riesgos naturales que nos amenazan es ineludible para la formulación de un modelo de desarrollo alternativo. Los gobiernos regionales y locales han desarrollado diversas iniciativas para dar forma a planes de ordenamiento o de gestión del territorio, algunas de las cuales son ordenanzas. El marco normativo promulgado por el Minam otorga a este ministerio la facultad del OT y de la ZEE en el territorio nacional. El diseño obvia la competencia otorgada en este terreno a los gobiernos regionales en su ley orgánica, y debe modificarse para avanzar a un sistema en el cual el ministerio cumpla un rol rector.

# Brechas económicas entre regiones y el nuevo rol del Estado

## LA HETEROGENEIDAD DE LA ECONOMÍA PERUANA

Desde una perspectiva macroeconómica, el crecimiento económico es un componente fundamental, aunque no suficiente, para alcanzar el desarrollo del país. Al respecto, el desempeño que ha venido teniendo el Perú en los últimos años ha permitido que su Producto Bruto Interno (PBI) experimente incrementos significativos, los cuales, entre los años 2006 y 2010, alcanzaron una tasa promedio anual de 7,2%. Asimismo,

el PBI per cápita en el año 2010 superó los US\$ 5.000, aproximadamente el doble del año 2000.

En este contexto, entre los años 2001 y 2009 las economías de muchos departamentos crecieron a tasas importantes (ver cuadro 1), destacando Ica, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Arequipa, San Martín, Lima, Madre de Dios, Piura y Amazonas, que presentan tasas de incremento de su Valor Agregado Bruto (VAB) por encima del promedio nacional. Adicionalmente, hay

seis departamentos con crecimientos promedio anuales superiores al de Lima.

Sin embargo, desde un enfoque territorial, el centralismo económico de la capital peruana es aún abrumador. De acuerdo a la información mostrada en el cuadro 2, el departamento de Lima generó más de la mitad del VAB nacional en el año 2009, situación que se ha mantenido casi invariable en los últimos diez años a pesar del alto crecimiento experimentado por muchos departamentos. Muy por

**Cuadro 1**  
Crecimiento promedio del VAB

Departamento	Promedio 2001-2009	Grupos
Ica	8,23%	Grupo I
Ayacucho	6,75%	Grupo II
Cusco	6,70%	
La Libertad	6,27%	
Arequipa	6,00%	
San Martín	5,72%	
Lima	5,54%	
Madre de Dios	5,39%	
Piura	5,34%	
Amazonas	5,29%	
Apurímac	4,84%	
Tumbes	4,77%	Grupo III
Áncash	4,73%	
Ucayali	4,72%	
Lambayeque	4,35%	
Moquegua	4,31%	
Puno	4,14%	
Junín	3,79%	
Cajamarca	3,75%	
Tacna	3,73%	
Loreto	3,53%	
Pasco	3,22%	Grupo IV
Huánuco	3,13%	
Huancavelica	2,12%	
<b>Nacional</b>	<b>5,29%</b>	

**Cuadro 2**  
Estructura del VAB por departamentos

Departamento	2009	Grupos
Lima	52,286%	Grupo I
Arequipa	5,731%	Grupo II
La Libertad	4,833%	
Piura	4,069%	
Áncash	3,701%	
Ica	3,154%	
Junín	3,142%	
Cajamarca	2,816%	Grupo III
Lambayeque	2,714%	
Cusco	2,669%	
Puno	2,149%	
Loreto	1,906%	
Moquegua	1,344%	
Tacna	1,310%	
San Martín	1,292%	
Ayacucho	1,066%	
Ucayali	1,059%	
Pasco	1,055%	Grupo IV
Huánuco	0,959%	
Huancavelica	0,820%	
Amazonas	0,649%	
Tumbes	0,451%	
Apurímac	0,450%	
Madre de Dios	0,376%	

Fuente: INEI – Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.  
Elaboración Propia.

**Cuadro 3**  
**Relación entre ingresos promedio y VAB por trabajador**

Rango de relación ingresos / valor agregado	Departamento	Ingreso promedio mensual de la PEA ocupada (soles)	Valor agregado / PEA por mes (soles)	Relación ingreso promedio / valor agregado por trabajador
		Año 2009	Año 2009	Año 2009
Más de 60%	Apurímac	462,0	488	95%
	Amazonas	615,5	714	86%
	Huánuco	532,2	619	86%
	San Martín	739	889	83%
	Ucayali	772,2	1208	64%
	Tumbes	781,1	1251	62%
Entre 40% y 59%	Junín	745,6	1320	56%
	Loreto	704,3	1316	54%
	Puno	432,2	808	53%
	Cajamarca	558,2	1047	53%
	Madre de Dios	1247,2	2373	53%
	Cusco	676,8	1321	51%
	Ayacucho	494,6	1003	49%
	Lambayeque	648,6	1363	48%
	La Libertad	855,7	1823	47%
	Huancavelica	436,7	977	45%
	Tacna	1086,2	2447	44%
	Piura	716,5	1654	43%
	Lima	1262,6	3057	41%
	Entre 0% y 39%	Arequipa	999,5	2887
Ica		830,1	2406	35%
Pasco		721,9	2145	34%
Áncash		711,4	2155	33%
Moquegua		1256,1	5538	23%
<b>Perú</b>	<b>910,3</b>	<b>2136</b>	<b>43%</b>	

Fuente: MTPE – PEEL - INEI – Compendio estadístico 2010.  
Elaboración propia.

debajo de Lima, los departamentos de Arequipa, La Libertad, Piura, Áncash, Ica y Junín contribuyeron al VAB nacional en porcentajes superiores al 3%, pero inferiores al 6%. Los casos más críticos son los departamentos de Tumbes, Apurímac y Madre de Dios, cuyas economías generan menos del 0,5% del VAB.

#### **LA DISPERSIÓN DE LOS INGRESOS LABORALES Y LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO**

En general, los ingresos promedio mensuales por trabajador son

bastante bajos en el Perú, además existe mucha dispersión de montos entre los diferentes departamentos del país (ver cuadro 3). Esta situación se torna particularmente grave en contextos de economías con poca capacidad productiva, cuyos VAB promedio por trabajador son reducidos.

Al dividir el ingreso promedio mensual por trabajador entre el VAB promedio mensual por trabajador, se obtiene un ratio que mide el porcentaje del valor de la producción del departamento que es utilizado en salarios. Si el ratio es bajo, ello significa que la productividad labo-

ral es alta y que cada sol gastado en salarios genera un alto valor de producción. Por el contrario, si el ratio es elevado, entonces la productividad laboral es baja y el rendimiento por cada sol gastado en salarios es pequeño, por lo cual la mayor parte del valor de la producción es utilizado en pagar salarios, generando así muy pocas posibilidades para la inversión en capital, la innovación y la mejora tecnológica.

De acuerdo a la información mostrada en el cuadro 3, correspondiente al año 2009, existen seis departamentos cuya relación en-

**Cuadro 4****Tasa de crecimiento del VAB per cápita y variación de la tasa de pobreza monetaria**

		Variación relativa de la tasa de pobreza monetaria (%)			
		De -59% a -40%	De -40% a -20%	De -20% a 0%	De 0% a 20%
Tasa de crecimiento del VAB per cápita (Precios 1994) anual compuesto 2004-2009 (%)	Mayor a 6%	Ica	Arequipa Lambayeque	Ayacucho Cusco La Libertad	
	De 3,0% a 5,9%	Lima Áncash Ucayali	Piura Puno Junín	Amazonas San Martín Tumbes	Apurímac
	De 0% a 3%	Madre de Dios Moquegua	Tacna	Loreto Pasco Huancavelica Cajamarca Huánuco	

Fuente: INEI.  
Elaboración propia.

tre ingreso promedio y valor agregado por trabajador supera el 62%, siendo Apurímac el caso más crítico al presentar un ratio que alcanza el 95%. Por su parte, los departamentos de Arequipa, Ica, Pasco, Áncash y Moquegua tendrían las economías más productivas, con ratios que se encuentran entre el 23% y 35%.

#### LA PERSISTENCIA DE LOS NIVELES DE POBREZA

Dada la baja productividad laboral de la mayoría de departamentos, no es extraño comprobar que los altos crecimientos per cápita de la mayoría de departamentos no han significado reducciones importantes en sus tasas de pobreza monetaria (ver cuadro 4). El caso más grave corresponde al departamento de Apurímac, el cual, habiendo experimentado un crecimiento promedio per cápita de 4,8% entre los años 2004 y

2009, vio aumentada su tasa de pobreza en 5%. De otro lado, los departamentos de Madre de Dios y Moquegua muestran porcentajes de crecimiento bajos pero han reducido su nivel de pobreza en 50%, aproximadamente.

#### LA NECESARIA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Evidentemente, elevar los niveles de desarrollo de los departamentos del Perú no depende solamente del crecimiento de su producción. La superación de los problemas estructurales relacionados con el centralismo económico, la baja productividad y las elevadas tasas de pobreza requieren de la intervención del Estado, quien debe diseñar e implementar políticas de desarrollo que respondan a la realidad y necesidades de cada departamento. Dicha intervención debe realizarse desde un enfoque territorial, articulando en esta perspec-

tiva el accionar de los tres niveles de gobierno y concertando estrategias de desarrollo con el sector privado. En este contexto, la ejecución adecuada de tareas de planeamiento a nivel regional e interregional es un aspecto fundamental para la coherencia y sostenibilidad de las políticas de desarrollo territorial.

Finalmente, resulta urgente tomar medidas que en el mediano plazo permitan: i) desarrollar conocimiento y tecnología que eleve el valor agregado de la producción en las regiones, ii) promover actividades económicas que aprovechen las ventajas competitivas que tiene nuestra biodiversidad, iii) reducir el déficit de infraestructura regional para acercar los mercados a los centros de producción y disminuir sus costos, iv) invertir en el desarrollo de capital humano, elevando la calidad de los servicios públicos de educación y salud.

# El planeamiento regional

## EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO

Las tareas de planeamiento, especialmente a nivel regional e interregional, son instrumentos claves para el diseño e implementación adecuada y sostenida de las políticas de desarrollo territorial. Lamentablemente, hace casi dos décadas que el gobierno de Alberto Fujimori efectuó un cambio en la orientación del rol del Estado en la sociedad, principalmente en lo que respecta a los aspectos económicos. De esta manera, fueron implementados procesos de reforma que concentraron las labores del Estado en la conducción de la política macroeconómica, limitando además sus acciones en la formulación y ejecución de políticas sectoriales y eliminando sus funciones de planificación y conducción del desarrollo del país. Como consecuencia de estas reformas, en 1992 fue

disuelto todo el Sistema Nacional de Planificación, incluyendo su máximo organismo técnico y operativo: el Instituto Nacional de Planificación (INP).

Posteriormente, en el año 2005, a finales del gobierno de Alejandro Toledo, fue creado el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico bajo la dirección del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). El actual gobierno no ha desarrollado una política de fortalecimiento institucional del CEPLAN, otorgándole atribuciones muy débiles y un limitado presupuesto, por lo cual este organismo no ha podido desempeñar un rol efectivo en el desarrollo de la planificación, tanto a escala nacional como regional. En particular, aún no ha sido formulada adecuadamente una estrategia nacional de desarrollo que pueda orientar tanto el desenvolvimiento de

los principales actores económicos y sociales del país, como las políticas sectoriales que deben formular e implementar los ministerios y los gobiernos subnacionales en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

## LA PLANIFICACIÓN EN LAS REGIONES

La debilidad del sistema nacional de planeamiento es una restricción muy importante que impide el adecuado desarrollo del planeamiento en las regiones del Perú. Sin embargo, a pesar de esta situación, sí es posible realizar mejoras que permitan ir avanzando en la planificación a escala regional.

Al respecto, resulta fundamental que los gobiernos regionales constituyan sistemas de planeamiento estratégico, los cuales deben contar con dos características principales: la primera consiste en disponer de mecanismos ágiles de coordinación política entre la alta dirección y el Consejo de Coordinación Regional, así como de instrumentos efectivos de consulta con representantes de los gobiernos locales, del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil. La segunda característica está relacionada con el desarrollo de protocolos y mecanismos de carácter técnico dedicados a formular planes de desarrollo concertados.

De otro lado, todo sistema regional de planeamiento debe tener un Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR), que desempeñe el rol de organismo operativo y técnico. Su tarea principal radicaría en la formulación, actualización, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes regionales concertados de mediano y largo plazo, así como de los



presupuestos participativos anuales. Mediante su accionar debería asegurarse la calidad técnica y el impacto social de los proyectos de inversión pública realizados por el gobierno regional; cautelando, además, que dichos proyectos sean concordantes con los objetivos y la visión colectiva del desarrollo regional.

En este sentido, otra tarea fundamental del CEPLAR consistiría en relacionar y coordinar los planes y presupuestos del gobierno regional con los de las municipalidades provinciales y distritales. En la actualidad dicha coordinación es casi inexistente, lo que ha venido generando que muchos gobiernos regionales lleven a cabo proyectos de inversión que, por su naturaleza y envergadura, deberían ser ejecutados por los gobiernos locales (ver gráfico N° 1).

Asimismo, el CEPLAR, a partir de un enfoque integral del territorio

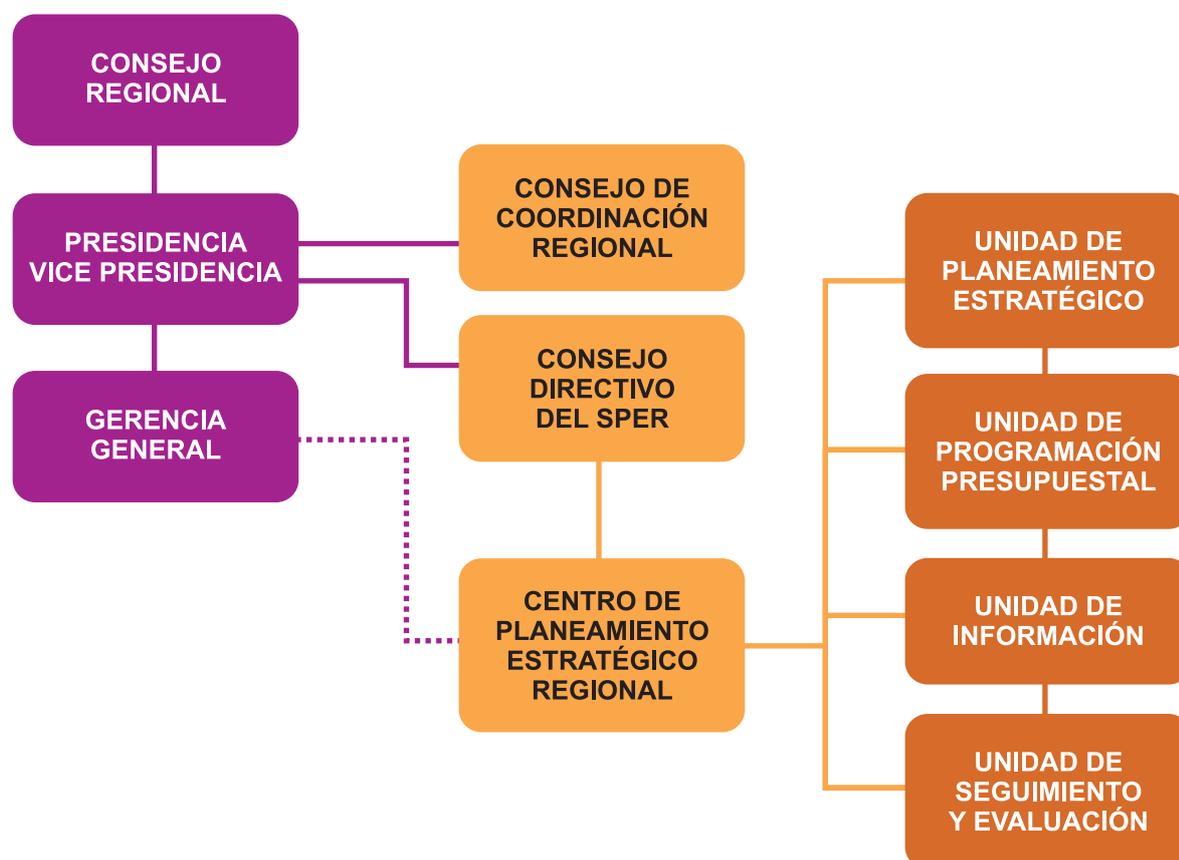
que articule las dimensiones sectoriales, tendría el rol de contribuir con la promoción de la inversión privada y con la conformación de diversas iniciativas productivas, siempre en el marco del respeto al medio ambiente, la sostenibilidad de los recursos naturales, el reconocimiento de los derechos de las comunidades campesinas y nativas, así como a la normatividad que regula las relaciones laborales.

En esta perspectiva, resultaría fundamental que el CEPLAR elabore planes regionales de competitividad y exportación, enfatizando las tareas orientadas a incrementar la productividad de la pequeña agricultura. Con la finalidad de evitar duplicidades y conflictos operacionales, estos planes deben dialogar adecuadamente con diversos programas y proyectos especiales relacionados con riego, almacenamiento de agua, interconexión vial interprovincial, electrificación rural, etc.

## LA NECESARIA VOLUNTAD POLÍTICA

Finalmente, tanto la constitución de sistemas regionales de planeamiento como la de los CEPLAR requieren de la voluntad política de la alta dirección del gobierno regional y del Consejo de Coordinación Regional. Solamente así podrán llevarse a cabo las reformas requeridas en los gobiernos regionales para que el planeamiento pueda ser ejercido de manera real y efectiva. Algunas de estas reformas están relacionadas con cambios en la estructura organizacional, la modificación de los procedimientos de asignación presupuestal, la incorporación de mecanismos efectivos de diálogo con las municipalidades, con las empresas privadas y con la sociedad civil, así como la apertura hacia una visión macrorregional del desarrollo que permita superar las limitaciones que imponen las actuales demarcaciones territoriales departamentales.

**Gráfico 1**  
**Estructura orgánica del Sistema de Planeamiento Estratégico Regional (SPER)**



# Propuestas para la democratización, la participación ciudadana y la transparencia

## EL DIAGNÓSTICO

Uno de los aspectos más importantes de la descentralización es su contribución a la democratización del país. La asociación de la reforma con la participación se expresó desde el inicio de la construcción de dicho marco. La Ley 27680 estableció el Consejo de Coordinación Regional (CCR) y definió un conjunto de criterios en esta perspectiva. Tanto esta norma como la Ley de Bases de la Descentralización encuentran en el presupuesto participativo (PP) y en los planes de desarrollo concertados (PDC) dos de los pilares básicos de la reforma. Simultáneamente hay que recordar que uno de los avances institucionales de los últimos años fue la incorporación de varias normas que favorecen la transparencia y el acceso a la información como criterios de actuación de las entidades públicas. Sin embargo, los distintos mecanismos evidencian diversos límites y la participación ya no genera el mismo entusiasmo. Los CCR y en menor medida los Consejos de Coordinación Local (CCL), están atrapados en su doble rol de instancia de coordinación entre autoridades y su condición de espacio de concertación con la sociedad civil, al extremo de que el interés de ésta por participar en ellos ha declinado. Las diferentes visiones sobre su rol y funciones entre autoridades y funcionarios públicos, pero también en la sociedad civil, conspiran contra ellos, a lo que se suma la poca atención de la mayoría de autoridades, la carencia de mandatos claros de los repre-

sentantes de la sociedad civil y la falta de recursos.

El PP es el mecanismo más exitoso y masivo a pesar de no ser vinculante, con más de 340 mil agentes participantes a nivel nacional. Todos los balances subrayan su carácter de proceso y su enfoque pro pobre, lo que supone la expectativa de que su funcionamiento mejore en el tiempo, en la medida en que los participantes desarrollen capacidades para su interacción productiva, las reglas de juego se ordenen claramente, la coordinación entre los niveles de gobierno se agilice y se construyan confianzas entre los involucrados, haciendo más fluidos y flexibles los distintos momentos del proceso, pero especialmente la implementación y

monitoreo de los proyectos, porque conforme se avanza en el ciclo presupuestario de los gobiernos regionales y locales, el peso de los proyectos priorizados en el PP disminuye. No obstante la incorporación creciente de la sociedad civil a los equipos técnicos, siguen predominando los funcionarios públicos, mientras que los comités de vigilancia, especialmente en regiones y provincias, tienen una actividad muy restringida porque no hay una delimitación clara de sus funciones ni una explicación cabal de su accionar.

Hay que resaltar la importancia de otros espacios de participación y concertación como los Consejos de Educación y Salud, pero también los de competitividad, de la mujer y de reparaciones y recon-



## El número de espacios de concertación institucionalizados crece

	2004	2010
Número de regiones con espacios institucionalizados	21	25
Número de espacios institucionalizados	86	181

## Algunos números sobre el presupuesto participativo

- Total estimado de agentes participantes en el 2008: 340,000 en todo el país.
- Los agentes participantes a nivel regional descendieron de 3,659 en el PP del 2009 a 2,897 en el correspondiente al 2011.
- Las mujeres conforman apenas el 37% de agentes participantes distritales y el 31% en las regiones.
- En lo que respecta al enfoque pro pobre (proyectos orientados a satisfacer necesidades elementales de salud, educación y saneamiento básico), 19 de 25 gobiernos regionales invierten entre el 25% y el 55% de sus presupuestos en estos sectores.

ciliación, entre otros. No hay un balance exacto de su funcionamiento, pero expresan el interés de las autoridades por generar espacios de diálogo con sectores de la sociedad civil y la disposición de ésta a intervenir en la definición de las políticas públicas.

### LA PROPUESTA

Las potencialidades de la participación son evidentes pero los problemas que se observan y la pretensión homogeneizadora de las leyes que la organizan pueden hacerla fracasar. La desazón de la sociedad civil, incluso con el PP, puede agravarse en el contexto de desmontaje del proceso inicialmente previsto para el presupuesto participativo, que lo puede condenar a la inutilidad. Éste, que se dio en los últimos cuatro años, ha tenido tres pasos<sup>3</sup>: i) hacer que la etapa de compromisos dependa del equipo técnico, al establecer que los proyectos que entran a la priorización deben tener código, si no viabilidad SNIP (Reglamento de la Ley Modificatoria de la Ley Marco del PP); ii) restringir el rol de la sociedad ci-

vil a la definición de prioridades, quitándole la iniciativa de proponer proyectos, al establecer que es el presidente regional o el alcalde quien selecciona de la cartera de proyectos con viabilidad SNIP aquellos que se adecuan a las prioridades establecidas por los agentes participantes (Instructivo 2009); iii) retirar a los agentes participantes la capacidad de establecer prioridades, determinando que estas las determina el gobierno central para el presupuesto por resultados, limitándolos a pronunciarse sobre cuáles priorizan de la lista nacional de resultados (Instructivo 2010).

En principio, se trata de revisar todo el marco normativo buscando hacerlo más flexible y coherente a la luz de la experiencia acumulada y las limitaciones observadas. Hay que tratar de que sea orientador antes que reglamentarista, adaptable a las distintas realidades territoriales, culturales y de organización de nuestro país. Se precisa de un programa de fortalecimiento de capacidades para la formulación de políticas públicas con participación, dirigido a autoridades y funcionarios subna-

cionales, que debe ser responsabilidad compartida de las secretarías de Descentralización y Gestión Pública de la PCM, e incorporar a organizaciones especializadas de la sociedad civil. Los gobiernos subnacionales requieren contar con los recursos necesarios para asumir los costos básicos de la participación y simultáneamente deben ordenar y priorizar los diversos procesos participativos en sus territorios, diferenciándolos claramente por su carácter, su rol y sus alcances. Es necesario que los mecanismos propuestos se adapten al nivel de gobierno y a las características de la sociedad en los que se implementan. Ello obliga a pensar en mecanismos con énfasis diferentes pero complementarios, que van desde el nivel distrital hasta el regional, cuya composición se define por orientaciones generales, pero se operativiza de acuerdo a las realidades específicas.

Hay que entender que se trata de resolver varias cosas: i) la integración de los procesos de planeamiento y presupuesto; ii) la integración de los niveles de planeamiento para poder desarrollar una ges-

3 Sobre el particular, ver María Isabel Remy: *Diagnóstico sobre la efectividad de los mecanismos participativos en el proceso participativo*, documento de trabajo, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2010 (actualmente se encuentra en prensa).

Nivel de gobierno	Espacio de concertación	Función	Participación de sociedad civil
<b>Regional</b> 24 GR	Consejo de Coordinación Regional	Plan de Desarrollo Regional Concertado de cuatro años propuesto por el gobierno elegido, precisando objetivos, metas e indicadores.	40% de representantes elegidos por sectores y/o pueblos y/o corredores o cuencas. Se define en cada GR y su mandato dura cuatro años.
		Presupuesto Participativo Multianual.	
<b>Provincial</b> 193 provincias	Asamblea de alcaldes distritales	Ajuste anual del Plan de Desarrollo Provincial.	No tiene participación directa en este nivel que articula distritos. Participa en el CCL de la capital de la provincia que, para este efecto, debe ser un distrito más.
		Presupuesto Participativo Anual.	
<b>Distrital</b> 1,633 distritos 193 capitales distritales	Consejo de Coordinación Local	Ajuste anual del Plan de Desarrollo Local.	Representantes elegidos en las Juntas de Delegados Vecinales y Comunales.
		Presupuesto Participativo Anual.	

ción territorial; iii) la participación flexible de la sociedad civil en los procesos de planeamiento y presupuesto; esto es, respondiendo a sus condiciones organizativas reales; iv) la combinación de los espacios de concertación con la figura de los agentes participantes que no se elimina, pero que se inscribe en una lógica temporal distinta (multianual en las regiones y anual en los distritos y en las capitales de provincia). Hay que lograr una representación más variada y compleja en el CCR, que sería el referente de la concertación del plan propuesto por el gobierno entrante (en realidad sus prioridades y estrategias en relación a los planes estratégicos de largo plazo, allá donde existan), así como del presupuesto multianual. Cada año esta instancia introduciría correcciones al presupuesto y organizaría tanto la rendición de cuentas como la información de lo actuado, que serían analizadas y verificadas por el Comité de Vigilancia a partir de un sistema de indicadores. Como es obvio, el CCR dispondría de recursos para cubrir los pasajes y viáticos de sus integrantes en cada reunión, además de una dieta mínima (incentivo) para asegurar su participación.

En el nivel provincial –que ha perdido su papel de gestor territorial

porque los alcaldes distritales negocian sus proyectos puntuales y el provincial se concentra en el distrito capital– la idea básica es garantizar el funcionamiento de un CCL, reproduciéndose el sistema mediante una asamblea de los alcaldes distritales con el provincial, que articule estrategias de desarrollo y acuerde proyectos de alcance provincial e interprovincial. El proceso del PP debe institucionalizarse más claramente, y eso supone, en el corto plazo, asegurar su articulación con los planes de desarrollo, así como el conocimiento previo de los montos reales involucrados en el ejercicio, que en el plano regional debiera ser multianual, creando en todos los casos un mecanismo de control sobre la ejecución de los proyectos priorizados y planteándose la formulación de indicadores de eficiencia que premien a los gobiernos que cumplen con el PP. Se debe pensar asimismo en articular el proceso desde lo distrital hasta lo regional, lo que implica calendarios diferenciados y en secuencia, además de la revisión propuesta de las formas de representación. La figura de los agentes participantes es buena en el plano distrital y provincial, pero debe repensarse a mayor escala, así como también buscar mecanismos más fáciles y amistosos

de acceso a la información. El MEF y los gobiernos regionales deberían llevar adelante un programa masivo de difusión y capacitación en el uso del SIAF y del aplicativo del presupuesto participativo.

Las autoridades regionales y locales deben cerciorarse que el PP sea sensible al género; es decir, que considere las necesidades y aportes diferenciados de hombres y mujeres en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de recursos, distribuyéndolos en función del impacto diferencial que generan. En idéntico sentido, deben preocuparse por asegurar la participación de los diferentes pueblos y grupos étnicos que viven en sus territorios, alentando un enfoque intercultural y empeñado en la inclusión de los sectores tradicionalmente excluidos y más vulnerables. Por su parte, la rendición de cuentas debe ampliarse a los gobiernos locales y en todos los niveles debe apuntarse a que este proceso se concentre en la información necesaria sobre lo actuado. Finalmente, y mientras no se resuelvan los límites de accesibilidad, los portales de transparencia, cuyos contenidos tendrían que estandarizarse, deben ser complementados con otros medios creativos y baratos, como los que usan muchos municipios rurales.

# Más allá del modelo primario-exportador



**E**n nuestro país está planteado el debate sobre el sentido, los alcances y la sostenibilidad de un modelo que tiene a la inversión en actividades extractivas (minería, gas y petróleo) como locomotora del crecimiento. En realidad, se trata de un viejo tema sobre la sostenibilidad del carácter primario-exportador de nuestra economía y sobre las condiciones de inserción en el mundo que nos determina esta opción.

Producto de las transformaciones en la estructura económica global, asistimos en los últimos años a un aumento sostenido de los precios de las materias primas en los mercados internacionales, con lo cual hemos logrado obtener altas tasas de crecimiento e incrementar sustantivamente nuestros recursos fiscales. Nuestro país ha vivido momentos similares; no es la primera vez que disfrutamos de una bonanza fiscal y de florecimiento exponencial del consumo, lo que genera la ilusión de estar camino al desarrollo. Al igual que en esas oportunidades, nuestra clase dirigente actúa hoy con la

seguridad que se trata de ciclos infinitos y que la sostenibilidad del crecimiento y la inclusión de las mayorías se resolverán por sí solas.

Las elecciones del 2006 pusieron en evidencia el malestar de un enorme sector de la población que se sentía marginado del desarrollo liderado por el sector extractivo. Las recientes elecciones para elegir a los gobiernos regionales muestran que esta realidad se mantiene y han ganado algunos candidatos que expresan posiciones críticas en extremo al rol de estas industrias. La resistencia social a las nuevas inversiones, los conflictos que se generan y la inestabilidad política que estos traen hablan también de una base social y política sólida de resistencia a un modelo que tiene base en la extracción y exportación de las materias primas.

La crisis desatada el año 2008 puso en evidencia la precariedad de la economía global y lo riesgoso que resulta centrar nuestra estrategia de desarrollo en la deman-

da de los países industrializados por nuestras materias primas. El rápido deterioro de los precios del petróleo y los minerales que se produjo entonces ratificó la volatilidad del modelo primario-exportador frente a los vaivenes del mercado global. La continuidad del crecimiento de los denominados países emergentes y la respuesta concertada del G20 mediante el incremento sustantivo de la inversión pública, serían las razones que evitaron la amenaza de recesión global. Ello ocasionó un nuevo incremento de los precios de las materias primas y un menor impacto de la crisis para el Perú.

## LA APUESTA POR LA CONTINUIDAD

Este escenario de riesgo no ha desaparecido y todo indica que salir de la crisis tomará aún tiempo; sin embargo, el gobierno y la derecha en su conjunto persisten en la continuidad del modelo primario-exportador y descartan las posiciones que no lo consideran como una base sólida para el crecimiento económico.

Si bien nuestro país tiene un cierto nivel de diversificación, es innegable el peso sustantivo de la minería y los hidrocarburos. Más del 60% de los ingresos por exportaciones proviene de las actividades extractivas, el 25% de los ingresos fiscales y más del 50% de los recursos de inversión de los gobiernos regionales y locales. Para los próximos cuatro años se proyectan 36.000 millones de dólares de inversión en estas actividades.

A pesar de las significativas movilizaciones de los pueblos indígenas amazónicos y de una diversi-

dad de sectores de la sociedad rural en la costa y la sierra contra los nuevos proyectos mineros y de hidrocarburos, y pese a la creciente importancia que adquiere la crítica al extractivismo entre expertos y líderes, se mantiene la política de concesiones para estas industrias a lo largo y ancho del territorio nacional.

En la campaña electoral hay un aparente consenso sobre la importancia de la educación, el conocimiento y la consiguiente capacidad de innovación. El discurso a favor de los emprendedores y de las actividades con capacidad para generar valor agregado es un lugar común en los discursos. No obstante, cuando se profundiza en el tema de las actividades extractivas y se exigen propuestas para iniciar un camino de salida del modelo primario-exportador, se constata que la estrategia gubernamental de continuar y profundizar el rumbo actual cuenta con el apoyo de casi todas las fuerzas políticas.

### TENDENCIAS CRÍTICAS

A pesar de la hegemonía de esta tendencia en nuestra clase política y empresarial, se han abierto espacios para la crítica y la búsqueda de políticas públicas que permitan construir escenarios y estrategias alternativas de desarrollo.

Existe preocupación por la gran dependencia del presupuesto público de los ingresos provenientes de las actividades extractivas, en particular de los gobiernos subnacionales. La crisis del 2008 y su impacto en el presupuesto fueron una primera clarinada. La persistencia de la crisis global, pese a la recuperación de la demanda y los precios de las materias primas, mantiene el tema en la agenda. A ello se suman los crecientes cuestionamientos a la calidad de las inversiones realizadas y su desvinculación de planes y proyectos orientados a promover dinámicas productivas generadoras de valor agregado.

Otro factor que gana presencia en la agenda pública es la resistencia de los movimientos indígenas, particularmente de la Amazonía, y de las poblaciones rurales de diversas regiones del país. Han cobrado visibilidad y cuestionan directamente a las actividades extractivas, exigen diálogo y concertación en torno a alternativas de desarrollo que se sustenten en el uso sostenible de recursos renovables.

La continuidad de la pobreza y de la exclusión en las zonas en donde se explotan minerales e hidrocarburos y en donde se dispone de la mayor cantidad de renta pública generada por estas actividades, plantea las condiciones para que diversos sectores de la población cuestionen su efectivo aporte al desarrollo de las economías locales y regionales.

Hay una importante corriente en el país de crítica a sus impactos negativos sobre el agua, la tierra, los bosques, el aire y la biodiversidad, a lo que se suma la preocupación de amplios sectores por los efectos previsibles del calentamiento global sobre el Perú. Se alteran los ciclos hídricos y se derriten los glaciares, lo que pone en cuestión la sostenibilidad de nuestras fuentes de agua para el consumo y la producción. Existe cada vez mayor conciencia que la minería consume y contamina grandes cantidades de agua cada vez más escasa.

Estas dinámicas han creado el espacio para la crítica al extractivismo y el debate sobre alternativas. Sin embargo, ninguna fuerza política nacionalmente significativa asume de manera sostenida, sistemática y estructurada la formulación de propuestas para modificar nuestra matriz primario-exportadora en un proceso de mediano y largo plazo. Por eso no llama la atención que no se haya logrado ubicar este tema en el centro de la agenda electoral.

### LA DESCENTRALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE CAMBIO

A partir de los resultados del reciente proceso electoral regional y municipal asoma el debate sobre el rol de cada nivel de gobierno en la definición y puesta en práctica de las políticas públicas relacionadas con las actividades extractivas. Es verdad que se requiere una sola política de Estado en este terreno, pero es también verdad que los impactos, positivos y negativos, de estas actividades ocurren en territorios sobre los que existen y tienen responsabilidad autoridades elegidas por la ciudadanía.

Hay gobiernos regionales y locales que no parecen dispuestos a seguir tolerando que el gobierno central y los grandes inversionistas decidan sin consultarles sobre la viabilidad de los grandes proyectos de inversión. Hoy, parte del lenguaje cotidiano de las nuevas autoridades regionales considera parar las concesiones mineras, renegociar los proyectos en marcha y hacer zonificación y ordenamiento territorial antes de autorizar más exploración y extracción.

La lógica consecuencia de este tipo de planteamiento es definir un rol activo de los gobiernos regionales. Se deben precisar algunas de sus actuales competencias — como son el ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica— y ampliar su participación en las decisiones sobre el otorgamiento de concesiones y en la consulta ciudadana. No se les puede exigir responsabilidades si no se da a los gobiernos subnacionales un rol activo en la gestión de los recursos naturales y las actividades extractivas, mediante mecanismos intergubernamentales que permitan construir consensos. Es así como la descentralización es un proceso de primera importancia en el debate sobre la necesidad de modelo de desarrollo alternativo.

## ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN

Consideramos indispensable dar forma a planteamientos novedosos en el marco de un proyecto que trascienda el modelo primario-exportador. La envergadura de los retos que este objetivo presenta al Estado y a la sociedad requiere de una gran voluntad transformadora. El punto de partida es asumir que, modificar el patrón de desarrollo primario-exportador, con profundas raíces históricas en nuestras sociedades, necesita una estrategia que defina una ruta de corto, mediano y largo plazo. Es importante afirmar el rol protagónico del Estado y enfrentar el sentido común impuesto por el neoliberalismo, de que todo se soluciona con la mano invisible del mercado y que las empresas se autorregulan mediante sus incentivos y sanciones.

Algunos temas y orientaciones relevantes en esta perspectiva son los siguientes:

1. Políticas efectivas para una nueva distribución de la renta proveniente de las actividades extractivas a favor del Estado y la sociedad. Este sector obtiene utilidades extraordinarias producto del incremento de los precios de los minerales. Los ingresos fiscales que genera son significativos, pero insuficientes para responder a las potencialidades y necesidades de los distritos y departamentos afectados por su actividad, muchos de ellos ubicados entre los más pobres de nuestro país. Es necesario aumentar la participación que el Estado obtiene de estas rentas e incrementar de manera significativa la calidad y cobertura de los servicios básicos y el impacto de las políticas públicas. Se debe garantizar una asignación más equitativa y predecible de los ingresos fiscales entre todos los departamentos. Un paso ineludible para ello es establecer un impues-

to a las sobreganancias de las industrias extractivas.

2. Estrategias nacionales y regionales orientadas a diversificar nuestra producción para generar empleo y en función de la sostenibilidad. Aprendiendo de nuestra historia, debemos avanzar a la diversificación de nuestra producción y a la oferta de bienes con valor agregado para el mercado internacional, lo cual hace imprescindible mayor inversión de recursos en investigación y desarrollo tecnológico. Los emprendimientos económicos con base en el aprovechamiento sostenible de nuestra biodiversidad, el turismo, la agroindustria y la industria tienen hoy abiertas oportunidades significativas en el mercado mundial. Nuestro objetivo en un futuro mediano debe ser que las actividades extractivas no representen nuestra principal fuente de divisas.

3. Programas nacionales para la identificación e implementación de fuentes alternativas de energía. Para un crecimiento económico sostenible e inclusivo es esencial priorizar la inversión en formas alternativas de generación de energía, aspecto que es hoy marginal en la agenda gubernamental. El gas debe tener un peso mayor en nuestra matriz energética para reducir nuestra dependencia del petróleo en los próximos años. Este es un tema de primera importancia frente al calentamiento global y al riesgo de una crisis energética generalizada.

4. Plan nacional de regionalización y ordenamiento territorial como instrumento para responder a las características, potencialidades y limitaciones de nuestra diversidad geográfica. Hace falta una nueva organización del territorio, que ponga por delante la calidad de vida de las personas y ase-

gure la sostenibilidad de nuestros recursos naturales y la preservación de nuestra biodiversidad. Se deben plantear reglas y límites muy claros a las industrias extractivas. El territorio debe ser pensado en función de las posibilidades y potencialidades existentes en las sociedades y en la economía de cada provincia y departamento, así como de su capacidad para generar empleo digno y sostenible.

5. Acuerdo nacional para la reforma y el fortalecimiento del Estado. Poner la prioridad en el ser humano y el territorio implica mejorar la institucionalidad pública para que actúe de manera efectiva como representante de los intereses de la población. Debemos hacer del Estado un instrumento eficaz de gestión al servicio de la población. La transparencia, el acceso a la información y la formación de una burocracia de alto nivel son aspectos fundamentales en esta perspectiva.

6. Acuerdo nacional para profundizar la descentralización y la participación, afirmando la autonomía de las instancias subnacionales de gobierno y el protagonismo de la sociedad organizada. Es imperioso avanzar en la reforma descentralista y fortalecer el rol de los gobiernos regionales y locales en relación con las inversiones para actividades extractivas que se realizan en sus jurisdicciones. Implica también profundizar los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública y en la vigilancia de estas industrias, de tal modo que los ciudadanos tengan instrumentos para influir en las decisiones que impactan decisivamente en sus vidas. La consulta previa, libre e informada es un aspecto ineludible para prevenir los conflictos y contribuir a una mejor relación entre el Estado, la sociedad y la empresa.

# La gestión presupuestal en el Perú

## Una mirada en el marco de la descentralización

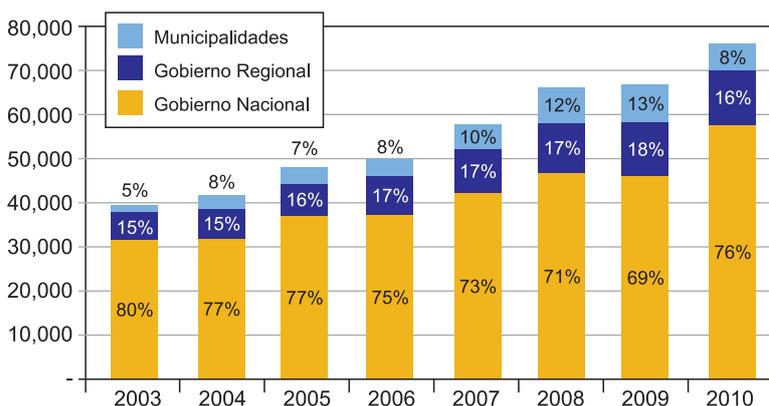
Desde el año 2003, los gobiernos regionales y las municipalidades vienen recibiendo crecientes transferencias de recursos provenientes del gobierno nacional, en el contexto del proceso de descentralización que les asigna nuevas funciones y competencias. Sin embargo, dichas transferencias no son distribuidas sobre la base de criterios técnicos que promuevan la equidad entre las regiones, ni en función de las responsabilidades que actualmente tienen los gobiernos subnacionales. En su lugar, los fondos recibidos por regiones y municipios dependen de los montos históricos percibidos anteriormente, de la capacidad de gasto del gobierno central y de su discrecionalidad, de la cantidad de transferencias asociadas a las industrias extractivas y a la eventual capacidad de negociación de las autoridades, principalmente regionales<sup>4</sup>.

Así, dentro de esta dinámica de negociación por mayores recursos, el gobierno nacional continuó concentrando buena parte del presupuesto. No obstante lo anterior, constatamos que desde que se inició el proceso de descentralización los gobiernos regionales y municipalidades han incrementado su participación en el presupuesto total, pasando de 20% en el 2003 a 31% en el 2009. En el 2010 esta situación se vio algo revertida.

Con respecto a cómo fueron gastados estos recursos, existe el discurso, sobre todo del gobierno nacional, de que los gobiernos re-

### Evaluación del Presupuesto Institucional de Apertura por niveles de gobierno (2003-2010)

En millones de nuevos soles y porcentajes

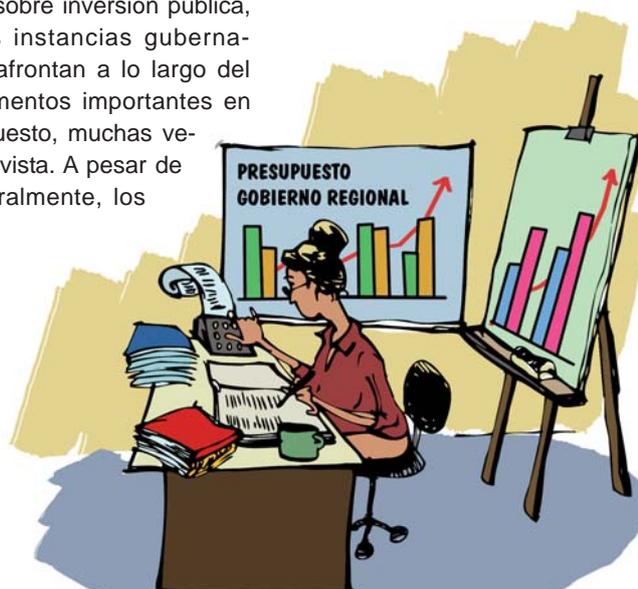


Fuente: Leyes de Presupuesto Público Nacional.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Para los años 2007 al 2010 se han retirado los recursos directamente recaudados, las donaciones y transferencias y el endeudamiento de los gobiernos regionales y locales, así como los impuestos municipales, de tal manera que podamos hacer comparables las cifras del período considerado.

gionales y municipalidades no estarían demostrando capacidad para hacerlo. Sin embargo hay que notar, como lo muestra el siguiente gráfico sobre inversión pública, que estas instancias gubernamentales afrontan a lo largo del año incrementos importantes en su presupuesto, muchas veces no prevista. A pesar de ello, generalmente, los

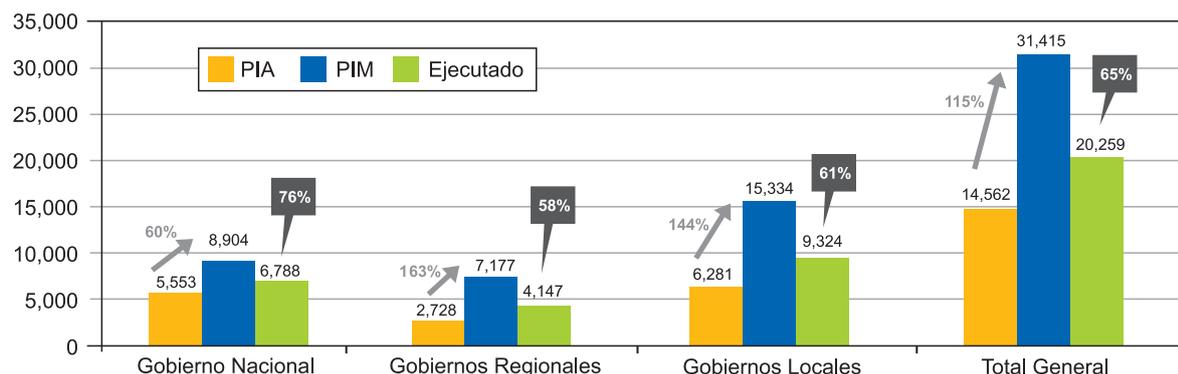
gobiernos subnacionales logran ejecutar anualmente mayores cantidades de recursos que el año anterior.



4 Eduardo Ballón. Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales. Lima: Escuela para el Desarrollo (EED), febrero 2008.

## Presupuesto y ejecución de inversiones en los tres niveles de gobierno (2009)

En millones de soles y porcentajes



Fuente: MEF – SIAF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

## Ejecución de inversiones en los gobiernos regionales (2007-2010)

En millones de soles y porcentajes

Gobierno Regional	2007	2008	2009	2010	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Amazonas	114	153	163	173	34%	7%	6%
Áncash	353	858	1,359	1,427	143%	59%	5%
Apurímac	60	105	133	314	75%	27%	136%
Arequipa	188	263	386	431	40%	47%	12%
Ayacucho	134	128	163	238	-5%	28%	46%
Cajamarca	263	251	299	544	-5%	19%	82%
Cusco	353	426	517	418	21%	21%	-19%
Huancavelica	174	205	189	274	18%	-8%	45%
Huánuco	72	81	98	230	13%	21%	135%
Ica	53	106	129	177	98%	21%	38%
Junín	169	211	226	186	25%	7%	-18%
La Libertad	172	265	293	373	54%	11%	27%
Lambayeque	174	190	171	183	9%	-10%	7%
Loreto	161	125	150	427	-23%	20%	185%
Madre de Dios	53	95	169	158	80%	79%	-7%
Moquegua	204	273	284	234	34%	4%	-17%
Pasco	194	261	279	170	34%	7%	-39%
Piura	236	226	407	411	-4%	80%	1%
Puno	164	200	285	332	22%	42%	16%
San Martín	283	262	230	227	-8%	-12%	-1%
Tacna	197	350	366	307	78%	5%	-16%
Tumbes	67	96	129	201	43%	34%	57%
Ucayali	133	203	232	181	52%	14%	-22%
Lima	102	180	231	231	76%	28%	0%
Callao	61	76	200	159	25%	163%	-20%
Lima metropolitana	63	68	168	278	8%	146%	66%

Fuente: MEF – SIAF.

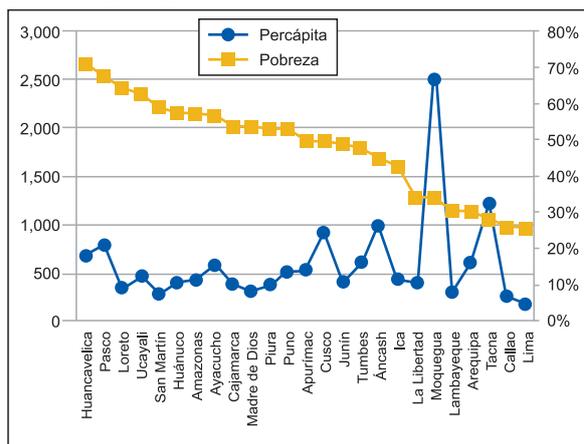
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En este contexto es importante mencionar que existen varios aspectos por mejorar en la gestión presupuestal. A partir del 2006, cuando las transferencias por ca-

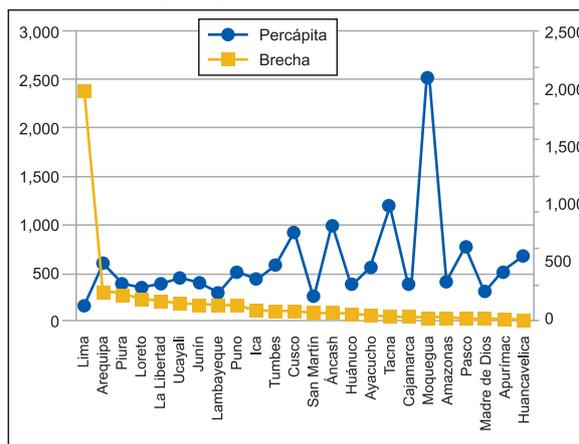
non y regalías empezaron a crecer hacia las zonas productoras de recursos naturales, el MEF inició una práctica de compensación que beneficiaba a aquellos gobier-

nos regionales que recibían reducidos o nulos montos por canon. Esta compensación se ha venido realizando mediante transferencias directas del Tesoro Público o

### Transferencias per cápita vs. pobreza (2009)



### Transferencias per cápita vs. brecha de inversión (2009)



Fuente: Transparencia Económica / INEI.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

del Fondo de Compensación Regional (FONCOR)<sup>5</sup>. Sin embargo, estos recursos para las zonas no productoras no permiten una buena programación, puesto que están asociados a la capacidad de negociación con el MEF, siendo mínima su predictibilidad. Si aunamos a esto que los recursos por canon sufren también modificaciones, debido a los cambios en los precios de los *commodities*, los gobiernos regionales y municipalidades terminan con presupuestos poco predecibles, con programación de gastos a espaldas de la población y con escasa transparencia.

Así por ejemplo, en el presupuesto público 2010 que aumentó en 13% respecto al del año previo, el gobierno nacional decidió incrementar su presupuesto en 24,6% y disminuir el de las municipalidades en 20,4%. Esta medida, fue implementada por el Ejecutivo y el Congreso a pesar de los reclamos y las propuestas de los alcaldes. La recentralización del presupuesto tuvo la clara intención de proveer al gobier-

no nacional de mayores recursos en un año de elecciones regionales.

Otro aspecto por tomar en cuenta es la inequidad en la distribución del presupuesto público. Al comparar las transferencias per cápita que recibe cada región con los indicadores de pobreza y/o brechas de inversión encontramos importantes diferencias. Observando los gráficos que se muestran a continuación no se encuentra relación entre ambas variables, siendo claramente las regiones más favorecidas aquellas que reciben recursos por canon.

Una alternativa para mejorar la gestión presupuestal consiste en que las unidades ejecutoras formulen presupuestos multianuales, que pueden estar enmarcados dentro del proceso de descentralización fiscal<sup>6</sup>. Otro mecanismo es la implementación progresiva del presupuesto por resultados. En la actualidad, la aplicación de este instrumento enfrenta nudos críticos como el poco compromiso del go-

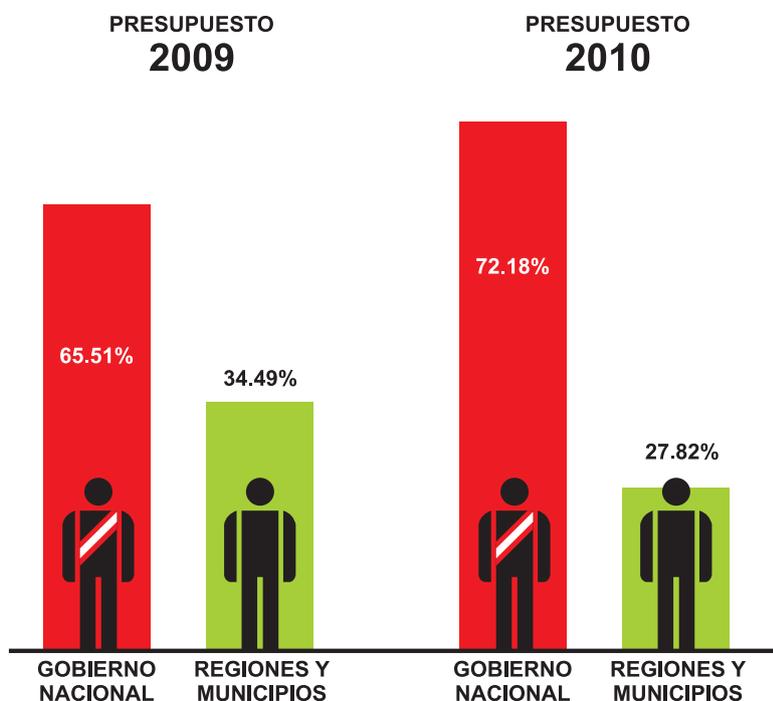
bierno nacional y de las autoridades regionales. Resulta muy importante que el diseño de los programas estratégicos del presupuesto por resultados se realice como parte de un proceso de coordinación intergubernamental, incorporando activamente la participación de gobiernos regionales y locales.

En suma, con el paso de los años los gobiernos regionales y municipalidades cuentan con más recursos presupuestales, los cuales, a pesar del discurso oficial, vienen siendo gastados de forma creciente. Sin embargo, los mecanismos para captarlos no son los más adecuados, resultando en la práctica poco predecibles y basados principalmente en la negociación política. El presupuesto debe ser el instrumento de gestión que permita a las autoridades subnacionales cumplir con sus objetivos y metas, por lo que debe ser programado de una manera adecuada, sin perder de vista que hoy el principal desafío por enfrentar no es seguir gastando más, sino mejorar la calidad del gasto en su conjunto.

5 «Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009)». Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, abril 2010.

6 En particular, la propuesta de coparticipación tributaria formulada por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) permitirá que las regiones cuenten con presupuestos más predecibles y que las transferencias per cápita que reciban estén asociadas a sus necesidades de gasto.

# La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta



La descentralización fiscal es el proceso por el cual los gobiernos subnacionales adquieren atribuciones y responsabilidades fiscales que les permiten alcanzar niveles crecientes de autonomía en el financiamiento de sus ingresos y, por consiguiente, en las decisiones sobre sus gastos. Este proceso es una de las reformas postergadas tanto por el anterior gobierno como por el que culmina.

Existen diversas formas o modelos que se pueden utilizar para financiar las funciones de los gobiernos subnacionales. La elección de un modelo de financiamiento debe realizarse tomando en cuenta la realidad de cada país, en especial el grado de desarrollo institucional y de las capacidades de gestión del Estado en su

conjunto, no siendo siempre conveniente conceder a los gobiernos subnacionales todas las atribuciones fiscales. Este tema aún no ha sido suficientemente debatido en el Perú.

## LOS RECURSOS FISCALES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES

Los gobiernos regionales en el Perú no tienen atribuciones para recaudar ni administrar impuestos propios, solamente pueden cobrar tarifas por algunos servicios que prestan y recibir ingresos por ventas de activos. En cambio las municipalidades pueden recaudar algunos impuestos, entre los que destaca el impuesto predial. En ambos casos, gran parte de sus recursos proviene de las

transferencias efectuadas por el gobierno nacional.

En los gobiernos regionales las principales fuentes de financiamiento son, en orden de importancia: los recursos ordinarios del Tesoro Público, que son asignados por el gobierno nacional según sus propios criterios de distribución; los recursos determinados, que tienen una regla preestablecida de asignación y comprenden los recursos del canon (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal), renta de aduanas, regalía minera y FOCAM (Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea); luego, en una proporción muy pequeña, vienen las donaciones y transferencias, y los recursos obtenidos mediante crédito.

En el caso de las municipalidades, los ingresos más importantes a nivel agregado son los recursos determinados (alrededor del 70% del total) que incluyen al canon y al Foncomun. Los recursos directamente recaudados representan alrededor del 12% y son relevantes en los municipios de las principales ciudades del país. Los recursos ordinarios, así como las donaciones y transferencias, tienen peso pequeño y son muy fluctuantes, ambos con alta discrecionalidad del MEF.

La diferencia principal entre los recursos determinados y los recursos ordinarios consiste en que los primeros pertenecen a los gobiernos regionales y municipalidades, y sobre ellos el gobierno nacional solo actúa como ente recaudador, estando obligado por ley a transferirlos a las regiones. En cambio los segundos, financian

principalmente la mayor parte de los gastos fijos o inerciales del Estado, como las planillas de educación y salud; sin embargo, también se asignan para gastos de inversión, especialmente en gobiernos regionales y locales que reciben poco o nada de transferencias por canon.

## BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÚ

### Escasos recursos tributarios y alta concentración en el gobierno nacional

No obstante el crecimiento económico en los últimos años, la presión tributaria se ha mantenido relativamente baja en comparación con el resto de países latinoamericanos. En el Perú el promedio de 14% del PBI está por debajo del 18% que muestra Latinoamérica. Ello se debe a alta informalidad, a un conjunto de exoneraciones tributarias sectoriales y territoriales, así como a la evasión y elusión tributarias. La esperada reforma en este ámbito ha sido una vez más postergada.

### Débil avance en la descentralización del gasto

Los gastos totales no financieros se encuentran aún muy concentrados en el gobierno nacional, siguiendo una tendencia similar al comportamiento de los ingresos. Sin embargo, entre los años 2003 y 2008 se produce un incremento del porcentaje de participación de los gobiernos locales (de 11.3% a 21%), lo cual contrasta con el muy ligero aumento en los gobiernos regionales (de 18.7 a 21%). La participación del gobierno nacional pasó de 70% a 57.6% en dicho período.

A pesar que los gobiernos subnacionales han ido asumiendo nuevas funciones y competencias en la provisión de servicios públicos para la población, su gasto corriente no ha aumentado en términos relativos. Ello contrasta con los gastos de capital, en donde la descentralización avanzó más claramente, pues los gobiernos regionales y municipalidades aumentaron su participación en términos absolutos y relativos.

Sin embargo, este avance en la descentralización del gasto para inversión pública no se debe a una decisión política a favor del proceso, sino a la Ley del Canon que permitió canalizar crecientes recursos provenientes de las rentas de las industrias extractivas favorecidas por precios altos, especialmente de los minerales.

### Inequidad horizontal de las transferencias del gobierno nacional

Existe desigualdad en las transferencias per cápita que reciben los gobiernos subnacionales. La diferencia entre los gobiernos regionales que reciben mayores y menores transferencias per cápita es de 3 a 1. En el caso de los gobiernos locales la diferencia en las transferencias per cápita es de 10 a 1 en algunas regiones.

Es claro que el esquema actual de distribución del canon ha contribuido a la desigualdad descrita, que se da no solo entre departamentos productores y no productores de recursos naturales, sino también entre las provincias al interior de los departamentos que reciben los recursos del canon.

Desde una perspectiva redistributiva es deseable que las transferencias per cápita tengan una relación positiva con las Necesida-

des Básicas Insatisfechas (NBI); sin embargo, las transferencias per cápita de recursos ordinarios y de recursos determinados no consideran este criterio. Ello ha generado que regiones con grandes necesidades reciban un bajo nivel de transferencias per cápita y viceversa.

La baja predictibilidad y la insuficiente transparencia de las transferencias de recursos que reciben los gobiernos subnacionales es otra característica del sistema actual que debe ser mejorado por esta reforma.

## LA COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA: UN MODELO ALTERNATIVO DE FINANCIAMIENTO<sup>7</sup>

### Para los gobiernos regionales

El modelo de coparticipación tributaria se basa en la constitución de un único fondo de transferencias denominado Fondo Regional de Coparticipación (FRC), que se formaría sobre la base de los impuestos recaudados por el gobierno nacional; luego estos serían distribuidos en función de una fórmula establecida con criterios de equidad. Este modelo de transferencias permite más transparencia y predictibilidad en la asignación de recursos hacia los gobiernos regionales y municipalidades.

El FRC estaría compuesto por el 25% del conjunto de los ingresos tributarios netos (ITN) recaudados por la SUNAT. No formarían parte de este fondo los ingresos no tributarios como las regalías mineras y el canon petrolero.

Una vez determinado el monto de los recursos del FRC, este se dis-

7 El texto que sigue es un resumen del documento «Propuesta Técnico-Legal de Descentralización Fiscal». Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, julio de 2010. Lima, Perú.

tribuiría en cinco subfondos, determinados tomando en cuenta las principales funciones que realizan los gobiernos regionales, así como su importancia en el presupuesto de las regiones. Los subfondos constituidos serían los siguientes: Educación (52% del FRC); Salud (14% del FRC); Inversión (27% del FRC); Actividades económicas (2% del FRC); Gastos generales (5% del FRC).

El siguiente paso consistiría en distribuir los recursos de cada uno de los subfondos entre los 26 gobiernos regionales. Para ello se utilizaría una serie de indicadores que reflejen las necesidades de cada región en concordancia con la finalidad de cada uno de los subfondos.

En la propuesta son las necesidades relativas de cada departamento las que permiten obtener un mayor nivel de equidad en las transferencias. Así, si dos regiones tuvieran igual o similar cantidad de población recibirá un mayor monto de transferencia per cápita aquella que tenga brechas mayores en sus necesidades relativas.

Pensando en su viabilidad política, la propuesta no modifica el esquema de distribución del canon. Para compatibilizar la propuesta con la asignación del canon, destinada principalmente para inversiones, se plantea la siguiente salida: a) si la asignación que un gobierno regional recibe del subfondo de inversión es mayor al monto que recibe por canon, se le transfiere solo la diferencia; b) si ocurre lo contrario se le transfiere solo el canon. En consecuencia, solo recibirán recursos del subfondo de inversión los GR que no reciben canon o que reciben muy poco.

### Para las municipalidades

La propuesta considera dos líneas de acción: una primera de fortalecimiento de los ingresos propios y otra de rediseño del sistema de transferencias del Foncomun para convertirlo en un fondo de transferencias compensatorias.

Se propone en primer término un programa nacional de fortalecimiento de los ingresos propios de las municipalidades, el cual incluye cambios en la ley de tributación municipal, fortalecimiento institucional, así como mejoras en los servicios al contribuyente y en la gestión de cobranzas.

Este programa se aplicaría gradualmente, empezando por las municipalidades grandes (113), las cuales deberían implementar los Servicios de Administración Tributaria (SAT), pues actualmente solo nueve de ellas cuentan con este sistema que ha mostrado buenos resultados. Para las municipalidades medianas (365) no es necesario crear el SAT, pero sus principios son perfectamente aplicables. Las municipalidades rurales pequeñas estarían excluidas de este programa.

En cuanto al rediseño del sistema de transferencias, se propone la creación del Fondo de Inversión Local (FIL) con todas las transferencias que reciben las municipalidades para financiar sus inversiones (40% del Foncomun, canon minero y petrolero, regalías mineras, FOCAM, PROVIAS, Foncodes, Foniprel, aporte del Tesoro Público para incentivar el esfuerzo fiscal y otras asignaciones de esta fuente).

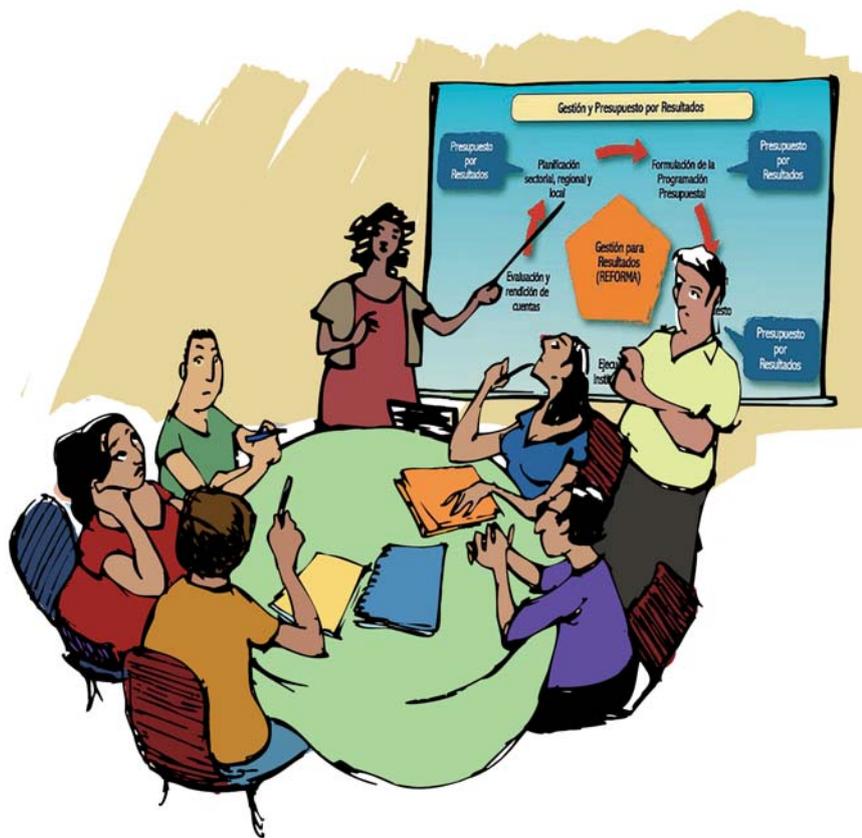
Para los recursos provenientes de las industrias extractivas se pro-

pone la constitución de dos subcuentas: un fondo ordinario y un fondo de estabilización. El primero consiste en un promedio de lo transferido en los tres años anteriores, el cual se integraría al FIL para la distribución de los recursos, mientras que el segundo sería utilizado por cada municipalidad cuando sus ingresos disminuyan.

Los recursos del FIL se repartirían empleando los indicadores de déficit de infraestructura. Es importante mencionar que esta propuesta, igual que en el caso de los gobiernos regionales, compensa a los distritos que reciben canon cuando el monto que obtendrían utilizando los mencionados indicadores está por debajo de lo que recibirían por canon. Por su parte, los aportes del Tesoro Público para incentivar el esfuerzo fiscal se distribuirían utilizando indicadores que midan dicho esfuerzo.

Finalmente, esta propuesta de descentralización fiscal tiene como condición necesaria subyacente una reforma tributaria que incremente los recursos fiscales en el mediano y largo plazo, avanzando hacia una estructura menos regresiva que la actual. Para ello hay un conjunto de medidas ya conocidas, entre ellas: ampliar la base tributaria, disminuir los gastos tributarios, lograr el pago universal de las regalías mineras, suspender la firma de convenios de estabilidad tributaria y/o no renovar el aporte voluntario minero. También es necesario ligar esta reforma tributaria a un pacto fiscal, mediante el cual se defina el destino de los ingresos adicionales hacia prioridades de gasto plasmadas en el Acuerdo Nacional.

# Gestión por resultados y la implementación de los programas estratégicos



## DIAGNÓSTICO

El presupuesto público es la principal herramienta de programación económica y financiera que permite al Estado y a sus instituciones asignar y distribuir los recursos en función de sus objetivos y políticas. En ese sentido, constituye uno de los principales instrumentos de gestión para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos de manera eficiente, eficaz y equitativa. En las últimas décadas, sin embargo, la gestión presupuestal no ha cumplido con su objetivo: muchos estudios señalan que dicha provisión no se ha realizado en forma adecuada ni ha impactado positivamente en el bienestar de la población.

Entre los principales problemas de la gestión presupuestal cabe mencionar los siguientes: la débil articulación entre la planificación y el presupuesto, un enfoque institucional y sectorial que no está orientado al servicio y bienestar del ciudadano, el fuerte énfasis en la gestión financiera, el débil desarrollo de indicadores que permitan medir el logro de las metas y la ausencia de un sistema de evaluaciones que haga posible tanto retroalimentar los programas y procesos iniciados como realizar mejoras en ellos.

En el año 2007 el gobierno inició el denominado Presupuesto por Resultados (PpR), con la finalidad de vincular de manera más directa el gasto público al logro de resulta-

dos y, por ende, a impactos concretos en un determinado periodo. Así, el PpR sería el instrumento clave para que la administración pública pudiera transitar, de manera progresiva, hacia un modo de operar más eficiente, basado en resultados. Ello haría necesaria una reforma integral del aparato estatal a nivel programático y presupuestal para superar el enfoque tradicional vigente.

Para implementar el PpR, la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desarrolló la metodología de la programación presupuestal estratégica. Para cada programa estratégico se debe identificar, en coordinación con el sector correspondiente, el problema central que se pretende abordar, sus causas y sus efectos directos e indirectos. Asimismo se debe establecer el propósito que se busca conseguir y, sobre esa base, diseñar los indicadores y metas. Es imprescindible que cada programa estratégico cuente con un adecuado diseño para que su implementación refleje el logro de los resultados previstos.

Los programas estratégicos se han incrementado año a año de manera significativa. Si bien cuatro años después del inicio de su implementación en el marco del PpR puede ser un tiempo corto para medir su impacto en los resultados conseguidos (sobre todo en sectores tan sensibles como los de educación y salud), sí hay evidencia de algunos problemas que consideramos importante mencionar con el objeto de identificar formas de mejorar la aplicación de un instrumento fundamental de la administración pú-

blica para lograr un impacto importante en la calidad de vida de la población.

### APORTES PARA AVANZAR EN LA GESTIÓN POR RESULTADOS

En primer lugar, los avances en la implementación del PpR no muestran que estemos transitando hacia un cambio integral en el enfoque de la gestión presupuestal, orientada a la obtención de resultados. El presupuesto nacional continúa respondiendo a una lógica inercial y los criterios para la asignación de los recursos están sujetos a una amplia discrecionalidad.

Si bien el tránsito a un enfoque por resultados debe ser gradual y progresivo, es evidente que la actual gestión del MEF no tiene este tema como una prioridad de su agenda política. Es más, hay quienes consideran a los programas estratégicos —e incluso a la gestión por resultados— como un obstáculo para la gestión presupuestal. En ese sentido, consideramos indispensable que se vuelvan a establecer hitos fundamentales para el avance del PpR, donde los programas estratégicos sean un elemento sustancial, aunque no el único.

En segundo lugar, la gestión por resultados, específicamente de los programas estratégicos, no conversa con dos procesos que son claves para su implementación: la reforma y modernización del Estado y la descentralización. Una de las primeras observaciones al diseño de los programas estratégicos fue no haber incluido a los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, el programa del sector educación no tomó en cuenta los diagnósticos y propuestas de políticas regionales que, para esa fecha, el 90% de los departamentos ya había elaborado en el marco del proceso de descentralización (Proyectos Educativos Regionales - PER).

Teniendo en cuenta que los programas estratégicos son de «alcance nacional» y de «gestión descentralizada» es imprescindible incorporar a los gobiernos subnacionales en las decisiones que se toman durante su implementación. No pueden ser considerados como simples ejecutores de estos programas en tanto tienen un rol importante en su gestión, a diferencia de los programas nacionales que son diseñados, ejecutados y evaluados solo en el nivel central. Para ello es primordial que se generen mecanismos de coordinación entre representantes de los tres niveles de gobierno y que cada sector, no solamente el MEF, asuma como una de sus prioridades la implementación de los programas estratégicos que le corresponden.

En tercer lugar, el proceso de costeo de las actividades incluidas en cada programa estratégico es un elemento básico para toda la gestión presupuestal y, en particular, para el diseño e implementación de los programas estratégicos. Podemos señalar que en la abrumadora mayoría de los programas este instrumento clave no existe, con lo cual el diseño del conjunto carece de una base sólida en la cual apoyarse.

Por otro lado, resulta esencial resaltar la experiencia del sector educación en torno al programa estratégico «Logro de aprendizajes al finalizar el III ciclo de educación básica regular» (PELA). A través de un proceso de consulta y diálogo entre el MEF, el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales —representados por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)— se elaboró una estrategia de intervención que identificó con precisión los insumos, procesos y recursos requeridos para que los gobiernos regionales implementasen las acciones que les corresponden del programa.

En el año 2010, el MEF asignó recursos adicionales por S/. 87,4 millones para implementar el acompañamiento pedagógico inicial y en primaria, sobre la base de un costeo detallado de las actividades que involucra este proceso (que se denominó luego Estrategia PELA Regional). Para asignar estos recursos se diseñó un protocolo de costeo que calcula todo el gasto asociado a esta estrategia por alumno, por docente y por institución educativa participante, haciéndose una diferenciación por tipo de institución educativa.

Cada Dirección Regional de Educación adecuó los parámetros del protocolo a las condiciones de su región y presentó una solicitud de demanda adicional. Las solicitudes presentadas fueron incorporadas en el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2010. Como se puede observar en el cuadro 1 cada gobierno regional solicitó un monto sobre la base de la aplicación del protocolo de costeo trabajado y la asignación final del ministerio fue exactamente la misma.

Es importante señalar que en el 2010 se realizó el mismo trabajo con los gobiernos regionales y se presentó la solicitud presupuestal para el año fiscal 2011. Considerando que varios de los gobiernos regionales actuales son gestiones nuevas, es fundamental hacer un esfuerzo intenso para capacitar a sus funcionarios en el uso del protocolo para el sector educación, así como en la metodología de los programas estratégicos en general.

La metodología usada ha sido una herramienta indispensable para la gestión presupuestal de los gobiernos regionales y debería ser replicada en los otros programas estratégicos. La combinación de un diseño metodológico y

**Cuadro 1****Monto solicitado para la Estrategia PELA Regional y monto asignado en el año fiscal 2010**

Gobierno regional	Monto solicitado 2010 (S/.)	Asignación adicional 2010 (PIA 2010) (S/.)
Amazonas	3.074.680	3.074.680
Áncash	4.251.799	4.251.799
Apurímac	2.805.727	2.805.727
Arequipa	2.621.553	2.621.553
Ayacucho	4.023.749	4.023.749
Cajamarca	5.045.322	5.045.322
Callao	2.734.113	2.734.113
Cusco	3.930.068	3.930.068
Huancavelica	5.618.425	5.618.425
Huánuco	8.234.185	8.234.185
Ica	2.741.558	2.741.558
Junín	3.749.645	3.749.645
La Libertad	3.427.996	3.427.996
Lambayeque	2.204.270	2.204.270
Lima Provincias	5.257.691	5.257.691
Loreto	4.295.188	4.295.188
Madre de Dios	2.385.562	2.385.562
Moquegua	2.939.563	2.939.563
Pasco	1.684.667	1.684.667
Piura	3.794.492	3.794.492
Puno	2.740.208	2.740.208
San Martín	3.061.877	3.061.877
Tacna	2.698.807	2.698.807
Tumbes	2.191.573	2.191.573
Ucayali	1.932.618	1.932.618
<b>Total</b>	<b>87.445.336</b>	<b>87.445.336</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

conceptual concertado, la elaboración de instrumentos de gestión en diálogo con los gobiernos regionales y la asistencia técnica a funcionarios regionales han sido de importancia capital para los importantes avances conseguidos en este sector, sin desconocer las limitaciones que aún existen.

La experiencia en la implementación del programa estratégico de educación brinda la oportunidad de elaborar propuestas para mejorar la gestión presupuestal y la aplicación de los otros programas estratégicos. En ese sentido, un aprendizaje del proceso es la necesaria articulación que debe existir entre la gestión presupuestal y la planifi-

cación de las actividades. Se ha hecho evidente la desvinculación que existe entre los instrumentos de planificación nacional y regional (donde se señalan las actividades por realizar en determinado año en función de los objetivos institucionales) y los recursos de las instancias de gobierno que realmente se ejecutan.

Es urgente articular los procesos de planificación y presupuesto, pues la lógica actual no hace sino contribuir a la ineficiencia del Estado. Se trata de un obstáculo muy fuerte para avanzar en un enfoque de gestión por resultados en tanto no permite relacionar las actividades con los resultados que se van logrando en cada programa estratégico.

Finalmente, es importante señalar que pese a que la gestión por resultados constituye un nuevo enfoque de programación presupuestal, opera dentro de estructuras institucionales preexistentes. Esto plantea serias limitaciones para generar los cambios que se requieren para implementar eficientemente los programas estratégicos, lo cual reduce significativamente su impacto no solo en el enfoque de gestión sino también en los resultados finales que cada programa ha previsto alcanzar. A esto se suma que en los últimos años es muy poco lo que se ha avanzado en procesos de gestión descentralizada. Hasta la fecha, la gestión presupuestal y la institucional –y, por ende, las decisiones que se deben tomar en torno a estos dos temas– se manejan de forma bastante centralizada. No existe aún un quiebre en la gestión de los programas estratégicos, los cuales son esencialmente programas de alcance nacional y gestión descentralizada.

## SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

**IEP**

Instituto de Estudios  
Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y  
Promoción del Desarrollo  
DESCO



Centro de Investigación y  
Promoción del  
Campesinado - CIPCA

**CEPES**  
CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de  
Estudios Sociales  
CEPES



Centro de Estudios para el  
Desarrollo y la Participación  
CEDEP



Asociación ARARIWA

**dbc**

Centro de Estudios  
Regionales Andinos  
"Bartolomé de las Casas"  
CBC

**ceder**  
Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el  
Desarrollo Regional  
CEDER



Centro Ecuaménico de  
Promoción y Acción Social  
Norte - CEDEPAS Norte

**alternativa**  
Centro de Investigaciones Sociales y Educación Popular

Centro de Investigación  
Social y Educación Popular  
ALTERNATIVA



## GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Calle León de la Fuente 110, Lima 17

Teléfonos: 613 8313, 613 8314

Telefax: 613 8315

[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

[propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)



Grupo Propuesta Ciudadana