

6

DOCUMENTOS
DE
DEBATE



Informe anual del proceso de descentralización 2011

Informe presentado a la Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de
la Gestión del Estado del Congreso de la República



Asamblea Nacional de
Gobiernos Regionales



Informe anual del proceso de descentralización 2011

**Informe presentado a la Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de
la Gestión del Estado del Congreso de la República**

Documentos de Debate 6
Informe anual del proceso de descentralización 2011

© Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)
Pasaje Bernardo Alcedo 150, 5to. piso, San Isidro.
Teléfono: 421-1333 anexo 443
correo electrónico: anqr@anqr.org.pe
Página web: www.anqr.org.pe

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-07303

Elaboración de contenidos:
Secretaría Técnica de la ANGR

Corrección de estilo:
Carolina Tellier

Cuidado de edición:
Nelly Carrasco C.

Diseño e impresión: Sonimágenes del Perú
Av. 6 de Agosto 968 • Teléfono: 652 3444 / 652 3445 • adm@sonimágenes.com

Primera edición, junio de 2012
Tiraje: 1000 ejemplares
Impreso en Perú

Agradecimientos

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de diversas instituciones que vienen colaborando al fortalecimiento de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Nuestro más sincero agradecimiento al Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) y al Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

Siglas

ADEX	:	Asociación de Exportadores del Perú
AMAZINV	:	Agencia de Fomento de la Inversión Privada de la Amazonía
AMPE	:	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	:	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
ANSEC	:	Autoridad Nacional de Servicio Civil
BCRP	:	Banco Central de Reserva del Perú
CCI	:	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CENSUR	:	Junta de Coordinación Interregional Centro Sur
CEPLÁN	:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIAM	:	Consejo Interregional de la Amazonía
CND	:	Consejo Nacional de Descentralización
CONAM	:	Consejo Nacional del Ambiente
CONFIEP	:	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CTAR	:	Consejo Transitorio de Administración Regional
FONCOMÚN	:	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR	:	Fondo de Compensación Regional
FONDESAM	:	Fondo de Desarrollo de la Amazonía.
FONIPREL	:	Fondo de la Inversión Pública Regional y Local
IIRSA	:	Iniciativa para la Integración Regional de la Infraestructura Sudamericana
INADE	:	Instituto Nacional de Desarrollo
INEI	:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INTERIOR	:	Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente
JCI	:	Junta de Coordinación Interregional
LBD	:	Ley de Bases de la Descentralización
LOGR	:	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOPE	:	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MACROSUR	:	Junta de Coordinación Interregional del Sur
MEF	:	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	:	Ministerio del Ambiente
MLM	:	Municipalidad de Lima Metropolitana
PANTBC	:	Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente Ambulatorio con Tuberculosis y Familia
PBI	:	Producto bruto interno
PCM	:	Presidencia del Consejo de Ministros
PDRC	:	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PEA	:	Población Económicamente Activa
PELA	:	Programa Estratégico Logros de Aprendizaje
PIA	:	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	:	Presupuesto Institucional Modificado
PRODUCE	:	Ministerio de la Producción
REMURPE	:	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú
SD	:	Secretaría de Descentralización
SIAF	:	Sistema Integrado de Administración Financiera
SPIJ	:	Sistema Peruano de Información Jurídica
SUNAT	:	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UE	:	Unidades Ejecutoras
ZEE	:	Zonificación Económica y Ecológica

Índice

Presentación	7
1. La conducción del proceso y la coordinación intergubernamental	9
1.1. La conducción del proceso	11
1.2. El Consejo de Coordinación Intergubernamental	12
2. La reforma institucional para la gestión descentralizada	15
2.1. Transferencia de funciones y competencias	17
2.2. El caso de Lima Metropolitana	18
2.3. El diseño de los gobiernos regionales y los sistemas administrativos	19
2.4. Las Comisiones Intergubernamentales y el papel rector del gobierno nacional	20
3. Gestión presupuestal y descentralización fiscal	25
3.1. La gestión presupuestal	27
3.2. La descentralización fiscal	32
4. Gestión territorial e integración regional	35
4.1. Ordenamiento y demarcación	37
4.2. Ordenamiento territorial y zonificación económica ecológica	38
4.3. Regionalización e integración regional	42
5. Desarrollo económico y descentralización	47
5.1. Crecimiento económico y competitividad	49
5.2. La promoción del desarrollo económico	51
6. Participación ciudadana y transparencia	53
6.1. Participación ciudadana	55
6.2. Transparencia	57
7. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades	61
8. Reflexión final	65
9. Referencias bibliográficas	69

Presentación

La descentralización del poder y la gestión estatal es una política de reforma del Estado orientada a alcanzar fines específicos para el desarrollo y bienestar de las personas, así como la eficacia en la gestión del territorio. Se implementa mediante un proceso de mediano y largo plazo, en el que se van transfiriendo responsabilidades, recursos y mayores niveles de autonomía a los gobiernos descentralizados que administran, prestan servicios y gobiernan una determinada circunscripción territorial. De esa forma se busca el acercamiento del Estado a la población para diseñar y poner en marcha políticas públicas de desarrollo sostenible y aproximar los servicios públicos a ciudadanos y ciudadanas.

La descentralización en nuestro país se viene dando en un contexto marcado por tres factores que son parte de las principales tendencias del escenario nacional en el mediano plazo: (i) un crecimiento económico muy significativo y mantenido en el tiempo a partir del 2002, lamentablemente aún de “base estrecha”, producto de lo que algunos analistas señalan como un anclaje en un modelo primario-exportador, asociado a altos niveles de desigualdad y con limitaciones para responder a las demandas de empleo, hoy día amenazado por la crisis internacional;¹ (ii) una democracia anclada en un sistema político frágil y con limitada capacidad de representación, tanto nacional como regionalmente; y (iii) una severa crisis de integración social, de raíces seculares, que alienta una importante conflictividad social muy fragmentada.

En ese marco, la reforma se inició en marzo del 2002 con la aprobación de la reforma constitucional que establecía la descentralización como política permanente del Estado. Se expresaba así un consenso nacional que desde entonces se fue desdibujando en sus definiciones e implementación. El proceso ha tenido dos etapas. La primera (2002-2006) abarcó la aprobación del marco legal básico, la elección directa e instalación de los gobiernos regionales, y el inicio de la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales, en el marco de un proceso de acreditación. El fracaso del referéndum del 2005 determinó su cierre, con el agotamiento de sus actores, especialmente del Consejo Nacional de Descentralización (CND), la instancia responsable de su conducción política. La segunda etapa (2006-2011) está marcada por la reorientación de la estrategia, la creación de la Secretaría de Descentralización como parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la aceleración de la transferencia de funciones y el incremento sostenido del presupuesto a los niveles subnacionales, en el proceso de descentralización y la consolidación de los gobiernos regionales como nivel intermedio de gobierno.

En este periodo se observó el surgimiento de distintas restricciones que limitan la fortificación y efectividad del proceso, como la debilidad del órgano conductor y la necesidad de revisión de la política de descentralización fiscal, además del surgimiento

¹ Los recursos que financian el desarrollo del país dependen fuertemente de la coyuntura económica internacional y de los precios internacionales de exportación de materias primas. De manera excepcional, los ciclos de la crisis fueron compensados por la dinámica del mercado interno, que tiene límites muy precisos.

de nuevos actores subnacionales, entre los que se encuentra la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, y el fortalecimiento lento de las Juntas de Coordinación Intergubernamental, entre otros.

En julio del 2011, con la instalación de un nuevo gobierno, comprometido desde el primer momento en el trabajo con las autoridades regionales y locales por la descentralización y la inclusión social, se abre una tercera etapa. En esta fase, la mayoría de actores coinciden en la identificación de los nudos críticos que la reforma debe resolver a partir de un nuevo pacto político en el que deben participar el Ejecutivo, el Congreso de la República, los gobiernos subnacionales, los gremios empresariales, la cooperación internacional y los distintos grupos de expertos y redes de la sociedad civil que han venido formando parte del proceso.

En esta perspectiva, la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), que representa a todos los gobiernos regionales, incluida la Municipalidad Metropolitana de Lima en su condición de Régimen Especial, quienes no somos ajenos a la mirada autocrítica de nuestra actuación en el proceso,² ofrecemos en este documento el análisis de algunos temas que nos parecen centrales para el indispensable balance y la agenda de relanzamiento que proponemos para cada uno de ellos.

² Como parte de ese ejercicio permanente la ANGR hizo público un primer balance de la reforma y su papel en ésta: *ANGR: Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009)*. ANGR, Lima, enero del 2011.



La conducción del proceso y la coordinación intergubernamental

1. La conducción del proceso y la coordinación intergubernamental

1.1. La conducción del proceso

La descentralización necesita una instancia que conduzca las políticas dirigidas a asegurar el cumplimiento de su finalidad, sus objetivos, metas y principios, asegurando la coordinación política de los tres niveles de gobierno y garantizando la articulación y complementariedad necesarias para la adecuada gestión del Estado. De acuerdo con un reciente informe de balance del proceso,³ la articulación intergubernamental tiene un carácter político y permite a los tres niveles de gobierno identificar y definir las metas y objetivos que comparten; en tanto que la coordinación intergubernamental se refiere a los mecanismos e instrumentos que hacen posible la definición de las políticas y estrategias sectoriales, siendo condición para que el Gobierno Nacional cumpla con su función de rectoría; y los subnacionales, con la provisión eficiente de servicios públicos.

Tras el fracaso del CND y su consiguiente fusión por absorción con la PCM (DS 007-2007-PCM) se crea la Secretaría de Descentralización (SD) como órgano de línea encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización. Sin embargo, como lo reconoce el propio Informe presentado por el premier Óscar Valdés a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, "la ausencia de voluntad política y estrategias creativas que permitan poner en marcha las políticas y orientaciones que presiden el proceso de descentralización, sumado al cambio de su estatus organizacional y la reducción presupuestal, no han permitido avances sustanciales del proceso".⁴ Basta con señalar que el presupuesto total de la SD entre el 2008 y el 2011 alcanzó apenas los 17.746.354 soles, los que nunca llegaron a ser totalmente ejecutados. Carente de liderazgo institucional, durante los últimos años la SD evidenció grandes dificultades para coordinar y articular acciones significativas con los distintos actores involucrados en la descentralización, incluyendo, como es obvio, a los mismos sectores públicos.

La sustitución del CND por la SD marcó el inicio de relaciones más intensas de carácter bilateral entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados, en función de sus demandas y su capacidad de presión y negociación. En otras palabras, crea un esquema de articulación

³ USAID/Perú ProDescentralización: *Proceso de descentralización. Balance y agenda a julio de 2011*, USAID/Perú ProDescentralización, Lima, 2011.

⁴ Presidencia del Consejo de Ministros: *Informe anual del proceso de descentralización 2011*, PCM, Lima, 2012; 60 pp.

y coordinación no institucionalizado, que todavía persiste, a pesar del intento puntual de organizar reuniones del presidente de la república con los presidentes regionales; es decir, el rol del ente rector de la descentralización se ha debilitado.

1.2. El Consejo de Coordinación Intergubernamental

Ante las limitaciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), con el objetivo de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto que política de Estado. Aparece, así, como el espacio institucional donde los tres niveles de gobierno debieran adoptar conjuntamente las decisiones relativas a la descentralización, para su conducción concertada. Aunque el CCI se instaló formalmente en diciembre del 2008 su reglamento se aprobó recién un año después, obviando dos aspectos centrales de la propuesta previamente consensuada —con la ANGR y las dos principales asociaciones de municipalidades, la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales

y Urbanas del Perú (REMURPE)— la naturaleza del espacio y su capacidad para adoptar efectivamente decisiones consensuadas sobre la política de Estado en materia de descentralización, así como los dispositivos que garantizaban la representatividad de la diversidad de las municipalidades.

Reducido en la práctica a un espacio que solo propone e impulsa recomendaciones relativas a la descentralización y atravesado por distintas dificultades para completar su conformación, el CCI, que finalmente se instaló en mayo del 2011, no ha sido convocado nuevamente y está lejos de cumplir con su rol y de disponer de los recursos necesarios para su funcionamiento sostenido.

Ante la situación existente —debilidad de la Secretaría de Descentralización y un CCI bloqueado en la práctica—, y dada la falta de mecanismos institucionales de articulación, hay que señalar que las asociaciones de gobiernos descentralizados, llevaron adelante diversas acciones para promover relaciones intergubernamentales a partir de la discusión y negociación sobre temas y problemas concretos, sobre todo vinculados con la distribución de recursos o interferencia de competencias entre niveles de gobierno.

Orígenes y actividades de concertación de la ANGR

Nacida en el 2007, la ANGR surgió como un espacio de concertación y representación frente al gobierno nacional. Sus esfuerzos se dirigen a impulsar, profundizar y defender el proceso de descentralización en el país para fortalecer las capacidades de los actores regionales.

En este tiempo se ha posicionado como legítimo interlocutor frente al gobierno nacional, los gobiernos locales, el Congreso y la opinión pública. Entre los principales procesos desplegados por la Asamblea destaca su trabajo sobre el presupuesto público.¹ Desde el año 2008 ha participado en los procesos de formulación del Presupuesto del Sector Público elaborando propuestas sobre los montos asignados a la inversión pública regional y el Fondo de la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), así como sobre los montos para gasto corriente relativos al Presupuesto por Resultados de los Programas Estratégicos de Logros de Aprendizaje (PELA), Incremento de la Productividad de la Pequeña Agricultura e incremento de recursos humanos en salud. Todas sus propuestas han sido expuestas ante el Ministerio de Economía y Finanzas y el Congreso.

En el marco del CCI, en el 2009 la ANGR trabajó una propuesta concertada con la AMPE, la REMURPE y la Secretaría de Descentralización de la PCM sobre el reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental. Esa propuesta fue modificada por la PCM, con las consecuencias que conocemos. A partir de esa experiencia, en el segundo semestre del 2009 se conformó una Plataforma Interinstitucional de gobiernos subnacionales, integrada por las mismas organizaciones (ANGR, AMPE y REMURPE), lo que ha permitido potenciar su interlocución.

Esta Plataforma ha tenido un rol importante en la crítica a la recentralización del Presupuesto Público 2010 y 2011, pues formuló una propuesta conjunta, coherente y sustentada frente al proyecto presentado por el Ejecutivo. Tras un trabajo coordinado desde la Plataforma se logró incorporar en la Ley de Presupuesto 2010 una norma por la cual se conformó la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, encargada de elaborar una propuesta técnica sobre la materia para el país. Como parte de esas y otras dinámicas se cuenta con una propuesta de descentralización fiscal² basada en la coparticipación tributaria, que busca modificar el actual sistema de financiamiento presupuestal de los gobiernos regionales estableciendo mecanismos técnicos y predecibles para la asignación de recursos transferidos por el gobierno nacional, a fin de lograr una mayor predictibilidad sobre sus ingresos y conseguir que su presupuesto se establezca utilizando criterios que promuevan la equidad.

La ANGR trabaja en la construcción de las matrices sectoriales para el proceso de delimitación y transferencia de funciones y competencias a los niveles de gobierno subnacional, que son la base de las leyes de organización y funciones de los ministerios con competencias compartidas. En materia de educación, como fruto de un esfuerzo compartido con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación, y con el fin de fortalecer el presupuesto por resultados, se elaboró un instrumento de gestión para la formulación presupuestal y el monitoreo del PELA, el Sistema Integrado de Gestión, Monitoreo y Acompañamiento del PELA (empleado para la planificación y programación del Presupuesto Público del 2010 y el 2011, con la participación de funcionarios de todos los gobiernos regionales). El resultado de este trabajo se usó en la negociación del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2011. La ANGR, en representación de los 25 gobiernos regionales, presentó un requerimiento por 52 millones de soles para financiar la estrategia.

Paulatinamente, y como parte de su fortalecimiento institucional, la ANGR genera espacios de articulación e inter aprendizaje, como la Asamblea de Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes y Directores Regionales de Educación, creada para validar la agenda educativa de la ANGR y recoger las principales demandas de los gobiernos regionales. Estas y otras actividades en el campo educativo han facilitado que forme parte de espacios como el Consejo Nacional de Educación y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Adicionalmente, con apoyo de la cooperación, se ha promovido el trabajo articulado de los gobiernos regionales para elaborar propuestas de salud para la negociación del Presupuesto 2011, fortaleciendo la posición de las regiones en los asuntos de financiamiento de la salud y el aseguramiento universal.

Entre las múltiples actividades y pronunciamientos del 2011 hay que destacar que, en mayo, la ANGR logró liberar la programación de compromisos anualizados de las regiones y se obtuvo, finalmente, el incremento del presupuesto de estos en 781 millones de soles.³

La elaboración y culminación de las matrices de competencias ameritaría también un nuevo acuerdo entre la PCM y la ANGR. Hoy se vuelve a promulgar una directiva sobre cómo deben proceder los sectores nacionales en el diseño final de estas matrices de competencias sobre la base de las funciones, pero no necesariamente estructurado sobre la base de las leyes orgánicas, como el caso de Educación, y sin que quede claro qué ocurre con el proceso acordado durante el gobierno de Alan García, cuando se invirtió tiempo y recursos en concordar matrices con los gobiernos regionales.

1 Como parte de ese esfuerzo, la ANGR impulsó la sistematización del proceso interno que sigue el Ministerio de Economía y Finanzas para definir el presupuesto público en la fase de programación. Véase ANGR: *Proceso de programación presupuestal: análisis crítico y recomendaciones*. Documentos de Debate 3, ANGR, Lima, 2009.

2 Sobre el particular, véase ANGR: *La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*, Documentos de Debate 1, ANGR, Lima, 2009. Véase también ANGR: *Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal*. Documentos de Debate 4, ANGR, Lima, 2010.

3 Informe de Actividades 2011, Secretaría Técnica de la ANGR.

AGENDA DE REFORMAS

1. Fortalecer al órgano conductor del proceso de descentralización, asegurándole un carácter intergubernamental y operativo, dotándolo de la independencia necesaria y de la autonomía técnica, administrativa y económica para el cumplimiento de sus funciones. Este órgano debe ser el responsable de planificar, implementar y monitorear el cumplimiento de las políticas de descentralización que resulten de los consensos que se construyan en el Consejo de Coordinación Intergubernamental y de promover la gestión descentralizada en coordinación con las Comisiones Intergubernamentales.
2. Institucionalizar la articulación y la coordinación intergubernamental de la descentralización. Para ello, *en el corto plazo* es necesario modificar el reglamento del CCI y convertirlo en una instancia efectiva de articulación entre los distintos niveles de gobierno. En este marco es importante el reconocimiento legal de asociaciones de gobiernos subnacionales y es necesario fortalecerlas. También urge formalizar las Comisiones Intergubernamentales y asegurar que su tarea se desarrolle dentro de los lineamientos y directivas del órgano conductor del proceso.
3. Es necesario constituir una instancia de coordinación ejecutiva formada por dos representantes de cada uno de los tres niveles de gobierno, cuyo objetivo sea implementar las políticas definidas en el CCI y concertar propuestas frente a los temas de una coyuntura siempre cambiante. Complementariamente, se plantea conformar instancias departamentales de concertación intergubernamental entre el gobierno regional y las municipalidades provinciales.
4. Concluir con la delimitación de competencias compartidas, lo que exige culminar las matrices de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno. Hay que iniciar simultáneamente la reorganización de los sectores del Ejecutivo para que asuman sus nuevas funciones como órganos rectores.

2

**La reforma institucional
para la gestión
descentralizada**

2. La reforma institucional para la gestión descentralizada

2.1. Transferencia de funciones y competencias

La reforma institucional tuvo como punto de partida la transferencia de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales para reformar y hacer más efectiva la distribución de responsabilidades estatales entre los distintos niveles de gobierno, adecuando las políticas, los sistemas administrativos y las normas para el ejercicio de las funciones transferidas, de forma tal que la gestión pública se realice de manera articulada y conjunta. En otras palabras, involucra la construcción de la gestión descentralizada de las competencias y funciones transferidas, tanto como de los procesos y servicios asociados a ellas.

Tras el fracaso de la creación de regiones se inició la implementación de un conjunto de políticas basadas en la transferencia de funciones sectoriales del nivel nacional hacia los subnacionales. Dicha dinámica se aceleró desordenadamente durante el año 2006 en el marco del denominado “shock de la descentralización”, que buscó apurar el traslado de funciones y activos a los gobiernos regionales y locales. Al 31 de diciembre del 2011 se constató la transferencia administrativa del 92,4% de funciones transferidas a los gobiernos regionales, sobre un total de 185 funciones previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR),⁵ facilitada por la flexibilización de los procedimientos y plazos previstos en el Sistema de Acreditación. El Decreto Supremo 103-2011-PCM, publicado el 31 de diciembre del 2011, confirmó el estado de situación de las transferencias con los gobiernos regionales, así como el déficit de estas transferencias hacia Lima Metropolitana, que a la fecha solo ha recibido 19 de las 185 funciones señaladas en la LOGR.

Como sabemos, se ha tratado de un proceso desordenado de carácter administrativo y burocrático, destinado únicamente a cumplir con formas y plazos, carente de un enfoque y de herramientas para que los gobiernos regionales y locales gestionen los servicios públicos que resultan de las funciones y competencias transferidas. Las transferencias no estuvieron acompañadas por los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir esas nuevas funciones, y se contemplaba reducir la brecha presupuestal —entre los recursos transferidos y los requeridos para el ejercicio de dichas funciones— recién en el año 2015.⁶ Así, por ejemplo, en una entrevista con el equipo técnico y el presidente del Go-

⁵ Sobre el particular, véase Presidencia del Consejo de Ministros: *Informe anual del proceso de descentralización 2011*, PCM, Lima, 2012, 18 pp.

⁶ Así lo reconoce la propia PCM; véase Presidencia del Consejo de Ministros: *Informe anual del proceso de descentralización 2010. Balance de logros a julio 2011*, PCM, Lima, 2010; 17 pp.

bierno Regional de Huancavelica se puso de manifiesto que se le habían transferido 185 funciones, pero solo 45 de ellas contaban con recursos; e incluso estos últimos aún insuficientes.⁷

Como parte del proceso se programó también la transferencia de programas sociales hacia los gobiernos locales para mejorar la situación de las personas en pobreza y extrema pobreza, y de los distintos grupos vulnerables. A finales del 2011 se hablaba de un avance de 57% respecto de lo programado; sin embargo, tanto el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables han recentralizado varios programas a inicios de este año, mediante sendos decretos de urgencia, mientras que el Ministerio de Educación dio por concluido el Plan Piloto de Municipalización y el Ministerio de Economía continúa centralizando decisiones presupuestales que le corresponderían a los gobiernos subnacionales. Todas estas son medidas que resultan contradictorias para fortalecer y consolidar el proceso de descentralización.

2.2. El caso de Lima Metropolitana

Las normas de la descentralización le confieren a Lima Metropolitana un Régimen Especial, que debe responder tanto a las exigencias de la reforma cuanto al gobierno de una de las treinta ciudades más pobladas del mundo. Mediante el Edicto 254, la Municipalidad creó en el 2003 el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana; produjo un segundo pliego presupuestal y una estructura organizacional que replica acotadamente la de los gobiernos regionales.

La transferencia de funciones se inició tardíamente, en el primer semestre del 2011, debido a la previa falta de voluntad política explícita de la administración municipal anterior. Mientras que la mayoría de los gobiernos regionales culminó la formalización de recibir las funciones y competencias correspondientes, Lima Metropolitana debe obtenerlas una a una en un proceso en el que, hasta la fecha, solo se le han transferido 18 de las 185 establecidas en la LOGR (véanse los gráficos 1 y 2). A diferencia de los gobiernos re-

gionales, las transferencias a Lima Metropolitana se realizan mediante la Comisión Bipartita⁸.

Gráfico 1
Funciones transferidas a la Municipalidad de Lima Metropolitana (2011)

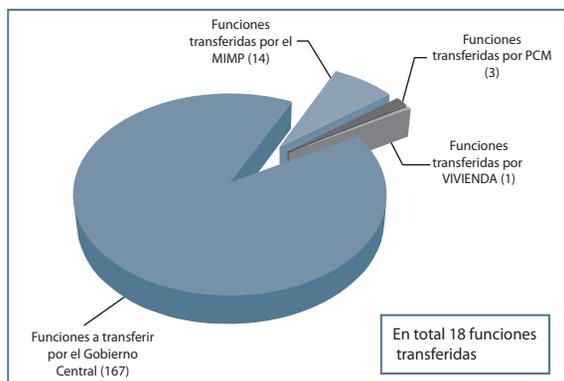
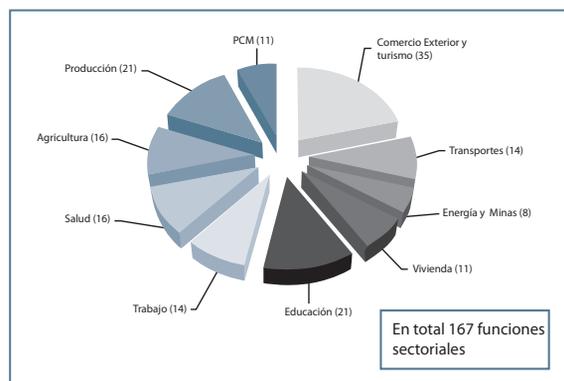


Gráfico 2
Funciones por transferir a la Municipalidad de Lima Metropolitana (2011)



Además de las transferencias recibidas en su condición de gobierno metropolitano que ejerce funciones regionales, a la MLM, como gobierno local, le han sido entregados también la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima, los programas de Complementación Alimentaria y el Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente Ambulatorio con Tuberculosis y Familia (PANTBC). En ese marco, la MLM ha presentado a la Secretaría de Descentralización y a la Comisión Bipartita una hoja de ruta en la que establece sus prioridades para la transferencia de funciones en el año 2012.

⁷ Entrevista realizada en la ciudad de Huancavelica el 16 de abril del 2012. Datos recogidos en el trabajo de campo realizado por el Proyecto USAID/Perú Políticas y Salud y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

⁸ La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone que las transferencias de competencias, funciones y recursos a la Municipalidad Metropolitana de Lima, se realicen a través de una Comisión Bipartita, integrada por cuatro representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros y cuatro de la MML.

2.3. El diseño de los gobiernos regionales y los sistemas administrativos

Por su parte, el diseño de los gobiernos regionales que resulta del marco normativo es, lamentablemente, el producto de la yuxtaposición de tres diseños organizacionales diferentes: (i) la superestructura de gobierno y administración regional creada por las normas de la descentralización; (ii) la estructura central basada en los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) a los que remplazaron; y (iii) las direcciones regionales sectoriales que les fueron adscritas, que detentaban buena parte de las funciones atribuidas a los gobiernos regionales.

El fruto de esta superposición fue una organización regional frondosa, con múltiples niveles jerárquicos y con dos subestructuras desconcentradas que se mantienen paralelamente: una sectorial, representada por las direcciones regionales y sectoriales, y otra territorial, representada por las dependencias subregionales que la Ley de Bases de la Descentralización mandó mantener. Las inconsistencias del marco normativo impactaron en la eficiencia de la gestión regional y en el desempeño de sus gobiernos que, no obstante tener como competencia exclusiva la aprobación de su organización interna y de su presupuesto, terminaron atrapados en la rigidez que la legislación nacional les impuso.

A ello debemos añadir las limitaciones que se derivan de los sistemas administrativos nacionales que regulan la gestión en la administración pública con un énfasis de control y restrictivo, desincentivador de la diversidad y la innovación, generando serias restricciones a la autonomía económica y administrativa de los gobiernos regionales. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) reconoce once sistemas administrativos, seis de los cuales (abastecimiento, presupuesto, tesorería, contabilidad, endeudamiento e inversión pública) están bajo supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), cuya preocupación central parece ligada al control del gasto de los gobiernos subnacionales; al respecto, basta con constatar la rigidez de los presupuestos para el gasto corriente de los gobiernos regionales, que financian la operación de los servicios públicos a su cargo y que, de modo inercial, están destinados en promedio en más de 70% a

gastos de personal, 90% del cual corresponde al personal de salud y educación.

Otro tanto puede decirse en materia de recursos humanos para el cumplimiento de sus responsabilidades. Herederos de personal nombrado de los CTAR y las Direcciones Regionales, con pocos incentivos para obtener resultados, muchos de ellos identificados aún con su matriz sectorial, tienen que lidiar además con algunos ministerios que insisten en mantener su injerencia en la gestión de los recursos humanos dependientes del gobierno regional.

Lo más grave, sin embargo, tiene que ver con las escalas salariales y los regímenes de beneficios diferenciados de uno y otro grupo de servidores, que prácticamente, impiden reubicar al personal según las necesidades de la organización; porque al ser este resultado de la agregación de entidades de distinto origen, el régimen general de la carrera pública coexiste con los regímenes especiales de salud y educación, además de los contratados por gastos corrientes o inversión.

Para mitigar estos problemas, el gobierno nacional incorporó a los gobiernos regionales en el Fondo de Apoyo Gerencial, contemplando recursos mensuales, que, aunque siempre fueron insuficientes, permitieron una mayor flexibilidad para hacer algunas contrataciones de personal directivo y asesor. Al 3 de enero del 2012 nueve gobiernos regionales (Amazonas, Cajamarca, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y San Martín) disponían de 32 de estos gerentes.⁹ Últimamente, en el marco de la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), se creó el Cuerpo de Gerentes Públicos, que presenta la distribución que se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1
Gerentes públicos en funciones al 31.1.12

Nivel de gobierno	Número de gerentes públicos en funciones
Nacional	72
Regionales	30
Locales	6

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil

A partir del 2007, distintas gestiones regionales, preocupadas por el deficiente funcionamiento de

⁹ Véase <www.servir.gob.pe>.

su estructura burocrático-administrativa, establecieron como una de sus prioridades la reforma de su organización. Durante estos años se han sucedido interesantes procesos de reforma institucional, dado que el diseño anterior no les brindaba el marco adecuado para las funciones que iban recibiendo. Aunque no son procesos homogéneos, distintas gestiones regionales (Apuímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lambayeque y San Martín) emprendieron procesos en esta perspectiva —todos ellos en marcha—, que requieren ser evaluados.¹⁰

2.4. Las Comisiones Intergubernamentales y el papel rector del gobierno nacional

La identificación de elementos del rol rector que deben cumplir los sectores del gobierno nacional, para dejar su tarea de ejecutores de políticas o prestadores directos de servicios públicos, es aún una tarea pendiente. Las Comisiones Intergubernamentales formadas durante el año 2009 significaron un viraje en el proceso de transferencias, dado que se buscó complementar el acen-

Algunos Procesos de Reforma Institucional de los Gobiernos Regionales

El Gobierno Regional de Arequipa inició su proceso en el año 2007, con un nuevo reglamento de organización y funciones que introdujo cambios importantes en su estructura funcional, tanto en los órganos de gobierno (delimitación de funciones del Ejecutivo y el Legislativo regional y establecimiento de una Alta Dirección con un directorio de gerentes) cuanto en los órganos de línea, mediante gerencias regionales, funcionales y sectoriales que redibujaron el organigrama institucional.

Este Gobierno Regional convirtió a sus nueve direcciones regionales sectoriales en gerencias regionales y suprimió las gerencias de Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Medio Ambiente, reasignando las funciones de esta última a la Autoridad Regional del Medio Ambiente, como un órgano desconcentrado, con autonomía administrativa y dependiente del presidente de la república.

Adicionalmente, la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Ordenamiento Territorial se reubicó como un órgano de asesoramiento dependiente de la Gerencia General. Se crearon también oficinas provinciales: unas del Consejo Regional para apoyar el cumplimiento de sus tareas; las otras, operativas y de apoyo de la Gerencia General.

En marzo del 2009, en coordinación con el Ministerio de Educación, aprobó la reestructuración y modernización de su Gerencia Regional de Educación mediante la incorporación del Proyecto Educativo Regional como parte de la reforma; se le encargó la definición de objetivos estratégicos y políticas en la región, aunque se mantuvo el diseño proveniente de las direcciones regionales de educación.

El Gobierno Regional de La Libertad, que ya había hecho algunas modificaciones en el 2008 —la creación de una Agencia Regional de Cooperación Técnica y de una Gerencia de Coordinación e Integración Intergubernamental Provincial— sigue un camino parecido y convierte en gerencias regionales sus ocho direcciones regionales, así como a su Subgerencia de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Sin embargo, el cambio fue básicamente de denominación: se mantienen aún la estructura, los sistemas y procedimientos de las antiguas direcciones regionales. La novedad mayor es la creación del Centro Regional de Planeamiento Estratégico, organizado en tres unidades responsables del planeamiento, información y estudios, aunque parece haber aún una superposición de funciones con la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.

El Gobierno Regional de San Martín contrató en el 2008 la formulación de un Plan de Modernización Organizativa. Este gobierno, debido a una situación particular por la que la capital regional (Moyobamba) no corresponde con su principal ciudad (Tarapoto) —la más poblada de la región—, está organizado territorialmente en cuatro zonas: Sede Central, Subregión Bajo Mayo, Oficina Zonal Huallaga Central y Oficina Zonal Alto Huallaga. Ante la demanda de la población de la capital, el gobierno trasladó la sede de las direcciones regionales a esa localidad. En ese contexto emprendió la reforma de la Dirección Regional de Salud, que supone la separación de la Dirección Regional propiamente dicha y la parte de su organización que corresponde a la administración y la operación de los servicios de salud de la Subregión Bajo Mayo, además de la propia reforma interna de la dirección redimensionada y su traslado a Moyobamba.

¹⁰ Sobre el particular véase ANGR: *Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización*, ob.cit. pp. 23-26.

to formalista previo con un enfoque de gestión descentralizada basada en servicios públicos, retomando la importancia del desarrollo de capacidades y el acompañamiento de la gestión de las funciones transferidas a los gobiernos descentralizados. Estas Comisiones deben elaborar los lineamientos e instrumentos para la gestión descentralizada, identificando los procesos de gestión compartida, delimitando los roles por nivel de gobierno y determinando los recursos requeridos.

No obstante su importancia —la claridad de las responsabilidades de cada nivel de gobierno es indispensable para la gestión del Estado unitario y descentralizado—, al 31 de diciembre del 2011, estaban sin instalarse tres de las dieciséis Comisiones previstas; asimismo, se encontraban pendientes las leyes orgánicas de funcionamiento de por lo menos cinco ministerios con funciones compartidas y diez matrices de competencias y funciones.

Hay que señalar que la gestión descentralizada basada en servicios, indudablemente positiva, no resuelve la limitada transferencia de recursos financieros que reclaman las regiones, contraviniendo el principio de provisión. Este proceso muestra la incompreensión de muchos sectores nacionales sobre su nuevo rol, tanto como la desvinculación entre la descentralización y la modernización del Estado.

Así, a diez años de iniciado el actual proceso de descentralización nacional, existe una preocupación general sobre los resultados de la gestión pública subnacional y la nacional. Paralelamente, y de manera creciente, se ha ido incorporando en el sentido común de políticos, gestores y cooperantes la noción de gestión por resultados como orientación central del desempeño gubernamental en sus tres niveles de gobierno. Sin embargo, la relación entre gestión por resultados y descentralización ha sido poco esclarecida. En otras palabras, no es evidente que la gestión pública de

resultados se dé donde se han descentralizado funciones de gobierno y de gestión de servicios.

La experiencia en los gobiernos regionales viene mostrando que gestionar resultados a escala regional implica resolver un conjunto de factores críticos (restricciones) que bloquean los esfuerzos de políticos y gestores en el ámbito regional. ¿Cuáles son esos factores? ¿Qué alcances tienen? ¿En qué nivel de gobierno se deben resolver cada uno de estos y por cuáles de sus instancias? ¿Cómo se pueden solucionar o amenguar? Son preguntas que se plantean en el seno de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, que deben formar parte de un campo de coordinación y articulación intergubernamental referido a los resultados que debemos ofrecer a los ciudadanos como Estado y a la mejor manera de hacerlo. La gestión descentralizada se mueve, por lo tanto, en un marco de condiciones favorables para gestionar los resultados, clarificando los roles de los tres niveles de gobierno para el logro de esos resultados, proveyéndoles mayor autonomía política, económica y administrativa, y resolviendo mediante acuerdos intergubernamentales las trabas y limitaciones específicas que presentan los sistemas administrativos.

En este marco, la definición del rol rector nacional (conducción y regulación, prestación de asistencia técnica, monitoreo de las funciones y servicios transferidos, provisión de los recursos financieros necesarios) tiene que sintonizar con la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos descentralizados, implicando la necesaria coordinación intersectorial e intergubernamental. En este sentido, es necesario reconocer la trascendencia que tiene la institucionalización de mecanismos de diálogo, coordinación y articulación intergubernamental para la gobernabilidad del país y la eficacia de la política pública. Como es obvio, este proceso se debe inscribir en uno mayor, el de la indispensable reforma y modernización del conjunto del Estado.

AGENDA DE REFORMAS

1. Es necesario diseñar un esquema nuevo de gestión descentralizada, que debe basarse en la identificación y concertación de resultados claros, las responsabilidades propias y compartidas de los tres niveles de gobierno, la oportunidad de las intervenciones, y mecanismos que permitan la identificación y el levantamiento de las restricciones a la gestión de los programas y servicios para obtener los resultados pactados. Todo ello combinando las particularidades sectoriales con las demandas de la gestión territorial, a fin de avanzar hacia la construcción de instancias descentralizadas con capacidad real de gobernar sus territorios. Este esquema deberá incorporarse a la Ley de Bases de la Descentralización. El objetivo constitucional de esta reforma del Estado es alcanzar el desarrollo integral del país, y este modelo reajustado debería formar parte del nuevo pacto político por impulsar la descentralización.
2. En el corto plazo es necesario fortalecer las Comisiones Intergubernamentales, convirtiéndolas en espacios efectivos de concertación y toma de decisiones que favorezcan la gestión subnacional y el logro de resultados. Urge terminar la identificación de los componentes básicos de cada sector y formular sus lineamientos, como paso indispensable para definir el alcance y las funciones de la rectoría de los sectores, que necesariamente deberá incluir el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica, la provisión de recursos financieros, y el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de las políticas.
3. Es urgente mejorar la normatividad que regula los sistemas administrativos nacionales —diseñada para un Estado centralizado y basada en el control de procedimientos—, para adecuarla al nuevo entorno de la descentralización y orientarla hacia un enfoque de gestión apoyada en resultados. Ello requiere desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación de dicha gestión. Esta reorientación es más apremiante en el caso de la gestión presupuestaria, que en la práctica sigue enfocada en el control de insumos y no en el trabajo por resultados. En este sentido, las cadenas de resultados de los programas prioritarios necesitan partir de la escala y diversidad de las acciones y productos concretos que deben planificar los gobiernos regionales y las municipalidades, como en la definición y responsabilidad de resultados de alcance regional y local que les corresponde a los gobiernos subnacionales, antes que ser un diseño teórico poco realista planteado desde arriba.
4. Es necesario adecuar la estructura de los gobiernos regionales y permitirles que se organicen de acuerdo con sus necesidades y posibilidades para que respondan mejor a sus nuevas responsabilidades y a la prestación de servicios. En esta perspectiva, que supone modificaciones en la LOGR, en el corto plazo deben sistematizarse las experiencias en curso para identificar lineamientos y criterios en esta dirección.
5. Para facilitar las reformas institucionales en curso en los gobiernos regionales y alentar otras, se precisan distintas mejoras en el marco normativo e institucional: (i) desarrollar el concepto de rectoría nacional y las capacidades de los sectores para ejercerla en reemplazo de su tendencia a intervenir en la gestión de las competencias descentralizadas (articulación horizontal y vertical); (ii) fortalecer la representatividad y las capacidades de los Consejos Regionales para que cumplan sus roles normativo, fiscalizador y de representación; (iii) crear instancias institucionales obligatorias de coordinación regional/local bajo el liderazgo de cada gobierno regional; (iv) flexibilizar la estructura de gerencias regionales preestablecido en la LOGR, a fin de que pueda adecuarse a las diversas realidades y requerimientos regionales; (v) eliminar la obligatoriedad establecida en la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) de mantener las administraciones subregionales heredadas de los CTAR; (vi) permitir, sobre la base de normas técnicas que fije el MEF, la recomposición de las Unidades Ejecutoras (UE) presupuestales existentes en cada gobierno regional, para adecuarlas a las demandas de sus reformas organizativas.

- 6.** El fortalecimiento del proceso de transferencia de funciones debe tener prioridad en la formulación del presupuesto del Sector Público del Año Fiscal 2013 a fin de asegurar la consolidación de las funciones transferidas, considerando los recursos financieros, humanos y la infraestructura que posibiliten su continuidad a través de los ingresos recaudados por los servicios que brinde.
- 7.** La Municipalidad de Lima Metropolitana ha establecido seis prioridades que se deben considerar y atender: (i) la continuidad, sin pausa, de la transferencia de funciones; (ii) la aprobación y el financiamiento del Plan de Prevención de Desastres de Lima Metropolitana; (iii) el establecimiento del Consejo de Recursos Hídricos de las Cuencas de Lima; (iv) la constitución de la Autoridad Única de Transporte Público; (v) el desarrollo y la continuidad del Proyecto Costa Verde; y (vi) la representación de las municipalidades de Lima y Callao en el directorio de Sedapal.
- 8.** Más allá de los convenios de Apoyo Gerencial de SERVIR, que deben ser evaluados, es necesario establecer un sistema de identificación de puestos regionales estratégicos para que estos —que deben responder al perfil requerido— tengan un tratamiento laboral de beneficios y permanencia en función de resultados.

3

Gestión presupuestal y descentralización fiscal

3. Gestión presupuestal y descentralización fiscal

3.1. La gestión presupuestal

Desde el año 2003 los gobiernos regionales y las municipalidades vienen recibiendo transferencias crecientes de recursos que provienen del gobierno nacional —fundamentalmente para inversiones en el contexto de la descentralización—, que les asigna nuevas funciones y competencias. Dichas transferencias, sin embargo, no se distribuyen sobre la base de criterios técnicos que promuevan la equidad entre las regiones ni en función de las responsabilidades que tienen los gobiernos subnacionales; en realidad, tales fondos dependen de los montos históricos percibidos antes, de la capacidad de gasto del gobierno central y de su discrecionalidad, así como de las transferencias de las industrias extractivas, además de la capacidad negociadora de los gobiernos regionales y locales. Es decir, no existe la necesaria predictibilidad que permita desarrollar procesos de planificación efectivos.

En esta dinámica de negociación permanente por más recursos, el gobierno nacional continuó concentrando parte significativa del presupuesto, tal como se observa en el cuadro 2.

Cuadro 2
Evolución del Presupuesto Institucional de
Apertura por nivel de gobierno (%)

Nivel de gobierno	2003	2007	2008	2009	2010	2011
Nacional	80	73	71	69	76	72,8
Regionales	15	17	17	18	16	15,8
Locales	5	10	12	13	8	13,5

Fuente: leyes de Presupuesto Público Nacional.

Se sostiene que los gobiernos subnacionales no están demostrando capacidad para gastar estos recursos. Sin embargo, hay que notar que estos enfrentan a lo largo del año incrementos importantes en su presupuesto, frecuentemente de manera imprevista. Así, el incremento entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Inicial Modificado (PIM) de los gobiernos regionales fue de 163% en el año 2009 y de 153% en el 2011.

Mientras que al gobierno nacional se le asignó 71% de gasto corriente y el 34% del gasto de capital del presupuesto público nacional corres-

pondiente al año 2011, los gobiernos regionales tenían apenas 17% del gasto corriente y 23% del de capital, a pesar de que estos debían haber

aumentado su gasto corriente considerando sus mayores responsabilidades, tal como se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3
Porcentaje de asignación del gasto de capital y gasto corriente por nivel de gobierno del 100% del presupuesto público por año (2007-2010)

Nivel de gobierno	Porcentaje de asignación del gasto de capital y del gasto corriente por nivel de gobierno									
	2007		2008		2009		2010		2011	
	Gasto de capital	Gasto corriente	Gasto de capital	Gasto corriente	Gasto de capital	Gasto corriente	Gasto de capital	Gasto corriente	Gasto de capital	Gasto corriente
Nacional	34%	73%	26%	73%	25%	70%	55%	63%	34%	71%
Regionales	27%	18%	22%	16%	24%	17%	20%	19%	23%	17%
Locales	30%	9%	51%	11%	51%	12%	25%	18%	43%	12%

Fuente: Portal de Transparencia Amigable del MEF.

Pese a estas dificultades, la ejecución de las inversiones de los gobiernos regionales durante el 2011 alcanzó los 7.445 millones de soles no obstante el freno impuesto por el MEF durante el primer semestre, después corregido con el plan de

estímulo fiscal de setiembre del mismo año. Los cuadros 4, 5 y 6 muestran el desempeño de los distintos gobiernos regionales, seis de los cuales estuvieron por encima del 78% registrado por el gobierno nacional.

Cuadro 4
Ejecución de inversiones en gobiernos regionales 2011 (millones de soles)

Pliego	Presupuesto Inicial Modificado	Gasto devengado	Avance (%)
Amazonas	224	143	64%
Áncash	1.067	649	61%
Apurímac	286	113	39%
Arequipa	389	343	88%
Ayacucho	220	139	64%
Cajamarca	608	454	75%
Callao	167	122	73%
Cusco	389	244	63%
Huancavelica	251	164	65%
Huánuco	254	194	76%
Ica	192	117	61%
Junín	189	159	84%
La Libertad	288	161	56%

Pliego	Presupuesto Inicial Modificado	Gasto devengado	Avance (%)
Lambayeque	161	133	83%
Lima Provincias	167	119	71%
Loreto	437	346	79%
Madre de Dios	132	98	74%
Moquegua	131	87	67%
Pasco	204	116	57%
Piura	312	196	63%
Puno	380	116	31%
San Martín	292	262	90%
Tacna	255	73	29%
Tumbes	213	136	64%
Ucayali	154	137	89%
Lima Metropolitana*	84	11	13%
TOTAL	7.445	4.833	65%

Fuente: MEF-SIAF (3.1.2012).

* La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene dos pliegos presupuestales con un solo titular, la alcaldesa de Lima. Este corresponde solo al del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana. A diferencia de los gobiernos regionales, no incluye los recursos de los sectores; en especial, educación y salud. La baja ejecución de inversiones se debe a que el Programa recibió en octubre del 2011 la cantidad de 68 millones de soles por la política de agilización del gasto, que se ejecutan durante el 2012.

Cuadro 5 Ejecución del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales 2007-2011 (millones de soles y porcentajes)

Gobierno regional	2007	2008	2009	2010	2011	Variación (%)				
						2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2007-2011
Amazonas	93	106	144	117	143	14%	35%	-18%	22%	53%
Áncash	124	133	285	529	649	7%	115%	86%	23%	424%
Apurímac	58	77	71	136	113	33%	-8%	91%	-17%	94%
Arequipa	136	182	302	286	343	34%	65%	-5%	20%	152%
Ayacucho	115	97	124	183	139	-15%	27%	48%	-24%	22%
Cajamarca	92	67	165	265	454	-27%	147%	61%	71%	392%
Cusco	137	227	304	281	244	66%	34%	-8%	-13%	78%
Huancavelica	88	131	112	159	164	49%	-14%	42%	3%	87%
Huánuco	62	68	73	106	194	10%	7%	44%	83%	213%
Ica	26	54	57	106	117	109%	5%	88%	10%	351%
Junín	49	108	155	127	159	119%	44%	-18%	25%	223%
La Libertad	116	195	182	202	161	68%	-6%	11%	-20%	39%

Gobierno regional	2007	2008	2009	2010	2011	Variación (%)				
						2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2007-2011
Lambayeque	132	176	153	100	133	34%	-13%	-35%	34%	1%
Loreto	82	54	113	315	346	-34%	107%	180%	10%	323%
Madre de Dios	32	47	80	138	98	45%	72%	72%	-29%	205%
Moquegua	72	79	184	155	87	10%	132%	-16%	-44%	21%
Pasco	67	78	169	78	116	16%	116%	-54%	48%	73%
Piura	153	150	201	329	196	-2%	33%	64%	-41%	28%
Puno	92	89	190	185	116	-4%	114%	-3%	-37%	26%
San Martín	112	231	219	222	262	106%	-5%	1%	18%	134%
Tacna	74	89	136	126	73	20%	300%	-8%	-42%	-2%
Tumbes	31	52	79	110	136	68%	51%	39%	24%	338%
Ucayali	40	81	121	142	137	101%	50%	18%	-4%	242%
Lima	32	71	113	150	119	124%	60%	33%	-21%	277%
Callao	30	54	94	132	122	82%	74%	40%	-8%	309%
Lima Metropolitana	48	45	139	273	11	-7%	211%	96%	-96%	-77%
TOTAL	2.093	2.741	3.965	4.953	4.833	31%	45%	25%	-2%	131%

Fuente: MEF-SIAF. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuadro 6
Evolución del gasto de inversión ejecutado 2004-2011 (millones de soles)

Años	Gobierno nacional	Gobiernos regionales	Gobiernos locales
2004	2.753	762	1.793
2005	3.205	1.020	2.156
2006	2.913	1.306	3.711
2007	3.104	2.070	4.127
2008	3.430	2.789	7.132
2009	6.665	3.981	9.209
2010	9.591	4.953	10.002
2011	10.155	4.833	8.915
TOTAL	41.816	21.673	47.045
Tasa de crecimiento 2004-2011	18%	26%	22%

Fuente: MEF-SIAF. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

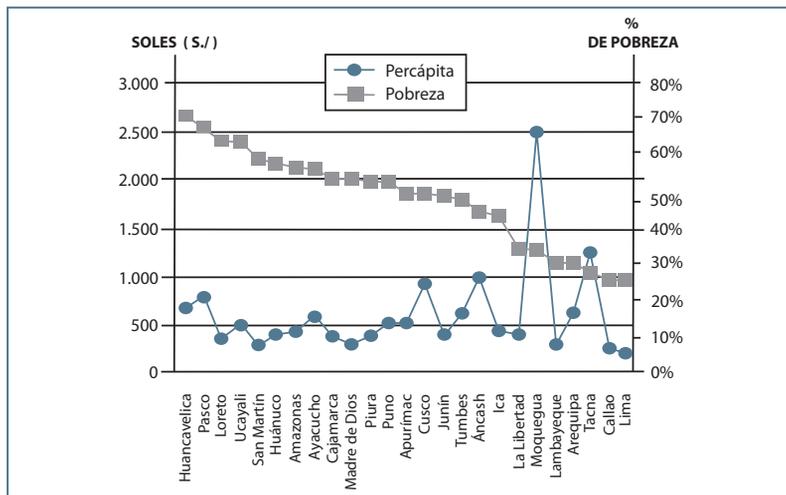
Hay que subrayar, además, la poca predictibilidad de los recursos que perciben los gobiernos regionales. A partir del 2006, con el incremento de las transferencias por canon y regalías hacia las zonas con industrias extractivas, el MEF inició una práctica de compensación para los gobiernos regionales sin esos recursos, mediante transferencias directas del Tesoro Público y del Fondo de Compensación Regional (FONCOR).

Tales fondos para las zonas no productoras impiden una adecuada programación, al estar asociados a la capacidad de negociación con el MEF.

Añadamos que los recursos del canon también sufren modificaciones debido a los cambios de precio de los *commodities*, lo que genera innegables dificultades para una planificación y ejecución apropiadas de los recursos.

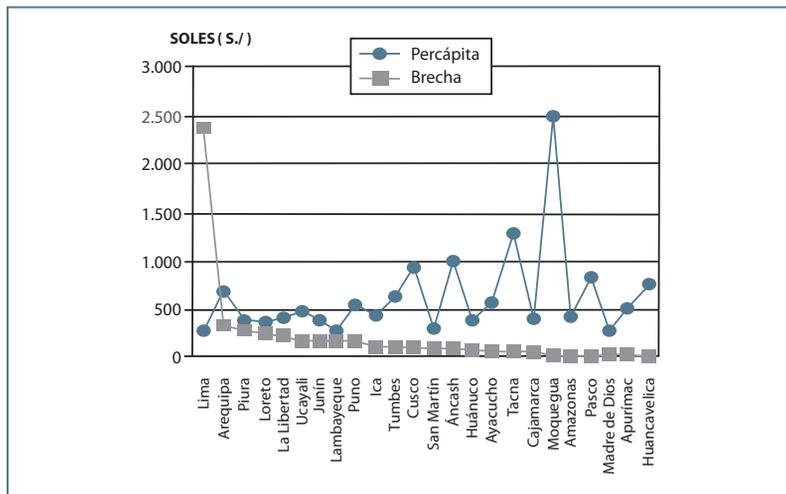
También hay que considerar la inequidad en la distribución del presupuesto público que se observa al comparar las transferencias que recibe cada región con los indicadores de pobreza y con las brechas de inversión: no se encuentra mayor relación entre ambas variables. Los gráficos 3 y 4, ilustran lo que estamos sosteniendo.

Gráfico 3
Transferencias per cápita vs. pobreza (2009)



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

Gráfico 4
Transferencias per cápita



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

En síntesis, los gobiernos regionales cuentan con más recursos, que vienen gastando crecientemente a pesar de las dificultades. No obstante, los mecanismos para captarlos son poco predecibles y frecuentemente no se pueden programar de manera adecuada, ni alinearlos con sus necesidades y prioridades. Esta forma de tramitar el presupuesto no contribuye a una efectiva implementación de la estrategia de gestión basada en resultados.

3.2. La descentralización fiscal

A diez años de iniciado el proceso, uno de los límites centrales de la gestión descentralizada es la escasa y desigual disponibilidad de recursos financieros de los gobiernos subnacionales, como consecuencia de un esquema de financiamiento público sustentado en transferencias desde el nivel nacional, marcadas por un alto grado de discrecionalidad, que impide una estructura financiera que permita cubrir los costos de provisión de los distintos bienes públicos y la calidad del sistema de entrega de los mismos.

A pesar del crecimiento económico de los últimos años, la presión tributaria sigue siendo inferior al promedio latinoamericano (18%) y alcanza apenas el 14% del producto bruto interno (PBI), lo que se explica por el extenso margen de informalidad, la evasión y elusión tributarias, así como por un conjunto de exoneraciones tributarias sectoriales y territoriales. En este escenario general, los gastos totales no financieros permanecen muy concentrados en el gobierno nacional.

Aunque los gobiernos subnacionales han asumido nuevas funciones y competencias en la provisión de servicios públicos, su gasto corriente no se ha elevado en términos relativos. Esto contrasta con los gastos de capital, cuya descentralización avanzó más claramente, como se desprende del aumento de la participación de los gobiernos regionales y municipales en términos absolutos y relativos. Hay que considerar, sin embargo, que ese avance en la descentralización del gasto para la inversión pública, antes que a la decisión política obedece a la Ley del Canon, que permite canalizar los recursos provenientes de la renta de las industrias extractivas y aprovechar un ciclo de precios altos, especialmente de los minerales. Si no se rompe el gran desequilibrio entre gasto de inversión y gasto corriente será muy complicado que los gobiernos regionales mejoren su eficien-

cia, por un lado, y por otro, que se produzca una verdadera rentabilidad social de las inversiones.

Hay que llamar la atención respecto de la desigualdad en las transferencias per cápita que reciben los gobiernos subnacionales, al extremo que la diferencia entre los gobiernos regionales que obtienen mayores y menores transferencias per cápita llega a ser de 3 a 1, circunstancia que en el caso de los gobiernos locales es de 10 a 1 en algunos departamentos, lo que agrava las brechas de desigualdad existentes. El esquema actual de distribución del canon contribuye a esta situación, que no se da únicamente entre regiones productoras y no productoras de recursos naturales sino también entre las provincias y distritos dentro de los departamentos que reciben dichos recursos. Recordemos que las transferencias de recursos, tanto ordinarios como determinados, no consideran el criterio elemental de necesidades básicas insatisfechas, lo que determina que distintos departamentos con grandes necesidades tengan un nivel bajo de transferencia, y a la inversa.

La estructura actual de financiamiento de los gobiernos descentralizados llevó a la ANGR, la AMPE y la REMURPE, así como a instituciones del Poder Ejecutivo, a plantear diferentes propuestas de reforma fiscal que coinciden mayoritariamente en la urgencia de un sistema de coparticipación de los ingresos tributarios nacionales.¹¹ Posteriormente, en cumplimiento de la Duodécima Disposición Transitoria Final de la Ley de Presupuesto Fiscal para el año 2010, se conformó la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, integrada por la PCM y su Secretaría de Descentralización, el MEF, la ANGR, la AMPE y la REMURPE, que en diciembre del 2010 remitió formalmente su propuesta a la PCM, sin que el documento haya sido aún aprobado.

Dicha propuesta, consultada con distintos expertos y con los gobiernos descentralizados, propone revisar el sistema de transferencias incorporando los principios de equidad y predictibilidad, un sistema de coparticipación de los tributos nacionales con los gobiernos subnacionales, la revisión del sistema de recaudación de los gobiernos locales contemplando su heterogeneidad, así como la revisión de las reglas fiscales y el análisis de una posible asignación de impuestos a los gobiernos regionales.

¹¹ GTZ editores: *Propuestas para avanzar en la descentralización fiscal en el Perú. Sistematización de estudios*, GTZ, Lima, 2009.

A contracorriente de ese esfuerzo, la Dirección General de Presupuesto Público del MEF emitió la RD 002-2011-EF 76.01, que establece los procedimientos para la identificación, diseño y registro de los programas presupuestales con enfoque de resultados, aprovechando el diseño del nuevo Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF II). A partir de ese momento, las normas

posteriores contribuyen a recentralizar los procedimientos de formulación del gasto público y profundizan la débil coordinación intergubernamental en la gestión del presupuesto, además de debilitar las tareas de planeamiento en las regiones, que pierden significativamente su papel de diseñadores y formuladores de políticas públicas en sus ámbitos.

AGENDA DE REFORMAS

La descentralización fiscal requiere contar como referente central con las responsabilidades de gasto que tienen los gobiernos subnacionales para cumplir con las funciones transferidas, lo que supone atender el principio de provisión para garantizar un servicio adecuado a las personas. En consecuencia, es urgente avanzar en un modelo de descentralización fiscal que permita un avance de la gestión descentralizada, orientándola hacia la autonomía financiera y el autosostenimiento progresivo de los gobiernos descentralizados.

1. Discutir y aprobar una política de descentralización fiscal tomando como punto de partida la propuesta presentada por la Comisión Multisectorial a la PCM en el año 2010. La ANGR se ratifica en su propuesta¹² de un modelo de coparticipación tributaria sustentado en la constitución de un fondo único de transferencias que se formaría sobre la base del 25% del conjunto de los ingresos tributarios netos recaudados por la SUNAT, los impuestos recaudados por el gobierno nacional, lo que permitirá una mayor transparencia y predictibilidad en la asignación de recursos para los gobiernos subnacionales. Dicho fondo, que debe servir para corregir la falta de equidad en la distribución de los recursos financieros de las regiones, se repartirá en cinco subfondos, determinados a partir de las funciones principales de los gobiernos regionales y su importancia en sus presupuestos: educación, salud, inversión, actividades económicas y gastos generales. Los recursos de cada uno de ellos se repartirán entre los gobiernos regionales a partir de indicadores que reflejen las necesidades relativas de cada uno, en concordancia con la finalidad de cada subfondo.
2. Revisar la distribución de la asignación del canon como oportunidad para reducir las brechas de ingresos entre los gobiernos descentralizados, haciendo que su uso esté sujeto al establecimiento de prioridades de gasto e incrementando las inversiones destinadas a las poblaciones rurales de la sierra y selva en programas y proyectos de riego tecnificado, cosecha de agua, forestación y reforestación, así como a la promoción de ingresos en las comunidades campesinas e indígenas. Avanzar en la creación de fondos de ahorro intergeneracional y mejorar la calidad del gasto de inversión asignando más gasto corriente.
3. *En el corto plazo* es indispensable costear las funciones y servicios que corresponden a cada nivel de gobierno y garantizar mayor equidad en la distribución de los recursos del Estado, en especial de los provenientes de la explotación de los recursos naturales.
4. Los departamentos deben contar con un mapa de indicadores de pobreza y brechas cuantificadas de necesidades básicas a nivel de provincias, distritos y zonas rurales, de manera tal que se pueda centralizar parte de las inversiones en dichas áreas a través del Plan Multianual de Inversiones hasta cerrar las brechas en su totalidad. Dicho instrumento contribuirá a una participación más efectiva de los gobiernos subnacionales en la formulación de metas de los programas estratégicos

¹² ANGR: *Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal. Documentos de Debate 4*, ANGR, Lima, 2010.

5. En tanto se apruebe una nueva Ley de Descentralización Fiscal, la Ley de Presupuesto Público 2013 deberá incluir una mejor distribución de los recursos destinados al gasto corriente y al gasto de inversión de los gobiernos descentralizados a fin de hacerla más acorde con sus responsabilidades y mejorar la provisión de bienes y servicios públicos, hasta que se modifiquen las normas que orientan dicha ejecución. La Ley de Presupuesto no debe incluir en el fondo de contingencia recursos que sirven para los requerimientos de los gobiernos subnacionales, ni los derivados de los programas de incentivos.
6. La Ley de Presupuesto debe fortalecer los programas de incentivos para mejorar la gestión descentralizada orientándose hacia un esquema de transferencia de recursos condicionados a resultados. En la ley se deben diferenciar los recursos asignados a los gobiernos descentralizados para el cumplimiento de sus funciones y aquellos otros encaminados al cumplimiento de programas nacionales que responden a una lógica de desconcentración y no de descentralización, dado que la decisión sobre montos y destino es del gobierno nacional.
7. Establecer un mecanismo de coordinación y reglas claras para la programación y ejecución presupuestal, así como para la distribución de los recursos, que doten de predictibilidad a la gestión presupuestal de los gobiernos subnacionales, con momentos predeterminados para definir las prioridades de presupuesto, los resultados y las propias reglas.
8. Dentro de la metodología del presupuesto por resultados por la que se ha optado es indispensable cambiar el esquema actual, que excluye a los gobiernos descentralizados de la formulación de programas estratégicos y definición de metas limitando su condición de gobierno a simples ejecutores y responsables de productos.

4

**Gestión territorial e
integración regional**

4. Gestión territorial e integración regional

4.1. Ordenamiento y demarcación

La organización y demarcación territorial que apunta a una vertebración racional y delimitada del territorio nacional a partir de circunscripciones que garanticen el desarrollo y el ejercicio del gobierno, así como la administración y provisión de servicios públicos, siguen siendo materias pendientes en la descentralización. Los gobiernos subnacionales —diversos y heterogéneos en cuanto a su población, su extensión territorial y sus recursos— se rigen por un marco normativo que los homogeniza en las funciones que deben cumplir.

Existe una fuerte atomización del territorio —30% de las provincias y 49% de los distritos no cumplen con los mínimos de población establecida por las normas—, así como graves problemas sin resolver entre las circunscripciones: 92% de las provincias y 80% de los distritos carecen de límites bien definidos. Para agravar las cosas, en el 2010 se crearon cuatro nuevos distritos sin que se hayan explicado claramente las razones.

En este escenario no deben llamar la atención los recurrentes conflictos en los distintos espacios subnacionales, tanto por territorios cuanto por el control y uso de los recursos naturales. De acuerdo con los reportes de la Defensoría del Pueblo, a diciembre del 2011 se registraron 12 conflictos por demarcación territorial en diversos departamentos del país; por lo menos cinco de estos de carácter interregional.¹³

¹³ Defensoría del Pueblo: *Reporte de conflictos sociales*, 94, Lima, diciembre del 2011.

Cuadro 7
Conflictos sociales por año

Mes y año	Número de conflictos sociales	Número y porcentaje de conflictos socioambientales
Mayo 2004	50	-
Mayo 2005	77	10 (13%)
Mayo 2006	77	13 (17%)
Mayo 2007	77	30 (39%)
Mayo 2008	116	56 (48%)
Mayo 2009	268	133 (50%)
Mayo 2010	255	132 (52%)
Mayo 2011	227	117 (52%)
Febrero 2012	229	133 (58%)

Fuente: Defensoría del Pueblo.

En general, es muy poco lo que se ha avanzado en la perspectiva de resolver los problemas de organización y demarcación territorial del país. En el plano distrital, la fusión de distritos que no cumplen con los requisitos mínimos de población establecidos por la Ley de Demarcación y Organización Territorial (12.000 habitantes en la costa, 4.000 en la sierra y 3.800 en la selva), se ha quedado en una simple declaración. La publicación del Reglamento de la Ley de Fusión de Distritos (2008) constituye un paso adelante en el plano normativo en esa dirección, al establecer como estímulo la transferencia de 50% más de recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCO-

MÚN) a los distritos que se fusionen, aunque hasta la fecha nadie ha hecho uso de la norma.

4.2. Ordenamiento territorial y zonificación económica ecológica

El ordenamiento territorial, entendido como el proceso de asignación de usos y ocupación del suelo, debe responder a los desafíos que supone su ocupación y ordenamiento de facto. En un país como el Perú, debe ayudar a corregir el desigual desarrollo de nuestros territorios y la degradación ambiental que genera; revisar su complejidad para romper con un estilo de planeamiento fuertemente sectorializado; buscar una mejor distribución de las oportunidades y los beneficios del desarrollo; disminuir las vulnerabilidades de la población y preservar el patrimonio cultural, haciendo posible enfrentar los desafíos de la integración.

La inadecuada gestión de nuestro territorio ha provocado un desarrollo desigual al interior del país (ver cuadro 8), así como la depredación de nuestros recursos naturales, dando lugar a múltiples conflictos, los más de ellos latentes,¹⁴ sin que los sistemas de planeamiento y los canales institucionales existentes los puedan atender dentro de una visión de desarrollo territorial de conjunto. La gestión pública carece aún de un sistema nacional de planificación que lidere un plan de ordenamiento territorial que afiance la descentralización y la regionalización en el largo plazo.

¹⁴ De acuerdo con los *Reportes de Conflictos Sociales* de la Defensoría del Pueblo, más del 75% de estos tienen su causa, en última instancia, en factores atribuibles al deficiente ordenamiento territorial del país y a las contradicciones y tensiones en el uso de los recursos naturales.

Cuadro 8
Estadísticas económicas a nivel departamental

Departamentos	PBI per cápita 2010 (soles)	Participación total en PBI 2006	Participación total en PBI 2010	Crecimiento anual PBI (promedio 2006-2010)	Crecimiento PBI 2010
Amazonas	2.959	0,7%	0,6%	6,7%	7,8%
Áncash	5.979	3,8%	3,5%	4,3%	3,3%
Apurímac	1.946	0,5%	0,5%	6,1%	10,6%
Arequipa	8.917	5,5%	5,7%	7,8%	8,5%
Ayacucho	3.020	0,9%	1,0%	9,5%	5,6%
Cajamarca	3.235	3,2%	2,6%	1,2%	-1,3%
Cusco	4.202	2,6%	2,8%	9,5%	14,8%
Huancavelica	3.090	1,0%	0,8%	2,5%	2,6%
Huánuco	2.170	1,1%	0,9%	3,8%	7,2%
Ica	7.973	2,8%	3,1%	10,3%	8,1%
Junín	4.520	3,4%	3,1%	6,1%	7,2%
La Libertad	5.269	4,8%	4,9%	8,8%	9,0%
Lambayeque	4.240	2,7%	2,7%	7,0%	8,0%
Lima	11.021	51,3%	53,0%	8,1%	10,0%
Loreto	3.621	2,1%	1,9%	4,7%	6,9%
Madre de Dios	5.862	0,4%	0,4%	5,6%	8,2%
Moquegua	14.503	1,6%	1,3%	2,0%	5,7%
Pasco	6.187	1,2%	1,0%	2,9%	-1,7%
Piura	4.241	4,1%	4,0%	6,7%	5,4%
Puno	2.992	2,2%	2,1%	5,7%	7,8%
San Martín	3.075	1,3%	1,3%	6,8%	6,7%
Tacna	8.067	1,4%	1,4%	5,2%	12,8%
Tumbes	3.957	0,5%	0,5%	5,0%	11,3%
Ucayali	4.190	1,1%	1,0%	4,8%	5,2%

Fuente: INEI / MEF / ADEX / BCRP. Elaboración: PRODES

Recién en las últimas dos décadas se han empezado a desarrollar conceptual y políticamente, aunque de manera parcial y desordenada, los instrumentos de planificación del uso del territorio en el marco de los procesos de descentralización y reforma institucional ambiental, hecho por el cual aún no se cuenta con suficiente información y capacidades para implementarlos adecuadamente.

Desde la década de 1990 se vienen efectuando estudios de zonificación ecológica económica

(ZEE), herramienta que proporciona el conocimiento científico, integral y actualizado del territorio, y orienta la toma de decisiones sobre las mejores formas de su uso y ocupación desde la perspectiva del desarrollo sostenible.¹⁵ En el año 2003 estos estudios, que venían siendo realizados por instituciones como el Instituto de Investiga-

¹⁵ Grupo Propuesta Ciudadana: *Zonificación Ecológica Económica para la planificación del desarrollo territorial en las regiones*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, octubre 2009.

ciones de la Amazonía Peruana (IIAP) y el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), se convirtieron en procesos de concertación e involucraron en su liderazgo a los gobiernos regionales, a través de la experiencia que se inició en San Martín.

Los procesos iniciados entonces por distintos gobiernos regionales se ampliaron con el Plan

Operativo Bidual para la ZEE (2005-2007), que estableció el compromiso de los gobiernos regionales, locales e instituciones responsables de iniciar los procesos de ZEE en los rangos de macro, meso y micro, en distintos ámbitos jurisdiccionales. Hay avances significativos en un número importante de regiones, como lo muestra el cuadro 9.

Cuadro 9
Zonificación Económica y Ecológica al 2011

Región	ZEE aprobada	Comisión Técnica ZEE
Amazonas	X	X
Áncash		X
Apurímac		
Arequipa		X
Ayacucho		X
Cajamarca	X	X
Callao		
Cusco	X	
Huancavelica		X
Huánuco		
Ica		X
Junín		X
La Libertad		X
Lambayeque		X
Lima		
Loreto		X
Madre de Dios		X
Moquegua		X
Pasco		
Piura		X
Puno		X
San Martín	X	X
Tacna		X
Tumbes		X
Ucayali		X
TOTAL	4	20

Fuente: MINAM, 2011.

Estos y otros avances en distintas regiones se expresan en planes de gestión de cuencas, en propuestas y hasta en planes provinciales y distritales que emplean herramientas como el análisis de riesgos y estrategias de comunicación y educación ambiental. No obstante, el ordenamiento territorial como instrumento de gestión es aún muy disperso y poco sistemático. A partir de las políticas ambientales previas a la creación del Ministerio del Ambiente, las regiones cuentan con una Comisión Ambiental Regional y han elaborado sus políticas y sus planes de acción y agendas ambientales.

En estas circunstancias, la voluntad y la disposición que muestran los distintos gobiernos regionales, pero también muchos provinciales y distritales, así como también algunas autoridades nacionales, facultan el avance en la construcción del liderazgo y el compromiso de los gobiernos

y hacen que el ordenamiento territorial sea crecientemente una prioridad en su agenda, entendiendo que se trata de un proceso secuencial, como lo define el Ministerio del Ambiente, que es de largo plazo.

En esa perspectiva, en la que el rol preponderante hasta ahora lo desempeñan los gobiernos subnacionales y la cooperación para el desarrollo, es evidente que se requiere un mayor desarrollo de capacidades y un alineamiento de los diversos planes existentes con el plan de desarrollo concertado como instrumento rector, el que debe estar en concordancia con el ordenamiento territorial. En materia de ordenamiento territorial, es necesario revisar la superposición de funciones que se observa entre el Ministerio del Ambiente, el de Agricultura y el de Energía y Minas, así como entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

Procesos de OT en algunas regiones

En Cajamarca el proceso de ordenamiento territorial se inició en el 2004, con la creación del grupo técnico. En el 2006 se declaró de interés regional el ordenamiento territorial y se definieron los integrantes de la Comisión de ZEE. Desde el año 2007, con el apoyo de la cooperación, se avanzó en el proceso, dirigido por la comisión formada por representantes de las 13 municipalidades provinciales, instituciones públicas y privadas de la región, organizaciones no gubernamentales y comunidades nativas. Ese mismo año se instaló el Equipo Técnico Multidisciplinario, que durante 2008 y el 2009 desarrolló el conjunto de productos y etapas, que establecen el Reglamento de la ZEE y la directiva sobre metodología del proceso elaborada por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Los talleres participativos se realizaron en todas las provincias y ya se recogió la información temática.¹⁶ A este proceso se añaden otros como el ya aprobado plan de acondicionamiento territorial de la provincia de San Pablo (2004-2006) y el de ordenamiento territorial de las cuencas del Cascacén y Muyoc (2004-2006). Actualmente, desde un enfoque político-administrativo, se están implementando los planes provinciales de Cajamarca, Jaén, Hualgayoc y San Marcos. Las mancomunidades municipales —Asociación de Municipalidades del Marañón Andino, Coordinadora del Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque y Asociación del Corredor Económico del Crisnejas— vienen impulsando también este proceso.

Piura, por su parte, constituyó el equipo técnico e impulsor del proceso de gestión del plan de ordenamiento en el año 2005 y su Comisión Técnica de ZEE, en el 2006. Dos de sus instrumentos de gobernabilidad —el Acuerdo Regional Piura: Lineamientos de Largo Plazo 2007-2021, suscrito con varias municipalidades, actores de la sociedad civil e incluso cuatro partidos, así como el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) 2007-2011— incorporaron como un eje el ordenamiento territorial y la gestión de riesgo. Al 2010 se estaba concluyendo la primera propuesta de mesozonificación, a la que se suman, entre otras, la ZEE de la cuenca del río Chira (2005-2006), la del distrito de Morropón (desde el 2008) y diversos planes de ordenamiento territorial distrital (Pacaipampa, Carmen de la Frontera y Morropón, entre otros) y de cuencas (Bigote Serrán y La Gallega, que contaron con el apoyo de la cooperación al desarrollo). Adicionalmente, desde el 2008, con el liderazgo del gobierno regional, se implementa un proyecto de inversión pública de desarrollo de capacidades para el ordenamiento territorial de la región.

¹⁶ Servicios Educativos Rurales: *Guía para un proceso participativo de zonificación ecológica y económica y ordenamiento territorial*, CARE-CEDEPAS Norte-CIPDER-GRUFIDES-Gobierno Regional de Cajamarca-GTZ-ITDG-IC-SER, Lima, 2009.

4.3. Regionalización e integración regional

La regionalización debía ser parte de la profundización de la reforma. La integración dependía de la decisión política de las autoridades y el factor decisivo era la voluntad democrática de la población, expresada en un referendo. Desde el 2005 el modelo de regionalización y la falta de una profundización de la descentralización mostró deficiencias estructurales que explican su inviabilidad: 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 territorial; y la subvaloración de la identidad departamental y de los intereses de sus liderazgos políticos.

Entendida la regionalización como un proceso fundamentalmente político-administrativo, se dejó de lado toda preocupación por la organización territorial, tarea que está aún pendiente en el país. La larga demora para conformar el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLÁN) y, junto con él, el Sistema Nacional de Planeamiento, así como la carencia de una estrategia nacional para un nuevo ordenamiento del territorio nacional, están a la base del fracaso de ese modelo de regionalización, en el que no se puede insistir más.

No se tiene aún una propuesta clara ni incentivos significativos para transitar de los departamen-

tos a las regiones, a pesar de que existe un amplio acuerdo en que la demarcación actual no es la más adecuada para hacer realidad dinámicas efectivas de desarrollo.

Lo avanzado desde el gobierno nacional hasta el 2011 no es mucho. Las modificaciones legislativas que se han efectuado —eliminación de las fechas de los referéndums, obligación de formular un Plan Nacional de Regionalización y fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregionales (ver cuadro 10)—, aunque positivas, son insuficientes para producir una efectiva reorientación del modelo de regionalización vigente.

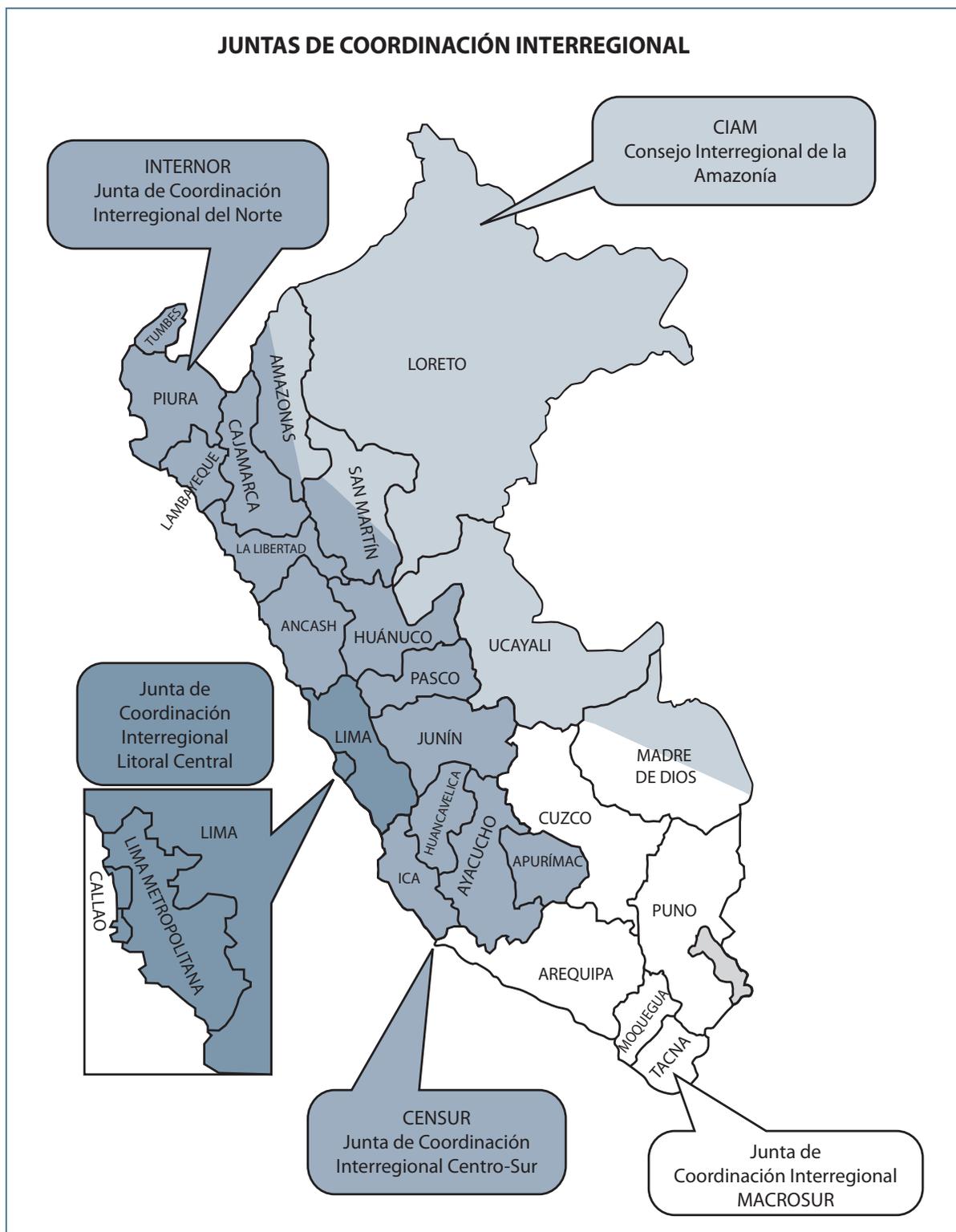
Los pasos más significativos, si bien muy limitados han partido de la iniciativa de los gobiernos regionales, que han presentado propuestas para la consolidación de las juntas de coordinación interregionales como instancias de planeamiento territorial y de formulación y ejecución de proyectos. Tres gobiernos regionales —Amazonas, La Libertad y San Martín, con el apoyo de Cajamarca— decidieron conformar una mancomunidad de regiones y presentaron, sin éxito, una propuesta en esa dirección al Congreso de la República.

También existen otras iniciativas en el mismo sentido (Arequipa-Ayacucho; Ayacucho- Huancavelica-Apurímac) y la propuesta de la región piloto Áncash-Huánuco-Ucayali, presentada en el 2011 a la Secretaría de Descentralización.

Cuadro 10
Juntas de Coordinación Interregionales 2011

Nombre	Integrantes	Año de creación	Proyectos priorizados
INTERNOR	Tumbes, Piura, La Libertad, Áncash, Cajamarca	2004	Proyecto Agroindustrial Norte IIRSA Norte Fortalecimiento portuario Circuitos turísticos Proyecto Marañón Fortalecimiento de universidades
CENSUR	Apurímac, Ayacucho, Huanca-velica, Huánuco, Ica, Lima, Junín, Pasco	2007	Carretera Huacho-Oyón-Ambo Carretera Canta-Huayllay-Cerro Carretera Cañete-Yauyos-Junín Ferrocarril Huánuco-Ucayali-Apurímac Megapuerto Huacho Aeropuerto Valle del Mantaro Asfaltado Villa Rica-Pucallpa Puerto Marcona
CIAM	Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali, Madre de Dios	2007	Programa de desarrollo forestal sostenible Sistema energético e interconectividad Programa de desarrollo alternativo, integral e inclusivo en zonas cocaleras Cadena de valor de cultivos alimenticios y agropecuarios
MACROSUR	Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Puno	2010	Corredor vial turístico productivo Gasoducto y petroquímica Proyecto integral de camélidos Plataforma logística sur Programa de afianzamiento de cuencas Programa de minería con valor agregado Programa de energías renovables Megapuerto Sur Programa de Saneamiento Básico Red ferroviaria del Sur
LITORAL CENTRAL	Municipalidad Metropolitana de Lima, Gobierno Regional del Callao y Gobierno Regional de Lima	2011	Gestión estratégica de integración para el desarrollo de proyectos de impacto en el litoral central o acuerdos de articulación territorial interregional a través de convenios de cooperación y consolidar los ejes de integración y desarrollo. Resolución de Secretaría de Descentralización 576-2011-PCM/SD

Fuente: ANGR, 2011.



Entre los primeros resultados de estos esfuerzos, destacan especialmente algunas iniciativas del Consejo Interregional Amazónico, como la creación del Fondo de De-

sarrollo de la Amazonía y la Agencia de Inversión Privada de la Amazonía (AMAZINV), mecanismos de promoción de la inversión privada sostenible.

AGENDA DE REFORMAS

1. El gobierno nacional debe impulsar un amplio debate nacional sobre la regionalización que, partiendo de un enfoque territorial, aborde distintos aspectos como el patrón de acumulación, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Es ineludible vincular la regionalización con la reforma integral del Estado, la equidad social, el diálogo intercultural y la eficacia de las políticas públicas.
2. El CEPLÁN y la Secretaría de Descentralización deben avanzar en el diseño y la elaboración concertada de un plan nacional de regionalización, entendido como la construcción de regiones y no solamente como una nueva demarcación político-administrativa. Este instrumento exige la construcción de un Sistema Nacional de Planeamiento, lo que obliga a replantear el CEPLÁN actual, porque se trata de articular los distintos niveles de gobierno. En esta perspectiva, aunque los avances del gobierno nacional son nulos, se debe apoyar la iniciativa de distintas regiones, empeñadas en crear sus Centros de Planeamiento Estratégico Regional conformados por los equipos técnicos de los tres niveles subnacionales. Además de instrumentos de articulación de planes y proyectos de inversión pública, estos pueden facilitar la concertación entre sus autoridades, acompañados por mecanismos de planeamiento y coordinación macrorregional, en el marco de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI).
3. El proceso del plan nacional de regionalización debería examinar la posibilidad de un sistema que contemple las cuencas hidrográficas como una de las bases que permitiría establecer corredores económicos, cadenas productivas, redes y alianzas estratégicas comerciales y clústers sostenibles. Ello, además de revisar el tamaño de muchos gobiernos locales distritales a fin de incentivar su integración.
4. En el corto plazo, en la perspectiva de la regionalización es necesario fortalecer las JCI, facilitando su capacidad para diseñar e implementar proyectos interdepartamentales, con el propósito de planificar a partir de un enfoque macrorregional y formular políticas interdepartamentales. No se trata de hacer de cada macrorregión un espacio de gobierno, pero sí de avanzar en esa perspectiva.
5. En la lógica de facilitar mecanismos de integración se debe discutir la Ley de Mancomunidades Regionales como una posibilidad, pero sobre todo como una necesaria respuesta a las iniciativas y demandas ya en marcha.
6. Debe desincentivarse la creación de distritos y provincias y, simultáneamente, acelerar el proceso de demarcación y ordenamiento territorial mediante un Plan de Desarrollo Territorial que se vincule con los procesos e iniciativas de ordenamiento reales, a fin de tener un territorio más ordenado, menos atomizado y donde se puedan aprovechar eficientemente los recursos.
7. El marco normativo promulgado por el Ministerio del Ambiente le concede a este sector la facultad del ordenamiento territorial y de la zonificación económica y ecológica en el territorio nacional, obviando la competencia otorgada en este terreno a los gobiernos regionales en su ley orgánica. Es indispensable discutir su modificación y los ajustes necesarios para avanzar hacia un sistema en el cual el Ministerio cumpla un rol rector. Es preciso definir claramente y fortalecer el rol rector del gobierno nacional en el ordenamiento territorial y, juntamente, afirmar el papel protagónico de los gobiernos regionales y locales en la formulación concertada de los planes de ordenamiento territorial y en la ZEE de sus territorios. Solo así se podrá contar con un marco de referencia para los procesos de consulta y concesión de los proyectos extractivos. Compartimos el compromiso del presidente Humala de promover una nueva Ley de Ordenamiento Territorial, con la participación de todos los involucrados.

5

**Desarrollo económico
y descentralización**

5. Desarrollo económico y descentralización

5.1. Crecimiento económico y competitividad

La descentralización se orienta también a favorecer el desarrollo económico de las regiones, provincias y distritos, por lo que exige que los tres niveles de gobierno establezcan condiciones adecuadas para la inversión privada; igualmente, requiere que los empresarios contribuyan, con sus iniciativas, a la valorización de los territorios. Para ello resulta necesaria una visión de largo plazo del desarrollo económico regional y local, que contemple las potencialidades productivas, geográficas y humanas de cada territorio, tanto como la articulación de políticas que apoyen el desarrollo equitativo.

El modelo económico actual prioriza el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, no siendo estos los únicos elementos necesarios para el desarrollo integral, equitativo y sostenible de los territorios. Por eso es importante revisarlo concertadamente con los gobiernos descentralizados, para formular políticas conjuntas, aprovechar la dinámica que se observa en las ciudades e incorporar a los actores del territorio.

Tras una década de descentralización, Lima continúa concentrando el 52,3% del PBI nacional y el PBI per cápita por departamento muestra un enorme desequilibrio entre los departamentos: oscila entre los 14.537 soles de Moquegua y los 1.945 soles de Apurímac. Ello a pesar de que, en el periodo 2006-2009, cinco departamentos presentaron un crecimiento mayor que el de Lima y ese último año catorce crecieron más del doble del promedio nacional y por lo menos cinco veces más que Lima.¹⁷ De acuerdo con la opinión de distintos expertos, si el país sigue creciendo con el mismo modelo, sin ajustes, las brechas entre los departamentos se pueden mantener y generar vulnerabilidad en contextos de crisis, en los cuales los indicadores per cápita no son suficientes para mostrar la desigualdad y la falta de integración económica existente.

Actualmente persisten entre los territorios enormes brechas que inciden en su competitividad. Lima absorbe el 29% de la población económicamente activa, mientras que tres departamentos (Tumbes, Madre de Dios y Moquegua) tienen una participación de menos de 1%. La productividad también es heterogénea: ocho departamentos muestran montos de ingreso mensuales per cápita menores que la canasta básica. Las colocaciones de crédito como porcentaje del PBI llegan en Lima a 39,6%, en tanto que en Huancavelica y Apurímac tienen un ratio de me-

¹⁷ Quiñones, Nilton: *Evolución económica de las regiones del Perú. Crisis y post crisis*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2011; 20 pp.

nos de 5%. Ello explica por qué, contrariamente a lo ocurrido en el resto del país, entre los años 2006 y 2009 la pobreza aumentó en este último departamento.¹⁸

A esas brechas económicas y sociales se añade la subsistencia de aquellas en materia de infraestructura y acceso a servicios básicos. Estas últimas afectan la competitividad y el clima de negocios

en los territorios, además de profundizar la desigualdad social. No es casual, entonces, que según el Consejo Nacional de Competitividad los cinco departamentos que lideran el ranking sean Lima, Arequipa, Moquegua, Tacna e Ica, mientras que Loreto, Apurímac, Amazonas, Huánuco y Huancavelica resultan los más rezagados, tal como se verifica en el cuadro 11.

Cuadro 11
Índice de competitividad regional 2008 y 2009

Regiones	ICR 2008		ICR 2009	
	Índice	Puesto	Índice	Puesto
Lima	0,7066	1	0,7465	1
Arequipa	0,6253	3	0,6755	2
Moquegua	0,6105	5	0,6682	3
Tacna	0,6286	2	0,6414	4
Ica	0,6110	4	0,6092	5
Tumbes	0,4759	13	0,5787	6
La Libertad	0,5711	6	0,5756	7
Lambayeque	0,4845	11	0,5694	8
Áncash	0,5078	10	0,5549	9
Junín	0,5652	7	0,5413	10
Piura	0,5175	8	0,5149	11
Ucayali	0,4000	16	0,5031	12
Cusco	0,5095	9	0,4966	13
Madre de Dios	0,4770	12	0,4711	14
San Martín	0,3682	19	0,4385	15
Pasco	0,4574	14	0,4348	16
Puno	0,4474	15	0,4348	17
Ayacucho	0,3955	17	0,4109	18
Cajamarca	0,3927	18	0,3961	19
Loreto	0,3626	20	0,3877	20
Apurímac	0,3106	22	0,3238	21
Amazonas	0,3413	21	0,3192	22
Huánuco	0,2854	23	0,2862	23
Huancavelica	0,2595	24	0,2734	24

Fuente: Perú Compite-Consejo Nacional de Competitividad.

¹⁸ Quiñones, Nilton: *Evolución económica de las regiones del Perú. Crisis y post crisis*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2011; 20 pp.

A pesar de tales disparidades, es innegable el avance que muestran las principales ciudades del país, beneficiadas por el incremento de la inversión privada y pública. Esta se sustenta principalmente en la agricultura orientada a la exportación, la minería y el sector servicios (centros comerciales e infraestructura hotelera). La inversión pública en los territorios, por su parte, se ha abierto para incorporar nuevas modalidades como las asociaciones público-privadas, el canje de obras por impuestos y las concesiones.

5.2. La promoción del desarrollo económico

Los gobiernos descentralizados tienen la función de promover el desarrollo económico de sus territorios mediante acciones que impulsen la generación de valor agregado, usando todas sus potencialidades y distribuyendo eficientemente sus recursos. De acuerdo con la normatividad vigente, deben propiciar un clima de negocios adecuado para la inversión, dotarla de la infraestructura necesaria, estimular el empleo e identificar las potencialidades, entre otras funciones, que deberían operativizarse a través de sus planes de desarrollo concertado.

La ANGR reconoce que la aplicación de este instrumento presenta distintas limitaciones ligadas a la debilidad y falta de claridad en los objetivos, al carácter muchas veces formal y desarticulado de los otros planes y a restricciones en los recursos humanos y técnicos encargados de esta tarea especializada. No obstante, 15 gobiernos regionales cuentan con ordenanzas de creación de sus agencias de fomento de la inversión privada; por lo menos tres de ellos poseen planes de competitividad regional aprobados; y durante el 2010, 12 gobiernos regionales simplificaron 252 procedimientos administrativos que incluyen la reducción de requisitos, tasas y plazos, así como la eliminación de procedimientos.¹⁹ Adicionalmente, siete gobiernos regionales emprendieron la promoción de productos bandera con el objetivo de incentivar su consumo y producción, buscando atraer la inversión privada (véase el cuadro 12).

Cuadro 12
Agencias de fomento de la inversión privada creadas por los gobiernos regionales

Departamento	Creación de AFIP
Amazonas	Ordenanza Regional 079 Gobierno Regional Amazonas-CR
Cajamarca	Ordenanza Regional 003-2005-GRCAJ-CR
Callao	Ordenanza Regional 001-2005-Region Callao-CR
Cusco	Ordenanza Regional N° 025-2005-GRC/CRC
Huánuco	Ordenanza Regional 005-2005-E-CR-GRH
Huancavelica	Ordenanza Regional 026-GR-HVCA-CR
Ica	Ordenanza Regional 0012-2004-GORE-ICA
Junín	Ordenanza Regional 020-GRJ-CR
La Libertad	Ordenanza Regional 010-2007-GR-LL-CR
Lambayeque	Ordenanza Regional 05-2004-GR.LAMB.-CR
Madre de Dios	Ordenanza Regional 004-2010-GRMDD-CR
Piura	Ordenanza Regional 034-2004-GRP-CR
San Martín	Ordenanza Regional 004-2005-GRSM-CR
Tacna	Ordenanza Regional 004-2005-CR-Gobierno Regional Tacna
Ucayali	Ordenanza Regional 003-2005-GRU-CR

Fuente: SPIJ. Elaboración: PRODES.

¹⁹ USAID/Perú ProDescentralización: *Proceso de descentralización. Balance y agenda a julio de 2011*, USAID/Perú ProDescentralización, Lima, 2011; 180 pp.

Agencias de Fomento de la Inversión Privada

Se ha creado una agencia de promoción de la inversión privada de carácter macrorregional, AMAZINV, liderada por los gobiernos regionales de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, San Martín y Amazonas, y se ha elegido a cuatro representantes del sector privado, agremiados en la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). De igual manera, a iniciativa de las Juntas de Coordinación Interregional se conformaron el Fondo de Desarrollo de la Amazonía (FONDESAM) y la agencia de inversión privada PRONOR, de la INTERNOR.

Hay que señalar que desde el lado del gobierno nacional se carece de lineamientos que guíen las acciones de la política económica descen-

tralizada ante la ausencia de una entidad que cumpla con el rol rector en este campo. La responsabilidad se encuentra dispersa entre varios órganos (MEF, PRODUCE, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y ProInversión). Es evidente la necesidad de una articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental en materia de rectoría, pero también de articulación de la planificación e implementación de acciones.

Las debilidades del CEPLÁN y las limitaciones del Plan Estratégico Nacional que actualmente se encuentra en revisión, así como la falta de involucramiento de estos órganos en los diferentes procesos de planeamiento de los gobiernos descentralizados y la carencia de espacios de diálogo con ellos han restringido su accionar y revelan la desarticulación entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados.

AGENDA DE REFORMAS

1. Es necesario revisar el modelo económico, de manera coordinada con los gobiernos descentralizados para priorizar una propuesta de desarrollo económico productivo que, promoviendo la inclusión social y aprovechando las potencialidades de cada región, genere eslabonamientos productivos a fin de conectar los territorios menos desarrollados con las ciudades intermedias, en la lógica de los corredores económicos.
2. La definición de las rectorías en materia de desarrollo económico es prioritaria, porque es indispensable contar con lineamientos de política sobre los cuales los gobiernos descentralizados ejecuten sus acciones, ordenando las funciones correspondientes a cada nivel de gobierno y determinando la coordinación en el terreno sectorial.
3. En el corto plazo se requiere una versión revisada y discutida por todos los niveles del gobierno, los principales agentes económicos y la sociedad civil del Plan Estratégico Nacional, a fin de contar con un instrumento que permita orientar el desenvolvimiento de los principales actores económicos y sociales del país, como las políticas sectoriales y territoriales.
4. Es necesario poner especial énfasis en la promoción del desarrollo rural y la pequeña agricultura. Para ello necesitamos definir con claridad las competencias de los gobiernos regionales y locales y reforzar las direcciones y gerencias agrarias, además de fortalecer el rol rector del gobierno nacional, que debe reflejarse en la definición concertada de los objetivos y estrategias nacionales, tanto como en la asignación de mayores recursos. Es obligatorio pasar de la retórica a la acción política a favor de este sector que es significativo en la economía de la gran mayoría de las regiones. En ellas y en sus localidades se concentran los más altos grados de pobreza y las duras condiciones de vida de la población campesina y rural que la ubican en situación de exclusión.

6

**Participación ciudadana
y transparencia**

6. Participación ciudadana y transparencia

6.1. Participación ciudadana

Uno de los aspectos más importantes de la descentralización es su contribución a la democratización del país. Sin embargo, a la fecha, los distintos mecanismos de participación ciudadana evidencian límites y los números indican que esta ya no genera el entusiasmo inicial. Los Consejos de Coordinación 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 que el interés de esta en las regiones parece estancado. Las distintas 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 carencia de mandatos claros y la falta de recursos.

En el caso de Lima funciona la Asamblea Metropolitana, que es el espacio de coordinación de los representantes electos de la sociedad civil con los 43 alcaldes distritales de la ciudad. Espacio que también asume la vigilancia de los acuerdos sobre el presupuesto participativo, los planes concertados y documentos de acuerdo de políticas prioritarias.

El presupuesto participativo es el mecanismo más masivo a pesar de no ser vinculante, con más de 350,000 agentes participantes nacionalmente,²⁰ de los cuales 14,102 corresponden a los gobiernos regionales hasta el año 2011, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

²⁰ Remy, María Isabel: *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*, Cuadernos de Trabajo 25, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2011.

Cuadro 13
Número de agentes participantes en los procesos de presupuesto participativo de gobiernos regionales 2007-2011

Gobiernos regionales	N° de agentes participantes registrados en los PP				
	2007	2008	2009	2010	2011
Amazonas	296	294	477	327	390
Áncash	204	288	290	343	299
Apurímac	49	102	99	118	127
Arequipa	73	97	99	62	75
Ayacucho	77	104	42	48	48
Cajamarca	NR	NR	6	27	30
Callao	57	98	67	59	51
Cusco	31	54	100	326	48
Huancavelica	1	53	115	96	124
Huánuco	83	134	164	98	114
Ica	127	219	192	265	327
Junín	86	170	122	97	71
La Libertad	80	83	149	117	79
Lambayeque	105	243	230	51	72
Lima	65	164	329	119	71
Loreto	118	150	304	146	116
Madre de Dios	51	58	156	145	92
Moquegua	96	138	107	136	86
Pasco	71	NR	101	189	NR
Piura	78	47	80	33	41
Puno	23	80	79	42	108
San Martín	NR	34	100	90	43
Tacna	NR	NR	139	171	187
Tumbes	77	41	38	38	34
Ucayali	60	39	80	45	18
TOTAL	1.908	2.690	3.665	3.188	2.651

Fuente: Portal de Presupuesto Participativo-MEF.

Adicionalmente, todos los balances subrayan su carácter de proceso y su enfoque propobre (por lo menos trece gobiernos regionales destinaron más de 40% de su presupuesto participativo a proyectos de educación, salud y saneamiento básico el 2010). Sin embargo, los proyectos priorizados no tienen necesariamente relación con los planes de desarrollo concertado y no siempre se cumplen los acuerdos adoptados en el marco del proceso.

No obstante estas limitaciones, es justificada la expectativa de que este mecanismo mejore, en la medida en que los participantes desarrollen capacidades para su interacción efectiva, las reglas de juego se ordenen a la luz de la experiencia de estos años, la coordinación entre los niveles de gobierno se agilice y se construya confianza entre los involucrados, haciendo más fluidos y flexibles los distintos momentos del proceso y aprovechando las lecciones aprendidas, que aparecen en diversos balances.²¹

Hay que señalar, adicionalmente, que los gobiernos regionales han propiciado la creación de distintos espacios de concertación institucionalizados. Varios de estos mecanismos, que funcionan permanentemente y no solo en el proceso participativo, tienen el potencial de generar propuestas consensuadas de política, pero también otro tipo de iniciativas, lo que de alguna manera contribuye a ordenar las demandas de la sociedad civil y a orientar la inversión hacia la mejora de los servicios y el desarrollo social.

Es interesante la decisión del Gobierno Regional de La Libertad, que ha incorporado “a la estructura orgánica” (Ordenanza 023) de esta instancia a los trece órganos consultivos y de coordinación existentes, bajo la denominación de Consejos Regionales Sectoriales. Es importante señalar que muchos de estos espacios responden a la preocupación de diversos gobiernos regionales por acercar el Estado a los grupos más vulnerables y débiles, con la perspectiva de lograr su inclusión, mientras que otros buscan responder a los nuevos desafíos que deben abordar. El cuadro 14 muestra la magnitud de esos nuevos espacios.

Cuadro 14
Espacios de concertación
institucionalizados con alguna actividad al
2010

Región	Número por año	
	2004	2010
Amazonas	2	7
Áncash	1	3
Apurímac	-	8
Arequipa	4	10
Ayacucho	-	7
Cajamarca	3	6
Callao	5	6
Cusco	1	14
Huancavelica	3	14
Huánuco	5	10
Ica	3	4
Junín	4	7
La Libertad	8	13
Lambayeque	10	12
Lima	1	5
Loreto	5	5
Madre de Dios	-	3
Moquegua	1	3
Pasco	-	9
Piura	10	12
Puno	-	6
San Martín	7	8
Tacna	7	8
Tumbes	2	4
Ucayali	4	5
TOTAL	86	181

Fuente: ANGR: *Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009)*, Lima, 2011; 53 pp.

6.2. Transparencia

Uno de los avances institucionales más significativos de los últimos años en el país es la incorporación de un conjunto de normas que favorecen la

²¹ Sobre el particular, véase Remy, María Isabel: *Participación ciudadana...*, ob. cit.

transparencia y el acceso a la información como criterios de actuación de las entidades públicas. Los portales de transparencia de los gobiernos regionales, que son el principal instrumento público de información de la gestión de aquellos, en términos generales, y a pesar de las dificultades y limitaciones que aún subsisten, han ido mejorando significativamente a lo largo de los años. Monitoreados sistemáticamente por la Defensoría del Pueblo y por grupos especializados como la iniciativa Vigila Perú del Grupo Propuesta Ciudadana, han logrado que la calidad de la información que entregan sea largamente superior a la

que brindan la mayoría de sectores y organizaciones públicas nacionales.

Los resultados expresados en nivel de cumplimiento muestran que, al 2011, diecinueve gobiernos regionales se encontraban por encima del 50%, de los cuales once alcanzaban porcentajes superiores al 80% y cuatro estaban próximos al 100%.²² Otro tanto puede decirse de la implementación del portal estándar, iniciada en octubre del 2011; al término del año, dieciséis gobiernos regionales superaban el 50% de avance y seis de ellos estaban por encima del 90% (véase el cuadro 15).

Cuadro 15
Portales de transparencia: nivel de cumplimiento de los gobiernos regionales 2010-2011

Nivel de cumplimiento	2010	2011
100% - 80%	San Martín, Lambayeque, Áncash, Huancavelica y Piura	San Martín, Amazonas y Áncash Piura Ica Tacna, Ayacucho, Huancavelica, La Libertad Callao y Arequipa Junín
80% - 50%	Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho Cajamarca y Callao Cusco Ica La Libertad y Lima Madre de Dios Moquegua y Pasco Puno	Pasco Huánuco, Ucayali, Lambayeque, Lima Cajamarca y Puno Cusco Loreto
50% - 30%	Huánuco Junín Loreto Tumbes	Madre de Dios, Tumbes, Apurímac y Moquegua
30% - 0%		

Fuente: Defensoría del Pueblo.
Elaboración: USAID/Perú-ProDescentralización.

²² Defensoría del Pueblo: *Balance anual 2011 de la supervisión de los portales de transparencia de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales ubicadas en las capitales de departamentos*, Lima, 2011.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas, la mayoría de los gobiernos regionales cumplen formalmente con estos eventos. Los mismos, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, están mejor difundidos mediante la prensa radial y escrita, en todos los casos, a los que se suma la televisión, en los menos. Algunos han empezado a invitar formalmente a las principales organizaciones e instituciones. A pesar de ello, la mayoría de participantes son funcionarios públicos, por lo que es necesario ampliar los esfuerzos en esta materia.

Los informes se concentran en la ejecución del presupuesto y las inversiones, en la mayoría de los casos. En consecuencia, siendo un mecanismo en el que se han producido significativos avances formales, queda claro que persisten muchas limitaciones en la convocatoria, información y participación, para que sea realmente útil y permita una mayor y mejor interacción entre los gobiernos regionales y los ciudadanos.

AGENDA DE REFORMAS

1. Dada la innegable importancia de la participación ciudadana, y a la luz de la experiencia acumulada y de los diversos balances existentes, se debe revisar el marco normativo para hacerlo más flexible y coherente, buscando resolver varios aspectos: (i) el alineamiento de los procesos de planeamiento y presupuesto; (ii) la articulación de los niveles gubernamentales de planeamiento para poder desarrollar una gestión territorial; (iii) la participación de la sociedad civil en esos procesos, respondiendo a sus condiciones organizativas reales; (iv) las diferentes funciones y características de los gobiernos regionales y locales.
2. En el corto plazo, incorporar normas que dispongan el tipo de información que se debe presentar en las audiencias de rendición de cuentas, la oportunidad para realizarlas y las responsabilidades de las autoridades descentralizadas que no cumplan con ellas, recogiendo las recomendaciones que en este sentido hizo la Defensoría del Pueblo años atrás.
3. Promover y hacer seguimiento del portal estándar de transparencia y establecer incentivos y sanciones para las autoridades de los tres niveles de gobierno.

7

**Desarrollo y
fortalecimiento de
capacidades**

7. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades

El fortalecimiento de capacidades es indispensable para la gestión descentralizada, a fin de desarrollar las potencialidades de todos los niveles de gobierno para llevar adelante la prestación de servicios a la población y la gestión de sus territorios. Supone, en consecuencia, el fortalecimiento institucional de cada nivel, el desarrollo de actividades de capacitación y asistencia técnica y, más profundamente, un sistema de recursos humanos del Estado funcional a cada nivel de gobierno y sus necesidades.

Desde la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales 2010-2012, marcado por su enfoque basado solo en la capacitación, los gobiernos descentralizados formulan e implementan sus propios planes. A fines del 2011, veintiún gobiernos regionales los tenían aprobados pero su implementación está condicionada severamente por la falta de recursos y las restricciones normativas sobre la materia.

La Secretaría de Descentralización, en cumplimiento del Plan, se encuentra desarrollando diversas acciones de capacitación y asistencia técnica, como se registra en el Informe que presentaron al Congreso de la República. Otras instituciones del ámbito público, muchas veces sin coordinación con dicha Secretaría, vienen haciendo lo propio; otro tanto puede decirse de la cooperación internacional, de distintas universidades y organizaciones no gubernamentales especializadas.

Como parte de sus procesos de modernización de la gestión y revisión de su estructura orgánica, los gobiernos regionales de Arequipa, La Libertad, Piura, Junín, Cajamarca, San Martín y Huancavelica, entre otros, vienen aplicando, fundamentalmente con la cooperación, procesos de asistencia técnica y actividades de capacitación para fortalecer a su personal en ese marco.

La creación de la Autoridad Nacional de Servicio Civil (ANSEC) como la entidad rectora del sistema de recursos humanos permitió algunos avances en esta materia, más allá de la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos. Es el caso de la aprobación del reglamento del Decreto Legislativo 1025, que define los lineamientos del fortalecimiento de capacidades del sector público, precisa reglas de entrenamiento y rendimiento de los funcionarios y trabajadores del Estado, y establece la implementación de un plan por entidad. No obstante la necesaria articulación entre la Secretaría de Descentralización y SERVIR, la coordinación es débil y se observa algún paralelismo entre el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades y el DL 1025.

En síntesis, es notorio que en este campo se han implementado acciones aisladas, sin un norte programático claro ni articulación o agenda común, por lo que su impacto en el fortalecimiento institucional

no es verificable. La Secretaría de Descentralización —como lo precisa ella misma— carece de liderazgo en la materia; además, la ausencia de un Sistema Nacional de Recursos Humanos agrava la situación.²³

AGENDA DE REFORMAS

1. El problema de los recursos humanos exige una reestructuración general del sistema de carrera pública del Estado y no solo la adopción de políticas puntuales. Resulta imprescindible concluir con la construcción de un Sistema Nacional de Recursos Humanos, aprobando algunas normas pendientes como la Ley de Carrera Pública y la Ley que uniformice los sistemas de remuneración y evaluación del personal. Se debe fortalecer SERVIR, el ente rector de la política de recursos humanos.
2. En el corto plazo, la Secretaría de Descentralización debe cambiar el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades y replantear su estrategia en coordinación con SERVIR y los sectores, implementando acciones efectivas de fortalecimiento institucional, lo que supone ampliar los lineamientos contemplados en el mencionado Plan. El desarrollo de capacidades debe responder a las responsabilidades y necesidades de gestión de los gobiernos descentralizados, desde un enfoque basado en resultados.
3. SERVIR debe contribuir a mejorar los planes y programas de desarrollo de capacidades, implementándolos de manera concertada con las autoridades descentralizadas.

²³ Secretaría de Descentralización: *Informe anual del proceso de descentralización 2011*. Informe presentado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima, 2012. 60 pp.



Reflexión final

8. Reflexión final

Desde que se creó, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ha estado comprometida con el proceso de descentralización, la reforma más importante emprendida por el Estado desde el año 2002. Al cumplirse una década de este proceso constatamos el desgaste del acuerdo político y social que le dio origen. Los distintos balances, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos subnacionales, la academia, la sociedad civil y los expertos, coinciden en su tono crítico y en su preocupación por el futuro de la reforma. Ninguno, sin embargo, propone su cancelación; porque todos están de acuerdo, también, en que la descentralización, aunque de manera lenta y difícil, viene cambiando el rostro del país y responde a una necesidad —y a una demanda— secularmente postergada.

El balance que tenemos, crítico y autocrítico —ya que somos parte del proceso— busca inscribirse, con todos los otros existentes, en una perspectiva que en el corto plazo nos exige construir, como Estado y como sociedad, un nuevo pacto que permita relanzar la reforma y cumplir con el compromiso que todos asumimos con la ciudadanía. El premier Óscar Valdés ha anunciado el relanzamiento del proceso y la ANGR está totalmente dispuesta a apoyar ese esfuerzo.

Como parte de ese nuevo pacto político resulta impostergable construir entre todos una nueva agenda y una hoja de ruta del proceso. Esto pasa por identificar con claridad sus nudos principales y establecer un curso de acción —con responsabilidades compartidas— para acercar el Estado a los pobladores y diseñar e implementar políticas públicas de desarrollo sostenible e inclusión social, fortaleciendo simultáneamente nuestra democracia.

Estamos convencidos de que esa agenda, que debe ser el sustento de un acuerdo nacional, deberá diferenciar el corto plazo del mediano y el largo, porque una reforma descentralista como la emprendida por el país así lo demanda, tal como lo demuestra la experiencia internacional.

Referencias bibliográficas

ANGR, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2011)

Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006-2009). Lima: ANGR.

——— (2010)

Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal. Documentos de Debate 4, Lima: ANGR.

——— (2009)

La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria. Documentos de Debate 1, Lima: ANGR.

——— (2009)

Proceso de programación presupuestal: análisis crítico y recomendaciones. Documentos de Debate 3. Lima: ANGR.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2011)

Balance anual 2011 de la supervisión de los portales de transparencia de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales ubicadas en las capitales de departamentos. Lima: Defensoría del Pueblo.

——— (2011)

Reporte de conflictos sociales 94, Lima: Defensoría del Pueblo (diciembre).

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2012)

La ejecución de las inversiones en 2011, Notas de Información y Análisis. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

——— (2009)

Zonificación Ecológica Económica para la planificación del desarrollo territorial en las regiones. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

GTZ, Agencia de Cooperación Alemana (2009)

Propuestas para avanzar en la descentralización fiscal en el Perú. Sistematización de estudios. Lima: GTZ.

PCM, PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2012)

Informe anual del proceso de descentralización 2011. Lima: PCM.

——— (2010)

Informe anual del proceso de descentralización 2010. Balance de logros a julio 2011. Lima: PCM.

QUIÑONES, Nilton (2011)

Evolución económica de las regiones del Perú. Crisis y post crisis. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

REMY, María Isabel (2011)

Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Cuadernos de Trabajo 25, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

SER, SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES (2009)

Guía para un proceso participativo de zonificación ecológica y económica y ordenamiento territorial. Lima: CARE, CEDEPAS Norte, CIPDER, GRUFIDES, Gobierno Regional de Cajamarca, GTZ, ITDG, IC, SER.

USAID/Perú ProDescentralización (2011)

Proceso de descentralización. Balance y agenda a julio de 2011. Lima: USAID/Perú ProDescentralización.

——— (2011)

Barómetro de gobernabilidad. Lima: USAID/Perú ProDescentralización (abril).

——— (2011)

Brújula de descentralización. Lima: USAID/Perú ProDescentralización (setiembre).

——— (2010)

Experiencias de reforma institucional de los gobiernos regionales: estudio de casos. Lima: USAID/Perú ProDescentralización (noviembre).

Informe anual del proceso de descentralización 2011

Se terminó de imprimir en junio de 2012
en los talleres gráficos de Sonimágenes del Perú
Av. 6 de Agosto 968, Jesús María.
Telf.: 652 3444 / 352 3445



La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales fue fundada el 21 de marzo de 2007, en la ciudad de Huánuco. Su principal tarea es “impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de descentralización para consolidar el liderazgo de los gobiernos regionales del país”.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se asume como un espacio para construir y proyectar a la sociedad una agenda nacional desde las regiones. Está pensada como una instancia de diálogo y propuesta sobre la reforma política y administrativa del Estado.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se orienta, asimismo, a poner en debate políticas y estrategias que permitan a los diversos territorios que conforman nuestro país, construir mejores condiciones para su desarrollo.

Auspicia:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Evangelischer
Entwicklungsdienst