

HACIA UNA NUEVA **NARRATIVA** **DESCENTRALISTA**

Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente

Marisa Glave Remy
Eduardo Ballón Echegaray

Lima, setiembre de 2021



CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| Presentación | 3 |
| I. Diagnóstico | 4 |
| 1. Los problemas centrales o problemas de fondo | 4 |
| 2. Las dimensiones de la descentralización | 5 |
| 2.1 La dimensión administrativa: cuellos de botella | 6 |
| 2.2 La dimensión política: cuellos de botella | 7 |
| 2.3 La dimensión fiscal: cuellos de botella | 9 |
| 2.4 La dimensión económica: cuellos de botella | 11 |
| 3. Los límites en la construcción del territorio | 15 |
| 4. Los avances recientes | 15 |
| II. Recomendaciones frente a los cuellos de botella | 18 |
| 1. Dimensión administrativa | 18 |
| 2. Dimensión política | 22 |
| 3. Dimensión fiscal | 25 |
| 4. Dimensión económica | 27 |
| 5. Dimensión territorial | 28 |
| III. Lineamientos de la descentralización | 29 |
| Referencias bibliográficas | 31 |
| Anexo: Lista de personas entrevistadas | 33 |
| Glosario | 35 |

HACIA UNA NUEVA NARRATIVA DESCENTRALISTA PRINCIPALES CUELLOS DE BOTELLA Y PROPUESTAS PARA HACERLES FRENTE

© Grupo Propuesta Ciudadana
Jirón María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar
• Teléfono: 998 342 992 • www.propuestaciudadana.org.pe
contacto@propuestaciudadana.org.pe

Presidenta del Directorio: Ana Cecilia Angulo Alva
Coordinador Ejecutivo: Epifanio Baca Tupayachi

Autores: Marisa Glave Remy / Eduardo Ballón Echegaray

Editado por: Grupo Propuesta Ciudadana

Corrección de estilo y edición: Marusia Ruiz Caro Reyes
Diseño y diagramación: Luis de la Lama / Renzo Espinel

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-09478

Primera edición: setiembre de 2021

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en Lima en Sinco Diseño E.I.R.L

Jr. Huaraz 449, Lima 5 / Cel: 998 037 046 sinco.design@yahoo.es / sincoeditores@gmail.com

PRESENTACIÓN

La pandemia del COVID-19, por si fuera necesario, puso en evidencia las grandes debilidades de la gestión pública. Las brechas en la prestación de los servicios (salud, educación, agua y saneamiento, limpieza pública, gestión de residuos sólidos, seguridad, manejo de mercados, etcétera) se acrecentaron en las áreas urbanas más pobres y deprimidas y, especialmente, en las zonas rurales. La debilidad de las capacidades de muchos gobiernos descentralizados para ejercer sus competencias se hizo más visible, mientras que las limitaciones de rectoría de los sectores fueron la contrapartida. Las repercusiones de la recesión económica y el desempleo impactaron desigualmente en los territorios, golpearon duramente la especialización de muchos de ellos, como el caso del turismo, y afectaron el empleo y los ingresos en todos. Quedó en evidencia la importancia y la necesidad de estrategias de desarrollo local a partir de las potencialidades y posibilidades de cada uno.

En este escenario, las críticas y dudas sobre la descentralización del país se multiplicaron inevitablemente. Los niveles de corrupción proliferaron en los distintos sectores e instituciones del Estado y en muchos gobiernos descentralizados, lo que aumentó el malestar y la desconfianza ciudadana en una reforma que mostró límites temprano, los cuales se fueron profundizando ante el desinterés de los principales actores políticos y la distancia creciente de la gente frente al Estado y la política. El presente documento se formula en ese contexto.

Su objetivo es colaborar con la construcción de una nueva narrativa descentralista y aportar a la fundamentación de por qué hoy, veinte años después de su implementación, es importante una gestión descentralizada en el país. El informe se ha realizado por

encargo del Grupo Propuesta Ciudadana, consorcio de organizaciones no gubernamentales que tiene como misión apoyar la consolidación del sistema democrático en el Perú, en convenio con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM).

El documento se divide en tres partes: la primera es un extracto del balance del estado de la descentralización en el país, basado en la revisión de balances previos tanto de organismos públicos como de centros de investigación y pensamiento. (El principal material consultado se presenta en las referencias bibliográficas). Además, se han consultado estudios elaborados en cinco regiones por encargo de la SD-PCM. No es un balance largo y detallado, es más una radiografía que relievra los cuellos de botella y límites permanentes del proceso de descentralización en curso. Continúa un capítulo dedicado a las recomendaciones, medidas de corto, mediano y largo plazo que, desde la perspectiva de los autores, pueden contribuir a una gestión descentralizada eficiente, que realmente garantice servicios de calidad a las ciudadanas y ciudadanos, y permita mayor transparencia y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Finalmente, la tercera parte esboza algunos lineamientos para la descentralización del país.

Durante su preparación, el equipo se reunió con integrantes de centros de investigación y universidades, organizaciones socias del Grupo Propuesta Ciudadana, representantes de gremios y plataformas del sector privado, así como con técnicos de los principales partidos políticos que participaron en el proceso electoral (ver anexo). A ellas y a ellos queremos agradecer por su tiempo e importante aporte.

I. DIAGNÓSTICO

1. LOS PROBLEMAS CENTRALES O PROBLEMAS DE FONDO

Después de más de quince años de la descentralización en el país, ciudadanos y autoridades tenemos claro que el proceso está muy lejos de contribuir a la construcción de un Estado más eficaz y eficiente para servir mejor y más a las personas en todos los espacios del territorio nacional. La Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y la propia Constitución le asignaron como objetivo “el desarrollo integral del país” (Molina, 2016), sin que se abordara previamente la articulación de lo local con lo nacional e incluso lo global.

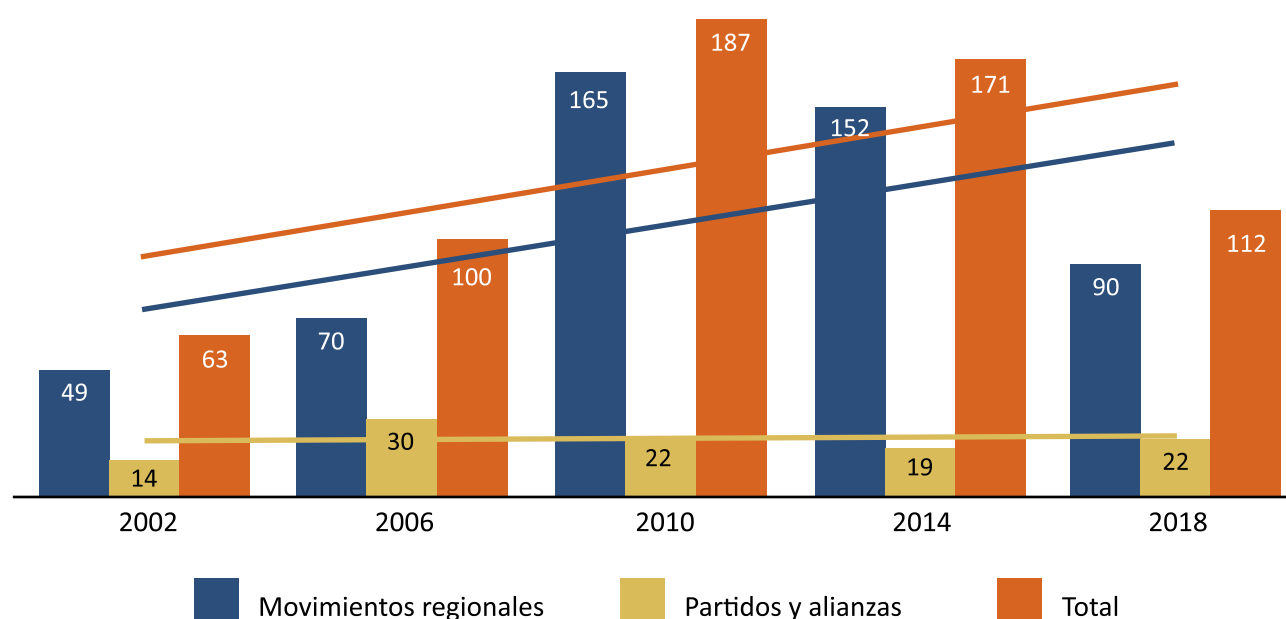
Un problema central es que se trató siempre de una política, de un conjunto de políticas si se quiere, que

deben contribuir a la reforma de la organización del Estado, pero que suponen la propia reforma del Estado y un énfasis en la dimensión territorial como la forma para organizarlo, que no fueron seriamente abordadas en ningún momento (Dulanto, 2017).

Como correlato del problema anterior, aunque es innegable que la reforma alentó la redistribución del poder político, aquella alimentó la débil conexión que existe entre la política nacional, la regional y la local, y agravó un sistema de representación fragmentado, incongruente y con pobre articulación entre la representación nacional (los partidos) y la subnacional.

Dada la descomposición de los partidos políticos nacionales ante su incapacidad para atraer a políticos exitosos en sus organizaciones, tanto nacional como

Gráfico 1. Fragmentación electoral y captura del *micropoder* territorial



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

territorialmente, los políticos han tendido a aglutinarse en coaliciones temporales que les permiten afrontar una elección particular para luego separarse (Zavaleta, 2014).

En consecuencia, se desarrollaron regímenes regionales que son diferentes del nacional, donde los espacios públicos regionales terminan organizados por sus propios líderes, redes sociales y fuerzas políticas. Esas organizaciones se explican por el funcionamiento de un sistema de redes, una forma de cooperación entre las personas, que empieza en la sociedad y pasa al mundo de la política, donde la persistencia de aquellas y de la política que hacen se explica por su relativo éxito electoral (Vilca, 2014). Por esta vía se produce la captura del micropoder de los territorios y una fragmentación política muy grande que limita la interlocución entre niveles de gobierno y gestión.

No se lograron consolidar espacios de poder territorial que pudieran ser contrapeso al poder de lo nacional instalado en la capital de la república, pero sí se distribuyó una gran cantidad de recursos que, dados los márgenes de discrecionalidad y las fallas de control gubernamental, se tornaron en botines apetitosos del micropoder.

2. LAS DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El papel fundamental de la descentralización es acercar el Estado a la gente para darle respuestas mejor adaptadas a las necesidades diferenciadas de las distintas colectividades territoriales. En sentido estricto, debe tratarse de un medio para promover oportunidades de desarrollo que se distribuyan de manera más equitativa en el territorio y más próximas a las personas. El Estado tiene un rol insustituible en la materia, así como en la formación de las capacidades necesarias para ese proceso; asimismo, en la representación y procesamiento democrático de las diferencias entre los intereses de los ciudadanos y ciudadanas.

En esta perspectiva, toda descentralización tiene cuatro grandes dimensiones —administrativa, política, fiscal y económica—, atravesadas por un enfoque territorial (Dulanto, 2017). Este se caracteriza por relieves el territorio —es decir el espacio donde se concentran y articulan una diversidad de aspectos de

tipo social, político, ambiental y productivo—, lo que es posible dadas las condiciones de los recursos naturales y humanos disponibles. Pensar el desarrollo territorialmente y la consiguiente organización del Estado supone considerar otras variables y cuestionar la manera como aquel se ha planteado históricamente. Hace falta introducir dimensiones que incluyan las aglomeraciones urbanas y su relación con lo rural, las características físicas del territorio, la oferta de capital natural, las distancias, el asentamiento del poder, las circunscripciones territoriales y administrativas, las relaciones entre las sedes del poder y sus periferias, etcétera (OCDE, 2016a).

Ello, al lado de una valoración de lo local en su relación con lo global y otras escalas, donde se pueden hallar características específicas o materias primas para la reproducción del capital. Se trata, pues, de una aproximación que obliga a mirar el desarrollo superando una visión tanto sectorial de la economía (ministerios, políticas sectoriales), como radial (desde un centro a la periferia), ya que el territorio exige articular a los actores, sectores, escalas e instituciones que lo componen.

La descentralización peruana, hay que decirlo, tuvo un fuerte sesgo administrativo y en menor medida político, postergó las dimensiones fiscal y económica e ignoró prácticamente, por lo menos hasta el 2016, el enfoque territorial. Podemos hablar de una desconcentración de la acción del Estado más que de una verdadera descentralización (Dulanto, 2017).

“El papel fundamental de la descentralización es acercar el Estado a la gente para darle respuestas mejor adaptadas a las necesidades diferenciadas de las distintas colectividades territoriales.”

2.1 LA DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA: CUELLOS DE BOTELLA

La descentralización administrativa debe redistribuir entre los diferentes niveles de gobierno la autoridad, la responsabilidad y los recursos financieros necesario para entregar servicios públicos. Supone la transferencia de la responsabilidad de la planificación, el financiamiento y la gestión de ciertas funciones públicas del Gobierno nacional y sus agencias a niveles de gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, o áreas, autoridades regionales o funcionales. En esa dirección, los cuellos de botella más saltantes son los siguientes:

- El **diseño organizativo de los gobiernos regionales (GORE)** fue siempre un híbrido que resultó de la *yuxtaposición de tres modelos organizacionales diferentes*: el creado por la reforma descentralista, la estructura central de la administración basada en los consejos transitorios de administración regional (CTAR) a los que reemplazaron y las direcciones regionales desconcentradas de nueve sectores —aunque estas no se desligaban de su sector— que les fueron adscritas. Para peor, y de manera contradictoria, se estableció que los GORE eran autónomos para definir su organización.
- La **definición de las competencias municipales**, tanto distritales como provinciales, ha obviado las diferencias entre ambos niveles de gobierno municipal. Estas se han **diseñado de manera general**, lo que impide su adaptación a la diversidad de áreas urbanas y rurales del país y limita su capacidad para la gestión y control del uso del suelo. Así, quedan a merced de la ocupación espontánea, el tráfico y la especulación, pues, como señala la OCDE (2016a), cada vez hay una mayor desconexión entre los planes estratégicos espaciales y las decisiones sobre inversiones en el territorio. Parte del problema es también la fragmentación del territorio en un número cada vez mayor de administraciones municipales y el consecuente debilitamiento de competencias en la dimensión provincial (Macroconsult, 2010; Molina, 2016).
- Falta de claridad y **superposición** recurrente y hasta grosera **de funciones**, que generan una situación de larga data (Dulanto, 2017). Si desde el 2009 somos conscientes de este problema (después del *shock* descentralista), ¿por qué no se resuelve hasta hoy? La respuesta parece clara: no solo no hay interés en hacerlo, sino que, por el contrario, lo hay en mantener la concentración del poder.
- **Sistemas administrativos** que regulan los procesos de gestión en la administración pública **restrictivos y previstos para el control**, limitan la innovación y la diversidad e imponen severas restricciones a la autonomía económica y administrativa de los GORE (Molina, 2016). Seis de esos sistemas están bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) —abastecimiento, presupuesto, tesorería, contabilidad, inversión pública y endeudamiento— y no han resuelto la corrupción, no obstante su carácter y orientación. En sentido estricto, tales sistemas son la negación del Estado multinivel que la descentralización teóricamente alienta.
- **Ministerios desarticulados entre sí**, que forman parte de una organización nacional fuerte e históricamente sectorizada y muy débil en materia de coordinación interministerial, que intervienen en el territorio sin articulación. De allí, por ejemplo, parte de las observaciones de la OCDE (2016b) a los mecanismos y la institucionalidad de planificación (Centro de Planeamiento Estratégico-Ceplan, Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico-Sinaplan y su mala relación con los espacios de planeamiento regional), tanto como a la existencia de planes que no impactan en los presupuestos.
- **Ausencia de sistemas de coordinación en los territorios**. La relación entre los gobiernos regionales, provinciales y distritales prácticamente no existe. Los marcos de trabajo colaborativo son optativos y dependen de la voluntad de las autoridades de turno. En parte por esto, la OCDE (2016b) señala que uno de los límites de la descentralización es que el marco institucional para las políticas de desarrollo urbano y rural está fragmentado y carece de mecanismos efectivos de coordinación. En su estudio sobre la regionalización trunca, Macroconsult (2010) da cuenta de los incentivos que existen para la fragmentación territorial, que alientan la conformación de nuevos distritos más que la búsqueda de meca-

nismos de coordinación y colaboración entre los gobiernos subnacionales dentro del territorio.

- **Sistema de empleo público congelado desde las reformas de los años noventa.** En regiones y provincias, la mayoría de los servidores públicos son permanentes y fueron *educados* en instituciones desconcentradas, limitadas a ejecutar las políticas, programas, proyectos y presupuestos establecidos nacionalmente (Molina, 2016; OCDE, 2016b). Se trata de personal sin las capacidades ni los incentivos para desempeñarse en la descentralización. A ello se añaden los límites de la reforma de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) (OCDE, 2016b, p. 235). De esta manera, mientras más abajo en el nivel de gobierno, mayor rotación, menor capacidad y menores recursos humanos. La obsesión sobre cómo contratar nos hizo olvidar la necesaria formación y capacitación. El eje de capital humano e innovación es prácticamente nulo.

2.2 LA DIMENSIÓN POLÍTICA: CUELLOS DE BOTELLA

La descentralización política tiene por objeto entregar más poder para la toma de decisiones a los ciudadanos y sus representantes elegidos. Implica también impulsar la democratización del Estado y entregar a los ciudadanos o a sus representantes mayor influencia en la formulación e implementación de políticas.

- **La representación.** La descentralización es heredera de un sistema político partidario sin organizaciones sólidas que, más allá de los procesos electorales, son incluso incapaces de controlar a sus representantes en el ejercicio del poder (Macroconsult, 2010; Molina, 2016). Se trata de un problema nacional que se arrastra desde fines del siglo XX y que afecta fuertemente la reforma. A diferencia de las propuestas para el nivel de gobierno nacional, nadie ha pensado efectivamente una reforma que incluya la dimensión regional y local.
- **La demarcación territorial** es un tema irresuelto. El 79.8% de los distritos y el 92.6% de las provincias del país no tienen la delimitación resuelta. A ello hay que añadir la fragmentación del territorio: de acuerdo con el Censo Nacional de Po-

blación 2017, 895 distritos tenían menos población que la requerida para conformar uno y 557 de ellos mostraban tasas de crecimiento negativo en el período intercensal (INEI, 2018). El 61% de las capitales distritales se encontraba a menos de 30 minutos de otra. Desde el 2010 se señalaba que los incentivos políticos para la conformación de nuevos distritos estaban dados desde la propia dinámica de transferencia del Fondo de Compensación Municipal (Foncomún) (Macroconsult, 2010). No resolver problemas limítrofes, a la par que seguir con la creación de nuevos distritos, es señal de la precarización de la política de demarcación territorial.

- **Regiones metropolitanas o metropolización de los grandes centros urbanos.** Lima Metropolitana, al igual que Arequipa, Piura, Trujillo y Cusco, van adquiriendo mayores densidades en el uso del suelo urbano. La continuidad urbana no permite distinguir límites o fronteras entre distritos e incluso entre provincias. Esta realidad urbana demanda un conjunto de soluciones a servicios esenciales como transporte, recojo y gestión de residuos sólidos, seguridad ciudadana, que no pueden seguir con la lógica municipal distrital tradicional.

Asimismo, generan nuevos retos en términos de desarrollo económico y territorial que trascienden las competencias provinciales y requieren de funciones regionales. El único ensayo, además trunco, de diseño institucional metropolitano es el título especial de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) que no ha sido desarrollado y que ha mostrado serios límites.

- Las leyes de la descentralización multiplicaron los mecanismos y espacios de **la participación ciudadana** —planes de desarrollo concertado, consejos de coordinación local y regional, presupuesto participativo, revocatoria de autoridades— que se desgastaron paulatinamente, desde el momento mismo de su diseño. Muchos de ellos tienen carácter consultivo y no vinculante. El que tuvo mayor impacto fue el presupuesto participativo, que hoy languidece por su arquitectura estándar, su marco normativo reglamentarista y único que no contempla las particularidades de cada nivel de gobierno ni las que resultan de la diversidad

territorial, cultural y social, además de su dependencia de la voluntad y la discrecionalidad de la autoridad (López Ricci, 2014; Molina, 2016).

- **La corrupción** que sufre el país es sistémica y atraviesa nuestra historia, como lo evidencia la literatura sobre el tema. A la descentralización se le atribuye ser con frecuencia, si no la causa, por lo menos la aceleración de aquella, que ha penetrado todos los niveles del Estado y la sociedad civil, hasta el punto de que muchos casos se han naturalizado en la vida cotidiana de los ciudadanos y la burocracia (Molina, 2016; OCDE, 2016b). La corrupción es percibida desde el 2016 como el principal problema del país y consume, según la Contraloría General de la República, más del 10% del presupuesto general (2020).

El costo inmediato es la desconfianza total en las instituciones, especialmente en las de representación, hasta el extremo de que, a inicios del 2020, ninguna (Congreso, partidos, gobiernos regionales y locales) alcanzaba el 10% de la confianza ciudadana (INEI, 2020). A fin de cuentas, en lo que va del siglo XXI hemos visto en prisión a altos mandos militares, exministros e importantes funcionarios, magistrados y fiscales, líderes de los principales partidos políticos y, más recién-

temente, a una pléyade de autoridades locales y regionales, así como a distintos empresarios vinculados a diversos actos de corrupción.

Más allá del debate teórico, los números son elocuentes. El 2018 había 40 759 casos de corrupción en trámite y 867 obras públicas por cerca de 17 000 millones de soles paralizadas; el 42% de los casos de corrupción afectaba a los gobiernos locales y el 10% a los GORE. A fines del 2017 existían 395 procesos en curso contra gobernadores y exgobernadores regionales y 1052 investigaciones contra autoridades locales, que involucraban absolutamente a todas y cada una de las regiones. Solo entre enero y agosto del 2018, el Jurado Nacional de Elecciones vacó a 81 autoridades regionales y municipales por estas razones (Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018).

El informe citado de la Contraloría General de la República (2020) recurre a un método de extrapolación y nos presenta números contundentes para todas y cada una de las regiones, y también, en un volumen mayor, para el nivel nacional de gobierno, como puede observarse con claridad en el cuadro 1.

Cuadro 1. Perjuicio económico extrapolado del gobierno general, 2019 (Soles)

| | | Nivel de gobierno | | |
|--|--------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|
| | | Gobiernos subnacionales | Gobierno nacional | Gobierno general |
| Ejecución presupuestal 2019 | Bienes y servicios | 13 057 589 178 | 23 684 738 332 | 36 742 327 510 |
| | Inversiones | 18 471 611 285 | 14 884 079 864 | 33 355 691 149 |
| | Recursos humanos y otros | 26 523 792 639 | 59 656 762 722 | 86 180 556 361 |
| | Total | 58 052 994 102 | 98 225 580 918 | 156 278 575 020 |
| Perjuicio económico extrapolado | Bienes y servicios | 1 604 071 501 | 2 211 373 046 | 3 815 444 546 |
| | Inversiones | 3 403 998 369 | 4 835 455 593 | 8 239 453 962 |
| | Recursos humanos y otros | 4 618 229 098 | 6 623 909 076 | 11 242 138 174 |
| | Total | 9 626 298 968 | 13 670 737 714 | 23 297 036 682 |
| | % | 16.6 | 13.9 | 14.9 |

Fuente: Contraloría General de la República.

Un cálculo simple sobre la base de los resultados descritos nos permite estimar que el costo de la corrupción y la inconducta funcional, en términos de perjuicio económico al Estado, representa alrededor del 3% del producto bruto interno (PBI) y cerca del 15% del presupuesto público del 2019. Si se excluye a Lima, los mayores perjuicios se registran en las regiones de Callao, Piura, Arequipa, Áncash y Lambayeque. En el nivel nacional, los sectores de transportes, salud y educación generaron un perjuicio económico equivalente al 25%, el 16.2% y el 15.6% del presupuesto que ejecutó cada uno, respectivamente.

- **La conducción de la descentralización.** Más allá de los límites administrativos, la ausencia de voluntad política de distribuir el poder fue una constante clara desde la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (2007), con lo que se perdió la principal instancia de diálogo institucional entre los tres niveles de gobierno (Dulanto, 2017). En ese marco de desconexión, el peso del MEF, dado el rol fáctico que tiene en la gestión gubernamental, se incrementó en relación con los gobiernos descentralizados (Molina, 2016). En los últimos años, la SD-PCM buscó generar espacios de *encuentro y coordinación*, donde los

“[...] la ausencia de voluntad política de distribuir el poder fue una constante clara desde la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (2007), con lo que se perdió la principal instancia de diálogo institucional entre los tres niveles de gobierno [...].”

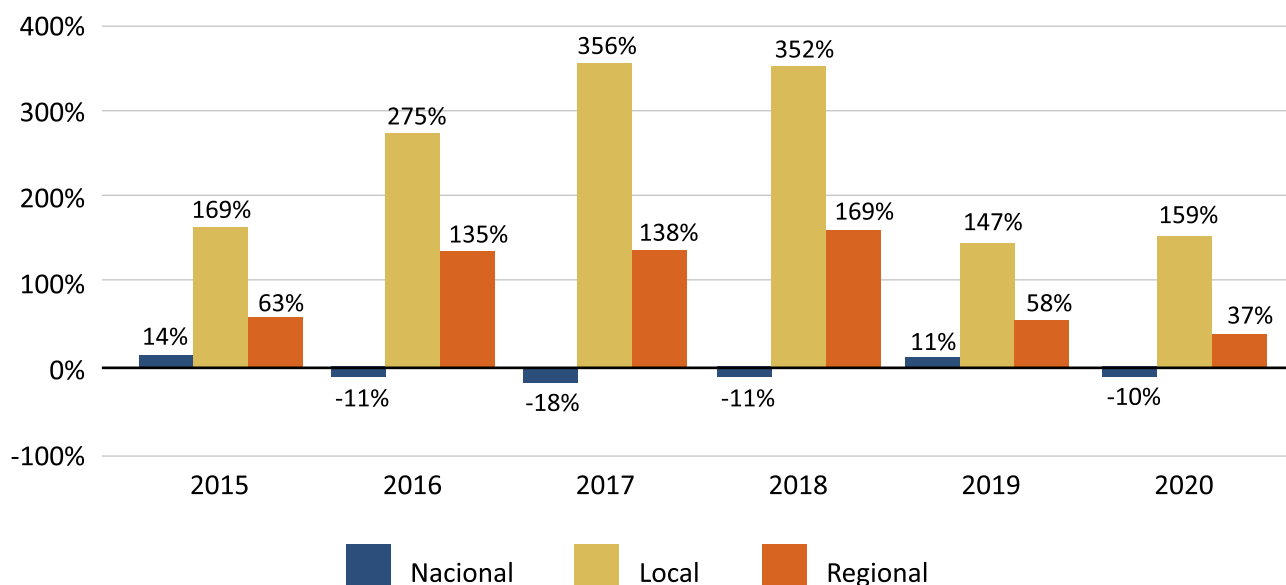
GORE Ejecutivo y los MUNI Ejecutivo, aunque alejados de la conducción del proceso, encontraron mecanismos para una coordinación más ágil y dinámica con los sectores, lo que mejoró los costos de transacción de estos procesos (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2018, 2019, 2020).

2.3 LA DIMENSIÓN FISCAL: CUELLOS DE BOTELLA

La descentralización financiera es un aspecto neurálgico de todo proceso de descentralización. Si los gobiernos regionales y locales son los que llevarán adelante las funciones de la descentralización de manera efectiva requieren de un adecuado nivel de ingresos —ya sea porque los recaudan localmente o porque se transfieren desde el nivel central—, así como la suficiente autoridad para tomar decisiones sobre los gastos o participar directamente de ellas. En esa dirección, los cuellos de botella más saltantes son los siguientes:

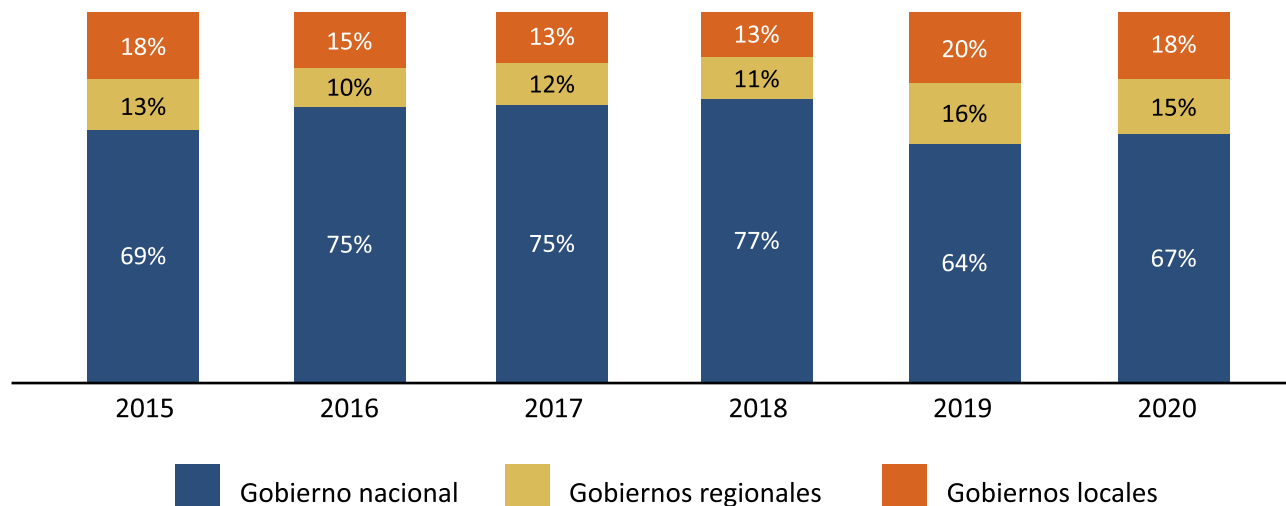
- Después de más de quince años de la descentralización, las **transferencias son discrecionales y poco predictibles**, se basan en criterios fundamentalmente inerciales y están desligadas de las necesidades de la población en los territorios tanto como del desempeño de la gestión (Molina, 2016), hasta el extremo de que los gobiernos descentralizados pueden caracterizarse fundamentalmente como *tramitadores de obras*. La asignación de las funciones y competencias no guarda relación con la regla de la asignación de los recursos públicos. Las enormes diferencias entre el presupuesto institucional de apertura (PIA) y el presupuesto institucional modificado (PIM) evidencian parte de la poca racionalidad del manejo presupuestario y de la lógica absurda del nivel nacional que pretende mostrar *eficiencia* en el gasto a costa de la supuesta ineficiencia de los gobiernos subnacionales.
- **El Gobierno nacional mantiene un control casi total de la recaudación** (Dulanto, 2017; Molina, 2016). Los gobiernos regionales y locales dependen de las transferencias ordinarias y de otras en más del 80% y en cerca del 50%, respectivamente.
- Se mantiene la **desvinculación entre las funciones y el presupuesto**, así como una mala dis-

Gráfico 2. Variación del PIA y PIM de inversiones por nivel de gobierno, 2015-2020 (Porcentaje)



Fuente: MEF, Consulta amigable, Transparencia económica.

Gráfico 3. Presupuesto público para gasto de capital sin inversión financiera, 2015-2020 (Porcentaje)



Fuente: MEF, Consulta amigable, Transparencia económica.

tribución del presupuesto público entre gastos corrientes y gastos de inversión de acuerdo con las responsabilidades y la provisión de servicios de los gobiernos subnacionales (OCDE, 2016b). A esto se suma la escasa dimensión del gasto público descentralizado (Molina, 2016).

- **El canon** como factor de distorsión e inequidad (Macroconsult, 2010; Molina, 2016; OCDE, 2016a). El canon prioriza a las zonas ricas en minerales e hidrocarburos y no existe un mecanismo formal para que el dinero que genera su explotación llegue a las otras regiones del país.

El MEF ha estado compensando discrecionalmente con recursos del presupuesto general a las que no lo reciben. A los límites de ese diseño se añaden problemas como la volatilidad de los recursos presupuestales por las fluctuaciones del canon y la dependencia de las transferencias relacionadas con la minería y los hidrocarburos para realizar inversiones.

- **El planeamiento estratégico** —y los distintos planes de desarrollo, incluidos los planes urbanos— **no tiene mandato sobre la decisión presupuestal** (OCDE, 2016b). Salvo la programación multianual no existe en el Estado un mecanismo que ate las decisiones del presupuesto al análisis de prospectiva sobre el desarrollo del territorio.

2.4 LA DIMENSIÓN ECONÓMICA: CUELLOS DE BOTELLA

La dimensión económica de la descentralización, más allá de apuntar a la asignación eficiente de recursos en función de las necesidades y preferencias de la gente, objetivo que comparte con la descentralización fiscal, busca aprovechar las potencialidades y oportunidades diversas de los territorios para el crecimiento y el desarrollo nacional, a fin de asegurar el cierre de brechas en el acceso a servicios y condiciones económicas. En esa dirección, los cuellos de botella más saltantes son los siguientes:

- **Los límites a la diversificación productiva y la dependencia de la exportación de materias primas.** El crecimiento económico fue sostenido en los últimos veinte años. El revés causado por la pandemia no se revertirá antes de los próximos dos años. Sin embargo, el crecimiento ha dependido sobremanera de la exportación de materias primas y cualquier cambio en el mercado internacional afecta directamente a nuestra economía (crisis de 2008-2009; caída de precios el 2014). El crecimiento no ha sido parejo, se ha concentrado en algunas regiones y ha incrementado la desigualdad en el territorio nacional. Como queda claro en varios estudios, incluido

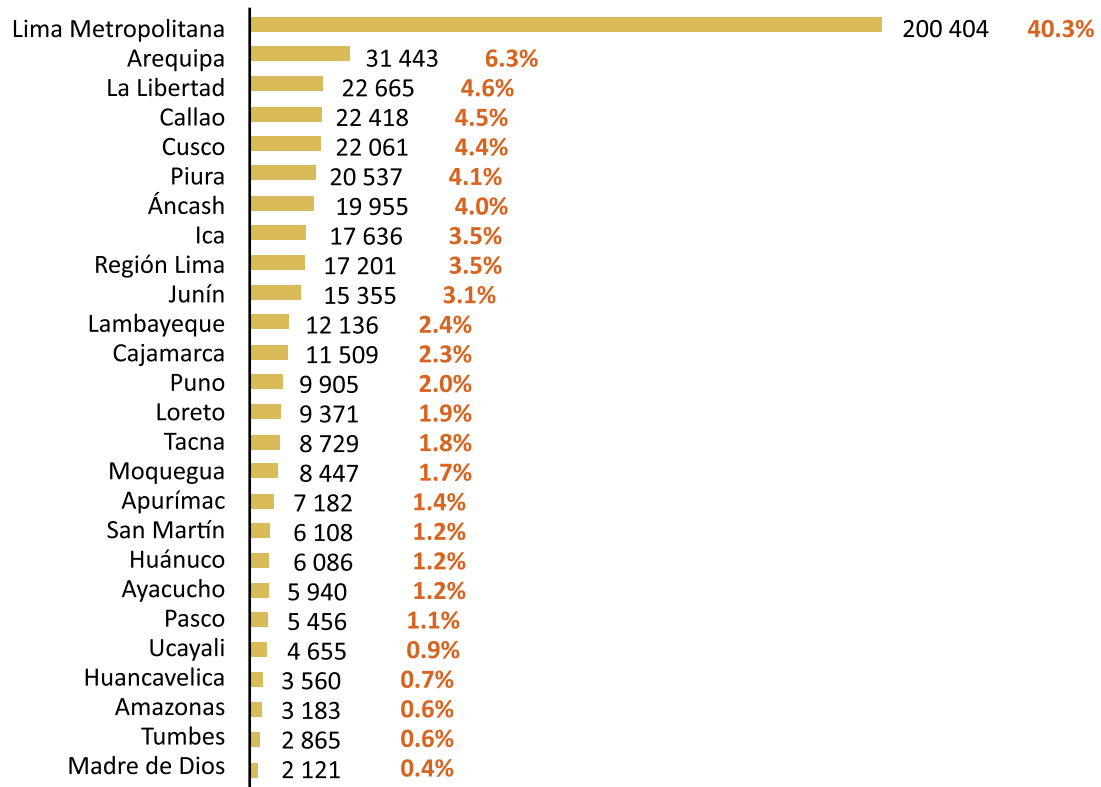
el de OCDE (2016a), el ritmo del crecimiento peruano, basado en la exportación de algunas materias primas, sirvió para reducir la pobreza y la pobreza extrema, pero llegó a un límite. Cada vez se vuelve más difícil reducirlas y se requiere un cambio de política.

- **Las brechas de infraestructura.** El desigual crecimiento económico y de dinamismo de los departamentos del Perú está correlacionado con el desigual desarrollo de la infraestructura y los servicios. La costa, más integrada y con mejores servicios, reporta los más altos niveles de dinamismo y crecimiento, frente a la sierra y particularmente la selva. El sistema de carreteras, y de vías de comunicación en general, refuerzan el peso de Lima como gran nodo nacional (Macroconsult, 2010; OCDE, 2016a).

Durante la pandemia se ha visto cómo Lima sigue siendo, con mucha distancia frente al resto de las regiones, el territorio con más y mejores servicios de salud. Este tiempo ha puesto en evidencia una nueva brecha de acceso, esta vez a las redes de fibra óptica. Como señala el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, aprobado en setiembre de 2019, el retraso en el desarrollo de infraestructura en el Perú nos ubica en el puesto 85 de 137 países en el indicador de calidad de infraestructura del índice de competitividad global 2017-2018 (MEF, 2019).

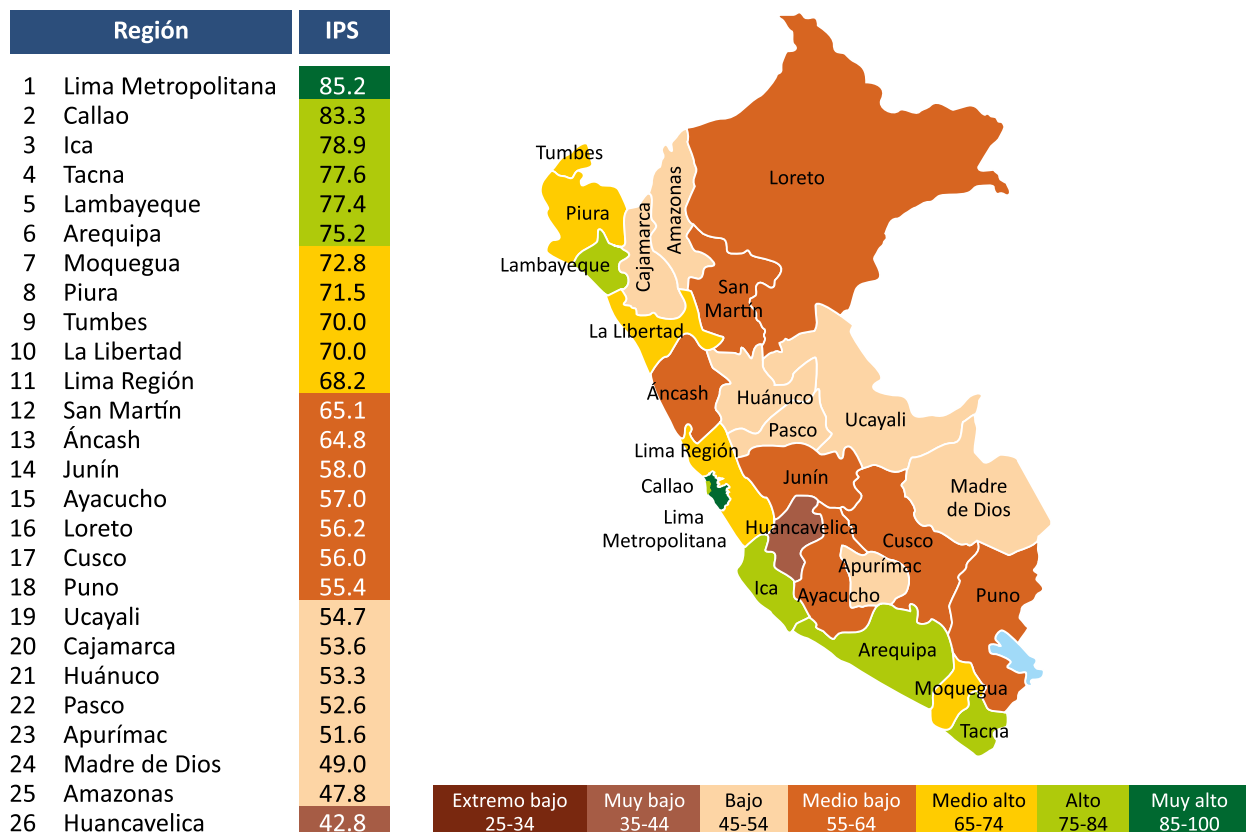
En el Plan se definieron seis zonas o territorios que comparten necesidades y constituyen corredores productivos de diversa índole, con un total de 52 proyectos por ejecutar. El Plan señaló la necesidad de crear una comisión de seguimiento directo, tarea pendiente hasta la fecha, pues esta no se ha asignado a ninguna entidad, ni al Consejo Nacional de Competitividad ni a la propia Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), que debiera dejar de ser solo un ente encargado de promover obras de inversión privada e incluir también las públicas.

Gráfico 4. PBI por región y porcentaje de participación en el PBI nacional, 2019
(Millones de soles a precios constantes de 2007 y porcentaje)



Fuente: INEI, 2019.

Gráfico 5. Índice de progreso social (IPS) por regiones, 2019. Dimensión de necesidades básicas humanas



Fuente: Centrum, PUCP, 2020.

La dimensión de las necesidades básicas humanas del IPS considera cuatro componentes: nutrición y cuidados médicos básicos; agua y saneamiento; vivienda y seguridad personal. Tal como lo explica Centrum, las regiones de la costa presentan los mejores resultados, sobre todo por el mayor acceso a servicios básicos como agua y saneamiento. La región de Huancavelica está en la última posición debido, principalmente, a los indicadores relacionados con la vivienda. En el caso de Madre de Dios, el bajo puntaje se explica por los indicadores sobre seguridad personal. En promedio, el Perú obtendría un progreso medio alto con 68.9 en esta dimensión.

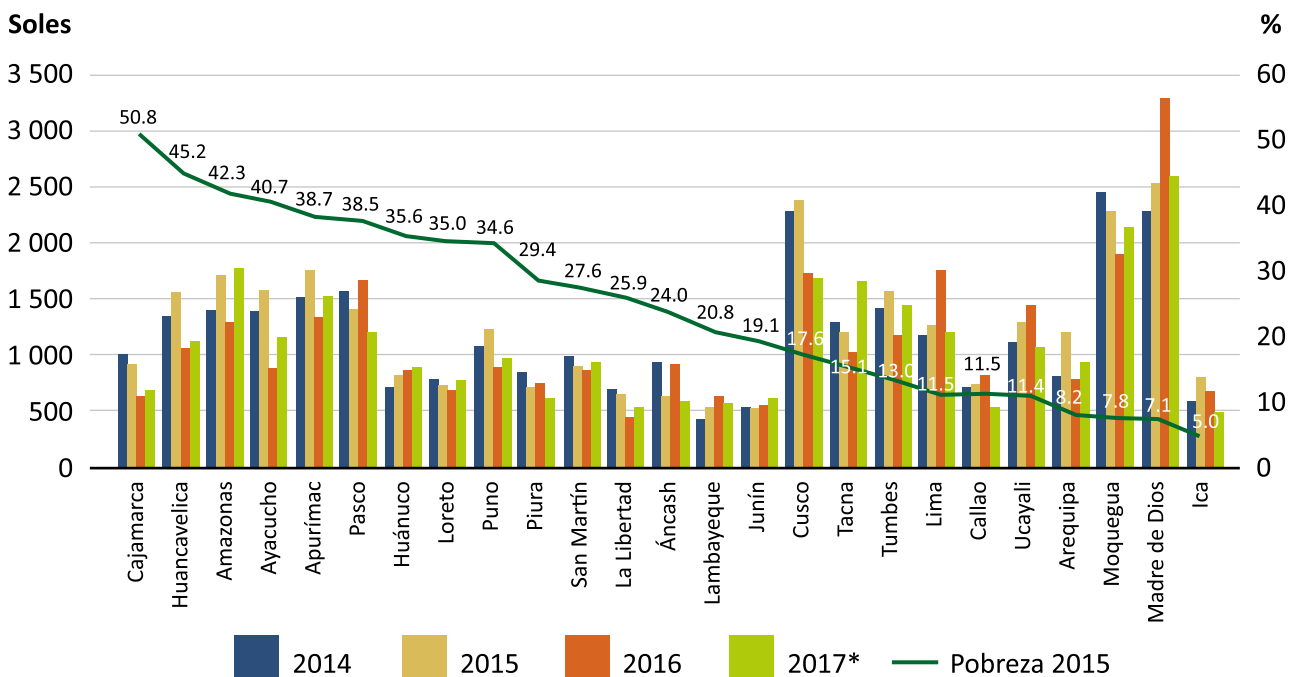
Estado en la provisión de servicios básicos para la población no ha avanzado lo suficiente para establecer equilibrios territoriales en esta escala espacial. Esto interpela la promesa del desarrollo con equidad y oportunidades para todos los sectores de la sociedad y para todos los territorios del espacio nacional que era parte de la descentralización (PNUD, 2019).

Las cifras del IDE e IDH en el nivel departamental y provincial reflejan retos importantes; en especial si se considera que la presencia de los servicios del Estado no se traduce de inmediato en el desarrollo humano.

- **La relación perversa entre competitividad, densidad del Estado y pobreza en la distribución de los recursos profundiza las brechas territoriales.** La revisión del índice de densidad del Estado (IDE) departamental y provincial contenida en el último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el índice de desarrollo humano (IDH) en el país, muestra que, si bien hay progresos importantes, la acción del

Los datos permiten constatar la persistencia de una gran disparidad en lo que hace a la presencia de un Estado *mínimo* en los departamentos y provincias del país, producto de la cual subsisten brechas muy profundas aun en servicios básicos e ineludibles que componen el IDE. Este se estima a partir de una canasta de servicios básicos que el Estado debe garantizar como plataforma mínima para que ciudadanas y ciudadanos puedan aspirar al desarrollo humano.

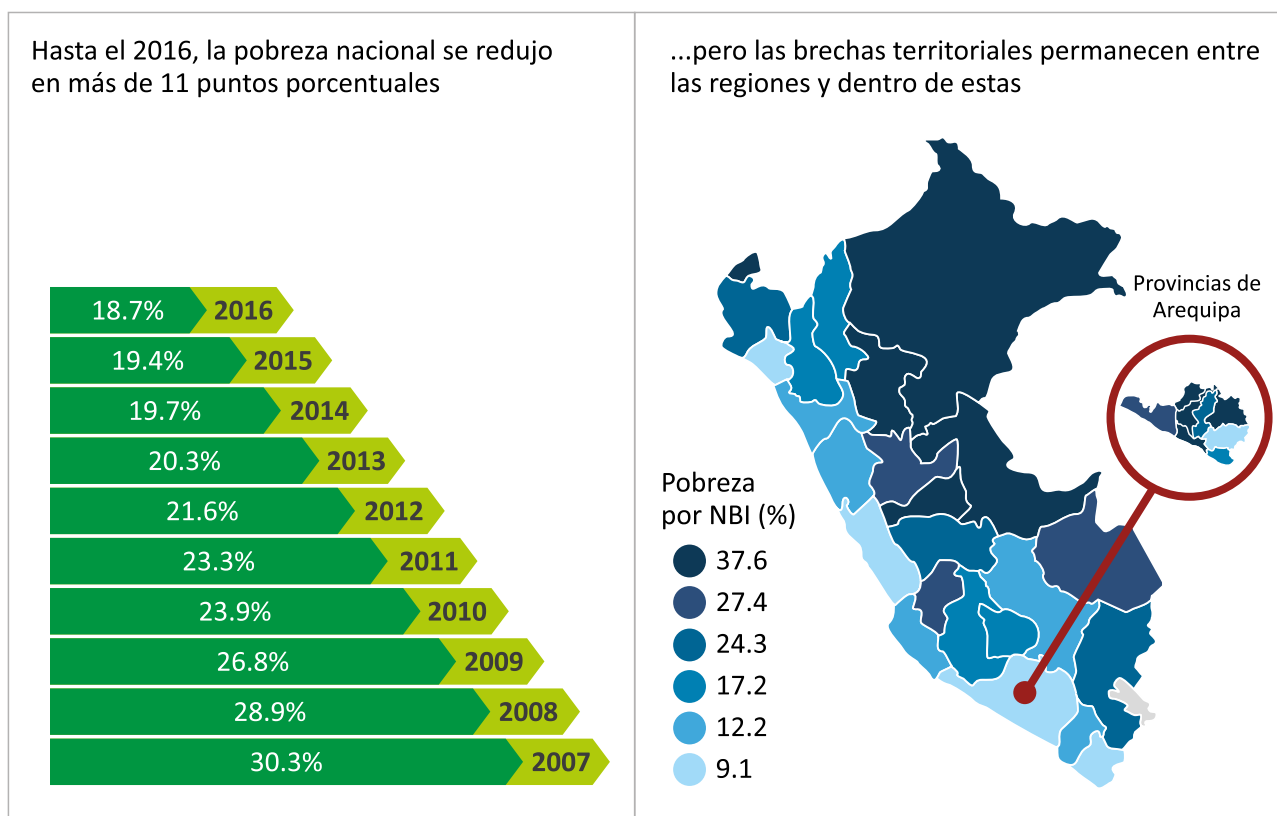
Gráfico 6. Presupuesto de apertura para gasto de capital per cápita por departamento, 2012-2017, y tasa de pobreza monetaria, 2015 (Soles y porcentaje)



Fuente: MEF.

* La fuente para el año 2017 es el proyecto de presupuesto público 2017.

Gráfico 7. Brechas territoriales, 2016



En una perspectiva global es fundamental interrogarse sobre si el diseño general del proceso descentralista permite o no abordar las desigualdades entre territorios y avanzar en un cauce de integración y convergencia. En un plano específico, la atención recae sobre los gobiernos regionales y su responsabilidad frente a la población asentada en las provincias y distritos. Analizar qué se ha hecho y cuáles son las propuestas para revertir la asimetría y los desbalances en el interior de los departamentos se convierte, cada vez más, en una prioridad.

- La **política económica**, diseñada por el nivel nacional, está **centrada en diversificar la oferta exportadora**, pero **no en generar valor agregado ni mejorar la productividad**. El informe OCDE (2016a) hace hincapié en la relación entre informalidad y baja productividad, así como en la ausencia de políticas *bottom-up* (de abajo arriba), pensadas desde las regiones y territorios, que promuevan la innovación y desarrollen las potencialidades territoriales. Parte de los límites para la innovación, además de la ausencia de presupuesto público y privado que la aliente, son las brechas en la infraestructura que conecta el territorio nacional —urbano y rural— y en las TIC,

que conectan los espacios locales con la dinámica global (OCDE, 2016a).

- **No existe una política de desarrollo rural**, lo que existe es un conjunto de estrategias diseñadas para el alivio y la superación de la pobreza (OCDE, 2016a). Este enfoque impide la elaboración de estrategias que conecten espacios rurales y sus potencialidades a las dinámicas urbanas existentes. Las áreas rurales son ricas en recursos naturales, pero no han logrado un desarrollo que mejore sus condiciones de vida.

“La política económica [...] está centrada en diversificar la oferta exportadora, pero no en generar valor agregado ni mejorar la productividad.”

3. LOS LÍMITES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO

Más allá de las cuatro dimensiones de la descentralización o atravesándolas de distinta manera a todas, un elemento clave para entender los límites de la descentralización y para abordar su potencialidad es la ausencia de la construcción de territorios. Ordenamiento territorial y demarcación territorial son temas definitivamente pendientes que no se resuelven a través de las agencias de desarrollo territorial, no obstante su importancia. Como señala Macroconsult (2010) no hemos avanzado en articular la política de demarcación y organización del territorio con la de ordenamiento territorial, a pesar de ser políticas públicas que debieran estar articuladas bajo una visión de desarrollo territorial y, cuando existen, se limitan a decisiones administrativas o burocráticas. En el Estado se sigue sin entender que las estrategias de desarrollo se diferenciarán de acuerdo con las características particulares de cada departamento, las que varían grandemente, como se desprende de los distintos estudios de zonificación ecológica y económica (ZEE) realizados.

“[...] no hemos avanzado en articular la política de demarcación y organización del territorio con la de ordenamiento territorial, a pesar de ser políticas públicas que debieran estar articuladas bajo una visión de desarrollo territorial [...]”

4. LOS AVANCES RECIENTES

Tras más de quince años de descentralización y varios periodos gubernamentales centrados en el proceso a partir de un enfoque normativo se hacía indispen-

Cuadro 2. Zonificación ecológica y económica por regiones

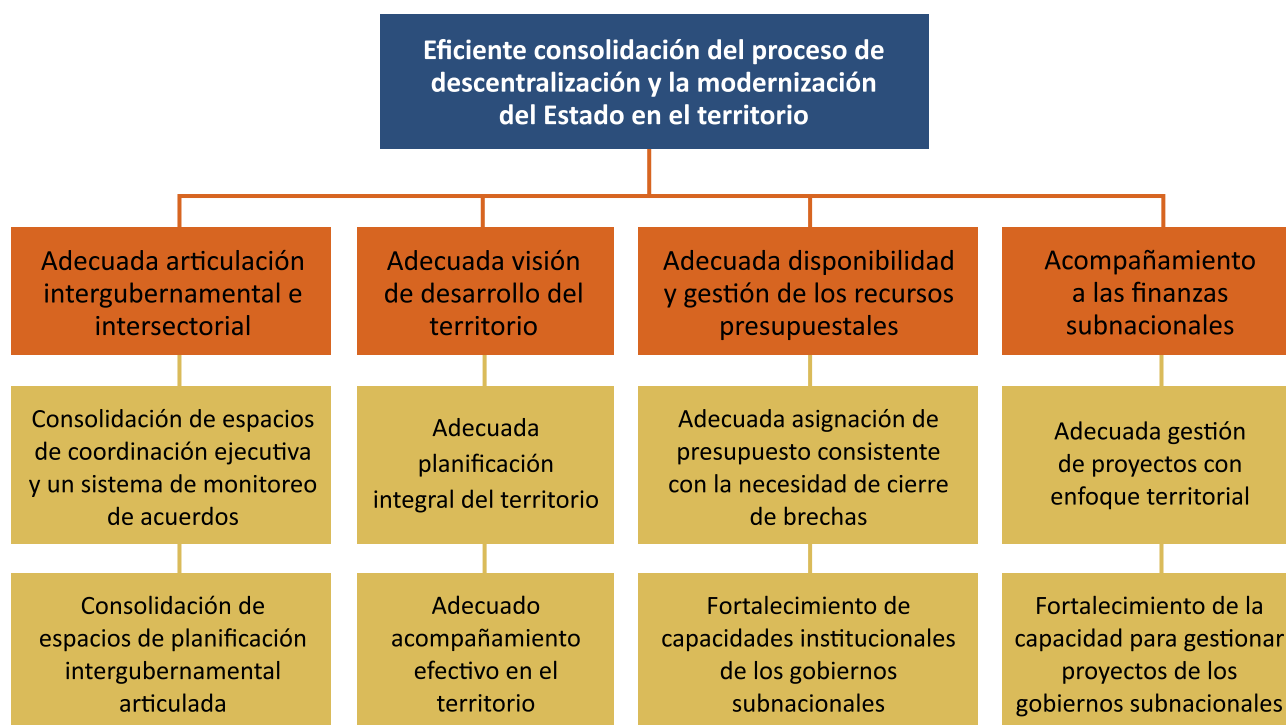
| Departamento | Zona de protección y conservación ecológica | Zonas productivas | Zonas de tratamiento especial | Zonas de recuperación | Otros |
|---------------|---|-------------------|-------------------------------|-----------------------|-------|
| Amazonas | 68.0% | 10.7% | 0.0% | 21.2% | 0.1% |
| Ayacucho | 24.6% | 59.1% | 0.0% | 15.6% | 0.7% |
| Cajamarca | 32.7% | 43.8% | 0.0% | 23.2% | 0.3% |
| Cusco | 29.4% | 24.4% | 46.0% | 0.0% | 0.2% |
| Piura | 22.3% | 59.1% | 2.9% | 13.9% | 1.7% |
| Madre de Dios | 49.4% | 39.7% | 10.6% | 0.2% | 0.1% |
| Junín | 47.5% | 21.6% | 0.0% | 29.6% | 1.3% |
| Lambayeque | 13.1% | 80.2% | 0.0% | 3.1% | 3.6% |
| Tacna | 27.6% | 57.8% | 9.9% | 2.4% | 2.2% |
| Puno | 49.1% | 42.9% | 0.5% | 7.0% | 0.5% |
| Huancavelica | 30.6% | 58.3% | 0.0% | 11.0% | 0.1% |
| San Martín | 64.5% | 14.9% | 0.1% | 20.4% | 0.1% |
| Huánuco | 46.9% | 31.0% | 5.4% | 13.4% | 3.2% |
| Ucayali | 88.2% | 8.0% | 1.9% | 1.9% | 0.1% |

Fuente: ZEE de cada región.

sable repensar la reforma. En esa dirección, desde el 2016 se decidió buscar que las políticas nacionales, con participación de los tres niveles de gobierno, tuvieran orientaciones claras para generar bienestar en todos los ciudadanos, partiendo del reconocimiento de la *heterogeneidad de los territorios* (Dulanto, 2017). En este marco general, de reforzar la descentralización con un enfoque territorial y revitalizar el rol de los gobiernos regionales y locales, se establecieron estrategias complementarias, que debían contribuir al logro de resultados observables en los territorios. Desde entonces, el discurso puso énfasis en el tránsito de una visión administrativa, sectorial y de gestión de la descentralización hacia una de desarrollo territorial que debía involucrar varios y profundos cambios en el funcionamiento del Estado peruano. Así, se pretendía que el desarrollo económico y social se constituyera en el eje de la reforma, donde los esfuerzos públicos se enfocarían en los beneficios que el proceso debía garantizar a los ciudadanos: el acceso pleno a servicios públicos básicos de calidad y a oportunidades económicas para desarrollar su potencial como personas.

Con ese enfoque general, en el que el desarrollo territorial debía resultar en el centro de la acción del Estado, las prioridades de la descentralización se organizaron en cuatro líneas (SD-PCM, 2017): (i) adecuada articulación intergubernamental e intersectorial, vertical y horizontal, para fortalecer las capacidades técnicas y de gestión en el marco del enfoque territorial; (ii) fomento de la visión de desarrollo del territorio, que supone un cambio profundo en la planificación de las políticas sectoriales, con la incorporación del enfoque de desarrollo territorial y la articulación intergubernamental, y la definición y promoción de modelos de gestión que los aseguren; (iii) adecuada integración de la gestión territorial, que implica una articulación intergubernamental que explote las herramientas de gestión para asegurar que los sectores efectúen una correcta asignación de los recursos a través de los distintos programas presupuestales, además del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales; (iv) asistencia técnica para la inversión descentralizada que garantice una gestión buena y efectiva de los proyectos con un enfoque territorial.

Gráfico 8. Prioridades para la descentralización 2016-2020



Fuente: PCM-SD (2017).

En esa dirección se han impulsado mecanismos de coordinación, no por limitados menos importantes (GORE Ejecutivo y MUNI Ejecutivo), que han permitido priorizar las intervenciones públicas en los territorios y generar agendas territoriales para cada departamento del país. Se han dado pasos para mejorar en algo la institucionalidad, como la creación del Vice-ministerio de Gobernanza Territorial el 2016, la modificación del reglamento de organización y funciones de la PCM y el fortalecimiento de la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) como parte del proceso de coordinación e interlocución entre niveles de gobierno. Se ha mejorado inicialmente la predictibilidad en la asignación de recursos y se ha adelantado en la promoción del desarrollo territorial mediante las agencias regionales de desarrollo (PCM, 2018, 2019, 2020).

En el 2019 se inició un estudio para continuar el análisis de los procesos que involucran competencias compartidas en sectores seleccionados. En

2018 se analizaron ocho procesos de provisión de los servicios públicos priorizados de saneamiento, educación y transportes, después de lo cual comenzó la revisión de los procesos en dos sectores adicionales: agricultura y el subsector de las pequeñas y microempresas (PCM, 2020). Quizá, en esta línea de acción de fortalecimiento de la coordinación intergubernamental e intersectorial, un avance importante fue la creación de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Establecimiento y Seguimiento de Acciones Públicas Prioritarias para la Promoción del Desarrollo Sostenible de los Territorios de la Amazonía, que trabajó entre agosto de 2018 y junio de 2019. La Comisión elaboró estudios sobre la provisión de servicios públicos en los sectores de agua y saneamiento, educación, salud, infraestructura y saneamiento físico legal de tierras (PCM, 2019, 2020). La relevancia de esta comisión radica en que fue el primer esfuerzo por abordar territorial y conjuntamente la problemática amazónica, y tuvo como reto la articulación multisectorial e intergubernamental.

II. RECOMENDACIONES FRENTE A LOS CUELLOS DE BOTELLA

1. DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA

- **YUXTAPOSICIÓN DE TRES MODELOS ORGANIZACIONALES DIFERENTES EN LOS GOBIERNOS REGIONALES**

- **Medidas de corto plazo:** (i) precisar en la LBD el concepto de autonomía en un Estado unitario y descentralizado, como define la Constitución, para facilitar la delimitación de las competencias compartidas; (ii) 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; (iii) flexibilizar la estructura de gerencias regionales preestablecida en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con el fin de que pueda adecuarse a las diversas realidades y requerimientos regionales; (iv) eliminar la obligatoriedad establecida en la LBD de mantener las administraciones subregionales heredadas de los CTAR; (v) permitir, sobre la base de las normas técnicas que fije el MEF, la recomposición de las unidades ejecutoras presupuestales existentes en cada gobierno regional, para adecuarlas a los requerimientos de sus reformas organizativas.
- **En el mediano plazo:** repensar el rol del Consejo de Coordinación Regional (CCR) y su articulación con los procesos de planificación regional, pero también provincial y distrital, para asignarle con el tiempo un carácter de coordinación intergubernamental. Pensar el

CCR como la institución política que delibere y defina de manera vinculante el desarrollo regional, encabezado por el presidente regional e integrado por los alcaldes provinciales y representantes de los *grupos de interés*, que serían propuestos por los espacios de concertación regional y local y nominados mediante un sistema mixto de elección e invitación.

- **DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS MUNICIPALES, TANTO DISTRITALES COMO PROVINCIALES, DISEÑADAS DE MANERA HOMOGÉNEA**

La LOM redujo sustantivamente la diferencia entre el nivel provincial y el distrital. Esto, que es útil en territorios donde los gobiernos distritales están dispersos y el provincial tiene dificultades para gestionarlo en su integridad —y, por tanto, limita su acción real al área conocida como *cercado* o la capital de la provincia—, es un problema para la coordinación y gestión eficiente del territorio cuando hay fenómenos de conurbación o aglomeración urbana. Las necesidades de la población y las dinámicas sociales que se producen en el territorio son diferentes. Los distritos se han tornado en una forma de acceso a presupuesto básico y a funciones esenciales, especialmente en los territorios alejados de la capital. Su multiplicación en los últimos años nos debe llevar a una reflexión seria sobre el tipo de competencias que pueden tener. En esta dirección proponemos las siguientes medidas:

- **Medidas de corto plazo:** (i) reconcentrar las competencias al nivel provincial y dejar las

esenciales en los niveles distritales. Las funciones referidas a la gestión de residuos sólidos, seguridad ciudadana, licencias de obra y construcción, así como a las habilitaciones urbanas, pasan al nivel provincial; (ii) crear un mecanismo ágil de delegación de competencias en dos modalidades: (a) una delegación automática a las municipalidades distritales que tienen un ámbito de acción sobre jurisdicciones sin conurbación ni aglomeración urbana, donde el rol de la municipalidad provincial es únicamente de supervisión cuando la competencia se ejerce de forma inadecuada; (b) en el caso de las jurisdicciones diferentes en un continuo urbano, la delegación se hará únicamente sobre la base de gestiones mancomunadas (agrupación de varias jurisdicciones que controlan un área importante del territorio) y de planes de gestión previamente consensuados entre el nivel provincial y los niveles distritales que actúan de forma mancomunada. De no ser posible este tipo de gestión, la competencia se mantiene en el nivel provincial; (iii) en el caso de las municipalidades que están alejadas unas de otras y a una distancia física (y político-administrativa) de la municipalidad provincial, se requiere un sistema especial de

mejora de la gestión. En la mayoría de los casos estamos ante municipalidades rurales, de muy pequeño tamaño y con recursos muy escasos, sobre todo recursos ordinarios que permiten el pago de servidores públicos. Para estas es central la autorización que les permita contratar por servicios a profesionales a tiempo parcial, que puedan hacer su labor de manera simultánea para tres o más municipalidades distritales con menos de diez trabajadores. Este equipo deberá realizar sus funciones con acompañamiento de Servir y empezar con las tareas de contabilidad e ingeniería.¹

Cuando dos o más municipalidades provinciales comparten un mismo territorio (dinámica urbana común) hay elementos como la movilidad o la planificación urbana que no pueden hacerse sin un mecanismo de colaboración o de precisión del peso relativo de las partes en la decisión. En esas circunstancias proponemos:

- **En el corto plazo:** coordinación obligatoria interprovincial en áreas de conurbación mayor (tendencia a regiones metropolitanas). Más allá de si las provincias son o no parte de una misma región, en el caso de la conurbación o aglomeración urbana que demanda áreas de gestión común, la normativa debe exigir mecanismos de coordinación. Debemos evitar casos como el de Lima y Callao, que terminó con la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte que, al estar adscrita al nivel nacional (Ministerio de Transportes y Comunicaciones), ha generado desafección en la acción pública de ambas municipalidades y un problema adicional de coordinación en aspectos de movilidad que se relacionan con el planeamiento urbano.
- **Medidas de largo plazo:** (i) incorporar el criterio de territorialidad y el principio de conexión,² como en el caso español, que se

“[...] hay elementos como la movilidad o la planificación urbana que no pueden hacerse sin un mecanismo de colaboración o de precisión del peso relativo de las partes en la decisión.”

1 Como antecedente se puede revisar el mecanismo usado por los Institutos Viales Provinciales (IVP) en el proceso de transferencia de competencias del sector transporte.

2 Para el caso español, Clara Velasco Rico alude a puntos de conexión para referirse a los momentos en los que el legislador plantea elementos de regulación o de ejecución que pueden generar la complementariedad o coparticipación de distintos niveles de gobierno. A través de estos puntos de conexión debiera aclararse a plenitud qué nivel tiene la competencia sobre qué asunto.

plantean como límites al ejercicio de la competencia. Antes que la competencia administrativa prima la lógica, la necesidad territorial y la ponderación del área o nivel de conexión. De esta manera, una autoridad que tiene competencias que pueden impactar en un territorio adyacente no puede aplicarlas si no hay una estrategia de colaboración clara. En caso de existir un territorio hegemónico por tamaño y densidad poblacional, la autoridad tiene la potestad de decidir sobre las acciones públicas que afectan a su territorio y sus habitantes, buscando el consenso, aunque no sea necesario; (ii) desarrollar un título especial en la LOM para gobiernos metropolitanos. Tanto para Lima Metropolitana como para otros casos de una sola provincia con una gran cantidad de gobiernos distritales en su interior o para el caso de provincias limítrofes que comparten un territorio con conurbación o aglomeración se requiere un desarrollo competencial que incluya competencias de desarrollo económico y social que tienden a estar en el nivel regional. Desarrollar un modelo de gestión para las ciudades-región.

- **SUPERPOSICIÓN RECURRENTE Y HASTA GROSERA DE FUNCIONES**

- **Medidas de corto plazo que prioricen la educación, salud y promoción de la pequeña iniciativa urbana y rural:** (i) revisar las responsabilidades de cada nivel de gobierno en el ciclo de producción de cada servicio público y poner en práctica los lineamientos para la elaboración e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios; (ii) identificar los mejores roles que, en función de sus fortalezas y potencialidades, puede ejercer cada nivel de gobierno en la cadena de valor público en el ciclo de producción de cada servicio público; (iii) asociar los roles al presupuesto por resultados y comprometer a cada nivel de gobierno con los entregables que le correspondan.
- **Medidas de mediano y largo plazo:** (i) nueva definición de funciones y competencias de todos los niveles del Estado a partir de los entregables que este les debe a las personas

y no de sus procesos internos; (ii) sistema de monitoreo y evaluación de la prestación de los principales servicios y del cumplimiento de los planes de seguimiento y evaluación de las competencias sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales que provea información para asignar incentivos presupuestarios.

- **SISTEMAS ADMINISTRATIVOS QUE REGULAN LOS PROCESOS DE GESTIÓN EN TODA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RESTRICTIVOS Y PREVISTOS PARA EL CONTROL**

- **Medidas de corto plazo:** (i) actualización de los sistemas de gestión del ciclo del gasto público para ajustarse a un Estado multinivel formado por sucesivos nodos de decisión; (ii) tránsito de un enfoque basado en el control de los niveles de gasto y el cumplimiento formal de procedimientos a uno concentrado en la calidad del gasto y el logro de resultados.

- **MINISTERIOS DESARTICULADOS ENTRE SÍ**

- **Medidas de corto plazo que prioricen las políticas nacionales de género, lucha contra la anemia y la desnutrición y el desarrollo rural:** (i) conformación de gabinetes de acción interministeriales para superar intervenciones parciales y sectoriales que requieren de la articulación de dos o más ministerios. Es-

“En caso de existir un territorio hegemónico por tamaño y densidad poblacional, la autoridad tiene la potestad de decidir sobre las acciones públicas que afectan a su territorio y sus habitantes [...].”

tos contarán con autorización expresa para compartir presupuesto, personal y equipos. La ejecución conjunta de sus planes deberá ser un resultado exigido para la siguiente programación presupuestal, con un sistema similar al de los incentivos municipales; (ii) creación de oficinas únicas en los territorios de los sectores y los gobiernos regionales, que comparten planificación y personal, este último contratado por el GORE sobre la base del perfil exigido por el sector.³ Lo central es no continuar con las oficinas y funcionarios del Gobierno nacional en los territorios descentralizados sin que se integren a la acción de los GORE o de los gobiernos locales, según la función que realicen.

- **En el mediano y largo plazo:** convertir el denominado Gobierno Interior (prefectos, subprefectos, gobernadores) en un esquema de coordinación territorial, en el que dichos representantes del Ejecutivo nacional deberán impulsar la relación entre los sectores y las autoridades del territorio.

- **AUSENCIA DE SISTEMAS DE COORDINACIÓN EN LOS TERRITORIOS**

La creación del nuevo nivel de gobierno se hizo sin determinar con claridad el tipo de relación que debía establecerse con los gobiernos locales, provinciales y distritales.

- **Medidas de corto plazo:** (i) crear instancias institucionales obligatorias de coordinación regional y local bajo el liderazgo de cada gobierno regional; (ii) alinear los planes de desarrollo concertado de abajo hacia arriba: distrital-provincial-regional; (iii) las inversiones de los sectores en el territorio regional, sean distritales o provinciales, deben coordinarse también con el nivel regional; (iv) fortalecer el

papel del Consejo de Coordinación Regional como espacio de articulación de los distintos niveles de gestión en el territorio.

- **En el mediano plazo:** repensar los modelos de gestión de los servicios públicos que combinen lo provincial con lo regional cuando se requiera la agregación de la demanda y eficiencia en la prestación.

- **SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO CONGELADO DESDE LAS REFORMAS DE LOS AÑOS NOVENTA**

- **Medidas de corto plazo:** (i) priorizar en los niveles regional y provincial el fortalecimiento de la capa de las y los funcionarios directivos (gerencias, direcciones, jefaturas de oficina y de órganos desconcentrados regionales); (ii) reglas de selección, evaluación y salida laboral para mejorar la calidad y sostenibilidad de las políticas públicas regionales y provinciales; (iii) en los gobiernos regionales permitir vasos comunicantes entre los distintos regímenes del personal para realizar acciones de reasignación en la organización; establecer perfiles de competencias para los cargos clave de los sistemas administrativos y funcionales, tarea en la que sus órganos rectores deben comprometerse; promover activamente el desarrollo de la oferta descentralizada de servicios de formación mediante la aplicación de mecanismos de certificación de calidad; permitir que se apliquen recursos de inversión a proyectos de fortalecimiento de capacidades institucionales sobre la base de indicadores apropiados para la evaluación de sus resultados. (iv) funciones compartidas: crear un sistema de rotación de funcionarios que atiendan a más de una municipalidad en el caso de los municipios rurales (se relaciona con la propuesta de delegación automática

3 Se trata de replicar lo que hasta hoy es un piloto del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) con el Gobierno Regional de Cajamarca, en el que todos los servicios que brindan el Midagri y el GORE en materia agraria se ubican en una misma oficina; comparten personal y planifican de manera conjunta. Una experiencia similar, aunque limitada a una única acción, es la de los funcionarios pagados por el Ministerio de Energía y Minas (Minem) que trabajan en los GORE para evaluar los instrumentos de gestión ambiental correctivos (IGAC) para la pequeña minería o la minería artesanal. Reportan al Minem y al GORE, y los contrata este último sobre la base del perfil exigido por el Minem.

que vimos en el primer punto); (v) capacitación y formación permanente de las y los funcionarios, con independencia del sistema de contratación. Este eje se ha dejado especialmente de lado y debe tornarse prioritario.

- **En el mediano y largo plazo:** reestructuración general del sistema de la carrera pública.

2. DIMENSIÓN POLÍTICA

• LA REPRESENTACIÓN

- **Medidas de corto plazo:** (i) consensuar e implementar una reforma de la representación política en el nivel regional y local de cara a las elecciones del 2022; (ii) restablecer la posibilidad de la reelección de autoridades por un período a partir del 2022;⁴ (iii) establecer el mandato regional y municipal por un período de cinco años; (iv) disponer como requisito para la inscripción de los partidos regionales la presentación de una relación de afiliados no menor del uno por ciento de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones regionales, con un número no menor de mil quinientos afiliados en la circunscripción en la que la organización política regional pretenda presentar candidatos, de los cuales no más de tres cuartos pueden tener domicilio en una misma provincia. La inscripción se pierde si no se alcanza por lo menos el 8% de los votos válidos en la elección en la que se participa.

• LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL ES UN TEMA IRRESUELTO

- **Medidas de corto plazo:** (i) avanzar en la integración territorial mediante el fortalecimiento de las mancomunidades (regionales y municipales) para expandir la oferta pública de infraestructura y servicios, reglamentar los

procedimientos que posibiliten compartir recursos presupuestales y dar incentivos reales a quienes comparten servicios; (ii) avanzar en la exigencia de establecer servicios compartidos en territorios que tienen zonas con conurbación o aglomeración urbana; (iii) detener la creación de nuevos distritos y centros poblados.

• REGIONES METROPOLITANAS O METROPOLITANIZACIÓN DE LOS GRANDES CENTROS URBANOS

Como se señaló en el punto referido a descentralización administrativa es central reconocer la necesidad de un modelo de gestión metropolitano, el de las ciudades-región. Sus demandas y requerimientos serán como los de Lima Metropolitana, que aún no ha completado el proceso de transferencia de las funciones y sirve como ejemplo para saber qué no hacer.

- **Medidas de corto plazo:** (i) reconcentrar las competencias en el nivel provincial y trasladar algunas que están en el nivel regional, vinculadas al desarrollo económico y social; (ii) dotarlas de instrumentos de gestión del suelo más complejos que los existentes hoy en la LOM; la política de suelo urbano, al igual que el cobro de plusvalías y el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización por ocupación o construcción por fuera de la regulación son prioritarias; (iii) tornar vinculantes los

“[...] es central reconocer la necesidad de un modelo de gestión metropolitano, el de las ciudades-región.”

⁴ Esta medida es controversial. Varias personas entrevistadas para el estudio señalaron su oposición y muchas otras su acuerdo. Los autores creemos que los objetivos por los cuales se implementó la prohibición —eliminación de la corrupción y de la lógica caudillista en los territorios— no se han cumplido.

planes de desarrollo urbanos (PDU) en materia presupuestal y suspender los cambios de uso de suelo por un periodo de dos años tras su aprobación.

- **En el mediano y largo plazo:** este tipo de áreas requiere una política clara, al menos un programa, de vivienda social municipal. El mecanismo del Ministerio de Vivienda y Construcción, de entrega de bonos habitacionales, no es suficiente ni menos eficiente para lograr viviendas dignas y en áreas seguras de las grandes ciudades.

• LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- **Medidas de corto plazo:** (i) garantizar que no menos del 20% de los recursos de inversión se destinen al presupuesto participativo y acabar con la discrecionalidad de las autoridades subnacionales; (ii) garantizar y asegurar la coordinación y el alineamiento de las inversiones de los gobiernos subnacionales —distrito-provincia-región— y de todos ellos con el Gobierno nacional; (iii) en el marco de la programación multianual del gasto público, el MEF debe adecuar manuales e instructivos para dar una perspectiva de mediano plazo al presupuesto participativo y mejorar la calidad del proceso de identificación, priorización y planificación de proyectos, lo cual contribuirá a reducir la atomización y dispersión de las inversiones; (iv) crear un fondo de preinversión, regional y provincial, como parte de las estrategias de implementación de los planes de desarrollo concertado (PDC), y descentralizar los fondos concursables, como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel), que deberán orientarse hacia los principales ejes estratégicos de los PDC regionales y provinciales.

- **En el largo plazo:** hacer del presupuesto participativo y del plan de desarrollo concertado instrumentos vinculantes.

• LA CORRUPCIÓN

En los gobiernos subnacionales, la corrupción se activó más con el proceso de descentralización,⁵ que coincidió con —y no puede verse desvinculado de— el auge económico de las materias primas, que produjo un importante crecimiento y un aumento geométrico de los recursos de algunos gobiernos regionales y locales, que se beneficiaron de manera desigual. Los gobiernos subnacionales no tuvieron la capacidad para administrarlos y se hicieron evidentes sus debilidades de gestión y sus limitaciones para ejecutar los proyectos, las cuales se agravaron por la discrecionalidad del MEF para hacer las transferencias. La lucha anticorrupción en materia de descentralización combinará cuatro enfoques: (i) prevención, a partir de las disfunciones del sistema que producen oportunidades para prácticas corruptas; (ii) combate, que supone investigar los casos de corrupción, determinar el daño y cobrar la reparación mediante equipos especializados; (iii) fortalecimiento institucional y rendición de cuentas; (iv) normativo.

- **Medidas de corto plazo:**

Medidas generales: (i) instalar las Comisiones Regionales Anticorrupción con planes de trabajo efectivos y con los recursos necesarios para operar, y darles visibilidad en los portales institucionales; los gobiernos regionales y locales formularán e implementarán sus planes anticorrupción en coordinación con la Secretaría de Integridad Pública de la PCM y asegurarán la participación de las principales entidades públicas, el sector empresarial y la

5 El interés de la academia por la corrupción creció a partir del proceso de descentralización. Ejemplos de esa preocupación son las distintas publicaciones del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES): Bardález, Elsa. (2012). *Gobernabilidad, corrupción y transparencia*. En CIES (Ed.), *La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016*. Lima: CIES. Disponible en [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6686E3A6BA3E173305257B4A005F99F7/\\$FILE/PyD_53_final.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6686E3A6BA3E173305257B4A005F99F7/$FILE/PyD_53_final.pdf); Huber, Ludwig. (2016). *Corrupción y Transparencia*. En CIES (ed.), *Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*. Lima: CIES-IDRC; Mujica, Jaris y Julio Arbizu. (2015). *Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales. Propuestas de Políticas para los Gobiernos Regionales 2015-2018*. Lima: CIES. Otro ejemplo fue la creación del Laboratorio de Criminología y Estudios sobre la Violencia de la PUCP.

sociedad civil. El proceso debiera ser liderado por la autoridad máxima, que proveería los recursos logísticos y financieros necesarios; (ii) impedir el ingreso o reingreso a la función pública en los gobiernos regionales y municipalidades de las personas condenadas por corrupción, narcotráfico y lavado de activos.

Transparencia, rendición de cuentas y control efectivo de las entidades supervisoras y de la ciudadanía: (i) los gobiernos regionales y municipalidades mejorarán la transparencia y el acceso a la información pública en sus portales; incorporarán la información anticorrupción relevante poniendo énfasis en la contratación, las adquisiciones, obras públicas y bienes y servicios, así como en las visitas

que reciben las autoridades;⁶ la información incluirá el avance físico y la ejecución presupuestal de las distintas obras, al igual que el valor referencial de todos los procesos de contratación de bienes, servicios y obras; (ii) los gobiernos regionales y locales realizarán audiencias de rendición de cuentas sectoriales dos veces al año y se preocuparán por la convocatoria y la entrega de la información oportuna; (iii) los gobiernos regionales y locales estarán obligados a cumplir el Código de Ética de la Función Pública y destinarán recursos y asegurarán competencias para hacer esto posible, incluida la obligación de las autoridades y de los principales funcionarios regionales y locales de actualizar y publicar las declaraciones juradas de intereses.

Cuadro 3. Enfoques y medidas por tipo de corrupción

| Enfoque | Tipo de medidas / Tipo de corrupción | | |
|----------------------|--|--|---|
| | Grande | Mediana | Pequeña |
| Prevención | Adecuación y precisión de los tipos penales y adopción de normativa internacional | Control de procedimientos y vigilancia de oficinas | Corte de procedimientos que facilitan la corrupción y rendición de cuentas vertical, horizontal y ciudadana |
| Combate | Unidades de investigación especializadas (fiscales, contralores, etcétera) y herramientas de investigación penal, pericia legal, administrativa y financiera | Órganos de investigación de la Contraloría en la dinámica financiera y administrativa de las instituciones | Órganos de control interno |
| Rendición de cuentas | Ingeniería institucional y control entre instituciones | Mecanismos de vigilancia ciudadana y control interno horizontal y vertical | Mecanismos de rendición de cuentas ciudadana, vigilancia y transparencia |

Fuente: Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez (2011). Adaptación propia.

6 Proética. (2018). Guías para la gestión pública. Gobiernos Regionales y Municipales. #7Anticorrupción. Observatorio de Integridad. Lima: Proética. Disponible en <https://observatoriointegridad.pe/sites/default/files/2018-11/7anticorrupcion-min.pdf>

- **Medidas de largo plazo:**

Medidas generales: en este escenario, las interacciones entre los distintos actores involucrados tienen una complejidad creciente y se diferencian entre aquellas que implican al territorio (región o localidad), mediante diálogos directos, de otras que comprometen la relación entre el territorio y el nivel central de gobierno y suponen empresas más grandes, nacionales o extranjeras, así como formas de intermediación. Ambas, por cierto, serán distintas de las interacciones que se generan en el caso del vínculo con las economías ilegales.

(i) Hacer de la Comisión Nacional Anticorrupción el vértice de un sistema de prevención y lucha contra la corrupción del que dependerán las comisiones regionales (territoriales); (ii) dada la concentración de actos de corrupción en adquisiciones, licitaciones y obras públicas se desarrollarán sistemas integrados y transparentes para monitorear en línea tales procesos, los cuales difundirán sistemáticamente la información referida a perfiles, propuestas, avances y procedimientos relacionados con la inversión local; (iii) crear condiciones para la participación activa de la ciudadanía en la vigilancia y transparencia de los servicios públicos, con énfasis en salud, educación y seguridad ciudadana;⁷ (iv) en materia de mediana y gran corrupción, el rol de vigilancia de los Consejos Regionales —con una composición redefinida y con recursos— será crucial para que estos sean aliados naturales de los actores de control de procedimientos, sean los órganos de control interno, sus superiores jerárquicos en la Contraloría General de la República o el Ministerio Público.

Sobre funcionarios y autoridades: la incorporación de los altos funcionarios a nivel regional será por concurso público o a través de Servir y se asegurará un modelo de función directiva profesional y gerencial que se rija por criterios de eficiencia, eficacia, responsabilidad por resultados y generación de valor

público, que permita superar el modelo politizado y de *patronazgo-clientelaje*, de manera que las reglas de selección, evaluación y salida laboral de la capa de funcionarios de dirección, sean más objetivas.

- **LA CONDUCCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

- **Medidas de corto plazo:** (i) instalar el Consejo de Coordinación Intergubernamental para fortalecer la gobernanza del proceso y reforzar la articulación en la toma de decisiones, la implementación y la rendición de cuentas de los tres niveles de gobierno; (ii) consolidar ese espacio como órgano conductor de la descentralización con participación de los tres niveles de gobierno y garantizar su carácter operativo e intergubernamental y la autonomía técnica, administrativa y política necesaria para el cumplimiento de sus funciones; (iii) fortalecer las asociaciones subnacionales de gobiernos descentralizados; (iv) fortalecer las comisiones intergubernamentales establecidas por el Decreto Supremo 047-2009-PCM; (v) asegurar la coordinación y articulación regional-local, establecer un espacio regular en cada región que articule a las provincias y hacer lo propio en estas con sus respectivos distritos.
- **Medidas de mediano plazo:** convertir la SD-PCM en la Autoridad Nacional de la Descentralización (AND), como un organismo técnico especializado (al igual que Servir en la PCM, o el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en el sector Ambiente) para consolidar su independencia funcional como ente rector a fin de ejercer su labor de manera multisectorial e intergubernamental.

3. DIMENSIÓN FISCAL

- **Medidas de corto plazo.** (i) **Asignación de recursos:** mejorar la equidad, predictibilidad y suficiencia de la asignación vertical y horizontal de recursos a partir del gasto de los go-

7 Ibid.

biernos en aquellas competencias que realmente ejercen; asignación del gasto corriente a partir del costeo de funciones y competencias; reglas de estabilización de ingresos para el conjunto del Estado. (ii) **Transferencias fiscales intergubernamentales:** organizar las existentes en un sistema articulado, en el que cada instrumento tenga un objetivo claro y específico como base de reglas objetivas, transparentes y equitativas de asignación. (iii) **Gasto orientado a resultados:** fortalecer, de manera transversal en toda la administración pública, la gestión por resultados y los sistemas de seguimiento, medición y rendición de cuentas del desempeño. (iv) **Gestión financiera y endeudamiento subnacional:** fortalecer las capacidades de las entidades subnacionales para la gestión ordenada, racional y sostenible de las finanzas.

- **LAS TRANSFERENCIAS SON DISCRECIONALES**

- *En el corto plazo* se vinculará paulatinamente la formulación del presupuesto a las necesidades (mediante el empleo de indicadores de necesidades básicas insatisfechas y pobreza) y al desempeño y gestión de los gobiernos descentralizados. Los servicios públicos priorizados en esta dirección serán los de salud, educación y seguridad ciudadana.
- *Medidas de mediano y largo plazo:* (i) terminar con la discrecionalidad del MEF, lo que

“[...] mejorar la equidad, predictibilidad y suficiencia de la asignación vertical y horizontal de recursos a partir del gasto de los gobiernos en aquellas competencias que realmente ejercen [...].”

supone la participación directa de los niveles subnacionales en la fase de programación presupuestaria —incluye el diseño de políticas y estrategias—, hoy monopolizada por el nivel nacional; (ii) terminar con la asignación de competencias y la transferencia de funciones que no guarden relación con las reglas de la asignación de los recursos públicos y que no cuenten con programas de construcción de capacidades para cumplir con los requerimientos establecidos; (iii) incorporar transferencias complementarias que permitan reasignar recursos a los gobiernos subnacionales en función de la inequidad que se genere: el incremento gradual de los recursos públicos que financian las transferencias se derivará a aquellos gobiernos subnacionales que reciben relativamente menos y se congelarán (con un incremento mínimo producto de la inflación) las transferencias a los gobiernos subnacionales que reciben grandes cantidades.

- **EL GOBIERNO NACIONAL MANTIENE UN CONTROL CASI TOTAL DE LA RECAUDACIÓN**

- *Medidas de corto plazo:* (i) incrementar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria municipal y mejorar el sistema de definición y cobro del impuesto predial; (ii) promover la creación de una entidad encargada de la elaboración de un catastro nacional y ponerlo a disposición de los gobiernos regionales y locales; promover el cobro de tasas u aportes por obras, así como por la generación de mecanismos para la recuperación parcial de las plusvalías urbanas; (iii) fortalecer las oficinas de rentas o los sistemas de administración tributaria mediante programas de incentivos, capacitación y asistencia; (iv) ampliar la base y aumentar la equidad de la política tributaria municipal.

- **DESVINCULACIÓN ENTRE FUNCIONES Y PRESUPUESTO**

- *Medidas de corto plazo:* (i) romper con la inercia en la elaboración del presupuesto público, partiendo de un estudio claro de los costos operativos de cada servicio esencial que brinda el Estado en cada uno de sus nive-

les de gobierno; (ii) costeo de las principales funciones por nivel de gobierno como determinante para la formulación de presupuesto.

- **EL CANON COMO FACTOR DE DISTORSIÓN E INEQUIDAD**

- **Medidas de corto plazo:** (i) mejorar la equidad intradepartamental del canon mediante el apoyo al financiamiento de obras y proyectos de envergadura e impacto regional y la constitución de fondos de estabilización e intergeneracionales; (ii) sistema transparente de compensación para los gobiernos regionales sin canon con los recursos del gravamen minero.
- **En el mediano y largo plazo:** redefinir las reglas de distribución de los recursos determinados (canon, sobre canon y otros) entre regiones y municipios, para evitar cambios bruscos en el tiempo y promover la previsibilidad de los fondos disponibles para planificar el desarrollo subnacional.

- **EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO** —y los distintos planes de desarrollo, incluidos los planes urbanos— **sin mandato sobre la decisión presupuestal.** Ante la falta de efectividad del planeamiento proliferan planes obligatorios, desarticulados y formales, poco útiles para la gestión.

- **Medidas de corto plazo:** (i) antes que aumentar planes por tipo de problema —cambio climático, gestión de riesgo de desastres, desarrollo— habrá que unificarlos por la especificidad de medidas para hacerlos más efectivos; (ii) los planes estratégicos de los gobiernos regionales y locales deben ser mandatorios sobre el presupuesto general; las transferencias y ampliaciones presupuestarias deben partir de prioridades previamente acordadas y establecidas, salvo que se trate de atender emergencias.
- **Medidas de mediano y largo plazo:** (i) sistema de planeamiento nacional coordinado por el Ceplan, que incorpore a los centros regionales de planeamiento, los cuales prestarán apoyo y coordinarán con el planeamiento provincial; (ii) los principales planes naciona-

les —competitividad, inversiones, productividad— no pueden formularse sectorialmente, deben ser liderados por el Ceplan.

4. DIMENSIÓN ECONÓMICA

- **LÍMITES A LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DEPENDENCIA DE LA EXPORTACIÓN DE MATERIAS PRIMAS**

A pesar de las recientes mejoras en la productividad, la competitividad internacional de Perú es impactada históricamente por el lento crecimiento de aquella. Hay un gran sector informal, cercano al 73% del total del empleo, que muestra particularmente baja productividad. Alta tasa de informalidad, bajos niveles de habilidades e innovación, ciudades pobremente diseñadas y organizadas e infraestructura subdesarrollada frenan al Perú.

- **En el mediano y largo plazo:** (i) implementar un enfoque estratégico e integrado para invertir en factores habilitantes clave (habilidades, innovación, el negocio del medioambiente y la infraestructura); (ii) fortalecer el capital humano y enfrentar la informalidad; (iii) desarrollar capacidades para la innovación de los negocios, universidades y otros actores dentro de un sistema de innovación; (iv) promoción activa de la diversificación y la capacidad para participar en actividades de mayor valor en las cadenas de valor globales; (v) incrementar performance en infraestructura para aumentar la competitividad en las cadenas de valor globales y la productividad del sector no transable.

- **BRECHAS DE INFRAESTRUCTURA**

- **Medidas de corto plazo:** (i) establecer el organismo técnico-ejecutivo encargado de hacer el seguimiento al Plan Nacional de Infraestructura y Competitividad; (ii) constituir equipos en cada una de las seis zonas definidas en el Plan, con la participación de los GORE de cada una de ellas (entre cuatro y ocho, según la zona), para asegurar un seguimiento participativo y dar la opción de proponer modificaciones o ampliaciones al Plan

en la zona respectiva; iii) incluir los proyectos en los planes de desarrollo concertado de las regiones en las seis zonas establecidas; iv) crear un comité de seguimiento ciudadano en cada una de las seis zonas.

- **RELACIÓN PERVERSA ENTRE COMPETITIVIDAD, DENSIDAD DEL ESTADO Y POBREZA EN LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS**

- **Medidas de corto plazo:** (i) incorporar el IDH y el IDE en los criterios prioritarios para la distribución de los recursos presupuestarios que hace el MEF; (ii) incorporar indicadores de pobreza multidimensional en el proceso; (iii) priorizar el cierre de brechas —en especial el acceso a agua y saneamiento, salud, educación y seguridad— en la distribución de los recursos.

- **POLÍTICA ECONÓMICA**, diseñada desde el nivel nacional, **centrada en diversificar la oferta exportadora y no en generar valor agregado y mejorar la productividad.**

- **En el mediano y largo plazo** y en línea con la diversificación productiva, a nivel regional se incluirá: (i) el fortalecimiento de las cadenas productivas y conglomerados para la transformación de productos agrícolas, ganaderos y forestales; (ii) la promoción de un desarrollo de la actividad agrícola que proteja la biodiversidad e incorpore la innovación tecnológica; (iii) la identificación y el desarrollo de los mercados locales y regionales que busquen su articulación con mercados externos; (iv) la mejora de la conexión e integración vial del territorio regional, internamente y con los mercados del país; (v) servicios de telecomunicaciones que se extiendan al medio rural.

- **CARENCIA DE POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL**

- **Medidas de corto plazo:** (i) fortalecer el rol de las regiones en la planificación y coor-

dinación de iniciativas de desarrollo rural; deben asegurarse planes de desarrollo regional concertado que pongan énfasis en el desarrollo económico rural; (ii) adaptar programas sociales existentes como Juntos para vincular mejor a los clientes con las oportunidades para generar habilidades de desarrollo, empleo y emprendimiento que permitan reducir la pobreza y las transferencias; (iii) priorizar el desarrollo de iniciativas diseñadas para mejorar la productividad y la diversificación de oportunidades para las comunidades rurales (por ejemplo, agricultura, pesca y turismo).

- **Medidas de mediano y largo plazo:** (i) asegurar que la visión, los objetivos y las prioridades para el desarrollo rural tengan un fuerte foco en la productividad y la diversificación, y sean incluidos en las políticas relevantes a través del gobierno (la PCM y el MEF garantizarán el compromiso de diferentes ministerios nacionales con la agenda de política); (ii) implementar un plan nacional de desarrollo rural.

5. DIMENSIÓN TERRITORIAL

- **Medidas de corto plazo:** (i) eliminar la ZEE y otros estudios como requisitos indispensables para la elaboración del plan de ordenamiento territorial (POT), ya que se puede utilizar un diagnóstico territorial rápido para que los gobiernos regionales y locales cuenten en el plazo más breve con instrumentos de planificación territorial; (ii) los resultados de la ZEE y los estudios especializados, una vez culminados, se incorporarán en una reformulación del POT; (iii) se fusionará la normativa sobre ordenamiento territorial y acondicionamiento territorial y se concentrará la autoridad técnica sobre planificación territorial en el Ceplan; (iv) formular la Ley de Ordenamiento Territorial con los gobiernos regionales y locales.

III. LINEAMIENTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es un modelo de organización del Estado para asegurar el cumplimiento de su función constitucional en el campo político-administrativo, social, económico y cultural, así como en el de la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, a partir del fortalecimiento de las regiones y municipalidades —como entidades fundamentales de la organización político-administrativa del Estado— y de la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Uno de sus resultados centrales debe ser la existencia de servicios públicos eficaces, eficientes, con calidad y sostenibles, que respondan a las necesidades de ciudadanas y ciudadanos en todo el territorio nacional y que permitan cerrar las brechas de acceso e infraestructura, garantizar la igualdad de derechos y respetar y proteger la diversidad. El modelo de organización del Estado que se pretende es territorial antes que sectorial.

1. SOBRE LAS COMPETENCIAS

Competencias delimitadas claramente e implementadas de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno para garantizar la cadena de valor del servicio generan valor público para la ciudadanía, donde la rectoría se ejerce para apoyar, monitorear y evaluar la prestación del servicio de calidad.

2. SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE PODER

Garantizar el equilibrio de poder entre el Ejecutivo, los gobernadores regionales y los alcaldes para asegurar la gestión e intermediación de las necesidades de los ciudadanos en los territorios. En esa dirección se debe fortalecer y ampliar la participación y fiscalización de los ciudadanos sobre la prestación de los servicios en las regiones, la cual es limitada, así como

la representación política y la intermediación de los diferentes grupos vulnerables (personas con discapacidad, comunidades campesinas, comunidades nativas, población LGTB, etcétera) para visibilizar sus intereses y garantizar sus derechos.

3. SOBRE LA FISCALIDAD

Avanzar en resolver la dependencia fiscal de los gobiernos descentralizados, lo que supone terminar con un sistema de transferencias intergubernamentales —basado principalmente en el canon y en la regalía minera— que promueve la desigualdad, está desvinculado de las necesidades de las poblaciones

“La descentralización es un modelo de organización del Estado para asegurar el cumplimiento de su función constitucional en el campo político-administrativo, social, económico y cultural, así como en el de la protección de los recursos naturales y del medio ambiente [...].”

y los territorios y no es predecible, además de carecer de un sistema de compensación. En esa dirección es necesario fortalecer la capacidad de los gobiernos descentralizados para generar ingresos propios y disminuir su dependencia de las transferencias del Gobierno nacional. En el caso de las municipalidades, asegurar la actualización del catastro. Fortalecer las mancomunidades regionales y municipales como paso estratégico.

4. SOBRE EL DESARROLLO PRODUCTIVO ESTRATÉGICO DE LOS TERRITORIOS

Corregir la inequidad en la distribución de las inversiones para potenciar el desarrollo productivo estratégico de los territorios con un enfoque que va más allá de las fronteras administrativas: busca cerrar las

distintas brechas de desigualdad y aumentar la competitividad y la productividad de los territorios, considerando su sostenibilidad y el equilibrio con el medio ambiente. En esa dirección se plantea hacer del ordenamiento territorial un instrumento de largo plazo que oriente los planes de desarrollo de nivel nacional (sectores) y regional.

5. SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Especializar y fortalecer la institucionalidad de la PCM para articular internamente descentralización, planificación estratégica, monitoreo de desempeño, gobierno abierto e integridad, gobierno digital y modernización del servicio civil en función de la organización territorial del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Centrum PUCP. (2020). *Resultados del Índice del Progreso Social Regional del Perú 2019*. Lima: Centrum PUCP. Disponible en <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/168760>
- Contraloría General de la República. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria*. Lima: Contraloría General de la República.
- Dulanto, Guillermo. (2017). *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano*. (Tesis doctoral). Pamplona: Instituto Empresa y Humanismo. Universidad de Navarra. Recuperado de https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3255/TUE_114.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *XII Censo Nacional de Población 2017*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones. Octubre 2019-mayo 2020*. Lima: INEI. Disponible en https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_de_gobernabilidad_may2020.pdf
- Jaramillo, Miguel y Elsa Bardález (2019). *Democracia y gobiernos locales Efectos de la divergencia entre la voluntad popular y la distribución del poder en los gobiernos municipales*. Lima: GRADE. Disponible en <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEdi91.pdf>
- López Ricci, José. (2014). *Presupuesto participativo 11 años después: ¿Cambio de rumbo o más de lo mismo?* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. (Cuadernos Descentralistas n° 30).
- Macroconsult. (2010). *Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización*. Lima: Consorcio AFI-Macroconsult.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. Lima: MEF.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2018). *Informe temático: La corrupción en los gobiernos regionales y locales*. Lima: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. Disponible en <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe>
- Molina, Raúl. (2016). *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Lima: Acuerdo Nacional.

- Mujica, Jaris; Sandy Melgar y Nicolás Zevallos. (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Elecciones*, 16(17), 45-76. Recuperado de <http://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/Revista-Elecciones-17.pdf>
- Mujica, Jaris; Víctor Quinteros, Rafael Castillo y Carlos Chávez. (2011). La procuraduría anticorrupción en perspectiva crítica: Reparaciones civiles, investigación, sistema de información. En *La lucha contra la corrupción en el Perú*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Instituto Max Planck, Ambero, GIZ.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016a). *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016b). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París: OCDE Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Las oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad*, París: OCDE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. Lima: PNUD.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización. (2017). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016*. Lima: PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización. (2018). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2017*. Lima: PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización. (2019). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*. Lima: PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización. (2020). *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2019*. Lima: PCM.
- Vilca, Paulo. (2014). La persistencia de la política: redes políticas en el altiplano puneño. (Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Zavaleta, Mauricio. (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ANEXO



LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (GPC)

- Molvina Zeballos (Desco)
- Rodolfo Marquina (Descosur)
- Rosa Prieto (Cipca)
- Ana María Ángulo
- Melissa Donet (Cedepas Norte)
- Carlos Herz (Centro Bartolomé de las Casas, Cusco)
- Fernando Eguren (Cepes)
- Francisco Cueva (Asociación Arariwa)
- Javier Azpur (Asociación Arariwa)
- Rafael Barrio de Mendoza (Equipo técnico GPC)
- Epifanio Baca (Equipo técnico GPC)
- Carlos Leyton (Ceder)
- Carlos Rivera
- Gisela Ottone (Desco)
- Silvia Ampuero (Cedep)

ESPECIALISTAS EN DESCENTRALIZACIÓN

- María Isabel Remy (Instituto de Estudios Peruanos)
- Javier Torres Seoane (Servicios Educativos Rurales)
- Paula Muñoz (Universidad del Pacífico)
- Elena Alvites (Pontificia Universidad Católica del Perú)

SECTOR EMPRESARIAL

- Cámara Peruana de la Construcción (Capeco): Humberto Martínez (presidente), Jorge Arévalo (gerente general), Julio Cáceres (Arequipa), Germán Mori (Lambayeque)
- Perumin: Claudia Cooper
- Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN): Leonnie Roca
- IPAE Asociación Empresarial: Elena Conterno (presidenta)

PARTIDOS POLÍTICOS

- Fuerza Popular: Hernando Guerra García, Jorge Baca Campodónico, Marco Vinelli Ruiz
- Juntos por el Perú: Pedro Francke
- Victoria Nacional: Jorge Chávez
- Podemos: Carlos Anderson
- Acción Popular: Luis Alberto Oballe Mora, arquitecto Jiménez, Guillermo Castro

ESPECIALISTAS REGIONALES CONVOCADOS POR LA SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

- Guillermo Dulanto (Piura)
- Fernando Romero (Cusco)
- Wilde Usco (Ayacucho)
- Aldo Reyes (Huánuco)
- Luis Enrique Izquierdo (La Libertad)

GLOSARIO

| | |
|---------------|--|
| CEPLAN | Centro Nacional de Planeamiento Estratégico |
| CTAR | Comités transitorios de administración regional |
| GORE | Gobierno regional |
| IDE | Índice de densidad del Estado |
| IDH | Índice de desarrollo humano |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| LBD | Ley de Bases de la Descentralización |
| LOM | Ley Orgánica de Municipalidades |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| PCM | Presidencia del Consejo de Ministros |
| PIA | Presupuesto institucional de apertura |
| PIM | Presupuesto institucional modificado |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SD-PCM | Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros |
| SERVIR | Autoridad Nacional del Servicio Civil |
| ZEE | Zonificación ecológica y económica |

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Asociación
Arariwa



Centro de Estudios
para el Desarrollo
Regional - CEDER



Centro de Estudios
para el Desarrollo y
la Participación - CEDEP



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

desco

Centro de Estudios
y Promoción del
Desarrollo - Desco



Centro Ecuaménico
de Promoción y
Acción Social Norte -
Cedepas Norte



Centro de Investigación
Social y Educación
Popular - Alternativa



Centro de Investigación
y Promoción del
Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de
Estudios Sociales - CEPES



Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Teléfono: 998 342 992
www.propuestaciudadana.org.pe
contacto@propuestaciudadana.org.pe