

Descentralización: expectativas y realidad dos décadas después*

Edgardo Cruzado S. y Moraima Espinoza P.

Sumilla

A lo largo de los más de 20 años del proceso de descentralización, y a pesar de sus aciertos y fallas, ha existido y existe una amplia coincidencia sobre la importancia de esta política de Estado. La descentralización debería ser el medio para conseguir el desarrollo de los territorios de forma equitativa y oportuna. Si estamos de acuerdo con ello, ¿por qué ha sido tan difícil que el proceso muestre avances y resultados concretos? Este artículo busca analizar algunos elementos relevantes del proceso y cómo estos se condicen con las ideas y expectativas de hace 20 años atrás, desde aspectos institucionales y normativos, hasta elementos políticos y sociales, todo ello desde una mirada crítica del proceso, hasta una mirada más positiva y propositiva. En ese sentido, identificamos algunas oportunidades de mejora con la finalidad de ubicar luces, no al final, pero sí en medio del camino de una reforma trascendental para nuestro país y su gente: la descentralización.

Introducción

desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, nos invitó a reflexionar sobre los elementos del proceso de descentralización peruano que han potenciado la sensación colectiva de que este no ha cubierto las expectativas, no solo de quienes lo han impulsado, sino, sobre todo, de quienes recibirían sus beneficios, las personas que viven lejos de Lima, que perciben que la distancia, en tiempo y en oportunidades, no ha disminuido significativamente en estos más de 20 años de proceso.

Para empezar a responder a la pregunta sobre aquellos elementos negativos para la percepción del proceso de descentralización, buscamos un antiguo documento del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), elaborado por un grupo de investigadores al inicio del proceso, para identificar las expectativas de las y los peruanos en torno a la descentralización. La definición más usada, según la encuesta realizada en ese momento, utilizando una pregunta abierta, relacionaba el concepto de descentralización con el desarrollo equitativo de los distintos departamentos. Es decir, se esperaba que, con el proceso de descentralización, las disparidades entre departamentos, sobre todo entre Lima y el resto del país, se acortasen (47.3%). En las siguientes posiciones, pero bastante más lejos, se definía la descentralización como la transferencia del poder de decisión (20%), la formación de gobiernos regionales (14.6%),

* El presente texto es producto de una exposición del autor realizada en *desco*, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, en el marco del taller permanente de reflexión anual que da lugar a los volúmenes temáticos de la serie *Perú Hoy*.

el establecimiento del Congreso con distritos electorales múltiples (7.8%) y la asignación de mayores recursos a los departamentos en relación con Lima (5.9%). Ver el cuadro n° 1.

Cuadro n° 1
Definiciones de descentralización

1	Promover igual desarrollo en todos los departamentos.	47.3%
2	Transferir poder de decisión.	20.0%
3	Formar gobiernos regionales.	14.6%
4	Congreso con distritos múltiples.	7.8%
5	Más recursos a los departamentos y menos recursos a Lima.	5.9%

Fuente: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización? Resultados de una encuesta de opinión*. Lima: IEP, 2002. En: bit.ly/3G9JRDg

Desde la perspectiva de la ciudadanía, la descentralización, tanto como la presencia del Estado, son indispensables para mejorar los servicios públicos que reciben en cada una de sus localidades. Por ejemplo, el 80% de las/los encuestados opinaba que la descentralización es necesaria para que mejore la educación en su localidad, mientras el 78% la consideraba imprescindible para mejorar la economía local. Esto se repite a lo largo de toda la encuesta, lo que demuestra que la descentralización está fuertemente identificada con el desarrollo económico.

A continuación, presentaremos los elementos que más resaltan en nuestro actual proceso de descentralización, tratando de confrontarlos a las expectativas que se tienen de este, señalando también aquellos espacios sobre los que podemos evidenciar agendas de mejora. Espacios donde tendremos que trabajar y reforzar la negociación política que requerimos en el país. Sin duda, este análisis aporta a una salida a la crisis institucional que enfrentamos.

La descentralización de «babel»

Nuestro actual proceso de descentralización, establecido hace más de 20 años, fue una tabla de salvación para nuestra institucionalidad democrática durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua. Se constituyó como una de las reformas necesarias identificadas en la Mesa de la Organización de los Estados Americanos (OEA), transformándose en la única agenda para el Congreso de la República de esos años.

Antes del proceso de descentralización, nuestro diseño constitucional establecía que las y los congresistas se debían elegir por el Sistema de Distrito Electoral Múltiple. Iniciado el proceso descentralista, se establece la elección con representación por departamentos, aunque las leguleyadas de ese momento lograron postergar esa decisión año tras año. Finalmente, el 8 de abril del 2021 se eligen 120 congresistas con representación territorial. Desde varios puntos de vista, de esta forma se recupera la base del componente político que tiene el proceso de descentralización.

Instalado el gobierno del presidente Alejandro Toledo, con un nuevo Congreso de la República, se reformó el capítulo XIV de la Constitución¹ en referencia a la descentralización. Dicha reforma establece que la descentralización es:

(...) una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales (artículo 189 de la Constitución).

Es así que a nivel constitucional se identifica a la descentralización como proceso y se establecen las competencias

¹ Ley n° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, publicada el 7 de marzo del 2002.

correspondientes a los gobiernos regionales y municipales (tanto del nivel distrital como provincial). En el cuadro n° 2, referido a la diferenciación de competencias entre estos dos niveles de gobierno, se puede identificar la continuidad de la responsabilidad en relación con la escala y con un conjunto relativo de espacios de especialización en temas urbanos, para municipios, y en temas de promoción de las actividades económicas, para los gobiernos regionales.

También en marzo del 2002, dos semanas después de la aprobación de la ley n° 27683, Ley de Elecciones Regionales, el gobierno decidió, entre bombos y platillos, convocar a elecciones de presidentes regionales y alcaldes para octubre de ese mismo año. Este proceso implicaba la elección de autoridades electas a nivel de cada departamento, al mismo tiempo que la renovación de alcaldes provinciales y distritales que concluían su periodo de gobierno en diciembre de ese año.

Cuadro n° 2
Competencias según nivel de gobierno,
establecidas en la Constitución

Gobierno regionales	Gobiernos municipales, provinciales y distritales
1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.	
2. Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil.	2. Aprobar el Plan de Desarrollo Local Concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.	
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.	4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.	5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.

6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.	6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medioambiente, conforme a ley.	7. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medioambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura («...en su ámbito de competencias»).	
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.	
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.	

Fuente: Adaptado del capítulo XIV de la Constitución Política del Perú.

En julio del 2002, a tres meses de la elección de autoridades regionales y locales, se aprobó en el Congreso de la República la ley n° 27783, Ley de Bases de la Descentralización², que desarrolla el capítulo correspondiente de la Constitución, considerando los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, así como los principales aspectos para el proceso de descentralización: administrativo, económico, productivo, financiero, tributario y fiscal.

La finalidad de la descentralización, establecida en la Ley de Bases de la Descentralización, es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. Hasta este punto uno puede afirmar que todas y todos, desde el Congreso hasta el Ejecutivo, y la población en general, estaban en sintonía y hablaban un idioma similar.

² Ley n° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, firmada el 17 de julio del 2002.

Cuadro n° 3
Objetivos de la descentralización establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización

<p style="text-align: center;">NIVEL POLÍTICO</p> <p>a) Unidad y eficiencia del Estado mediante la distribución ordenada de las competencias públicas y la adecuada relación entre niveles de gobierno.</p> <p>b) Representación política y de intermediación hacia los órganos de gobierno.</p> <p>c) Participación y fiscalización de las/los ciudadanos en la gestión.</p> <p>d) Institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales.</p>	<p style="text-align: center;">NIVEL ADMINISTRATIVO</p> <p>a) Modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración.</p> <p>b) Simplificación de trámites en las dependencias públicas.</p> <p>c) Asignación de competencias que eviten la innecesaria duplicidad de funciones y recursos, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios.</p>
<p style="text-align: center;">NIVEL ECONÓMICO</p> <p>a) Desarrollo económico, autosostenido y de la competitividad, en base a su vocación y especialización productiva de cada región y localidad.</p> <p>b) Cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional.</p> <p>c) Disposición de la infraestructura para promover la inversión.</p> <p>d) Redistribución equitativa de los recursos del Estado.</p> <p>e) Potenciación del financiamiento regional y local.</p>	<p style="text-align: center;">NIVEL SOCIAL</p> <p>a) Educación y capacitación, orientadas a forjar un capital humano.</p> <p>b) Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social.</p> <p>c) Incorporar la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación.</p> <p>d) Promover el desarrollo humano y la mejora progresiva y sostenida de las condiciones de vida de la población para superar la pobreza.</p>
<p style="text-align: center;">NIVEL AMBIENTAL</p> <p>a) Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.</p> <p>b) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.</p> <p>c) Coordinación y concertación interinstitucional, y participación ciudadana, en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.</p>	

Fuente: Adaptado de la Ley de Bases de la Descentralización.

Sin embargo, en los componentes orientadores para la implementación del proceso de descentralización se pueden identificar vacíos que hasta el momento han generado dificultades para encaminar el proceso a los objetivos planteados. El primero, quizá el más importante, es no haber establecido alternativas que aseguren la constitución de regiones y quedarse de manera indefinida con la configuración territorial de departamentos existentes sobre los que se han elegidos gobiernos regionales.

La base de la descentralización colocó el proceso en una transición permanente o con ajustes provisionales que, como sucede en muchos casos en el Perú, se han transformado en permanentes.

Para el segundo semestre del 2002, antes de instalarse las/los alcaldes y presidentes regionales elegidos bajo las definiciones de la Ley de Bases de la Descentralización, el Congreso debió aprobar una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. De estas cinco normas, solo dos se aprobaron en el periodo establecido. Además, está claro que el espíritu de orientación para cada caso ha sido diferente, por lo que la descentralización peruana ha terminado enfrentando un esquema normativo que recrea los problemas de la «torre de Babel»: se ha escrito en diferentes idiomas. Este proceso normativo institucional, desde el 2002, con la reforma constitucional, hasta el 2007, año en que se aprueba la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ha determinado la percepción de desorden que tenemos del proceso de descentralización.

La descentralización y su divorcio con la política nacional

El proceso de descentralización es una reforma política que afronta un conjunto de elementos tecnocráticos que se deben

considerar para realizar cualquier análisis sobre este. Uno de ellos, fundamental, el alto nivel de desprestigio que tiene la política peruana, sobre todo durante los últimos 20 años. El indicador más claro de esta situación es que dos de los últimos cinco presidentes peruanos no han logrado completar su periodo de gobierno.

El gobierno del presidente Alejandro Toledo, luego de la crisis institucional de inicios del 2000, se presentó como un periodo de enamoramiento del gobierno nacional con la descentralización. En esta etapa, se instaló la primera gestión de gobiernos regionales y se constituyó el Consejo Nacional de Descentralización, concluyéndose este periodo con la respuesta negativa de la población para la conformación de regiones vía la integración de dos departamentos.

En el caso del gobierno del presidente Alan García, este coincide, al menos por meses, con tres generaciones de periodos regionales: el final del periodo de los primeros gobernadores regionales, la instalación de nuevas autoridades y el término de la gestión de estos últimos. Esta condición política puede explicar, en buena parte, el desequilibrio de poderes y la posibilidad del Ejecutivo de romper con el proceso de descentralización. Un mes antes del proceso de elecciones regionales del 2006 se anunció un «shock descentralista» que cambió los criterios para el proceso, a lo que las/los gobernadores, ya desgastados por entrar a sus últimos meses de gestión, no reaccionaron. Al iniciar su periodo, las/los gobernadores regionales de la segunda generación fueron sorprendidos nuevamente por el gobierno del presidente García al cerrarse el Consejo Nacional de Descentralización y al aprobarse una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que debilitaba aún más el proceso de descentralización.

Es así que llegamos al gobierno del presidente Ollanta Humala, que es cuando el proceso de descentralización ha tenido su etapa de mayor desarticulación, apareciendo la estrategia política de desacreditación de los gobiernos regionales, declarándoselos como

ineficientes y plagados de corrupción. La carga entre el 2011 y el 2016 contra los gobiernos regionales y locales era muy fuerte, lo que abona a la frustración de la ciudadanía sobre las expectativas no cumplidas frente a la descentralización. Este periodo de gobierno nacional inicia con alcaldes y gobernadores en sus primeros meses de gestión. Entre los gobernadores más destacados en esta etapa se ubican Martín Vizcarra y César Villanueva, que luego han sido actores políticos nacionales y han participado en planchas presidenciales al final del periodo del presidente Humala.

Los procesos electorales generales del 2015 y del 2016 resaltan por la presencia de políticos regionales que participan en posiciones expectantes en la política nacional. Los dos candidatos para la segunda vuelta presidencial tenían en sus planchas a ex gobernadores regionales, Vladimiro Huaroc (Fuerza Popular) y Martín Vizcarra (Peruanos Por el Kambio). Es así que el gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski asume un proceso de trabajo articulado con gobernadores y alcaldes, para hacer contrapeso a un Congreso de la República con una mayoría aplastante de Fuerza Popular. Con el presidente Vizcarra, que tiene la ventaja significativa de haber sido autoridad regional, la proximidad política al proceso fue muy importante, aunque la agenda de cambios, desde el punto de vista de muchas/muchos, se mantiene agotada. La crisis de la pandemia por COVID-19 solo ha profundizado el agotamiento del proceso, por lo que se requiere regresar al origen de las expectativas de la población sobre la descentralización. Y es que es indispensable para sostener un país tan diverso como el Perú un nuevo imaginario para este proceso, aunque esté truncado.

Cuadro n° 4
Periodos de gobierno nacional y regional/local desde el 2001

2001	Julio	Alejandro Toledo	2003-2006 Primer periodo		
2002					
2003	Enero				
2004					
2005					
2006	Julio 27	Alan García	2007-2010 Segundo periodo		
	Julio 28				
	Diciembre				
2007	Enero				
2008					
2009					
2010					
2011	Enero			Ollanta Humala	2011-2014 Tercer periodo
	Julio 27				
	Julio 28				
2012					
2013					
2014					
2015					
2016	Julio 27	Pedro Pablo Kuczynski Martín Vizcarra Francisco Sagasti	2015-2018 Cuarto periodo		
	Julio 28				
2017					
2018					
2019					
2020					
2021	Enero			Pedro Castillo Dina Boluarte...	2019-2022 Quinto periodo
	Julio 27				
	Julio 28				
2022					
2023					
2024					
2025					
2026					

Fuente: Procesos electorales 2021 a 2023.

Al término del cuarto periodo de los gobiernos regionales se recuperó el discurso que asocia la descentralización con el desarrollo territorial, dejando los aspectos administrativos en el centro de la discusión. Es en este contexto que requerimos un nuevo acuerdo colectivo que recupere los aspectos políticos del proceso, que abandone la exclusiva mirada tecnocrática y que recobre la sintonía con las necesidades de la población, en concordancia con los objetivos centrales de la descentralización. Además, la evidencia de los últimos 20 años confirma que es recomendable estandarizar el periodo de gobierno de cinco años del nivel nacional con el tiempo de gestión de los gobiernos regionales y locales, manteniendo procesos escalonados de cambio entre los periodos.

El balance «externo» de la descentralización con mirada positiva

La descentralización peruana es la política pública que más balances y evaluaciones ha acumulado en los últimos años, en parte por existir una obligación legal para ello (tanto en la Ley de Bases de la Descentralización como en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). En sus inicios, dicha evaluación estaba a cargo del Consejo Nacional de Descentralización, para pasar luego a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Desde la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República también se han generado balances anuales, a los que se suman los varios balances realizados desde la sociedad civil, en particular desde el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Entre el conjunto de balances resalta el que ha realizado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), bajo una metodología que han aplicado en varios países. Este documento se enfoca en el desarrollo territorial y es

complementario al documento de gobernanza pública orientado a los aspectos administrativos de los gobiernos. Las conclusiones de este estudio, contrario al conjunto de balances existentes, ofrece una mirada positiva del proceso.

Aquí se dice que la pobreza y la pobreza extrema han disminuido significativamente a lo largo del proceso de descentralización y que las divergencias en relación con la tasa de incidencia de la pobreza entre la población rural y urbana en el conjunto de las regiones ha disminuido significativamente. Así pues, el estudio recoge información y datos estadísticos, a nivel de resultados, que demuestran que la foto del Perú, respecto del inicio del proceso, ha mejorado en términos de las disparidades de desarrollo entre regiones y, en particular, respecto de Lima.

Aquí sin duda hay debates, desde nuestro punto de vista en muchos casos tendenciosos, respecto a que las mejoras en los indicadores solo se explican por el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) o por la estabilidad macroeconómica, u otro «santo». Siendo evidente que hay mejoras, también es evidente que las disparidades entre regiones, entre las regiones con Lima y entre las oportunidades que tienen las y los peruanos, siguen siendo muy significativas y para muchos/muchas insostenibles. El estudio de la OECD coloca una agenda de trabajo para los siguientes años y afirma que la ruta para un desarrollo territorial efectivo requiere de profundizar aún más en el proceso de descentralización, desde políticas regionales y urbanas, bajo un enfoque de debajo hacia arriba.

Desde nuestro punto de vista, sobre la base del estudio de la OECD, recuperar la legitimidad del proceso de descentralización requiere de enfocarse en los aspectos de política regional que refuercen la estructura productiva de los territorios, desde sus vocaciones productivas. En este sentido, conocer las disparidades entre las regiones es sustancial, pues así se podrán identificar las potencialidades de cada uno de los departamentos, con el fin de orientar las intervenciones desde el sector público que las puedan promover.

Respecto a la relación entre pobreza con crecimiento económico, el estudio de la OECD muestra que existen avances sustanciales en la mayor parte de departamentos del Perú, donde Cusco, Lambayeque y Huánuco muestran mejoras realmente significativas, siendo los departamentos que se están quedando retrasados relativamente pequeños. En la sumatoria, las disparidades han disminuido y Lima no es quien tiene las tasas mayores de desarrollo, por tanto, en descentralización hemos tenido que las diferencias han disminuido de manera significativa.

La disparidad territorial entre distritos es «fuerte y profunda»

Desde el inicio de la descentralización se ha identificado que tenemos un conjunto de gobiernos locales que tienen una población muy reducida y que, en muchos casos, enfrentan dinámicas sociales y económicas que implican que dicha población se reduzca aún más, lo que significa menos oportunidades año a año.

En la tipología de distritos elaborada por la PCM³, sobre la base del nivel de concentración de la población y distancia de la población a las capitales del distrito (tiempo para llegar a ellas), se identifican ocho categorías que reflejan la gran disparidad que existen entre los actuales distritos. En un extremo se encuentran 332 distritos que no cuentan con centros poblados que superen los 2000 habitantes, donde el 70% de sus pobladores requieren más de 15 minutos para llegar a la capital distrital (territorios rurales con población dispersa). En el otro extremo tenemos 125 distritos que son parte de ciudades metropolitanas con población superior a los 250 000 habitantes.

Es decir, más de 1200 alcaldes/alcaldesas de casi 1900 que se eligen cada cuatro años (64% del total) deben considerar que sus servicios se destinan a espacios rurales que no tienen ningún centro

³ Resolución Viceministerial n°005-2019-PCM/DVGT. Ver en: bit.ly/3K10Us1

poblado de más de 2000 habitantes. De estos, en 865 gobiernos locales, más del 30% de su población se encuentra a más de 15 minutos de distancia del local municipal que se ubica en la capital del distrito. Una buena parte de estos distritos recibirá la asignación mínima del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) y en muchos casos su dotación de personal será de menos de 10 trabajadores para todas las funciones que vimos en el cuadro n° 2.

Cuadro n° 5
Tipología de distritos, definición de cada segmento
y número correspondiente

Tipo	Definición	Número	Porcentaje
A0 y A1	Cuyo ámbito territorial son parte de metrópolis (sobre 250 000 habitantes).	125	6.7
A2	Cuyo ámbito territorial forman parte de alguna ciudad (sobre 20 000 habitantes).	122	6.5
A3 y AB	Cuyo ámbito territorial tiene al menos un centro poblado entre 2001 a 20 000 habitantes.	424	22.6
B1	Cuentan con centros poblados de menos de 2001 habitantes y más del 70% de la población se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.	338	18.0
B2	Cuentan con centros poblados de menos de 2001 habitantes y entre 30% y 70% de su población se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.	533	28.4
B3	Cuentan solo con centros poblados de menos de 2001 habitantes y menos del 30% de su población se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.	332	17.7
	Total	1874	

Al mismo tiempo, con competencias similares desde el punto de vista normativo, en cada proceso electoral también se eligen menos de 250 alcaldes/alcaldesas (13%) que deben conducir territorios que son parte de ciudades o polígonos urbanos que, en conjunto, tienen más de 250 000 habitantes. Así tenemos que las responsabilidades de cada una de las autoridades, así como el diseño de los servicios públicos que requieren sus ciudadanos y ciudadanas, son muy diferentes y varían según las características de población y distancia del distrito en el que están.

Algunas apreciaciones se desprenden de esta constatación. La primera es la alta desarticulación en la configuración de los distritos urbanos del país. No se pueden generar servicios a nivel de distritos que se asumen cada uno como independientes, sobre todo en espacios metropolitanos, correspondiendo un sistema de coordinación específicos (para gestión del transporte, por mencionar un servicio indivisible), que en muy pocos casos coincide con la responsabilidad a nivel de municipalidad provincial. En este sentido, es necesario eliminar los incentivos presupuestales a la fragmentación. La existencia de una asignación presupuestal mínima y la asignación de proyectos por unidades administrativas, como entes independientes en el territorio, promueven la creación de nuevas unidades administrativas y tener un «gestor de intereses».

Finalmente, corresponde a la PCM promover que la tipología aprobada sea aplicada en la orientación de las intervenciones sectoriales, en la emisión de normas y en las acciones de coordinación que se requieren entre niveles de gobierno. Desde la OECD se resalta la necesidad de considerar políticas diferenciadas desde los territorios para enfrentar las grandes disparidades existentes en el país.

Los espacios de mejora que marcan nuestra descentralización

Esta descentralización, a la peruana, que seguimos construyendo, requiere identificar espacios en los que se discuta una organización de servicios más eficiente y descentralizada. Uno de estos espacios, por ejemplo, es el abastecimiento de insumos para las escuelas y los centros de salud, en sus aspectos logísticos luego de la compra y la gestión para llegar a los puntos de consumo. Veámoslo como ejemplo, porque desde esa experiencia se pueden identificar varios otros espacios para una descentralización que puede mostrar resultados tangibles.

En el sector Educación se ha establecido un sistema de provisión de materiales educativos centralizado. La propuesta de política pública ha sido que se requiere dotar de materiales educativos a todo niño/niña de una escuela pública, siendo la opción elegida la de utilizar un sistema centralizado de generación de materiales que luego se entrega a cada Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), por mecanismo de asignación de partidas a cada gobierno regional, bajo reglas detalladas y a través de programas de reparto y sistemas de almacenamiento, todo ello planificado y establecido desde la dirección general competente del Ministerio de Educación (Minedu) en Lima.

Así mismo, en el sector Salud, desde hace unos años se ha establecido la obligatoriedad de hacer un sistema de compras de medicamentos centralizado, que establece, además de las compras, reglas específicas de reparto y asignación hasta los centros de salud, según el rango de clasificación en el que se encuentran. El resultado de este esquema de operación implica altos niveles de ineficiencia, como el uso inadecuado de la infraestructura de almacenes (no se requiere tener almacenes diferenciados para cajas de libros y cajas de medicinas que no requieren cadena de frío). Es poco razonable también, en ambos sectores, el programar un

sistema de distribución desde los almacenes de los ministerios a los establecimientos de salud o a las escuelas, sin aprovechar la complementariedad y economías de escala para servicios que se ubican en las mismas regiones de destino. La evidencia de esta ineficiencia se ha visto este mismo año, 2023, cuando el Minedu, al retrasar la transferencia de partidas para movilizar los materiales educativos, hizo que todo el sistema de atención del servicio educativo se haya paralizado.

Un segundo espacio donde la descentralización efectiva puede mostrar eficiencia, por lo menos en un inicio, es en la gestión de los recursos para la inversión pública. En el año 2008, en el primer año de la segunda generación de autoridades regionales elegidas, el presupuesto para inversiones del Perú alcanzó S/ 25 000 millones, de los cuales menos de una tercera parte (31% del Presupuesto Institucional Modificado –PIM–) se financiaron con recursos ordinarios u operaciones de crédito que se asignan por decisión exclusiva del gobierno nacional. Esto ha cambiado significativamente en detrimento de los gobiernos regionales, pues entre el 2015 y el 2018 el porcentaje de recursos de inversiones con discrecionalidad del gobierno nacional ha superado el 61%, aunque para el año pasado, 2022, bajó hasta 49%, por una subida extraordinaria de la asignación por canon.

Cuadro n° 6
Presupuesto de inversiones, Presupuesto Institucional de Apertura -PIA-, Adicionales -ADI- y Presupuesto Institucional Modificado -PIM-, según fuente, el 2008, 2012, 2015, 2018 y 2022
(miles de millones de soles)

		Recursos ordinarios y operaciones de crédito	Recursos determinados	Otros	Total
2008	PIA	7.08	6.47	0.52	14.07
	ADI	0.69	6.74	3.45	10.87
	PIM	7.77	13.21	3.97	24.95
2012	PIA	13.29	8.83	1.20	23.32
	ADI	4.16	9.17	3.99	17.32
	PIM	17.45	18.00	5.19	40.64
2015	PIA	16.62	8.29	1.08	25.99
	ADI	8.55	4.10	2.59	15.24
	PIM	25.17	12.39	3.67	41.23
2018	PIA	19.76	6.99	1.67	28.42
	ADI	11.62	7.96	3.29	22.87
	PIM	31.38	14.95	4.96	51.29
2022	PIA	29.91	12.04	1.63	43.57
	ADI	2.21	16.64	3.64	22.49
	PIM	32.12	28.68	5.27	66.06

Fuente: Portal de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En los últimos años, más de un tercio de los recursos de inversión se asignan luego de la aprobación del presupuesto en el Congreso de la República, con un espacio significativo de discrecionalidad desde el gobierno nacional. Esta limitada planificación, con un componente alto de discrecionalidad, afecta directamente a la eficiencia en la ejecución de los recursos y al efectivo cierre de brechas de infraestructura que se debería enfrentar.

Así mismo, existe otro conjunto de temas que requieren reformas desde el conjunto del Estado que se han resaltado y atribuido al proceso de descentralización, pero que no son problemas exclusivos de las autoridades regionales o locales. Uno de estos son los burocráticos mecanismos para la adquisición y contrataciones. No se trata de promover una nueva modificación de la Ley de Contrataciones para disminuir la corrupción que se presenta en los tres niveles de gobierno y en todos los poderes del Estado, pues es evidente que el sistema es burocrático, genera ineficiencias y sus resultados son limitados. Otro caso, en la misma línea, son las graves deficiencias en la gestión de recursos humanos ante la falta de un servicio civil. Y, nuevamente, no se trata de una limitación que se gesta en el proceso de descentralización, sabiendo que esto afecta sustancialmente al funcionamiento adecuado de gobiernos regionales y locales, así como al de todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

Finalmente, regresemos a los orígenes: el proceso de descentralización es por definición netamente político. Después de la ruta recorrida consideramos que es una reforma que no se puede revertir, por más que exista una campaña muy fuerte para afirmar que la descentralización ha fracasado. Es necesario recuperar la idea de que los cambios se realizan de abajo hacia arriba, reconociendo las particularidades de cada territorio, pero asegurando un monitoreo de la calidad de los servicios que se pueda mostrar y demostrar a los ciudadanos y ciudadanas. Hagamos, pues, política con rendición de cuentas.