

Perú hoy: a 20 años de la descentralización

Maximiliano Ruiz R.

Sumilla

Valga decir que 20 años para una reforma como la descentralización es un tiempo corto como para disfrutar de grandes resultados. Experiencias internacionales se consolidaron después de mucho más tiempo del que lleva este proceso. Eso no exime que le exijamos avances, resultados intermedios, etc., pero, ¿cuáles?, ¿cuánto?; preguntas para las que no hay respuestas porque no se previó ni concordó qué y cuánto debía cumplirse, y así dar cuenta del proceso.

Hicimos a un lado el Plan Nacional de Descentralización 2004-2006 al dejar de hacer lo que correspondía: corregirlo y mejorarlo. La apreciación y evaluación de expertos/expertas y de la ciudadanía sobre este proceso es que aún no fructifica, y que el entusiasmo, optimismo y la expectativa con que se inició ha resultado en desazón, no muy lejana de la decepción y de la frustración.

El 2010 se advertía que este proceso demandaba nuevas acciones y consensos políticos, así como un mayor involucramiento ciudadano*. La decisión y voluntad política para corregir desde las fallas de origen no se dieron y al inicio nos embriagó el apuro y el jolgorio democrático.

Este es un recorrido por las dimensiones más estratégicas del proceso descentralista en ciernes, aportando simultáneamente comentarios que explican la actual situación y recomendaciones en torno a cómo podría reiniciarse, capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, calidad de transferencia de competencias, superposición de funciones, fragmentación administrativa y política del país, conducción política y coordinación intergubernamental, fragmentación electoral y sistema de partidos, y fiscalidad y financiamiento de los gobiernos subnacionales.

Y pese a que se vislumbra un panorama incierto y poco favorable para la descentralización, es previsible también que las/los actores y el sistema político no estarán a la altura de las exigencias para hacer los correctivos, consolidación y desarrollo necesarios, por lo que termina este texto haciendo una convocatoria para la construcción de una fuerza ciudadana que progresivamente obligue a corregir y relanzar este proceso para el desarrollo sostenible.

* Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. *Brújula de la Descentralización 2010-2011*. Lima: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), 2010.

Aprender sin reflexionar es malgastar la energía

Confucio

Introducción

La presente entrega contiene un recorrido por los 20 años del proceso descentralista en el país, mostrando el despliegue y la situación actual de sus más importantes aspectos/dimensiones, y, simultáneamente, dando comentarios y recomendaciones. Daremos cuenta de cómo se pasó de un entusiasmo inicial a la actual desazón, decepción y hasta frustración, reafirmandonos, a pesar de ello, en la importancia del proceso descentralista para el desarrollo sostenible y, en particular, para mejorar la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

Pese a que en el corto plazo este proceso se vislumbra como poco auspicioso, su necesario relanzamiento o repotenciación debe acompañarse con reformas en la organización y funcionamiento del Estado, y con la fuerza ciudadana que necesitan este tipo de procesos.

Fallas de origen: ¿cómo se reinicia el proceso?

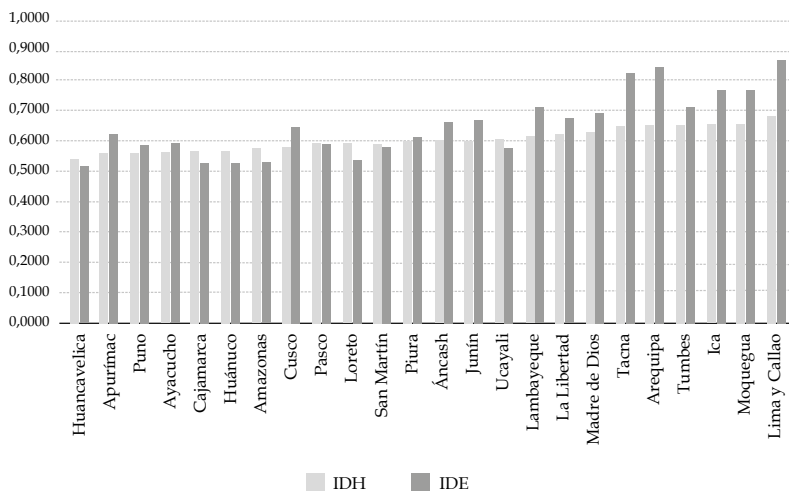
El actual proceso descentralista es el de más larga duración en la historia del Perú y es reconocido como la reforma más importante del siglo XXI. Se reinicia el 2002 con la recuperación de la democracia², bajo grandes expectativas, entusiasmo, optimismo y con cierta ingenuidad, aunque nos hayamos demorado en reconocerlo. Ello no ayudó a prevenir y prepararse para enfrentar situaciones con las que el proceso iba a lidiar y que le jugarían en contra, tal como sucedió.

Sobran razones para justificar el reinicio de este proceso: la alta concentración de poder en pocas entidades gubernamentales y estatales, el embalse del accionar de agrupaciones e intereses políticos, y subsistentes desigualdades territoriales multidimensionales, reflejadas todas estas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y en su correspondencia con el Índice de Densidad del Estado (IDE), tal como se muestra en el gráfico n° 1.

¹ Azpur, Javier; Ballón, Eduardo; Chirinos, Luis; Baca, Epifanio y Távara, Gerardo. *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) - Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2006.

² Luego de la caída del fujimorismo y su reinicio en el 2002, se instalan autoridades regionales y municipales, electas el 1 de enero del 2003.

Gráfico n° 1
Perú: Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Densidad del Estado (IDE) según departamentos, 2007
(ordenado ascendentemente por el IDH)



Fuente: Unidad del Informe de Desarrollo Humano - Perú, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Recordemos que a inicios del siglo la descentralización era una de las reformas más demandadas y de mayor consenso en el país. Según una encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) del 2002, el 73% de las/los entrevistados la apoyaban, con un alto porcentaje de aceptación en todas las macrorregiones³.

³ Instituto de Estudio Peruanos (IEP). *Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre descentralización: Resultados de una encuesta de opinión. Documento de trabajo n° 117.* Lima: IEP, 2002.

Cuadro n° 1
Encuesta de opinión del Instituto de Estudios Peruanos
(IEP), 2002
(respuesta frente a una pregunta relacionada a cuán
descentralistas se considera)

Macrorregiones	Descentralistas (%)	No descentralistas (%)
Lima	79.50%	20.50%
Norte	73.20%	26.80%
Sur	69.60%	30.40%
Centro	69.40%	30.60%
Selva Alta	68.60%	31.40%

Fuente: Instituto de Estudio Peruanos (IEP). *Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre descentralización: Resultados de una encuesta de opinión. Documento de trabajo n° 117.* Lima: IEP, 2002.

Elaboración propia.

En opinión de Eduardo Ballón:

(...) en el 2002 hubo un consenso básico⁴: se consideraba que con la descentralización existía la posibilidad de recuperar simultáneamente la legitimidad del Estado y de generar efectividad en su intervención, en un escenario en el que este se encontraba absolutamente desgastado. La ciudadanía lo pedía porque en su imaginario era casi una condición para la democracia. Era una manera de acercarse al Estado y también de descentralizar el poder de Lima. Asimismo, los principales

⁴ Incluyendo al Congreso, con la presencia de congresistas ex alcaldes que habían sufrido el centralismo: Ernesto Herrera Becerra, Luis Guerrero Figueroa, Arturo Maldonado Reátegui, Rosa Florián Cedrón, Tito Chocano Olivera, Luis Santa María Calderón, Eduardo Carhuaricra Meza y Pedro Morales Mansilla.

actores políticos sentían que la descentralización era necesaria para garantizar una efectiva transición a la democracia⁵.

La embriaguez de optimismo y la ingenuidad fue tal que se pensó que el poder se podría desplazar de un centro a otro sin resistencias, de manera lineal y solo con normativa. Y fue esa una lectura política errática que continua sin corregirse, como corresponde, con decisiones políticas. Pero como está la clase y el sistema político, eso llevará buen tiempo.

Tampoco se planteó ni exigió reformar lo que el fujimorismo construyó como gobernanza, en cuanto a presencia y actuación del Estado en los territorios, y cuya modalidad no disgustaba a la mayoría de la población, optándose por lo sencillo: continuidad de ese relacionamiento entre los niveles de gobierno.

El tiempo dio la razón a quienes afirmaron que la descentralización sola no aseguraba *per se* casi nada. Y que esta debía ser acompañada por otras reformas, incluyendo algunas que cuestionaban el modelo hegemónico, caracterizado principalmente por un neoliberalismo extremo en una economía muy pequeña, un patrón de acumulación altamente dependiente, expansión de economías informales e ilegales, disputada vigencia de los derechos fundamentales, creciente corrupción, subsistencia de exclusiones y violencias diversas, débiles e ineficientes organizaciones partidarias, deslegitimada y cuestionada institucionalidad en general, descrédito del sistema de justicia y de fiscalización, etc.

Además, la tecnocracia de ese momento planteaba reformas que son el ADN de la descentralización, que han sido abordadas parcialmente, o no lo han sido, y que explican en gran medida la situación actual. De estas, resaltan el desarrollo de capacidades institucionales en los tres niveles de gobierno; descentralización fiscal; modernización de la gestión/administración pública; diseño,

⁵ Entrevista realizada por J. L. Escaffi a Eduardo Ballón, secretario técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), en marzo del 2013.

implementación y monitoreo de modelos de provisión de bienes y servicios, definiendo responsabilidades de los niveles de gobierno; sistemas administrativos y funcionales flexibles, teniendo en cuenta las dinámicas económicas, sociales, culturales políticas de los territorios; etc.

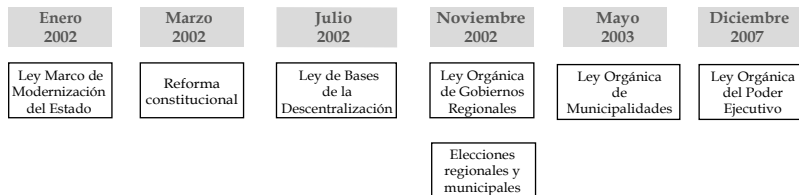
Es así que, poco a poco, al no ser abordada adecuadamente, la descentralización se convirtió en un proceso solitario que no contó apropiada y sostenidamente con socias/socios estratégicos (políticos, económicos, sociales, culturales, etc.). A esto se le sumó que fue montada sobre un Estado seriamente debilitado, que el fujimorismo había destartado, con problemas de corrupción, presionado por fuerzas políticas para ejercer algún tipo de poder y/o ejercicio ciudadano, etc. En otras palabras, al Estado peruano le quedó grande la tarea.

El proceso se inicia, tal como se muestra el gráfico n° 2, en un escenario que pareciera de lucha contra el tiempo: en enero del 2002 se aprueba la ley n° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; en marzo de ese año la ley n° 27680, que modifica íntegramente el capítulo XIV de la Constitución política referido a la descentralización, reconociendo los tres niveles de gobierno; en julio, también del 2002, se aprueba la ley n° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que instauro el Consejo Nacional de Descentralización (CND) como responsable de la conducción y las etapas del proceso.

Emblemático y anecdótico de este «apuro descentralista» es que las elecciones regionales y municipales se realizan el 17 de noviembre del 2002, mismo día en que se publica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), ley n° 27867. En otras palabras: se eligieron autoridades sin saber qué iban a hacer ni qué funciones desempeñarían. El 2003 se aprueba una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), ley n° 27972, y recién el 2007 se completa el marco normativo orgánico aprobando la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

Gráfico n° 2

El apuro descentralista



Elaboración propia.

Luego de este primer momento, el actual proceso descentralista entraría en una segunda etapa que, en pocas palabras, no se cumplió (de allí el calificativo de «incompleto»), pues se debieron conformar macrorregiones y aprobarse la coparticipación en fiscalidad⁶. Para ello, el 2005 se realizó un referéndum, donde el 65% de las/los votantes rechazaron las propuestas de fusión de regiones, constituyéndose esta en la peor derrota del proceso. Esto aumentó la presión política por transferir las competencias a las regiones, sin poder establecer una nueva y eficiente conformación territorial.

Dentro de las principales razones para este resultado fue que el diseño e implementación del modelo organizativo de los gobiernos regionales fue impuesto y uniforme⁷, sin tiempo para analizarlo, sin haberse tomado en cuenta la diversidad territorial, ni la transparencia y control social.

⁶ Conjunto de leyes, reglamentos y procedimientos de la hacienda pública sobre tasas, impuestos y contribuciones que rigen en un Estado. O conjunto de normas, leyes, reglamentos y procedimientos que se aplican en un país para recaudar impuestos, tasas y contribuciones.

⁷ En la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) se dispone cuáles son las gerencias regionales a constituirse como estructura orgánica central. Artículo 29: Gerencias regionales: 1) Desarrollo Económico; 2) Desarrollo Social; 3) Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial; 4) Infraestructura; y 5) Recursos naturales y gestión del medio ambiente.

Capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales⁸

Es innegable y doloroso aceptar que los gobiernos subnacionales, generalmente, aunque de lo cual no está exento el nivel central, se caracterizan por su débil capacidad institucional para cumplir con las responsabilidades asumidas y con las expectativas de la población. Esto se expresa de cierta manera en el IDE del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del 2019 (aunque ello no compete solo a los gobiernos descentralizados)⁹. Ahí se puede observar la ya emblemática ausencia, salvo excepciones, de equipos especializados con trayectoria profesional y estables en las gerencias de los gobiernos regionales, además de la informalidad burocrática y el bajo nivel de capacidad y autonomía de las/los servidores públicos, lo que hace que fácilmente penetre la corrupción en las diferentes instancias de gobierno¹⁰.

¿Por qué sucede esto? Por un lado, por la discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades para la designación en altos cargos públicos, donde pocas veces prima la meritocracia, sino más bien vínculos de cercanía con la autoridad y/o clientelismo¹¹. Por otro lado, está la falta de una real carrera de servicio civil, así como la

⁸ Se asume como capacidades institucionales una burocracia profesional con recursos humanos y económicos adecuados, y coherencia en la implementación de las políticas públicas.

⁹ En el informe sobre el Índice de Densidad del Estado (IDE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del 2019, se muestra que en el país se replican los mismos patrones de desigualdad de provisión de servicios estatales entre el 2007 y el 2017.

¹⁰ Dosek, Tomás; Quiñon, Aarón y Elías Pineda, María Belén. *Descentralización por inercia: un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. (Documento de Trabajo). Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (Cisepa) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Hanns Seidel Stiftung e.V. (HSS), 2022.

¹¹ La Contraloría General de la República (CGR), el 2019, en un operativo encontró que el 87% de gobiernos regionales y locales designaron funcionarios/funcionarios públicos en cargos de confianza que no cumplían o acreditaban el perfil requerido. En términos prácticos, sin la *expertise* necesaria para las áreas a su cargo.

alta rotación del personal en cada elección, e incluso dentro del mismo periodo de gestión. A estas razones se le suma el nivel de las remuneraciones y las diferencias de estas comparadas con las del gobierno nacional y con las del sector privado, así como las modalidades de contratación, entre otros beneficios¹².

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)¹³, cuya presencia y despliegue no logra consolidarse, ha sido intermitente y condicionada por la visión y crisis de los gobiernos nacionales. A la fecha, las entidades no se incorporan al régimen del servicio civil, algunas están en proceso y el Programa de Gerentes Públicos (PAG)¹⁴, a pesar de ser una interesante estrategia, no ha logrado una significativa cobertura a nivel nacional.

Tampoco juegan a favor la calidad y la poca diligencia de la gestión de los procesos y procedimientos con los que las entidades operan y que están contenidos en sus documentos de gestión institucional.

Y si bien desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) se intenta cubrir la limitación de personal calificado, ya sea a través de Servir, de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) o de la Secretaria de Descentralización, así como desde

¹² Palomino, Moisés; Cerna, Diego y Ríos, Miguel. «El servidor municipal: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión comunal». *Revista Argumentos*, vol. 7, n.º 2. Lima: IEP, 2013, pp. 38-44. El 91% de funcionarias/funcionarios de las municipalidades eran contratados, siendo la locación de servicios es la modalidad más común (32.8%), lo que significa que no estaban en planilla a marzo del 2020 (Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI-, 2020).

¹³ Se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) en noviembre del 2008, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con la finalidad de la gestión de las personas al servicio del Estado. La Ley del Servicio Civil (ley n° 30057) abarca a gobiernos subnacionales, pero sus avances son limitados: a enero del 2022, solo 82 municipalidades provinciales y 149 distritales han iniciado el proceso de tránsito.

¹⁴ El Programa de Gerentes Públicos (PAG), orientado a consolidar las destrezas adquiridas durante la experiencia en la gestión pública, tiene como sus beneficios más destacables: el fortalecer competencias y habilidades de gerentes públicos, el mejorar la calidad de los servicios públicos, incrementar la eficiencia y eficacia en la gestión pública, y desarrollar la innovación.

los distintos sectores y entes rectores, sus contribuciones resultan insuficientes y algunas inoportunas e inadecuadas.

Finalmente, estos problemas conviven con serias deficiencias en infraestructura y equipamiento en las entidades públicas, lo que afecta su capacidad institucional. La pandemia de COVID-19 desnudó estas grandes brechas en el sector Salud, por ejemplo, brindando lecciones importantes, lo mismo que diversos informes especializados que han dado cuenta de las brechas en agua y saneamiento, educación, conectividad, etc.

Calidad de transferencia de competencias y superposición de funciones

De las transferencias de competencias al nivel municipal se habla poco o casi nada. Este tema no se ha puesto en debate ni se ha normalizado quizá porque no se generó demanda explícita de las partes. Lo cierto es que no existe protocolo ni normativa específica al respecto, como sí la hay para el nivel regional. Quizá esta no es una preocupación pues tiene una ley orgánica desde el 1984, actualizada en el 2003. Fuera lo que fuera, lo cierto es que esta situación complica la articulación intergubernamental.

Las limitaciones u obstáculos de los gobiernos subnacionales, en particular los regionales, en esta dimensión, no son porque no les transfirieron las competencias correspondientes. En otras palabras, el tema no es la cantidad, pues han recibido casi el 95%¹⁵ de las transferencias programadas según la LOGR. Y aunque subsisten tensiones, hasta podría considerarse esta parte del proceso como un éxito. Lo cuestionable es la calidad de esas transferencias.

¿Por qué? Por un lado, porque no se aseguró y/o garantizó que los gobiernos descentralizados/regionales/subnacionales

¹⁵ Gran parte de lo pendiente corresponde a las transferencias a la Municipalidad Metropolitana de Lima, que bajo un régimen especial asume funciones de gobierno regional en su jurisdicción.

tengan las capacidades institucionales, incluyendo los recursos presupuestales mínimos, para el cumplimiento de las transferencias. En el apuro, no se fue diligente desde el inicio en cumplir con este principio fundamental¹⁶, contando con la permisibilidad y hasta complicidad de gente experta, líderes políticos, autoridades y actores en los territorios. Esto, que arranca mal, se agrava con el *shock* descentralista de Alan García del año 2006, al disponer de la transferencia de competencias, saltándose el procedimiento existente, cosa contraria a lo que debía haberse hecho.

Por otro lado, también está la falta de claridad en las responsabilidades en el campo de las competencias compartidas. Ahí subsisten problemas sobre lo que le corresponde hacer a cada nivel de gobierno, existiendo superposiciones que dificultan la articulación, optimizar los recursos y la provisión de bienes y servicios, así como de rendir cuentas de esas responsabilidades.

Lo concreto es que los gobiernos regionales, especialmente estos, asumieron y siguen asumiendo responsabilidades sin tener la garantía del financiamiento del gasto para ejercerlas. Y en correspondencia, les cuesta mucho y/o es casi imposible que mejoren significativamente su gestión, mientras que la expectativa ciudadana se ha traducido en frustración o, mínimo, en desazón, al no tener, por ejemplo, mejoras en la prestación de los servicios, rendición de cuentas, eficiencia en el gasto público, transparencia, etc.

En este sentido, se han realizado diversos intentos por ordenar, clarificar y precisar responsabilidades de los tres niveles de gobierno, en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios. Con el Decreto Supremo n° 047-2009, conocido como el de la «gestión descentralizada», se establecían comisiones intergubernamentales, convenios de gestión y delegación,

¹⁶ La normatividad establecía la «adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad».

sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión descentralizada, entre otras instancias que se quedaron a mitad de camino.

En mayo del 2017, por acuerdo del IV GORE Ejecutivo¹⁷, se instala un grupo de trabajo que tiene como encargo avanzar en clarificar responsabilidades en las funciones compartidas de los diferentes niveles de gobierno. En noviembre de ese mismo año, en el VI GORE Ejecutivo, ministros/ministras de Estado y gobernadores/gobernadoras regionales acordaron institucionalizar el trabajo realizado mediante la creación de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización (Resolución Suprema n° 026-2018-PCM), ratificando el encargo de avanzar en la definición de responsabilidades en las competencias compartidas. El informe final de dicha comisión contiene importantes recomendaciones, algunas recogidas en el Decreto Supremo n° 029-2018-PCM, que aprueba el reglamento que regula las políticas nacionales. La más importante establece que los ministerios con competencias compartidas determinan los roles y responsabilidades para cada nivel de gobierno, a través del establecimiento de «modelos de provisión de bienes y servicios» orientados a la ciudadanía.

Pese a todo, este tema sigue impidiendo mejoras significativas en la gestión pública descentralizada y en la optimización de los recursos, y, en correspondencia, desazón y frustración en la población. Y si bien los modelos de provisión de bienes y servicios al ciudadano/ciudadana despertaron expectativas, no hay suficiente voluntad y decisión, especialmente en el nivel nacional, para concretarlos y ponerlos en marcha, al margen del empeño de

¹⁷ Espacio en el que el gobierno nacional, a través de las/los ministros y su alta dirección, dialogan de manera bilateral con gobernadores/gobernadoras regionales y sus respectivos equipos técnicos, abordando, además de otros asuntos, temas/políticas nacionales.

la Secretaría de Descentralización, corriendo el riesgo de ser otra política que podría quedarse a mitad de camino.

Fragmentación administrativa y política del país

«Entre 2003 y 2021 se crearon 46 nuevas municipalidades: 44 distritales y dos provinciales»¹⁸. La descentralización no ha contribuido a frenar esta tendencia de crear municipalidades por varias razones. Una es que la satisfacción en proveer bienes y servicios no ha mejorado¹⁹, lo que incentiva a la creación de nuevas jurisdicciones. Otra importante razón es por el *boom* de los precios de los minerales, pues frente a la posibilidad de nuevos proyectos extractivos y, por ende, de mayores ingresos por rentas, se busca la autonomía política y el acceso a esos recursos fiscales a través de la creación de nuevas municipalidades. El problema de esta apuesta es que no solo aumenta el número e intensidad de los conflictos sociales, así como desalienta la descentralización fiscal real, sino que estimula una mayor fragmentación administrativa y política del país²⁰.

A estas razones se le suma que las fuerzas políticas con representación en el Congreso de la República han encontrado un nicho de votos y/o base social en estas solicitudes, comprometiéndose

¹⁸ Dosek, Tomás; Quiñon, Aarón y Elías Pineda, María Belén. *Descentralización por inercia: un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. (Documento de Trabajo). Lima: Cisepa - HSS, 2022.

¹⁹ La satisfacción con los servicios que brinda el nivel local en el Perú es una de los más bajas en América Latina, decayendo en los últimos años. El 2017, la satisfacción con los servicios locales era de 44.3 %, por debajo del promedio latinoamericano y de países como Colombia (50.5 %) y Guatemala (52.3 %). Ver en: Carrión, Julio y Zárate, Patricia. *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2016/17: un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. Lima: Usaid - Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop) - IEP, 2018.

²⁰ Ver: Arce, Moisés. *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima: Fondo editorial de la PUCP, 2015. También ver: Muñoz, Paula. «Gobernanza pública, poder político e institucionalidad en espacios rurales». En: Silvana Vargas y Mireya Bravo, eds. *Perú: el problema agrario en debate - Sepia XVIII*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), 2020.

con la creación de nuevos distritos²¹. Situación que también se da, aunque con menor intensidad, en el Ejecutivo. Es en esta dinámica que en las últimas dos décadas se crearon más de 900 municipalidades de centros poblados²², las cuales presionan para convertirse en distritos. Esto no hará más que agravar las limitaciones que se tienen para la prestación de bienes y servicios de calidad al ciudadano y ciudadana, tal como ya lo vienen sufriendo al menos 1000 distritos que cuentan con una población por debajo de 5000 personas (dispersas en caseríos o pequeños centros poblados).

Cabe recalcar que esta problemática se desarrolla pese a la resistencia de las entidades rectoras y a tener cierta normatividad que pretende ordenar y detener esta situación, aunque la presión es tal que el incremento del número de municipalidades no se detiene.

Conducción política y coordinación intergubernamental

Una de las premisas del proceso de descentralización era que su conducción política la llevara una entidad con presencia, fuerza ministerial y con representación de los niveles de gobierno. Esta era como la primera garantía de su desarrollo y sostenibilidad. Luego de 20 años con avances y retrocesos, se está lejos de esta premisa. El CND, diseñado para este rol, fue desactivado pronto, el 2006, con el pretexto de que había descuidado el proceso de transferencias, el fortalecimiento institucional de los gobiernos descentralizados y la promoción de la integración. El fracaso del referéndum para la conformación de regiones el 2005 lo sentenció a muerte y el 2006 se

²¹ Ver: Hidalgo Bustamante, Martín y Boyco, Alejandro. «El Congreso buscó crear 186 distritos en solo cinco años». *elcomercio.pe*, Lima, 19 de julio del 2021. En: rb.gy/ztd2pa

²² Ayala, Henry; Arriola, Giovanni y Cantuarias, Pámela. *En busca del distrito prometido. Participación directa y consulta vecinal en Alto Trujillo*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2021.

aprueba su fusión con la PCM, siendo sustituido por la Secretaría de Descentralización.

La desactivación del CND favoreció a las relaciones bilaterales entre los gobiernos regionales y el nacional, perdiéndose, en todo caso, un espacio institucional de confluencia de los tres niveles de gobierno, lo que motivó –entre otras cosas– a la creación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) en el 2007 y al reforzamiento de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe); que a partir del 2016 se promuevan y desarrollen espacios de articulación intergubernamental como el GORE Ejecutivo, el MUNI Ejecutivo, el Consejo de Ministros Descentralizado, entre otros; y que se cambie el reglamento y se instale, hace muy poco, el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).

Los gobiernos nacionales priorizaron así un esquema de relaciones bilaterales y de acuerdos concretos, con cierta complicidad de los gobiernos subnacionales, en función a sus demandas y a su capacidad de negociación. Desde la Secretaría de Descentralización, a partir del 2008 se organizan esfuerzos para concertar decisiones y políticas referidas a la descentralización, pero que, al depender únicamente del Ejecutivo, su débil institucionalidad conspira contra su efectividad como mecanismo.

La LOPE, en el 2007, crea el CCI²³, la máxima instancia de coordinación intergubernamental, en donde los tres niveles de gobierno recuperan su participación, para una conducción concertada del proceso. Este se instala por primera vez a fines del 2008. Un año después se aprueba su reglamento, donde se le reduce a un espacio de propuesta y recomendación en materia

²³ Destacando en su finalidad: fortalecer la gobernanza, conducción, implementación y seguimiento del proceso de descentralización; coadyuvar al desarrollo territorial, facilitar y garantizar alineamiento de políticas, objetivos, orientaciones, prioridades y recursos en los territorios; construir, gestionar y monitorear agendas de desarrollo territorial, que incluyan planes de implementación y programas de inversión anual y multianual.

de descentralización, e imposible de instalarse por sus carácter «basista». Es recién el 22 de marzo del 2021, mediante el Decreto Supremo n° 050-2021-PCM, que se aprueba un nuevo reglamento, donde existen mejores condiciones para su instalación²⁴. Así, en el año 2022 finalmente se instala, sesionando por primera vez, con la esperanza de que funcione.

Hasta la tardía instalación del CCI, desde el 2016 el Ejecutivo promovió y desarrolló espacios de diálogo con los gobiernos subnacionales, destacando el GORE Ejecutivo y el MUNI Ejecutivo, con el objetivo de articular agendas, tanto para la inversión pública (con cierto éxito en relación a lo que sucedía a la fecha) como para definir, alinear e implementar políticas públicas en los territorios (lo que ha quedado en pretensión ya que los resultados son mínimos²⁵). Luego, a partir del 2021 se intentó mantener y fortalecer el diálogo a través de los llamados Consejos de Ministros Descentralizados (CMD). De alguna manera, todos estos son espacios y oportunidades de «baja intensidad», que ratifican la necesidad de darle un rumbo más significativo a la articulación y conducción del proceso.

²⁴ Comité directivo. En representación del gobierno nacional: El o la presidenta del Consejo de Ministros, quien lo preside, y cinco ministros o ministras acreditadas por el o la presidenta del Consejo de Ministros. En representación de los gobiernos regionales: el presidente o presidenta y vicepresidente o vicepresidenta de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). En representación de los gobiernos locales: el presidente o presidenta de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), el presidente o presidenta de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe), y la alcaldesa acreditada por la Red Nacional de Mujeres Autoridades (Renama). Además, participan con voz pero sin voto: el viceministro o viceministra de gobernanza territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, y el presidente o presidenta ejecutiva del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).

²⁵ Lucha contra la anemia en el sur, uso del recurso hídrico, desarrollo turístico en el nororiente, etc.

Fragmentación electoral y sistema de partidos

Que la descentralización fortalecería la tan venida a menos democracia fue otra premisa del proceso. No solo por la oportunidad que le brindaba al sistema político, sino porque se transfería poder a los ciudadanos y ciudadanas, así como a instancias más cercanas de toma de decisiones en torno a la gestión de políticas públicas en los territorios. Las elecciones democráticas e ininterrumpidas no alcanzan para acercarse al logro de esta premisa.

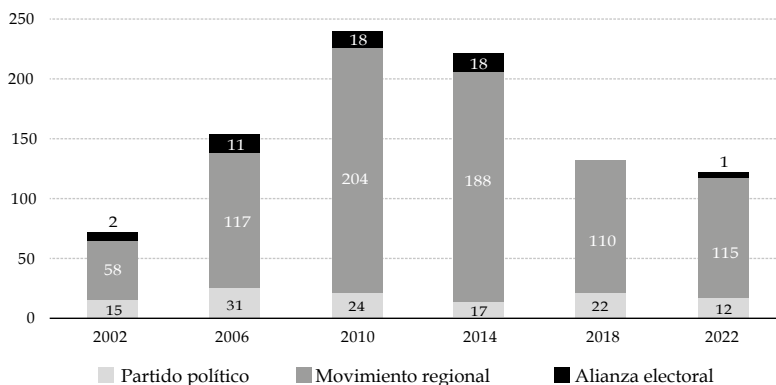
El despliegue y posicionamiento de un nivel medio en el sistema político ha debilitado nuestro sistema democrático. Las organizaciones políticas regionales (movimientos regionales) que lo conforman son «vehículos personalistas»²⁶, incapaces de cumplir adecuadamente con la representación, ni son gestores del bien común, sirviendo muchas veces como marcas o membresías electorales que personajes políticos independientes utilizan para participar en elecciones²⁷. En realidad, no califican si quiera como organizaciones políticas, situación similar a las organizaciones nacionales, pues no tienen vida orgánica en periodos no electorales, teniendo «propietarias/propietarios» como líderes, siendo sospechosas de estar infiltradas por economías informales e ilícitas, sin rendir cuenta a sus «militantes», alquilándose o vendiéndose como membresía, con un nivel de fidelización –por diversas razones– casi en cero, contratando «servicios» para el recojo de firmas para inscribirse y/o para realizar campañas electorales, por lo que existen candidatas/candidatos que, frente a lo que les conviene, postulan a elecciones cambiando regularmente de membresía.

²⁶ Muñoz, Paula. *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia. Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización*. Lima: Universidad del Pacífico, 2014.

²⁷ Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

Pero, pese a todo lo mencionado, los movimientos regionales son los verdaderos protagonistas en las elecciones, tanto por la cantidad de postulaciones como porque ganan mayoritariamente las elecciones regionales y municipales, tal como se puede ver en el gráfico n° 3 y en el gráfico n° 4. Cabe recalcar en este punto que la presencia de los partidos nacionales en las contiendas electorales subnacionales no entusiasma pues el comportamiento de estos es similar al de las organizaciones políticas regionales.

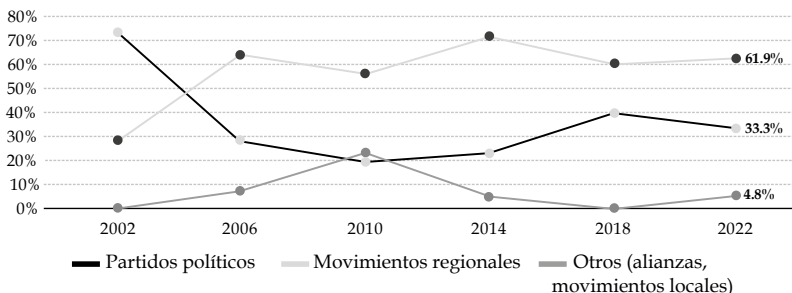
Gráfico n° 3
Partidos políticos, movimientos regionales y alianzas electorales participantes en elecciones regionales y municipales según tipo, 2002-2022



Fuente: Sistema Declara SIJE del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Elaboración: Línea de investigación - Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del JNE.

Gráfico n° 4
Proporción de circunscripciones regionales ganadas según tipo de organización política 2002-2022



Fuente: Observatorio para la gobernabilidad (Infogob) - JNE / Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Actualizado al 18 de octubre del 2022. Elaboración: Equipo de investigación - DNEF/JNE.

La fiscalidad y el financiamiento de los gobiernos subnacionales

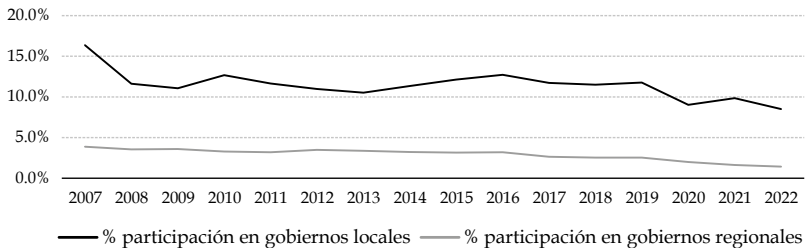
La descentralización fiscal sigue siendo un tema emblemático en el país. Se ha escrito y discutido mucho al respecto, llamando la atención de organismos internacionales, produciendo varios estudios y recomendaciones. Este tema es, sin duda, el que ha mostrado el mayor grado de inercia, salvo algunos cambios.

Lo concreto de este punto es que la dependencia financiera de los gobiernos descentralizados es traumática y que el gestionar mayores recursos es una preocupación central, casi exclusiva y permanente, de los gobiernos subnacionales, tomando mucho tiempo y esfuerzo de las autoridades y funcionarios/funcionarias, llegando incluso a ser una razón del «abandono» de la gestión de las políticas públicas y del desarrollo sostenible de sus territorios.

Lo que recaudan los gobiernos subnacionales, por diversas fuentes, es poco significativo para su financiamiento, lo que los «somete» a la discrecionalidad de las transferencias del gobierno nacional, especialmente a través del Ministerio de Economía y

Finanzas (MEF) y de los recursos determinados (canon, regalías y otros). Esto se refleja en la diferencia entre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de los gobiernos subnacionales²⁸. Los Recursos Directamente Recaudados (RDR) de los gobiernos subnacionales no llegan a ser ni el 2% de su presupuesto, siendo esta cifra un poco mayor en los gobiernos locales, al tener estos como ingresos propios los rendimientos de algunos impuestos, entre los que destaca el impuesto predial. Lo grave es que, desde hace años, la tendencia de los RDR es negativa en ambos casos, tal como se muestra en el gráfico n° 5.

Gráfico n° 5
Participación de los Recursos Directamente Recaudados (RDR) en el presupuesto de los gobiernos regionales y gobiernos locales



Elaboración propia.

Durante los últimos 20 años no se ha logrado revertir esta perversa tendencia, pese a ser un tema que siempre está en la agenda del diálogo intergubernamental, siendo clara la falta de voluntad

²⁸ Las diferencias entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los gobiernos subnacionales en los últimos 15 años es, en promedio, 75%, pero con muchas desigualdades que se esconden en los promedios nacionales.

política en atenderlo²⁹ (quizá porque involucra temas estructurales, como la concentración del poder y la reforma tributaria).

Como resultado del comportamiento económico mundial y de medidas de política económica nacionales, los ingresos fiscales en el país crecieron como nunca. En los últimos 15 años, en valores corrientes, el presupuesto público se incrementó en 233%, mejorando también la participación de los gobiernos subnacionales, aunque, como se ha dicho, sin progresar en materia de autonomía, previsibilidad y transparencia. Siendo meritoria la progresiva implementación del Fondo de Compensación Regional (Foncor) en los próximos años, lo que abre oportunidades para ir mejorando, en tanto se aborde simultáneamente la calidad del gasto.

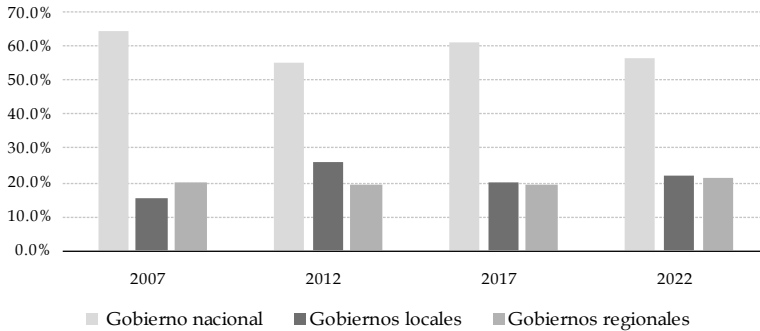
Cuadro n° 2
Evolución del presupuesto público 2007-2022
(nuevos soles corrientes)

Año	Nuevos soles	Incremento
2007	71 317 734 461	233%
2022	237 822 055 719	

Fuente: Consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

²⁹ Reiterada crítica de autoridades regionales y locales en la IV Cumbre Descentralista (junio del 2021).

Gráfico n° 6
Presupuesto Institucional Modificado (PIM).
Participación por nivel de gobierno



Fuente: Consulta amigable del MEF.

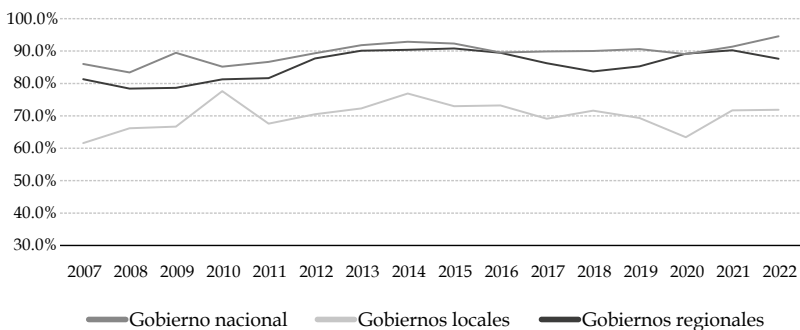
Un aspecto emblemático en la gestión presupuestaria es la eficiencia en la ejecución medida como porcentaje, lo que se usa como argumento para recentralizar y no seguir mejorando la participación y la predictibilidad de los ingresos, ni reducir la dependencia de las transferencias y de la discrecionalidad del nivel central. Así evitan también que los descentralizados asciendan un escalón en ser gobierno, ya que están más cerca de ser administradores. Se responsabiliza a los gobiernos descentralizados por el bajo nivel (porcentaje) de ejecución de sus presupuestos, en particular de inversiones, lo cual no es totalmente cierto ni absoluto. Cabe recalcar que en esta apreciación no se considera a los sistemas administrativos y funcionales del gobierno nacional que no facilitan la fluidez y transparencia de los procesos, paralizando inversiones, así como tampoco en la oportunidad de la disponibilidad de los recursos, aunque esto último ha tenido cierta mejoría.

Se cuestiona, y con creciente intensidad, que sea el porcentaje de ejecución presupuestal el principal indicador de la gestión de los gobiernos descentralizados, lo que está muy relacionado a las contrataciones y adjudicaciones, constituyéndose estas como los

principales escollos, pese a contarse con el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace). No obstante, la ejecución presupuestal está impregnada de crecientes problemas, algunos fuera del alcance de las entidades descentralizadas, especialmente en inversiones, lo que también dificulta mejorarlo, debido a la falta de capacidad para supervisar los proyectos, la calidad de expedientes técnicos y otros argumentos que paralizan y hasta producen el abandono de obras públicas.

Desde el MEF se intenta mejorar la calidad de respuesta, para lo cual se ha creado el Comité de Seguimiento de Inversiones a nivel nacional, instalándose estos también en los gobiernos regionales y en algunas provincias. Pese a ello, subsisten aún estos bajos niveles de ejecución en los tres niveles de gobierno, faltando evaluar todavía su funcionamiento.

Gráfico n° 7
Ejecución por nivel de gobierno, 2007-2022



Elaboración propia.

Como se muestra en el gráfico n° 7, durante los últimos 10 años la situación no ha mejorado. Y en el caso de inversiones, el promedio de ejecución en gobiernos descentralizados bordea el 65% (lo que significa que, en promedio, no se ejecutaron alrededor de S/ 12 000 millones anuales).

Varias razones explican esta situación, destacando la débil capacidad de los gobiernos subnacionales para hacer un íntegro y profesional seguimiento al ciclo y proceso de ejecución de inversiones³⁰. Con el esquema actual, al tercerizarlos, han perdido fuerza y capacidad para intervenir y corregirlos, con lo que no logran garantizar calidad y oportunidad en lo que contratan. Peor aún, es una función para la que no se han preparado, además de perder recursos humanos de calidad y/o de mayor nivel técnico.

Esta «liberalidad» y la ausencia e ineficiencia de controles internos y externos, incluida la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y demás, han contribuido a que la corrupción sea el segundo problema más importante en el país, después de la delincuencia, según la XII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción 2022, realizada por Proética.

Recomendaciones - conclusiones

La importancia de la descentralización para el desarrollo territorial y del país es innegable. Y al margen de que la ciudadanía le haya quitado respaldo, al igual que algunas representaciones políticas, el camino es vigorizar el debate, construir propuestas y corregir esta importante reforma gradualmente.

Un tema que acompaña este proceso es la voluntad y decisión política por corregir y fortalecerlo, lo que involucraría la capacidad de todo nuestro sistema político. Y como no la tiene, será la fuerza ciudadana quien tendrá que hacerlo. Entonces, es tarea de las organizaciones sociales recuperar, reorganizar y reconducir la descentralización. Es el camino más viable, pero complicado, ante esta incertidumbre y panorama poco alentador.

³⁰ Elaboración de bases, perfiles, expedientes técnicos, ejecución y supervisión de obras, recepción y transferencia de obras, entre otros.

En el caso del sistema político, las reformas no están alcanzando para modificar el proceso adecuadamente, siendo la tarea inmediata limpiarlo de la influencia de los intereses de las economías informales e ilegales, y de la corrupción, exigiendo al Ministerio Público y al sistema judicial darle prioridad a los casos que ayuden en este propósito.

Por otro lado, cabe resaltar que, siendo esta una reforma multidimensional, debió ir acompañada de otras reformas estructurales, incluyendo las que cuestionan el modelo en que está organizado y se despliega el Estado, además, por supuesto, de las que están en su ADN. Como esto no se dio, huelgan calificativos de incompleto, paralizado, a medio camino, que no está contribuyendo a los objetivos propuestos, que ha perdido ritmo, justificaciones todas para impulsar políticas recentralistas, etc. Hay que evitar seguir yendo por el costado y pensar seriamente en el diseño e implementación de esas reformas.

En el caso de los recursos humanos necesarios para este proceso, el servicio civil y la gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (Sagrh) deben priorizarse, vigorizarse y ser vinculantes con lo presupuestal, exigiendo que los dos entes rectores de este sector, Servir y MEF³¹, dialoguen y se alineen en esa prioridad, y así desaparecer ese monstruo de dos cabezas, o esta dicotomía, que no está contribuyendo a atender el problema. Igualmente, deben implementarse un conjunto de aspectos que mejoren la capacidad institucional de los tres niveles de gobierno, lo que incluye la revisión del conjunto de sistemas administrativos y funcionales (contrataciones, presupuesto, inversiones, control, etc.), ya que, pese a tener ya varias modificaciones, aún no dan la talla.

³¹ El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) gestiona el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (Airhsp). Esta es una herramienta operativa de gestión en materia de recursos humanos del Estado y su data sirve para las fases de formulación, programación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario.

Por otro lado, no se debe postergar más la corrección del tema de la calidad de las transferencias de competencias y la claridad de la responsabilidad de cada nivel de gobierno, que mejore la provisión de bienes y servicios, optimice recursos, que tenga en cuenta la diversidad de los territorios y de pie a que se rindan cuentas. Se debe, además, afirmar la estrategia de los modelos de provisión de bienes y servicios a los ciudadanos y ciudadanas, lo que requiere de una decisión firme de la alta dirección del gobierno nacional. Todo esto sin olvidar que estos cambios y correcciones deben alinearse a las leyes orgánicas de los tres niveles de gobierno.

En el caso de la descentralización fiscal, esta debe realizarse con la coparticipación de los gobiernos subnacionales, sobre todo en la importante tarea de fiscalizar. Esto se ha complicado y seguirá así en tanto no se concerté y apruebe una reforma tributaria. Se perdió la oportunidad de que la descentralización fiscal sea vinculante con la conformación de regiones, por lo que ahora hay que diseñar alternativas. Las mancomunidades, con arreglos institucionales, podrían ser la estrategia que vaya construyendo camino para operar acciones y políticas de gestión integrada, y en el largo plazo pensar en macrorregiones como unidad administrativa.

En el caso de la fragmentación administrativa y de la creación de nuevas jurisdicciones, se requiere de una campaña nacional en contra de su aumento y de encarar la irresponsabilidad de quienes las alientan, así como de revisar la normatividad sobre ingresos por rentas extractivas en gobiernos descentralizados, tanto por este tema como porque generan brechas e insensibilidad para la reforma tributaria y para la descentralización fiscal.

Cabe recalcar en este punto que la institucionalidad en el país es profundamente débil, lo que factura a favor de la corrupción y de la impunidad, y el proceso descentralista está inmerso en ello. En este sentido, el fortalecimiento del control social amerita atención especial, incluyendo la participación ciudadana y vigilante del accionar, tanto de las autoridades como de las/los encargados de

defender los derechos ciudadanos, y sancionar oportunamente a las/los responsables de la corrupción (Ministerio Público y sistema judicial). Por ello, es necesario realizar agresivas campañas para incidir en que se sancione a las personas responsables de conductas ilegales e informales.

Finalmente, el desarrollo sostenible de los territorios no se basará solo en las actividades primarias, sino en mejorar la productividad y competitividad de los territorios. Eso exige que los gobiernos subnacionales tengan mayor protagonismo en las dinámicas económicas, enfatizando en la innovación y en la transferencia tecnológica, convocando al empresariado y a la academia, tomando como referencia los avances iniciales de las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD).

Para todo lo mencionado, es indispensable poner en marcha seriamente al CCI como conductor del proceso descentralista y como cabeza del sistema de articulación intergubernamental, con presencia, al menos cuatrimestral, en el Consejo de Ministros, así como que continúe desarrollando diversos espacios y oportunidades de articulación intergubernamental.