

Estudio del proceso de descentralización en el Perú

Resumen de conclusiones hecho por **Lampadia**

En este documento hemos seleccionado solo las conclusiones del de la Contraloría del Perú, según lo indicado en el título.





Estudio del proceso de descentralización en el Perú,

desde una perspectiva del control gubernamental





Estudio del proceso de descentralización en el Perú, desde una perspectiva del control gubernamental



Estudio del proceso de descentralización en el Perú,
desde una perspectiva del control gubernamental

© Contraloría General de la República

Calle Camino Carrillo 114,

Jesús María

Lima-Perú

© Apoyo Consultoría

Con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo PNUD

Lima, enero de 2014

Resumen Ejecutivo

EL PERÚ HA VENIDO CRECIENDO SOSTENIDAMENTE A UN RITMO ALTO comparado con el crecimiento de los demás países de la región Latinoamericana. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en los últimos 10 años el país viene manteniendo un crecimiento promedio del PBI per cápita de 5.2%.

Este crecimiento sostenido ha logrado que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) aumente sustancialmente, al pasar de 0.67 en el 2002 a 0.73 en el 2012 según cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asimismo, el Perú ha experimentado una fuerte reducción en la tasa de pobreza nacional equivalente a 29 puntos porcentuales.

No obstante, el crecimiento económico no ha sido equitativo ni uniforme entre las regiones. Aún persisten grandes brechas en cobertura de servicios e infraestructura pública y la pobreza en el ámbito rural continúa siendo alta: es casi el doble que la del ámbito urbano (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012).

A pesar de que el proceso de descentralización ha transferido competencias y funciones y dotado de mayores recursos a los gobiernos sub nacionales quienes han venido gastando más; aún no lo han hecho de manera eficaz y eficiente todos los recursos que les han sido transferidos para cerrar las brechas existentes. Entre el 2005 y el 2012, el presupuesto manejado por los gobiernos regionales ha incrementado en 143%. Asimismo, los gobiernos locales manejaron 183% más presupuesto en el 2012 que en el 2007 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013).

El problema de fondo es que dichas transferencias no ha sido acompañado de todos los recursos, capacidades y controles necesarios para un gasto de calidad, acorde con la diversidad de realidades regionales y locales. Como resultado, el desempeño de los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales ha sido heterogéneo.

Particularmente en el caso de inversión pública, si bien la Dirección General de Política de Inversiones ha venido desarrollando una serie de mecanismos e incentivos para manejar el proceso de descentralización de la inversión de manera gradual y ordenada, aún queda mucho por hacer para mejorar la capacidad y la calidad del gasto en todos los niveles de gobierno. A pesar de que en el 2012 los gobiernos regionales ejecutaron el 76% del PIM, el promedio durante el periodo 2005-2012 no pasa el 60%. Este es el mismo caso de los gobiernos locales entre el 2007-2012. En general, se ha evidenciado que las entidades públicas regionales y locales cuentan con una limitada capacidad de gestión para proveer con eficacia, eficiencia y transparencia los servicios públicos según las necesidades de los ciudadanos.

De acuerdo con la AFIN (2012), la brecha total de infraestructura para el periodo 2012-2021 se estima alrededor de US\$ 87,975 millones, aproximadamente 33% del PBI proyectado para este periodo, por lo que existen importantes retos y oportunidades para mejorar el proceso de descentralización y la calidad del gasto y acelerar el cierre de las brechas y desigualdades entre regiones.

Es a raíz de estos problemas que la Contraloría General de la República decidió realizar un estudio sobre el proceso de descentralización, el cual se enfoca en el análisis cualitativo del proceso sobre la base del mandato normativo. Sus conclusiones y recomendaciones generales se presentan a continuación.

De acuerdo con la Ley de Bases de la Descentralización, el proceso de descentralización se debía realizar por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan que las competencias y recursos se asignen y transfieran al nivel de gobierno que estando más cerca de la gente, cuente con la capacidad efectiva¹ para ejercerlas y lo pueda hacer al menor costo unitario, aprovechando las economías de escala de los modelos centralizados o los beneficios netos de los modelos descentralizados. Este debía ser llevado a cabo conforme a los siguientes principios:

¹ Entendida como las normas, las instituciones, el capital humano, el capital físico, los recursos tecnológicos, las guías y manuales de los procesos optimizados, los sistemas informáticos y de telecomunicaciones, los materiales y los presupuestos necesarios para la adecuada provisión de los bienes y servicios.

- Subsidiariedad: para evitar la duplicidad y superposición de funciones, el nivel de gobierno más cercano a la población debe ejercer la competencia o función, siempre que sea más eficiente que los otros niveles;
- Selectividad y proporcionalidad: se debe tomar en cuenta “la capacidad de gestión efectiva” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002), del gobierno regional o local; la misma que debe ser definida “con criterios técnicos y objetivos” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002);
- Provisión: la transferencia de competencias y funciones debe haber estado acompañada de los recursos humanos, financieros, técnicos, y materiales necesarios para garantizarle al ciudadano el acceso a un determinado nivel de servicios, de manera continua;
- Concurrencia: los tres niveles de gobierno, “en el ejercicio de las competencias compartidas” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002), deben buscar las mejores estrategias de trabajo conjunto, o la mejor manera de dividirse el trabajo, a fin de aprovechar las economías de escala y las externalidades positivas de la presencia de cada nivel de gobierno en un determinado territorio. Todo ello con el fin que a la gente le lleguen los servicios públicos en la oportunidad que ella los demanda y con la mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Asimismo, el proceso de descentralización requiere de un arreglo institucional adecuado para implementarlo de manera gradual. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo define el rol rector de los ministerios que cuentan con el instrumento de los sistemas funcionales y establece el rol rector de los sistemas administrativos con el propósito de que el Estado funcione como un todo coherente y articulado.

No obstante, el proceso de descentralización no se realizó tal como lo determinaba la ley; no se utilizó la combinación adecuada de los principios establecidos en la Ley de Bases de Descentralización. Por el contrario, fue un proceso acelerado y a pesar de los distintos esfuerzos, el Estado no ha sido capaz de delimitar las competencias y distribuir funciones de las entidades públicas para una eficiente gestión de los distintos niveles de gobierno. Asimismo, el sistema de acreditación fue más un formalismo que un mecanismo eficiente donde se identificaran de manera adecuada las verdaderas brechas de capacidad que existían en las regiones y municipios. Sumado a ello, los ministerios no desarrollaron un plan integral de fortalecimiento de capacidades; este se entendió sólo como un plan de capacitación que no ha sido permanente. Como consecuencia, los gobiernos sub nacionales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias sin los recursos necesarios ni las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios.

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo, a través de los ministerios sectoriales, sus organismos autónomos, sus sistemas funcionales, los sistemas administrativos, y la Presidencia del Consejo de Ministros mediante la Secretaría de Descentralización (antes el Consejo Nacional de Descentralización) no ha logrado organizarse de manera coherente. El arreglo institucional para impulsar la descentralización se debilitó, aún más de lo que estaba, cuando se disolvió el Consejo Nacional de Descentralización y se creó la Secretaría de Descentralización, la misma que carece de autonomía técnico-administrativa, política y económica.

Uno de los principales problemas de fondo en el proceso de descentralización ha sido la falta de liderazgo y fiscalización de los entes rectores tanto en los temas funcionales o sustantivos de línea, como en los temas administrativos. Estos entes dictan normas que han sido elaboradas en Lima, sin un diagnóstico de lo que pasa en el interior del país y sin previa consulta pública. Además, los procesos no han sido diseñados con el fin de fortalecer las cadenas de valor, ya que los sistemas administrativos, que son perfectos en sí mismos, no están articulados de una manera comprensiva y eficiente al servicio de los eslabones funcionales de estas. En consecuencia, sus objetivos no conversan con los planes estratégicos. Sumado a ello, se debe

destacar el hecho de que en el Perú no existe un sistema de indicadores de seguimiento, evaluación y control que permita medir de manera simple el desempeño de las entidades y sus funcionarios en relación con el avance de la modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano

Ante ello, resulta necesario revisar todo el proceso de rectoría del gobierno nacional y el sistema de monitoreo y evaluación y gestión de conocimiento a fin de que las competencias y funciones transferidas cumplan con los principios establecidos por ley. Es decir, que el nivel de gobierno al que le hayan sido transferidas sea el que más cerca esté de la población, que cuente con capacidad efectiva² y que pueda proveer los bienes y servicios públicos al menor costo unitario.

Para ello, se debe seguir la metodología de Presupuesto por Resultados que consiste en identificar cadenas de valor. Un claro ejemplo de cómo funciona una cadena de valor es el del servicio de *vacunación*. El Ministerio de Salud es la entidad que determina las especificaciones generales de la vacuna a adquirir y administra la compra y distribución es esta, aprovechando las economías de escala. Por su parte, los gobiernos regionales formulan las solicitudes de compra y son los encargados de vacunar a los niños o adultos en su jurisdicción, pero siguiendo los protocolos médicos aprobados por el sector.

Una vez identificadas las cadenas de valor, se podrá determinar el grado de capacidad efectiva que cada una de las entidades requiere para hacerse cargo de la provisión de los bienes y servicios transferidos. Los recursos presupuestales deben ser asignados no en función de los requerimientos inerciales o históricos de las instituciones, sino en base a los productos y resultados que los ciudadanos esperan recibir para atender sus demandas insatisfechas. Dado que los recursos, siempre escasos, son insuficientes para cubrir las necesidades a atender, que son infinitas, la priorización en

² Entendida como las normas, las instituciones, el capital humano, el capital físico, los recursos tecnológicos, las guías y manuales de los procesos optimizados, los sistemas informáticos y de telecomunicaciones, los materiales y los presupuestos necesarios para la adecuada provisión de los bienes y servicios.

base al mayor bienestar logrado por sol gastado (valor por dinero) y la transparencia en la rendición de cuentas son sumamente importantes en los procesos de asignación, gestión y evaluación de los recursos.

Considerando el carácter *unitario y descentralizado* del Estado peruano establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, resulta indispensable identificar y reforzar las capacidades de los gobiernos sub nacionales, cuando sea necesario.

El carácter unitario hace indispensable que se realice un procedimiento de determinación de la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos sub nacionales con la finalidad de identificar las brechas y los niveles de heterogeneidad en la aptitud de las regiones y municipios, y de ser necesario, asumir la temporalmente la gestión de las competencias transferidas en aquellas entidades que no estuvieren en condiciones de ejercerlas, mientras se desarrollan las capacidades *in situ* a través de un Programa Integral de Desarrollo de Capacidades. Para ello, la Secretaría de Descentralización, o la entidad que haga sus veces, deberá coordinar con los ministerios u organismos del gobierno nacional. También resulta recomendable la creación de organismos técnicos especializados, como el caso del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que ha creado el Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) para resolver la problemática que enfrentaban las empresas prestadoras (EPS) de las diferentes jurisdicciones del país.

De otro lado, el carácter *descentralizado* determina que debería transferirse todas las competencias, acompañadas de los recursos y de un programa de desarrollo de capacidades, a aquellos gobiernos regionales o locales que demuestren contar con capacidad de gestión efectiva. La estrategia, además, no deberá orientarse a centralizar lo transferido sin distinguir las diferencias de capacidad de las entidades públicas, en los tres niveles de gobierno.

Para cumplir con el principio de *conurrencia*, se pueden probar estrategias similares a la adoptada por Alemania, que ha consistido en la creación de distintas categorías de municipios, entre el Estado Federal y el nivel muni-

cipal, encargadas temporalmente de ejercer aquellas funciones que aún no pueden ser adoptadas por un nivel inferior debido a limitaciones en las capacidades y a problemas de escala que no permitan acceder al menor costo unitario. En el caso peruano, se podría trabajar con las mancomunidades o las Juntas de Coordinación Interregional como instrumentos para buscar espacios con economías a escala. Esto sería aplicable para proyectos de electrificación, redes de comunicación, caminos departamentales y vecinales, en los que se puede trabajar con Asociaciones Público Privadas a fin de asegurar una mayor eficiencia del uso de recursos públicos.

Para llevar a cabo todo lo anterior, es de suma importancia que se fortalezca la capacidad rectora del gobierno nacional y que se replantee el arreglo institucional. Se deben formular los mecanismos e incentivos que armonicen los objetivos, intereses y conductas de todos los actores relevantes en el proceso. Asimismo, el Estado peruano afronta el desafío de diseñar un arreglo institucional y organizacional que permita mejorar el *governance* del proceso de descentralización, pero como parte de y en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. No es posible concebir un Estado al servicio del ciudadano, que brinde la mayor satisfacción por sol gastado y que por ende se oriente a resultados, si no está descentralizado.

En este sentido, es recomendable fusionar la Secretaría de Gestión Pública con la Secretaría de Descentralización y transformarlas en un organismo autónomo como lo era el Consejo Nacional de Descentralización. Esta nueva entidad sería el organismo rector del sistema administrativo de modernización y descentralización del Estado, y se recomienda que esté adscrito al Viceministerio de Economía y Finanzas, al cual también deberían ser transferidos SERVIR y ONGEI. Esto permitiría lograr un trabajo de equipo con liderazgo claro y que todos los ministerios con competencias compartidas, empleando todos los mecanismos e incentivos que los actuales o futuros sistemas funcionales, así como todos los sistemas administrativos bajo el liderazgo y la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas, conduzcan y lideren el proceso de modernización y descentralización del Estado.

Por su parte, cada ministerio, sistema funcional y sistema administrativo deberá elaborar los documentos de política que necesite para conducir el proceso de descentralización de las cadenas funcionales y administrativas de su sector específico. Los rectores funcionales y los administrativos deberán ir flexibilizando o ajustando sus reglas de juego y sus mecanismos e incentivos de fiscalización y control a fin de lograr un nuevo equilibrio entre el control central que exige el funcionamiento del Estado unitario y la autonomía que necesitan las regiones y municipios para proveer, de manera descentralizada y orientada a resultados, los bienes y servicios que la ciudadanía demanda. De ese modo, toda la gestión del Estado, en los tres niveles de gobierno, podrá adaptarse a las distintas realidades del territorio y a las reales capacidades de las entidades públicas en todo el Perú. Se requiere construir una visión compartida del rumbo y del proceso de cambio entre todos los actores clave quienes se constituirían en los líderes del cambio.

Adicionalmente, el Estado peruano afronta el desafío de establecer un sistema de seguimiento y evaluación que debería convertirse en su *Wikipedia*. Es decir, una plataforma web, única para todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, de acceso al público general, desarrollada de manera colaborativa por los actores relevantes en el proceso de modernización y descentralización del Estado. Dicha plataforma de gestión del conocimiento para la mejora continua del Estado peruano sería consultada por el 90% de las personas que acceden, un 9 % de estas contribuiría redactando o introduciendo los contenidos y un 1% la administraría (los rectores funcionales y los de los sistemas administrativos). Esta plataforma debería integrar manuales, protocolos, mejores y peores prácticas y consultas frecuentes, para que el conocimiento sea aprovechado por los funcionarios.

Para lograr tener un Estado moderno y descentralizado al servicio del ciudadano, es necesario adaptar las normas a las realidades heterogéneas. La Contraloría General de la República cumple un rol fundamental en este aspecto debido a que resulta ser la entidad idónea para velar por la mejora continua de la normatividad de los sistemas administrativos a fin de encontrar el equilibrio entre autonomía y control en la gestión pública. Así, se recomienda que promueva la constitución de un comité técnico de articulación y mejora continua de la normatividad de los sistemas administrativos

que asegure la implementación de un proceso de formulación de normas que sea participativo y que incorpore estudios de campo. Este comité deberá estar conformado por todos los entes rectores de los sistemas administrativos y deberá ser liderado por la Secretaría de Gestión Pública. El comité técnico se deberá de encargar de la elaboración de manuales y guías que expliquen la normatividad de los sistemas administrativos en formato amigable; acompañados de una plataforma de preguntas frecuentes. Como resultado, se garantizarán normas de los sistemas administrativos claras y mejor articuladas entre sí para asegurar el funcionamiento eficaz y eficiente de la cadena de valor y que en consecuencia permitan que las entidades públicas brinden más y mejores servicios al ciudadano.

Asimismo, el arreglo institucional del Estado debe asegurar el equilibrio entre la autonomía y control del accionar público. Si bien se le ha dotado de autonomía a los gobiernos regionales y locales en el marco de su jurisdicción, esta se encuentra enmarcada en las políticas nacionales. La Ley de Bases de Descentralización establece que los gobiernos regionales y locales, así como el gobierno nacional, *“están sujetos al control y supervisión permanente de la Contraloría General de la República en el marco del Sistema de Control”*. La Contraloría de la República se ha estructurado de manera desconcentrada con la finalidad de acercar el control a los ámbitos sub nacionales, pero viene enfrentando limitaciones para desarrollar las capacidades de los órganos de control institucional (OCI) ya que estos dependen de cada institución. Ante ello, la Contraloría ha iniciado un proceso de modernización que parte de la adscripción de las OCI, el mismo viene desarrollándose lentamente debido a restricciones presupuestales.

Contenido



Capítulo 1: Antecedentes

29

1.1. El proceso de regionalización de 1989	29
1.2. La intervención de los gobiernos regionales	34
1.3. La Ley Marco de Descentralización de 1998	35
1.4. La organización y funciones de los CTAR	36
1.5. La superposición de funciones en el ámbito territorial	38
1.6. El Sistema Nacional de Inversión Pública	39
1.7. El contexto que dio lugar a la reforma	40
1.8. Conclusiones específicas	48



Capítulo 2: Actual Proceso de Descentralización

51

2.1 Marco Normativo	51
2.1.1. Ley de Reforma Constitucional, Ley N° 27680	52
2.1.2. Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683	55
2.1.3. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783	55
2.1.4. Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795 ..	58
2.1.5. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867	58
2.1.6. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972	59
2.1.7. Otras leyes entre 2003-2004	60
2.1.8. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158	61
2.2 Diseño del Proceso	63
2.2.1. Reforma institucional para la gestión descentralizada	65
2.2.2. Conducción del proceso, articulación y coordinación para la gestión descentralizada	71
2.2.3 Fortalecimiento de capacidades	75
2.2.4. Descentralización fiscal	75
2.2.5. Regionalización y ordenamiento territorial	79
2.2.6. Democracia representativa y participación ciudadana	80
2.2.7. Descentralización económica	80
2.2.8. Descentralización y control gubernamental	82
2.2.9. El modelo resultante	82
2.3 Actores involucrados en el diseño	92
2.4 Conclusiones específicas	96



Capítulo 3: El Marco de Análisis	99
3.1. El concepto de descentralización	99
3.2. El Estado moderno	100
3.3. Desarrollo y medición de capacidades	105
3.3.1. El concepto de desarrollo de capacidades	105
3.3.2. Medición de las capacidades	105
3.4. Regionalización	109
3.5. Descentralización fiscal	112
3.6. Democracia representativa y participación ciudadana	121
3.7. La experiencia internacional en descentralización	123
3.7.1. Estructura de organización de los estados analizados	125
3.7.2. Análisis comparativo	136
3.7.3. Lecciones de los casos analizados	157
3.8. Conclusiones específicas	173



Capítulo 4: Análisis y Resultados del Proceso de Descentralización	179
4.1 Metodología del análisis	179
4.2 Reforma institucional para una gestión descentralizada	180
4.2.1. Distribución inicial de competencias y funciones	181
4.2.2. Transferencia de programas y proyectos sociales	182
4.2.3. Transferencia de competencias sectoriales	183
4.2.4. Direcciones regionales	188
4.2.5. Reforma institucional de los gobiernos regionales	189
4.2.6. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	192
4.2.7. Estrategias alternativas	200
4.2.8. Seguimiento y evaluación de las transferencias	201
4.2.9. Conclusiones específicas	203
4.3 Conducción del proceso, articulación y coordinación para la gestión descentralizada	206
4.3.1. Consejo Nacional de Descentralización	206

4.3.2. Secretaría de Descentralización	207
4.3.3. Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL)	208
4.3.4. Organizaciones representativas de los gobiernos descentralizados	209
4.3.5. Consejo de Coordinación Intergubernamental	211
4.3.6. Comisiones Intergubernamentales	212
4.3.7. Rectoría, políticas públicas y planes estratégicos	213
4.3.8. Conclusiones específicas	221
4.4 Fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada	222
4.4.1 El fortalecimiento de capacidades durante el proceso de descentralización	222
4.4.2 La problemática vigente en torno al desarrollo de capacidades	234
4.4.3. Conclusiones específicas	243
4.5 Financiamiento para la gestión descentralizada y descentralización fiscal	244
4.5.1. Esquema implementado en el Perú	245
4.5.2. Evolución y estructura actual del presupuesto sub nacional	247
4.5.3. Fortalezas y debilidades de la descentralización fiscal en el Perú	257
4.5.4. Conclusiones específicas	272
4.6 Regionalización y ordenamiento territorial	274
4.6.1. Regionalización	274
4.6.2. Demarcación y Organización Territorial	284
4.6.3. Conclusiones específicas	285
4.7 Democracia representativa y participación ciudadana	286
4.7.1. Democracia representativa	286
4.7.2. Democracia participativa	292
4.7.3. Democracia directa	300
4.7.4. Conclusiones específicas	302
4.8 Inversión Descentralizada	304
4.8.1. Evolución de la Inversión Pública	306
4.8.2. Las brechas infraestructurales en el Perú	308
4.8.3. Limitaciones del Estado para cerrar las brechas de infraestructura	319



4.8.4. Conclusiones específicas	331
4.9 Avances en el logro de resultados y metas propuestas	333
4.9.1. Nivel Político	333
4.9.2. Nivel Económico	335
4.9.3. Nivel Administrativo	344
4.9.4. Nivel Social	348
4.10 Estudios de Casos	352
4.10.1. Educación	352
4.10.2. Salud	366



Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones	385
6.1 Recomendaciones específicas	385
6.2 Conclusiones y recomendaciones generales	402



Glosario De Términos	417
Referencias	420



Capítulo 1: Antecedentes

1.8. Conclusiones específicas

- El proceso de regionalización emprendido el año 1989 se basó en un modelo en el que los ministerios debían ser instancias dedicadas a la formulación de planes, a la coordinación y a la supervisión, mientras que los niveles sub nacionales se encargaban de la ejecución.
- Las regiones fueron diseñadas sin un debate previo, sin tener en cuenta la fuerte identidad departamental de la población. En consecuencia, la nueva demarcación territorial establecida no contaba con la aprobación de la población.
- El diseño de los gobiernos regionales dio lugar a que estos fueran administrados mayoritariamente por fuerzas opositoras al siguiente gobierno, las que obstaculizaron la aplicación de las medidas de ajuste económico impostergables y pretendían utilizar el poder regional para prolongar un modelo económico agotado.
- La experiencia terminó con la intervención de los gobiernos regionales luego del 5 de abril de 1992, donde el Estado se re-centralizó desordenadamente: los CTAR funcionaron en la práctica sin definición legal y se dedicaban principalmente a la ejecución de inversiones. La asignación de funciones en el campo de las inversiones coexistían con las municipalidades y numerosos organismos públicos dependientes de otros ministerios. Al no existir una definición legal ordenadora de las competencias, ni tampoco un sistema de priorización, todo se resolvía con la *coordinación*.
- Presupuestalmente, los CTAR mantenían la titularidad de los recursos de las direcciones regionales sectoriales, pero su margen de intervención sobre la gestión de estas instancias era limitado. Las direcciones

regionales eran un híbrido: no eran ni organismos desconcentrados de los ministerios ni tampoco organismos descentralizados.

- En 1998, la Ley Marco de Descentralización pretendió ordenar estas instituciones y trazar el camino hacia una descentralización gradual, pero esta norma no se llegó a implementar.
- Una iniciativa ordenadora que sí se concretó fue la introducción desde el Ministerio de Economía y Finanzas del Sistema Nacional de Inversión Pública en julio del 2000, con el fin de organizar y priorizar el gasto público en inversiones.



Capítulo 2: Actual Proceso de Descentralización

2.4 Conclusiones específicas

- Con la aprobación del marco legal se dio inicio al proceso de descentralización. Durante el año 2002, el Congreso aprobó el marco normativo que estableció las definiciones básicas y las grandes líneas de diseño del proceso. Otras leyes aprobadas durante los años 2003 y 2004 ajustaron y complementaron el diseño inicial, y solo en el año 2007 se completó el marco normativo con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- En el diseño inicial se hizo énfasis en la gradualidad, el fortalecimiento de capacidades y la prudencia fiscal. La transferencia de funciones debía ejecutarse de manera ordenada y por etapas. En una primera etapa, luego de constituidos los gobiernos regionales sobre los departamentos existentes, éstos debían asumir las funciones de los CTAR. En una segunda etapa, se debía promocionar la creación de regiones más amplias mediante la integración de departamentos, previa aprobación por referéndum. En una tercera etapa debían iniciarse las transferencias de funciones desde el nivel central hacia los gobiernos regionales, según los Planes Anuales de Transferencias y previa capacitación, certificación y acreditación de los recipientes. Las primeras funciones en ser transferidas serían las relacionadas a la regulación de actividades productivas y solo en una cuarta etapa se transferirían las funciones en materia de Salud y Educación. En materia fiscal, la transferencia de la potestad tributaria se condicionó a la conformación de regiones aprobadas por referéndum.
- Aunque el diseño del proceso no partió de un estudio conceptual, *a posteriori* es posible reconstruir el modelo implícito que orientó la legislación, que se desarrolló sobre tres piezas fundamentales: i) la inmediata constitución gobiernos regionales con autonomía política sobre los existentes departamentos, puesto que los actores políticos consideraron que la elección de autoridades regionales era imprescindible para asegurar que el proceso fuera irrevocable; ii) la transferencia progresiva y ordenada de funciones; y, iii) la promoción de mecanismos de participación ciudadana. La pieza ausente del modelo fue el rol que correspondía al Poder Ejecutivo, cuya organización y funciones no se regularon hasta el año 2007.



Capítulo 3: El Marco de Análisis

3.8. Conclusiones específicas

- **Transferencia de funciones**

La descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para que el Estado se acerque al ciudadano y atienda de manera eficiente y oportuna sus demandas. Para ello, el Estado realiza, primero, la optimización y sistematización de las cadenas de valor de cada una de las competencias, funciones y responsabilidades ejercidas hasta ese momento por los ministerios y entidades públicas.

Con esa información, el Estado determina cuál es el nivel de gobierno que se encuentra más cerca de la población y que por ende, enfrenta menores costos de transacción para asumir cada una de las competen-

cias y funciones. Sin embargo, ello lo realiza considerando los beneficios de las economías a escala.

A continuación, el Estado identifica, de manera técnica y objetiva, el grado de capacidad efectiva de cada una de las entidades de los diferentes niveles de gobierno para hacerse cargo de la provisión de los bienes, servicios, regulación, o trámites, que les serán transferidos.

Una vez determinada la capacidad de gestión efectiva, el Estado procede a transferir, de manera ordenada y gradual, las competencias, funciones y recursos hacia los gobiernos sub nacionales conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de estas. Aquellas entidades sub nacionales que demuestren contar con la capacidad de gestión efectiva, se les transfiere todas las competencias, acompañadas de los recursos y de un programa de desarrollo de capacidades.

Para aquellas entidades que demuestren lo contrario, se pueden probar estrategias similares a la adoptada por Alemania, que ha consistido en la creación de distintas categorías de municipios, entre el Estado Federal y el nivel municipal, encargadas temporalmente de ejercer aquellas funciones que aún no pueden ser adoptadas por un nivel inferior debido a limitaciones en las capacidades y a problemas de escala que no permitan acceder al menor costo unitario. El Gobierno Central *hace y enseña a hacer; los niveles sub nacionales aprenden a hacer haciendo*.

- **Arreglo institucional**

La descentralización es un proceso técnico y político complejo que requiere de un arreglo institucional adecuado para implementarlo de manera gradual y convertirlo en *permanente, obligatorio, vinculante, continuo, irreversible, integral y democrático*. Construir un Estado unitario y descentralizado supone que cada una de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno funcione de manera independiente, con los grados de autonomía que establecen las normas que regulan sus competencias; pero su accionar se mantiene enmarcado en las políticas nacionales determinadas por los entes rectores del gobierno central.

El proceso de descentralización es parte de una reforma mayor; la modernización del Estado. El Estado moderno es aquel que orienta su gestión al servicio de los ciudadanos y que es capaz de establecer políticas articuladas en los distintos niveles de gobierno y entre los diferentes sectores a partir del establecimiento de mecanismos e incentivos. El establecimiento de la rectoría de los Sistemas Funcionales y los Sistemas Administrativos lleva a que el Estado funcione como un todo coherente y articulado con el fin de servir mejor al ciudadano, brindándole un nivel de satisfacción mayor al que este obtendría si cada entidad lo atendiera de manera individual y de forma desarticulada.

Durante el proceso de descentralización, los rectores funcionales y los administrativos van flexibilizando o ajustando sus reglas de juego y sus mecanismos e incentivos de fiscalización y control a fin de lograr un nuevo equilibrio entre el control central que exige el funcionamiento del Estado unitario y la autonomía que necesitan las regiones y municipios para proveer, de manera descentralizada y orientada a resultados, los bienes y servicios que la ciudadanía demanda. De ese modo, toda la gestión del Estado, en los tres niveles de gobierno, se adapta a las distintas realidades del territorio y a las reales capacidades de las entidades públicas.

Adicionalmente, un Estado moderno es aquel que cuenta con un sistema integral de seguimiento y evaluación que le permita retroalimentar sus intervenciones con el fin de mejorar su eficiencia y eficacia en la atención a la población.

- **Descentralización fiscal**

El proceso de transferencia de la responsabilidad fiscal debe ser un proceso gradual, ya que mal ejecutado o apresurado podría generar más deméritos que méritos. Los países en vías de desarrollo deben contar con políticas fiscales unificadoras durante el proceso descentralizador. Un mayor grado de control por parte del Gobierno Nacional: (i) asegura la estabilidad macroeconómica; (ii) controla los desbalances verticales y horizontales; y (iii) fija estándares para la provisión de servicios. Asimismo,

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ES PARTE DE UNA REFORMA MAYOR; LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. EL ESTADO MODERNO ES AQUEL QUE ORIENTA SU GESTIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y QUE ES CAPAZ DE ESTABLECER POLÍTICAS ARTICULADAS EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO Y ENTRE LOS DIFERENTES SECTORES A PARTIR DEL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS E INCENTIVOS.

mo, el Gobierno Nacional debe ser el encargado de medir los recursos necesarios siguiendo un enfoque en resultados a fin de establecer disciplina fiscal, mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos, y mejorar la calidad del gasto.

- **Democracia representativa y participación ciudadana**

En un Estado descentralizado, moderno y democrático existen mecanismos de representación sólidos que establezcan una adecuada división de poderes (*governance*) para que se entiendan las demandas de los ciudadanos y se satisfagan al mayor valor posible por cada unidad monetaria invertida (*responsiveness*). Así, toda autoridad elegida debe entender que el ciudadano es su cliente y que fue elegido de manera democrática para hacerse cargo de los servicios públicos, por lo que debe rendir cuentas de manera documentada de sus actos (*accountability*).

De manera complementaria, la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles de la gestión pública facilita la existencia de pesos y contrapesos en el poder político, económico y administrativo. El control ciudadano, a través de espacios de concertación y diálogo, garantiza que los poderes políticos hagan sus mejores esfuerzos por lograr concordancia entre lo que se planea ejecutar y los intereses reales y necesidades de los ciudadanos.



Capítulo 4: Análisis y Resultados del Proceso de Descentralización

4.2.9. Conclusiones específicas

A. Transferencia de competencias y funciones: La descentralización no ha sido llevada a cabo según lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Bases de la Descentralización, el cual determinaba que el proceso debería haber sido 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 (Ley de Bases de la Descentralización, 2002).

A pesar de los distintos esfuerzos, el Estado no ha sido capaz de delimitar las competencias y distribuir funciones de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno de manera clara. El proceso de elaboración de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones sectoriales está incompleto. Se hizo básicamente tomando en cuenta lo que dicen las normas y no en base a un estudio detallado de las distintas cadenas de valor de la provisión de bienes y servicios que el Estado brinda al ciudadano.

Asimismo, no se utilizó la combinación adecuada de los criterios establecidos en la Ley de Bases de Descentralización. Esta ley indicaba que se debía transferir las competencias y funciones al nivel de gobierno que está más cerca de la gente (subsidiariedad), siempre que lo pueda proveer a un costo unitario razonable (conurrencia) y siempre que tenga la capacidad de gestión efectiva. Solo al que cumple con estas tres condiciones, se le transfieren las competencias con los recursos humanos, logísticos y presupuestales (provisión). Al que no cuenta con la capacidad, se le establece un plan de desarrollo de capacidades.

B. El rol rector: Para poder conformar el Estado unitario y descentralizado que manda la Constitución y las leyes, además de transferir las competencias y funciones, los distintos ministerios, en el ejercicio de su rol rector, debieron establecer políticas nacionales y sectoriales de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los tres niveles de gobierno a fin de que el gobierno funcionen como un todo coherente, ordenado y sinérgico. Además, debieron fiscalizar su efectivo cumplimiento.

Un ejemplo acerca de la falta de coordinación entre sistemas administrativos lo brindó el Presidente Regional de la Libertad, José Murgia: *“En obras solía contratar al personal obrero por administración directa, pero este año en una obra concreta me dijeron que ya no podía por un tema presupuestal. Así que me fui a hablar con los de Presupuesto y me dijeron que era un tema del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Así que me fui a hablar con los de contabilidad. Estos me explicaron la lógica normativa y que la razón fundamental era que la contratación de obreros debía ser hecha bajo la 1 (planilla) y yo tenía la 3 (servicios); por lo que no era problema de Contabilidad sino de Tesorería. La Norma había sido impuesta por la Oficina de Tesorería ya que yo no puedo girar el dinero para pagar la partida del pago de obreros contratados por administración directa”*⁵³. Este es un claro ejemplo de falta de coordinación entre tres sistemas (Presupuesto, Contabilidad y Tesorería) que se encuentran dentro del mismo Vice ministerio de Hacienda.

Un factor importante que limita la articulación en el Estado peruano es que el diseño de las políticas públicas carece de un diagnóstico comprehensivo de costo-beneficio e impacto. Ello genera que las intervenciones del Estado queden muchas veces incompletas y que no se provean bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades de la población y aseguren el desarrollo integral del país. Por otro lado, no existe un consenso intrasectorial e intergubernamental para que los distintos grupos de interés se sientan comprometidos con el proceso de reforma. En este sentido, los gobiernos sub nacionales reclaman que éstas son elaboradas desde Lima y en gabinete, y que no recogen las diferentes realidades territoriales de la nación, llevando a establecer políticas sectoriales homogéneas para realidad heterogéneas⁵⁴.

Además, existe una fuerte desarticulación entre las Políticas Públicas Nacionales, Sectoriales, Regionales y Locales que se expresan a través de los Planes

⁵³ Exposición de José Murgia, Presidente Regional de la Libertad, en el Primer Taller Descentralizado de Políticas de Modernización en Chiclayo (17 y 18 de mayo del 2012).

⁵⁴ Recogido en el Taller Regional en Arequipa (17 de abril del 2013), Taller Regional en La Libertad (23 de abril del 2013), Taller Local en Tarapoto (26 de abril del 2013), Taller Local en Cusco (6 de mayo del 2013), Taller Regional en Lima (9 de mayo del 2013), Taller Local en Lima (10 de mayo del 2013) y el Taller en Lima con funcionarios de la Contraloría General de la República (18 de julio del 2013).

COMO CONSECUENCIA DE LA AUSENCIA DE UN SISTEMA ADECUADO DE PLANIFICACIÓN, LAS ENTIDADES PÚBLICAS NO CUENTAN CON UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN CON TABLEROS DE INDICADORES QUE FACILITEN EL MONITOREO DEL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS Y METAS EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO.

de Desarrollo Concertado (PDC), con el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo (POI), el Programa Multianual de Inversiones y el Presupuesto. No existe relación entre los objetivos y las acciones y metas de dichos planes. No se asegura que, por ejemplo, los objetivos establecidos en el Plan Estratégico Institucional se consideren en el Plan Operativo para asegurar que se alcancen los resultados deseados. La desarticulación existente se debe en parte a que *“no asegura el alineamiento entre las políticas públicas nacionales y sectoriales con las territoriales de responsabilidad”* (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2012).

Esto último, a su vez, se debe a que no existe un sistema eficiente de planeamiento que se articule con el sistema de presupuesto público. La acción del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) dentro del proceso de planificación estratégica es limitada, poco efectiva y existe una gran falta de liderazgo. CEPLAN no tiene capacidad para establecer efectivamente las políticas u objetivos prioritarios del Gobierno. *“Se han identificado problemas en la definición de objetivos –no necesariamente recogen demandas de la población y las brechas que se pretenden cubrir no se estiman adecuadamente- (...) Además, no siempre la asignación de los recursos responde a una definición clara de las prioridades del país y a una objetiva determinación de metas de productos o servicios que cada entidad debe ofrecer, así como de sus respectivos costos. Ello hace que en el nivel operativo no necesariamente exista coherencia entre los insumos que van a ser adquiridos y los servicios que serán provistos con ellos, con lo cual los presupuestos no siempre se dirigen a cerrar las brechas o déficits existentes de infraestructura y servicios públicos, ni responden a las prioridades*

4.3.8. Conclusiones específicas

A. Articulación gubernamental: Las entidades públicas actúan de manera desarticulada como si fueran compartimientos “estancos”. Esto se debe a que, por un lado, los ministerios todavía tienen políticas sectoriales que les falta articular con las políticas territoriales, en conjunto con las regiones. Por otro lado, las regiones no cuentan con mecanismos adecuados para hacer un planeamiento concertado con los municipios de las necesidades de desarrollo y el cálculo de las brechas en su jurisdicción, que calce con una asignación concertada de recursos y un programa multianual de inversiones a nivel regionales. Las entidades públicas se miran a sí mismas y no se articulan con las demás entidades públicas, lo que genera que no trabajen por el fin último de brindarle mayor bienestar por sol gastado al ciudadano (valor por dinero).

B. Conducción articulada del proceso: La conducción del proceso se debilitó aún más de lo que estaba cuando se disolvió el Consejo Nacional de Descentralización y se creó la Secretaría de Descentralización. Esta última tiene limitada su capacidad de liderazgo del proceso de descentralización ya que depende técnica y administrativamente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por ende, no cuenta con todas las capacidades legales e institucionales, humanas, logísticas y presupuestales para ejercer el liderazgo que el proceso demanda. En el liderazgo del proceso han debido estar involucrados todos los sectores de manera articulada por la Secretaría de Descentralización, pero ello no sucedió. Adicionalmente, el proceso de descentralización se ha conducido de manera separada al proceso de modernización, siendo ello una concepción errónea debido a que ambos procesos son parte de una misma reforma.

C. Mecanismos de diálogo y coordinación para un liderazgo participativo: El espacio de participación de regiones y municipios en el proceso de implementación de la descentralización desapareció con la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización y no fue reemplazado. No se han establecido mecanismos para que las políticas nacionales recojan las realidades heterogéneas del Perú. Al no debatir públicamente las políticas,

no se le brinda voz a los gobiernos sub nacionales. El marco legal establece diversos mecanismos de coordinación entre los sectores y los tres niveles de gobierno; sin embargo, la mayoría de estos muestran limitaciones en el diseño legal o en el sistema de mecanismos e incentivos y por lo tanto, no llegan a ser implementados o en la práctica, resultan poco eficaces para conseguir una efectiva participación de los tres niveles de gobierno. Como reacción a lo anterior, resulta destacable el esfuerzo de las regiones para la creación de la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales. No obstante, el marco legal no promueve su fortalecimiento ni les brinda espacios claros para la participación en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

4.4.3. Conclusiones específicas

A. Las competencias y funciones a ser transferidas no fueron evaluadas ni costeadas, por lo que se dio la transferencia sin considerar la idoneidad del diseño de dichas competencias y funciones, la necesidad que representaban y el costo que significaría para los gobiernos subnacionales asumirlas.

B. La transferencia de competencias y funciones no se dio sobre la base de una certificación de capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales efectiva. Por ello, gran parte de los gobiernos subnacionales cuentan con responsabilidades que no pueden implementar eficientemente.

C. Las actividades en el marco del desarrollo de capacidades no han estado organizadas sobre la base de un plan estratégico con un objetivo común, por lo que no han ido más allá de esfuerzos puntuales, desarticulados, discontinuos y poco efectivos.

D. La falta de claridad en la normativa, la ausencia de protocolos y la escasez de políticas efectivas para el manejo de los recursos humanos, dificultan las labores de los funcionarios públicos para cumplir adecuadamente sus labores.

4.5.4. Conclusiones específicas

El objetivo final de la descentralización es contribuir al desarrollo equilibrado y sostenible del país, satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos en forma equitativa y eficiente. La descentralización fiscal, es la dimensión financiera de la descentralización, y está orientada a dotar a los gobiernos sub nacionales de capacidad para asumir los costos del cumplimiento de sus funciones.

A. Deficiente delimitación de roles: Una adecuada descentralización fiscal, requiere la delimitación clara de roles y responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno, a lo largo de la cadena de valor de los servicios públicos que los ciudadanos demandan. Actualmente, no se cuenta con tal definición y por ende el valor agregado de la descentralización fiscal es incierto, porque no se conoce las funciones de producción, tamaño de la demanda de recursos, el grado de eficiencia de los ejecutores, la existencia o no de vacíos o duplicidades, entre otras razones.

B. Deficiente costeo de servicios públicos: Además de no existir una clara definición de competencias y responsabilidades, no existe información confiable sobre los costos de los servicios públicos, lo que dificulta aún más la asignación del gasto según las necesidades de cada gobierno regional o local. La heterogeneidad en capacidades y recursos de los distintos gobiernos sub nacionales, al igual que las características de servicios existentes, requieren que el costeo de la provisión de servicios sea adecuado.

C. El Canon distorsiona los ingresos: El incremento en transferencias por concepto de Canon ha generado distorsiones entre y dentro de los departamentos. Estas distorsiones se dan básicamente por el método de distribución del Canon, el cual actualmente se concentra fuertemente en cinco departamentos (Cusco, Áncash, Tacna, Cajamarca y Arequipa) y genera una gran disparidad en términos presupuestales con los otros.

D. El FONCOMUN presenta limitaciones: A pesar de utilizar ciertos indicadores de pobreza para definir su distribución, el FONCOMUN no logra compensar suficientemente a los gobiernos locales más deprimidos y alejados. Esto se debe principalmente a que no toma en cuenta los ingresos por otros conceptos (por ejemplo Canon) y no se orienta por criterios que prioricen el cierre de brechas.

E. Poca predictibilidad en el sistema de transferencias: En cuanto al actual sistema de transferencias, este es (a) poco predecible y (b) no se basa en las necesidades de gasto de los gobiernos sub nacionales, ni en el cumplimiento de metas (resultados).

F. Niveles de ejecución de gasto por debajo de lo deseado: Existe evidencia de los bajos niveles de ejecución de gasto en los gobiernos sub nacionales y los elevados niveles de saldos de balance indican que, en términos agregados, no solo se trata de mayor disponibilidad de recursos (independientemente de los factores de distribución equitativa), sino de la necesidad de desarrollar capacidades, de mejorar la planificación (en función a brechas y metas de cobertura), de optimizar la programación de los recursos, y de fomentar una participación conjunta y complementaria entre los tres nive-

les de gobierno. Una vez tomados en cuenta estos componentes se logrará aprovechar los recursos disponibles y atender las necesidades de manera articulada y sinérgica.

Actualmente, no existe una correlación entre el crecimiento de la inversión y el gasto corriente. Esto significa que el gasto corriente no llega a cubrir los costos variables necesarios para la administración, operación y mantenimiento de la capacidad que se va generando con la inversión. Por ende, se debería evaluar la problemática del ritmo de crecimiento del gasto de capital respecto al crecimiento del gasto corriente. Es necesario empezar por corregir la asignación de gasto corriente con una metodología de asignación de recursos por necesidades.

G. El Presupuesto por Resultados (PpR) representa una mejora notable en asignación presupuestaria: Una mejora interesante es el Presupuesto por Resultados (PpR) introducido en el año 2007 por el MEF. La implementación de esta estrategia de gestión pública, busca articular la gestión presupuestaria en torno a los resultados que requieren y valoran los ciudadanos, mantener la disciplina fiscal, mejorar la eficiencia en la distribución de recursos y mejorar la calidad del gasto. Se intenta pasar de una elaboración inercial del presupuesto y basada en insumos (*line-item budgeting*) a un presupuesto orientado hacia resultados (*outcomes-based budgeting*). De esta manera, se consideran los resultados como punto de partida y de llegada. Además, el diseño comprende todo el proceso presupuestario, lo que quiere decir que se analiza la programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de la asignación de recursos públicos.

4.6.3. Conclusiones específicas

El proceso de regionalización en el Perú fue visto desde los inicios del proceso de descentralización como una condición necesaria para lograr el anhelado desarrollo económico de las regiones. En ese sentido, el modelo de desarrollo económico propuesto por el Plan Nacional de Inversión Descentralizada atacaba este problema mediante el establecimiento de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo. La idea detrás del concepto era que regiones con un crecimiento mayor lograrían la mejora en la provisión de servicios y en efecto, mayores aglomeraciones de población que, a través del pago de impuesto, harían de cada región una región autosostenible.

Queda claro que la inversión en la discusión y elaboración de modelos de desarrollo fue importante en términos de tiempo, presupuesto y personal. A pesar de estos esfuerzos, el referéndum del 2005 no logra materializar la regionalización. Entre las principales razones por la cual no se dio una regionalización se encuentran la falta de una estrategia de planeación y la fuerte identidad departamentalista de los actores. Así, aún cuando factores específicos al diseño y ejecución del proceso han sido sindicados como las principales razones de la falla del referéndum, no se puede demostrar que un proceso distinto hubiese logrado un resultado favorable.

Por su parte, los resultados económicos han demostrado que la regionalización no era imprescindible para lograr el anhelado crecimiento de los departamentos, los mismos que sin haber establecido regiones en territorios mayores han sido capaces de multiplicar su PBI en relación al año 2001. Sin embargo, las cifras demuestran que aun cuando se ha producido importantes crecimientos del PBI regional, las disparidades entre las mismas persisten, sobre todo en lo que se refiere a las brechas de acceso a servicios públicos, revelando que lo que realmente se necesita es mejorar la organización del Estado para asegurar que se acerque al ciudadano.

El problema es el mismo en cuanto al proceso de delimitación territorial. El modelo territorial actual, caracterizado por una alta fragmentación de distritos y provincias y la lejanía de las mismas de sus capitales, provoca que muchas de estas circunscripciones tengan un muy difícil acceso a los servicios de su región, lo que genera en la práctica que prefieran acceder a los servicios en la región contigua. Esto genera conflictos limítrofes y prolonga el proceso de culminación de la demarcación y ordenamiento territorial.

Finalmente, se puede concluir que el proceso de conformación de regiones por referéndum significó una desviación de la finalidad del proceso de descentralización que es acercar el Estado al ciudadano.

4.7.4. Conclusiones específicas

A. Democracia representativa: La existencia de un sistema de partidos políticos débiles impide el funcionamiento adecuado de los controles y contrapesos en el gobierno. Esto se ve reflejado de especial manera en un sistema

⁹² En su artículo 47°, la Ley N° 26300 otorga derecho a los promotores de la iniciativa de revocatoria a solicitar reembolso de sus gastos efectuados ante la autoridad electoral, así como para su difusión.

cientes recursos económicos ni asistencia técnica para ejercer su rol. A pesar de ello, el mecanismo ha venido siendo reforzado periódicamente mediante los instructivos anuales del Ministerio de Economía y Finanzas.

- **CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL Y LOCAL:** El marco normativo de estos consejos enfrenta limitaciones en cuanto a la definición y el alcance de sus funciones, generando que no tengan mayor relevancia para la toma de decisiones y caídas importantes en la participación de la sociedad civil, especialmente en el nivel regional. Las organizaciones de alcance departamental no se han mostrado por lo general interesadas en participar de los CCR.
- **TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:** el cumplimiento de las normas de transparencia y rendición de cuentas aún es limitado. Sin embargo, es importante resaltar que la estandarización del Portal de Transparencia ha elevado los niveles de cumplimiento en este aspecto, lo cual sugiere que la estandarización de productos sería una medida efectiva para elevar el cumplimiento de los niveles sub nacionales.

D. Democracia directa: Las experiencias recogidas en los talleres y entrevistas en profundidad indican que el diseño y la aplicación del mecanismo de control ciudadano de revocatoria y remoción de autoridades han incrementado la inestabilidad política en muchos gobiernos locales y han generado elevados gastos.

4.8.4. Conclusiones específicas

A. Existen grandes brechas en infraestructura y acceso a servicios públicos: A pesar del crecimiento económico sostenido y la creciente disponibilidad de recursos fiscales, el Perú sigue enfrentando grandes brechas en el acceso a servicios públicos. El estudio ha identificado un déficit significativo de infraestructura de uso público, que repercute negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos y le resta competitividad al país.

B. El diagnóstico de la inversión pública constata que el Estado no ha utilizado adecuadamente los recursos disponibles: Por un lado, los gobiernos sub nacionales utilizan casi exclusivamente la Administración Directa y la Contrata como modalidades de ejecución de inversiones, lo que no ha generado inversiones sostenibles y socialmente rentables. Por otro lado, se nota un claro retraso en la realización de las inversiones. Entre el 2005 y 2012, se presupuestaron S/.195 mil millones para inversión en todos los sectores, en los tres niveles de Gobierno. Sin embargo, solo se gastaron S/.126 mil millones; por lo tanto, S/.69 mil millones fueron reprogramados. Asimismo, al 30 de abril del 2013, los saldos en cuenta de los gobiernos regionales ascendieron a S/. 1 413 millones (78.9% por recursos determinados) y en los gobiernos locales a S/. 5 476 millones (98.9% por recursos determinados) (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013).

Paralelamente, el capítulo de descentralización fiscal ha dado a conocer que se proyecta una disminución en los recursos provenientes del Canon, un cambio que impactará la inversión pública descentralizada. Tomando este diagnóstico en cuenta se ha podido constatar que el Estado enfrenta tres grandes limitaciones para cerrar la brecha en servicios e infraestructura: (1) las prácticas inadecuadas en el proceso de inversión pública; (2) insuficien-

tes recursos humanos; y (3) recursos financieros insuficientes para la inversión descentralizada al corto/mediano plazo.

C. Atomización de inversiones: En el Perú la inversión pública se gestiona de manera atomizada, generando elevados costos de transacción y coordinación, y supera la capacidad técnica de gestión de los gobiernos sub nacionales. Como resultado, se realizan estudios de mala calidad, y se desaprovechan posibles economías de escala en cuanto a los costos materiales y gastos generales que podrían empaquetarse en un solo gran proyecto.

D. Deficiente operación y mantenimiento: El principal problema enfrentado en esta etapa son los insuficientes recursos para la operación y mantenimiento de las obras. Esto afecta sustancialmente la sostenibilidad de las inversiones y no permite percibir los beneficios que se tuvieron en cuenta en los estudios que justificaron la rentabilidad de la inversión.

E. Uso limitado de las modalidades de ejecución de inversiones: Actualmente, cerca al 100% de las obras de inversión pública son ejecutadas mediante Contrata o Administración Directa. El uso de Obras por Impuesto y Asociaciones Publico-Privadas, además de los ahorros que generaría mediante la reducción de los costos de administración de contratos y transacción, aprovecharía tanto la repartición de riesgos entre el público y el privado, importantes economías de escala en los costos de los materiales y en los gastos generales, y aseguraría la operación y el mantenimiento de la obra durante la vida de un contrato a largo plazo, es limitado.

F. Los gobiernos sub nacionales enfrentan una serie de limitaciones que dificultan la optimización de la inversión pública: Primero, de manera transversal durante todo el Ciclo de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), los talleres han demostrado que existe una necesidad de capacitar al personal encargado de inversiones. Existe una importante heterogeneidad de capacidades en los gobiernos sub nacionales que se traduce en la elaboración de Estudios de Pre inversión y Expedientes Técnicos poco precisos y de baja calidad. Estas deficiencias se traducen en mayores costos en las etapas subsiguientes.



Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Recomendaciones específicas

Reforma institucional para una gestión descentralizada

Conclusión A. Es recomendable realizar un inventario de los servicios que los ciudadanos demandan del Estado, diseñar sus respectivas cadenas de valor siguiendo un enfoque en resultados y la teoría del valor por dinero, estimar los costos unitarios, y finalmente distribuir las responsabilidades según ciertos criterios tales como grado de especialización, economías de escala, principio de subsidiaridad, entre otros. Se debe tomar en cuenta el mecanismo de Presupuesto por Resultados como una de las mejores prácticas del Estado peruano para ligar la optimización de las cadenas de valor con la asignación de recursos. Todo ello debe servir para determinar, de manera permanente, la capacidad efectiva de cada una de las entidades; cuál está más cerca de la población objetivo; cuál es la escala adecuada que permita acceder al costo unitario más bajo; y cuál es la medida de los recursos necesarios para la provisión de los bienes y servicios. Solo así se podrá retomar, sobre la base de lo que se ha avanzado, el proceso de acreditación que permitirá realizar una transferencia de competencias y funciones ordenada, de manera gradual y acompañada de los recursos necesarios.

Conclusión B. Resulta necesario que los rectores de los sistemas funcionales y administrativos establezcan incentivos y mecanismos para hacer cumplir las políticas nacionales en todas las entidades de los tres niveles de gobierno. Entre estos incentivos y mecanismos destacan: bonos de desempeño; programas de incentivos municipales; asignación de fondos con recursos determinados; programas integrales de desarrollo de capacidades; manuales de procesos y procedimientos; estandarización de productos y procesos; cambio cultural; estandarización de valores; y procesos de estandarización de conocimiento.

Por otro lado, los rectores de los sistemas funcionales y administrativos deben fiscalizar el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, evaluando la posibilidad de ejercer su rol sancionador. Para ello, es recomendable realizar un análisis que permita el desarrollo de mecanismos legales, institucionales y organizacionales para el ejercicio de la vigilancia, fiscalización, control interno y sanción a los funcionarios públicos de las entidades de los tres niveles de gobierno que incumplan las políticas y normas que son de cumplimiento obligatorio. Los entes rectores deben tipificar las faltas, establecer las respectivas sanciones y determinar un debido proceso para la defensa.

Solo así se podrá mantener el carácter unitario y descentralizado del país. No se debe entender la autonomía de los gobiernos sub nacionales como una autarquía, sino como el derecho y la capacidad efectiva de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia enmarcado en las políticas nacionales, tal como lo establece el artículo 8 de la Ley de Bases de la Descentralización.

Debido al carácter unitario y descentralizado, los entes rectores de los sistemas funcionales y administrativos no deben optar por estrategias orientadas a centralizar lo ya transferido, sino por fortalecer a los gobiernos sub nacionales. El carácter unitario hace indispensable identificar la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos sub nacionales a fin de asumir la temporalmente la gestión de las competencias transferidas en aquellas entidades que no estuvieren en condiciones de ejercerlas. Para ello, se recomienda realizar un Programa Integral de Desarrollo de Capacidades a cargo de la Secretaría de Descentralización o la entidad que haga sus veces. De otro lado, el carácter descentralizado determina que a aquel gobierno sub nacional que cuente con la capacidad de gestión efectiva, se le transfieran las competencias correspondientes, acompañadas de los recursos y de un programa permanente de desarrollo de capacidades.

Conclusión C. Resulta necesario simplificar, armonizar y redactar la normativa de los sistemas administrativos de modo tal que sea lo suficientemente general para que la diversidad de las entidades públicas puedan adecuarla a sus particularidades. Además, esta debe ser difundida a través de Textos Úni-

RESULTA NECESARIA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA ÚNICO DE PLANEAMIENTO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, QUE ABARQUE A LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO Y A LOS TRES PODERES DEL ESTADO, BAJO LA RECTORÍA DEL CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN).

cos Ordenados (TUOs) en lenguaje amigable. Posteriormente, esa normativa debe traducirse en manuales de procesos y procedimientos en formato claro y sencillo. El funcionario debe sentir la seguridad de que si hace todo lo que dice el manual y tal como lo dice, va a estar cumpliendo con la ley y sabrá las consecuencias de sus actos si lo incumple. En este sentido, las acciones de control sobre cumplimiento de la legalidad deben ser efectuadas sobre estos manuales. Deben ser los rectores de los sistemas administrativos y la Contraloría los responsables de verificar que los manuales reflejen estrictamente lo que establece la ley. El comité técnico de articulación y mejora continua de sistemas administrativos, que se ha recomendado crear, deberá ser el responsable de actualizar la normativa, aprobar las nuevas normas y los nuevos manuales.

Conclusión D. Resulta necesaria la creación de un sistema único de planeamiento, seguimiento y evaluación, que abarque a los tres niveles de gobierno y a los tres poderes del Estado, bajo la rectoría del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Este último debe estar articulado con el sistema de presupuesto y el de inversiones y debiera seguir el mismo mecanismo de Presupuesto por Resultados.

Conclusión E. Resulta conveniente modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de que exprese, de manera explícita, las facultades, criterios y reglas mínimas a ser respetadas, para que cada gobierno regional pueda hacer las modificaciones necesarias en su estructura institucional.

Conducción del proceso, articulación y coordinación para la gestión descentralizada

Conclusión A. La Secretaría de Gestión Pública tiene la responsabilidad de que se siga lo establecido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, la cual determina que el Gobierno Nacional y sus instancias deben asumir su rol rector y fortalecer sus capacidades de planeamiento, formulación de políticas nacionales, y seguimiento y evaluación de resultados, para que los gobiernos sub nacionales puedan cumplir con sus respectivas competencias. Asimismo, los gobiernos sub nacionales deben participar activamente, en conjunto con los entes rectores nacionales, en el diseño, gestión y evaluación de los programas, proyectos y actividades de su competencia, enmarcado en las políticas nacionales y en las prioridades específicas de los ciudadanos de su circunscripción.

Para asegurar que todas las instancias del Estado planifiquen y ejecuten sus acciones de manera articulada, tanto en el ámbito sectorial-territorial y de los sistemas administrativos, como en el ámbito intergubernamental, es necesaria la optimización de las cadenas de valor de las intervenciones, y que a partir de ésta, se determine claramente los responsables de las diferentes competencias y funciones.

Un claro ejemplo de articulación son los programas presupuestales de la estrategia Presupuesto por Resultados; una de las mejores prácticas del Estado peruano ya que permite una mayor articulación del presupuesto con las políticas públicas y prioridades nacionales, y entre éstas y los objetivos estratégicos y operativos de todas las entidades en los tres niveles de gobierno. Según lo establece la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, el Presupuesto por Resultados resulta ser una adecuada estrategia de priorización y de transparencia en la información que permite identificar a la población objetivo o beneficiaria en un área de intervención, y vincularla con los productos y resultados que las entidades proveerán para satisfacer tales demandas. Una gestión presupuestal orientada a resultados facilita el cierre de brechas de calidad y cobertura, con mayor eficiencia económica, manteniendo el equilibrio fiscal y fortaleciendo la articulación de todas las funciones de las entidades públicas de todo el territorio nacional.

Conclusión B. Se recomienda evaluar la fusión de la Secretaría de Descentralización con la Secretaría de Gestión Pública y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y transformarlas en un Organismo Autónomo como lo era el Consejo Nacional de Descentralización. Esta nueva entidad debería ser el Organismo Rector del Sistema Administrativo de Modernización y Descentralización del Estado y sería recomendable que se encuentre articulado orgánica y funcionalmente con los sistemas de presupuesto e inversión pública. La Oficina de Gerencia y Presupuesto de Estados Unidos de América (OMB por sus siglas en inglés) es un claro ejemplo de que la gestión administrativa, en un Estado presidencialista como el Perú, debe ir ligada estrechamente con la programación del presupuesto, la cual en el caso peruano corresponde a la Dirección General de Presupuesto Público del Vice Ministerio de Hacienda.

Esto permitiría lograr un trabajo de equipo con un liderazgo claro y que todos los ministerios con competencias compartidas, empleando todos los mecanismos e incentivos de los actuales o futuros Sistemas Funcionales, así como todos los Sistemas Administrativos bajo el liderazgo y la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas.

Conclusión C. Se recomienda realizar un estudio en base a evidencia de todos los mecanismos de diálogo y participación con los niveles sub nacionales a fin de determinar las principales oportunidades de mejora en cuanto al marco legal y arreglo institucional en el establecimiento de la políticas nacionales de cumplimiento obligatorio en los tres niveles de gobierno. Para ello se puede aprovechar la existencia de instituciones como la ANGR, AMPE y REMURPE y evaluar si se pueden destinar recursos públicos para empoderarlas a fin de que sean el vehículo de diálogo. Paralelamente, de constituirse el Organismo Autónomo conductor del proceso de descentralización, este también podría contar, dentro de su asamblea y consejo directivo, con representantes de los gobiernos sub nacionales.

Adicionalmente, para facilitar el diálogo técnico-político, es recomendable establecer una Comisión de Alto Nivel con los principales actores del gobierno, donde se reúnan con un propósito específico, con un dueño de con-

vocatoria determinado, con una revisión documental previa a ser discutida, y con una agenda clara que asegure lograr acuerdos firmes y consensuados que determinen una hoja de ruta a seguir con obligatoriedad.

Fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada

Conclusión A. Los órganos rectores deben evaluar las competencias y funciones repartidas entre los tres niveles de gobierno, asegurándose que estas aporten valor a las políticas que tienen a su cargo. Asimismo, estas competencias y funciones deben ser costeadas, de forma tal que el rendimiento de cuentas sea más transparente.

Conclusión B. Los órganos rectores deben identificar las capacidades efectivas de los gobiernos sub nacionales mediante la realización de una certificación expost, sobre la base de la cual puedan diseñarse políticas acordes a las capacidades existentes y faltantes, así como determinar si las competencias y funciones encargadas a los gobiernos sub nacionales son o no acordes con sus capacidades.

En el caso de que las competencias y/o funciones no puedan ser asumidas por un gobierno sub nacional debido a limitaciones en sus capacidades o por conveniencia por la existencia de economías de escala, debe considerarse el adoptar estrategias en las cuales un nivel de gobierno superior o un conjunto de entidades puedan temporalmente encargarse de dichas tareas. Las mancomunidades y las Juntas de Coordinación Interregional serían instrumentos aplicables para este fin. Paralelamente, deberá trabajarse en el cierre de la brecha de capacidades de la entidad en cuestión.

Conclusión C. Elaborar los planes de desarrollo de capacidades sobre la base de un diagnóstico de brechas de capacidades en todos los niveles de la cadena de valor de las entidades públicas. El desarrollo de capacidades debe enfocarse según los resultados que las entidades buscan.

Asimismo, es necesario generar indicadores medibles de las capacidades de las entidades públicas, a ser publicados periódicamente y ser utilizados para la definición de responsables de las diversas competencias y funciones.

Conclusión D. Promover una clarificación de las políticas, normas y directivas que facilite la puesta en práctica de la normativa, reduciendo costos de transacción y coordinación. Dentro de cada institución, debe haber una adecuada comunicación, jerarquías claras, estandarización de procesos y productos, protocolos de procedimientos, resultados y una cultura de mejora continua.

Asimismo, es necesario generar un sistema de gestión del conocimiento que permita identificar y compartir las mejores prácticas, ahorrar esfuerzos en búsqueda de nuevas soluciones y no repetir errores en el proceso. Una opción para ello es la implementación de una plataforma virtual que integre manuales, protocolos, mejores prácticas, errores y consultas frecuentes.

En lo referente al manejo de los recursos humanos, se recomienda continuar y fortalecer el trabajo de SERVIR para el diseño de un sistema integral de gestión del personal que permita capitalizar el recurso humano. Dicho sistema debe incluir protocolos para la formación de perfiles del personal e indicadores medibles que permitan aproximar sus capacidades y evaluar su desempeño.

Finalmente, es primordial mejorar la coordinación entre SERVIR y la Secretaría de Descentralización o la entidad resultante de la evaluación de la fusión de ésta con la Secretaría de Gestión Pública y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. Esta entidad debe trabajar sus acciones en torno al desarrollo de capacidades en función a los lineamientos emitidos de SERVIR, ente rector en este tema.

Financiamiento para la gestión descentralizada y descentralización fiscal

Conclusión A. Se recomienda abordar esta debilidad mediante la clarificación y delimitación de funciones y competencias partiendo de la cadena de valor de los servicios públicos. A partir de allí, se puede concebir en forma más clara las funciones que cada nivel de gobierno debe cumplir, no como unidades aisladas, sino como un conjunto articulado de responsabilidades específicas. Esto resultaría en una mejora en el proceso de rendición de

EN CUANTO A LA ORIENTACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE METAS, SE RECOMIENDA PROMOVER INTERVENCIONES ORIENTADAS A RESULTADOS, MIGRANDO DEL ENFOQUE INERCIAL DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS HACIA LA DE PRODUCTOS Y RESULTADOS. PARA QUE SEA POSIBLE, LAS ENTIDADES DEBERÁN BUSCAR LA EVIDENCIA CONVINCENTE ACERCA DE LA MANERA COMO LAS INTERVENCIONES Y LOS PRODUCTOS QUE SE FINANCIAN LOGREN LOS RESULTADOS QUE BRINDEN LA MAYOR SATISFACCIÓN A LA POBLACIÓN.

cuentas, evitaría la duplicación de esfuerzos y recursos financieros, y fortalecería el *accountability* de los gobiernos responsables.

Conclusión B. Se recomienda costear la provisión de los servicios públicos tomando en cuenta las heterogeneidades en los gobiernos sub nacionales. El costeo de funciones debería ser una parte integral de la asignación del gasto.

Conclusión C. Idealmente se recomendaría que se mejoren las reglas de repartición del Canon en base a criterios redistributivos. Sin embargo, se reconoce que es un tema políticamente sensible y poco factible, dada la disposición de aquellos departamentos y localidades a ceder o compartir estos ingresos.

Conclusión D. Se recomienda que se reconsideren los criterios de distribución del FONCOMUN para que logre cumplir de mejor manera su propósito.

Conclusión E. Para mejorar la asignación, independientemente de que se realice directa o indirectamente a los gobiernos regionales o locales, el MEF necesita disponer de información oportuna y precisa sobre (a) la calidad de la identificación de la demanda, (b) la calidad del diseño de las intervenciones (programas, proyectos) sobre los cuales se realiza la asignación y ejecución final, (c) la planificación y programación de su atención, y (d) el seguimiento

y control de los recursos transferidos, por parte de los entes rectores de las políticas públicas.

Conclusión F. En cuanto a la predictibilidad, se recomienda introducir mecanismos de transferencias con reglas estables, predecibles y objetivas para dar mayor certidumbre a los gobiernos sub nacionales sobre el flujo de recursos para el cumplimiento de sus planes y funciones. Una mejor predictibilidad de recursos es esencial para la asignación y planeamiento eficiente de los recursos financieros. Los gobiernos sub nacionales deben contar con un marco referencial al menos para tres años consecutivos sobre la totalidad de recursos que podrían disponer, tanto para gasto corriente como para gasto de capital. Para eso, se debería articular la política de descentralización fiscal, política, social y económica, especialmente en las acciones de lucha contra la pobreza. Se debe evaluar mediante la metodología de costo-beneficio la asignación de recursos a programas. Asimismo, se debe solicitar al MEF que publique un marco presupuestal multianual de referencia, que asegure mayor predictibilidad sobre los recursos futuros.

En cuanto a la orientación al cumplimiento de metas, se recomienda promover intervenciones orientadas a resultados, migrando del enfoque inercial de asignación de recursos hacia la de productos y resultados. Para que sea posible, las entidades deberán buscar la evidencia convincente acerca de la manera como las intervenciones y los productos que se financian logren los resultados que brinden la mayor satisfacción a la población. Adicionalmente, las entidades responsables de rendir cuentas sobre el desempeño del programa presupuestal deberán expresar con claridad los procesos a través de los cuales transformarán los insumos disponibles en aquellos productos que tendrán como resultado la mayor satisfacción del ciudadano.

Conclusión G. Se recomienda (a) desarrollar las capacidades del personal encargado de inversiones en los gobiernos sub nacionales mediante asistencia técnica; (b) abordar el problema de atomización de inversiones; (c) corregir el desfase entre el gasto de inversión y el gasto corriente; (d) asegurar que los costos de operación y mantenimiento se incluyan al comienzo de cada proyecto de inversión pública y (e) se utilicen todas las modalidades de ejecución de inversiones permitidas por la Ley.

Conclusión H. Se recomienda seguir impulsando y ampliando el número de programas desarrollados bajo el mecanismo de Presupuesto por Resultados.

Regionalización y ordenamiento territorial

Conclusión A. Es recomendable abandonar los esfuerzos para conformar macrorregiones y dar prioridad a la búsqueda de un Estado moderno descentralizado y al servicio del ciudadano, para lo cual, el órgano encargado de la descentralización deberá concentrarse en lograr que esta reforma mejore la calidad del gasto público y genere efectos multiplicadores a través de una inversión pública eficaz, eficiente, oportuna, predecible y transparente. La conformación de macrorregiones debe ser un proceso espontáneo que aparezca de abajo hacia arriba.

Democracia representativa y participación ciudadana

Conclusión A. Las reformas a la normativa de elecciones y de partidos políticos deben darse a la par, respondiendo a plan orientado a la mejora del sistema representativo, tomando en cuenta el impacto y la complementariedad de los cambios en cada ley. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que no es posible recuperar la legitimidad de los partidos políticos únicamente mediante reformas y leyes nuevas.

Conclusión B. Evaluar la efectividad de los actuales mecanismos formales de participación ciudadana para que el Estado cumpla con su rol de *responsiveness*. Debe considerarse como alternativa a la participación, otros mecanismos de consulta que recojan la demanda retroalimenten las decisiones gubernamentales. Se propone, por ejemplo, la realización de focus group, encuestas y talleres representativos que recojan las necesidades y prioridades de los ciudadanos y las sistematicen para que las autoridades usen la información en su toma de decisiones.

Por su parte, más allá de promover la participación para un mejor control ciudadano, es necesario un mayor enfoque hacia una mejor institucionalidad, que permita la viabilidad de la participación con la que ya se cuenta y fortalezca el sistema representativo.

Conclusión C. Para impulsar mejoras en el funcionamiento del presupuesto participativo, se recomiendan varios puntos:

- Consolidar el concepto del objetivo de este mecanismo, que resalta la importancia de la participación para definir órdenes de prioridad sobre una cartera de proyectos previamente declarados viables; es decir, proyectos que ya han implicado un estudio del problema y las soluciones más eficientes y efectivas.
- Fortalecer el proceso de articulación del presupuesto participativo con los planes de desarrollo concertado, de manera tal que sus prioridades respondan a un mismo objetivo estratégico y logren recoger la demanda, necesidades y prioridades de los ciudadanos.
- Fortalecer las capacidades de los equipos técnicos para la conducción de los procesos y organizar a los agentes participantes para identificar inversiones requeridas, auditar y monitorear el proceso y brindar información a la sociedad civil, de manera tal se logre comprender y aplicar lo establecido en los instructivos del MEF. Es importante cumplir con brindar un adecuado apoyo técnico a los agentes participantes, como está previsto en la primera fase del proceso, de modo tal que su participación tenga una mayor incidencia.
- En el marco de la Programación Multianual del Gasto Público (PMGP), el MEF debe adecuar los manuales e instructivos para dar una perspectiva de mediano plazo al presupuesto participativo, con la finalidad de mejorar la calidad del proceso de identificación, priorización y planificación de proyectos, lo cual contribuirá a reducir la atomización y dispersión de las inversiones.
- Agregar un código especial en el SIAF que permita identificar el porcentaje del presupuesto institucional que atiende prioridades definidas mediante el presupuesto participativo y los proyectos derivados de este, de manera tal que sea más sencillo realizar seguimiento a la ejecución del presupuesto.
- Fortalecer los comités de vigilancia y los equipos técnicos y su independencia técnica frente a las autoridades municipales, de forma tal que sea posible exigir un mayor cumplimiento de los acuerdos de proyectos priorizados a las autoridades.

Respecto a los CCR y los CCL, es necesaria una evaluación sobre una muestra representativa de su funcionamiento, con el fin de mejorar su base legal, los fundamentos de la participación, su composición y los roles que se deben desempeñar, buscando generar incentivos para la participación de agentes como las universidades, los colegios profesionales y las cámaras de comercio.

Para la mejora en la rendición de cuentas, debe aprobarse un Manual de Rendición de Cuentas a la Población (RCP) donde se sintetice la base legal, las funciones y responsabilidades, los procesos, los plazos, el tipo de información, así como el mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento por parte de cada gobierno regional o local. Sobre la base de este manual, se diseñará un sistema de indicadores que permita publicar periódicamente un ranking sobre el cumplimiento de los elementos mínimos de la rendición de cuentas a la sociedad. Por otro lado, es necesario aclarar la competencia municipal en cuanto a la rendición de cuentas: si bien la Constitución establece que es su responsabilidad, la Ley Orgánica de Municipalidades no lo hace y, por ello, los niveles de cumplimiento a nivel municipal es considerablemente inferior al regional.

Finalmente, respecto a la normativa de transparencia y acceso a la información pública, la estandarización de contenidos de los portales de transparencia ha dado resultados positivos para el cumplimiento de los gobiernos regionales, por lo que debe mantenerse el seguimiento a los niveles de cumplimiento de los gobiernos subnacionales en esta línea.

Conclusión D. Es necesario revisar y reformar la normatividad referente a la revocatoria y remoción de autoridades. Para ello, debe elaborarse un estudio donde se evidencien los costos y beneficios de la aplicación actual de este mecanismo.

Inversión Descentralizada

Conclusión A y B. Se recomienda que el Estado adopte un nuevo enfoque que asegure que los escasos recursos se utilicen de manera eficiente y eficaz, asegurando que la infraestructura se ponga en funcionamiento a fin de atender las demandas y brindarle la mayor satisfacción a la población por cada

sol gastado (valor por dinero). Esto implica migrar de la provisión tradicional hacia esquemas que tengan una mayor participación del sector privado, de tal manera que permita al Estado aprovechar los recursos (financieros y de *expertise*) de una manera rápida, eficiente y sostenible.

Conclusión C. Se recomienda transformar el sistema de gestión de la inversión, operación y mantenimiento, mediante la promoción del empaquetamiento de estudios y proyectos (proyectos territoriales), las Obras por Impuestos y las Asociaciones Público-Privadas.

Conclusión D. Se recomienda implementar un nuevo enfoque orientado a garantizar una mínima calidad de servicios y asegurar los recursos necesarios para que la infraestructura construida pueda ponerse al servicio de la ciudadanía, que considere:

- Contar con el gasto corriente necesario para operar y mantener la infraestructura, mediante (a) una mayor eficiencia en el gasto corriente que permita liberar recursos para mantenimiento; (b) un mayor esfuerzo fiscal; y (c) mecanismos de ejecución de inversión que incorporen la operación y mantenimiento.
- Optar por ejecutar inversiones mediante Obras por Impuestos (Oxi) o Asociaciones Público-Privadas (APP). A través de la Ley N° 30056 publicada en julio del año 2013, se agilizó el mecanismo de Obras por Impuestos. Estas modificaciones permiten incluir la operación y el mantenimiento de la obra, al igual que combinar las modalidades de Oxi y APP. Junto con el Decreto Supremo N° 005-2013-EF que abrió paso a las Iniciativas Privadas Cofinanciadas, el Estado está dando señales de una tendencia emergente en el modelo de gasto: se quiere promover la participación privada en servicios públicos. La normativa ha facilitado que el privado se ocupe de la operación y mantenimiento de un servicio público.
- Asignar al Ministerio de Economía y Finanzas el desarrollo de mecanismos e incentivos para que las Regiones y Municipios empleen los contratos de concesión, los de gerencia o las tercerizaciones en el marco de ley de Asociaciones Público Privadas (APP), en lugar de que sólo utilicen los contratos de obra pública o la administración directa de las obras.

Conclusión E. En cuanto a la promoción de modalidades de ejecución de inversiones idóneas pero poco utilizadas se recomienda:

En el caso de las Obras por Impuestos se propone:

- Asignar al Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada (CEPRI) la potestad de seleccionar el supervisor de la obra con el fin de agilizar el proceso. Actualmente, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29230, el CEPRI se encarga de la organización y ejecución del proceso de selección hasta la otorgación de la Buena Pro. La Gerencia de Infraestructura es la encargada de seleccionar al supervisor. La actual división de competencias genera trabas en el proceso por razones políticas o gerenciales. Dar la potestad mencionada a la CEPRI aseguraría una gestión y control del proyecto más eficiente.
- Reglamentar la Ley N° 30056 “Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial”.
- Establecer mecanismos que asistan en la identificación de los costos que los financistas tendrían que incurrir para una adecuada gestión de los estudios y las obras por impuestos.
- Sincronizar el período de ejecución de obra, emisión de los Certificados de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL) y certificación de requisitos para CIPRL.

En el caso de las Asociaciones Público-Privadas se propone:

- Difundir el conocimiento sobre la APP y en especial la Iniciativa Privada Cofinanciada (IPC) que se desconocen frecuentemente en los gobiernos sub nacionales. PROINVERSION tiene el papel de promotor del sector privado en la infraestructura pública. Por ende, se recomienda a PROINVERSION instituir programas de asistencia técnica y asesoría a las regiones y municipios. Durante el desarrollo de capacidades, además de la transferencia de los conocimientos, PROINVERSION, entregaría los manuales de procesos, las guías y protocolos de trabajo, los modelos de bases y los modelos de contrato de APP.

DIFUNDIR EL CONOCIMIENTO SOBRE LA APP Y EN ESPECIAL LA INICIATIVA PRIVADA COFINANCIADA (IPC) QUE SE DESCONOCEN FRECUENTEMENTE EN LOS GOBIERNOS SUB NACIONALES. PROINVERSION TIENE EL PAPEL DE PROMOTOR DEL SECTOR PRIVADO EN LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA. POR ENDE, SE RECOMIENDA A PROINVERSION INSTITUIR PROGRAMAS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y ASESORÍA A LAS REGIONES Y MUNICIPIOS.

- Reactivar el “Bono de Incentivo por la Ejecución Eficaz de Inversiones¹¹⁴” (BOI) (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, 2011-2012) e incluir un incentivo monetario para los gobiernos distritales, provinciales y regionales que hagan uso de las APP para sus proyectos de inversión pública. La implementación de este bono de libre disponibilidad incentivará a que las autoridades prioricen la ejecución de proyectos orientados al cierre del déficit de infraestructura en servicios básicos de manera eficaz y sostenible mediante APP. De este modo, más gobiernos sub nacionales estarían dispuestas a usar esta modalidad.

Conclusión F. Se recomienda abordar la problemática de la inversión pública a nivel sub nacional en cada una de sus etapas.

Para la etapa de pre-inversión se recomienda:

- Optimizar la etapa de planeamiento mediante (a) una mejor identificación de brechas y el costo de cierre; (b) una mejor priorización de proyectos; (c) un mejor conocimiento de modalidades alternativas de inversión pública; y (d) un cambio de enfoque hacia proyectos de mayor envergadura con un impacto social y económico más significativo.

¹¹⁴ El BOI formó parte de un conjunto de medidas urgentes para dinamizar la ejecución de los proyectos de inversión pública. Este mecanismo de incentivos consistió en transferir recursos a los gobiernos sub nacionales que cumplieron con un porcentaje de ejecución de su presupuesto en proyectos de inversión pública.

- El cierre de brechas en acceso a servicios públicos requiere de un adecuado diagnóstico y selección de proyectos que se base en las necesidades de la población. Para ello se requiere brindar Asistencia Técnica al personal de los gobiernos sub nacionales con el fin de dotarlos con las capacidades necesarias para elaborar de manera técnica y objetiva una cartera de proyectos que fijen metas de cobertura y se orienten a su cierre. Como parte de la Asistencia Técnica se debe mejorar el conocimiento de todas las modalidades de inversión pública. Al momento, la mayoría de gobiernos sub nacionales desconocen los mecanismos, procesos y beneficios de la Asociación Público-Privada (APP) y la Obra por Impuestos (OxI). Por ende, no logran el cambio de enfoque hacia el “empaquetamiento” de proyectos de inversión pública proyectos de alta incidencia o envergadura.
- Crear mecanismos e incentivos que lleven a los funcionarios a ser más rigurosos y diligentes durante el proceso de formulación y evaluación de los proyectos de inversión. En esa línea, se recomienda profundizar los sistemas de incentivos positivos como el PMI Municipal, o castigos como no transferir fondos. Por otro lado, se podría establecer un mecanismo para priorizar inversiones que obligan a invertir en aquellas áreas de mayor importancia (ejem. educación, saneamiento, salud, carreteras, electrificación) dejando solo un porcentaje limitado de libre disponibilidad. La regla se iría flexibilizando en la medida que las áreas de más necesidad se vayan abordando.
- Regular adecuadamente los procesos y plazos de aprobación de los estudios de pre inversión relacionados. Para ello se recomienda crear mecanismos que faciliten la coordinación entre las unidades formuladoras y las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI), como es la evaluación concurrente. De ese modo se irían aprobando los estudios por etapas o fases, lo que aceleraría el proceso.

Para la etapa de inversión se recomienda:

- Mejorar los Términos de Referencia. En general, se encuentra que los términos de referencia para la contratación de estudios y las bases empleadas no son adecuados, de modo que no se contratan equipos profesionales idóneos. Además, se debería crear una plataforma de gestión del conocimiento en la que se estandaricen los Términos de Referencia modelo para la contratación de los estudios de pre inversión junto con los expedientes técnicos; por tipo de proyecto y por tamaño de la inversión.
- Mejorar la regulación de la Administración Directa, en los casos que resulte necesario utilizar esta modalidad, obligando la aprobación del Expediente Técnico antes de iniciar las obras y permita comprometer todos los recursos una vez aprobado. De ese modo se facilita todo el proceso de programación financiera de los recursos y la logística de adquisición de los materiales al momento de iniciar las obras. Se podría mejorar el proceso de planificación y adquisición de materiales; asimismo se podría mejorar los sistemas de gestión y seguimiento y control del alcance, tiempo, costo, recursos, y calidad de las inversiones.
- Mejorar la ejecución por Contrata, en los casos que resulte necesario utilizar esta modalidad, promoviendo el empaquetamiento de contratos; la generación y promoción de trabajo local; y la mayor oferta de empresas formales e integrales. Por ejemplo, se podría dejar 6 estudios de factibilidad en los que se empaquetan todas las inversiones necesarias (durante los próximos 5 años) para la mejora de la calidad de vida de las poblaciones de las áreas de influencia de las Regiones.

Para la etapa de post-inversión se recomienda:

- Incorporar en INFObras un componente que provea información y seguimiento después de que el proyecto sea completado. Debería desarrollarse un tablero de indicadores que permitan un adecuado seguimiento y monitoreo de cumplimiento del alcance, tiempo, costo y calidad de las inversiones a lo largo de todo el ciclo del proceso de inversión pública.

5.2. Conclusiones y recomendaciones generales

Sobre el proceso de transferencia por etapas, en forma progresiva y ordenada

A pesar de lo que se estableció en el marco legal, los ministerios no tuvieron la capacidad de organizar y ordenar las competencias y funciones para una eficiente gestión de los distintos niveles de gobierno ya que éstos no hicieron un análisis cuidadoso de las cadenas de valor.

Adicionalmente, la descentralización no fue llevada a cabo según lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Bases de la Descentralización, el cual determinaba que el proceso debería haber sido 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 (Ley de Bases de la Descentralización, 2002). Por el contrario, fue un proceso acelerado y el sistema de acreditación fue un formalismo más que un mecanismo eficiente para identificar de manera adecuada las verdaderas brechas de capacidad que existían en las regiones y municipios. Los ministerios no desarrollaron un plan integral de fortalecimiento de capacidades; este se entendió sólo como un plan de capacitación, que no ha sido permanente tal como el proceso de descentralización lo amerita. Como consecuencia de ello, los gobiernos sub nacionales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias sin los recursos necesarios ni las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios. El problema central radica en que, a 10 años de iniciado el proceso de descentralización, las regiones y municipios no cuentan con las capacidades de gobierno y de gerencia para proveer a los ciudadanos los bienes y servicios que ellos demandan.

Según el artículo 14 de la Ley de Bases de la Descentralización, el proceso de descentralización tendría que haber sido llevado a cabo conforme a los siguientes principios: i) *susidiariedad*: para evitar la duplicidad y superposición de funciones, el nivel de gobierno más cercano a la población debería haber ejercido la competencia o función, siempre que fuera más eficiente que los otros niveles; ii) *selectividad y proporcionalidad*: tendría que haber tomado

en cuenta “la capacidad de gestión efectiva” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002), del gobierno regional o local; la misma que debió ser definida “con criterios técnicos y objetivos” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002); iii) *provisión*: la transferencia de competencias y funciones debería haber estado acompañada de los recursos humanos, financieros, técnicos, y materiales necesarios para garantizarle al ciudadano el acceso a un determinado nivel de servicios, de manera continua; iv) *conurrencia*: los tres niveles de gobierno, “en el ejercicio de las competencias compartidas” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002), deberían haber buscado las mejores estrategias de trabajo conjunto, o la mejor manera de dividirse el trabajo, a fin de aprovechar las economías de escala y las externalidades positivas de la presencia de cada nivel de gobierno en un determinado territorio.

Ante ello, resulta necesario reorganizar todo el proceso de rectoría del gobierno central y el sistema de seguimiento y evaluación a fin de que las competencias y funciones transferidas cumplan con los principios enlistados en el párrafo anterior. Es decir, que el nivel de gobierno al que le hayan sido transferidas sea el que más cerca esté de la población, que cuente con capacidad efectiva¹¹⁵ y que pueda proveer los bienes y servicios públicos aprovechando economías de escala y al menor costo unitario.

Para ello, se debe seguir la metodología de Presupuesto por Resultados, identificando cadenas de valor y trabajando con mecanismo de sanción e incentivos a fin de que se alineen las acciones de los tres niveles de gobierno. Un claro ejemplo de cómo funciona una cadena de valor es el del servicio de *vacunación*. El Ministerio de Salud es la entidad que determina las especificaciones generales de la vacuna a adquirir; además, administra la compra y distribución, con el fin de aprovechar las economías de escala. Los gobiernos regionales, a través de los establecimientos o redes de salud, formulan las solicitudes de compra y son los encargados de vacunar a los niños o adultos en su circunscripción, pero siguiendo los protocolos médicos aprobados por el Ministerio de Salud.

¹¹⁵ Entendida como las normas, las instituciones, el capital humano, el capital físico, los recursos tecnológicos, las guías y manuales de los procesos optimizados, los sistemas informáticos y de telecomunicaciones, los materiales y los presupuestos necesarios para la adecuada provisión de los bienes y servicios.

Una vez identificadas las cadenas de valor, se podrá determinar, de manera técnica y objetiva, el grado de capacidad efectiva que cada una de las entidades, regionales o locales requieren para hacerse cargo de la provisión de los bienes, servicios, regulación, o trámites, que les han sido transferidos.

Considerando el carácter *unitario y descentralizado* del Estado Peruano establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, resulta indispensable identificar y reforzar las capacidades de los gobiernos sub nacionales cuando sea necesario. El carácter unitario hace indispensable que se realice un procedimiento de determinación de la capacidad de gestión efectiva con la finalidad de identificar las brechas y los niveles de heterogeneidad en la aptitud de las regiones y municipios, y de ser necesario, intervenir temporalmente en la gestión de todas aquellas entidades que no estuvieren en condiciones de hacerse cargo de las competencias transferidas, mientras se desarrollan las capacidades *in situ* a través de un Programa Integral de Desarrollo de Capacidades.

Para ello, la Secretaría de Descentralización, o la entidad que haga sus veces, deberá coordinar con los ministerios u organismos del gobierno nacional el proceso de acompañamiento. El Gobierno Central *hace y enseña a hacer*; las regiones y municipios *aprenden a hacer haciendo*.

También resulta recomendable la creación de organismos técnicos especializados, como el caso del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que ha creado el Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) ante la problemática que enfrentaban las empresas prestadoras (EPS) de las diferentes jurisdicciones del país. El OTASS será el encargado de cautelar la ejecución de la política del ente rector en materia de administración para la prestación de servicios de saneamiento.

De otro lado, el carácter *descentralizado* determina que, a aquel gobierno regional o local que demuestre contar con la capacidad de gestión efectiva, se le debería transferir todas las competencias, acompañadas de los recursos y de un programa de desarrollo de capacidades. La estrategia no deberá orientarse a centralizar lo transferido sin distinguir las diferencias de capacidad de las entidades públicas, en los tres niveles de gobierno.

LA SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN, O LA ENTIDAD QUE HAGA SUS VECES, DEBERÁ COORDINAR CON LOS MINISTERIOS U ORGANISMOS DEL GOBIERNO NACIONAL EL PROCESO DE ACOMPAÑAMIENTO. EL GOBIERNO CENTRAL HACE Y ENSEÑA A HACER; LAS REGIONES Y MUNICIPIOS APRENDEN A HACER HACIENDO.

Para cumplir con el principio de concurrencia, se pueden probar estrategias similares a la adoptada por Alemania, que ha consistido en la creación de distintas categorías de municipios, entre el Estado Federal y el nivel municipal, encargadas temporalmente de ejercer aquellas funciones que aún no pueden ser adoptadas por un nivel inferior debido a limitaciones en las capacidades y a problemas de escala que no permitan acceder al menor costo unitario. En el caso peruano, se podría trabajar con las mancomunidades o las Juntas de Coordinación Interregional como instrumentos para buscar espacios con economías a escala. Esto sería aplicable para proyectos de electrificación, redes de comunicación, caminos departamentales y vecinales, en los que se puede trabajar con Asociaciones Público Privadas a fin de asegurar una mayor eficiencia del uso de recursos públicos.

Sobre el arreglo institucional que debió haber liderado el proceso

El proceso de descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para llegar al ciudadano. Este es, por lo tanto, un proceso técnico y político complejo que requiere de un arreglo institucional adecuado para implementarlo de manera gradual y convertirlo en *permanente, obligatorio, vinculante, continuo, irreversible, integral y democrático*.

Las leyes que regulan tanto el ordenamiento como el proceso de modernización y descentralización del Estado, reconocen que todas y cada una de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno pueden funcionar de manera independiente, con los grados de autonomía que establecen las normas que regulan sus competencias. Pero también, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo define el rol rector de los ministerios que cuentan con el

instrumento de los Sistemas Funcionales y la misma ley establece el rol rector de los Sistemas Administrativos con el propósito de que el Estado funcione como un todo coherente y articulado a fin de servir mejor al ciudadano, brindándole un nivel de satisfacción mayor al que este obtendría si cada entidad, gobierno regional o gobierno local lo atendiera de manera individual y de forma desarticulada.

De acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los ministerios, entes rectores de los sistemas funcionales, *“diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales”* (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2007). Según el artículo 23.1. de la misma ley, son responsables de *“formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno”* y deberán *“cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente”* (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2007). No obstante, no se ha terminado de desarrollar el marco legal e institucional para que se ejerza dicha capacidad sancionadora, por lo que resulta necesario que cada entidad tipifique sus infracciones e implemente mecanismos de sanción.

El arreglo institucional para impulsar la descentralización se debilitó, aún más de lo que estaba, cuando se disolvió el Consejo Nacional de Descentralización y se creó la Secretaría de Descentralización, la misma que carece de autonomía técnico-administrativa, política y económica.

En este contexto, el Estado peruano afronta el desafío de diseñar un arreglo institucional y organizacional que permita mejorar el *governance* del proceso de descentralización, pero como parte de y en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. No es posible concebir un Estado al servicio del ciudadano, que brinde la mayor satisfacción por sol gastado y que por ende, se oriente a resultados, si no está descentralizado. Tenemos entonces que repensar el arreglo institucional y organizacional, el proceso político y administrativo de diseño, debate, aprobación, implementación, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión de conocimiento para

la mejora continua de la Política Nacional de Modernización y Descentralización del Estado¹¹⁶.

Para la implementación de la política de modernización y descentralización, se recomienda rediseñar el arreglo institucional y organizacional existente. Los entes rectores deben formular los mecanismos e incentivos que armonicen los objetivos, intereses y conductas de todos los actores relevantes en el proceso.

En términos generales, el Poder Ejecutivo a través de los ministerios, sus organismos autónomos, sus sistemas funcionales, los sistemas administrativos, y la Presidencia del Consejo de Ministros mediante la Secretaría de Descentralización (antes el Consejo Nacional de Descentralización) no ha logrado organizarse de manera coherente. Uno de los principales problemas de fondo en el proceso de descentralización ha sido la falta de liderazgo y fiscalización de los entes rectores tanto en los temas funcionales o sustantivos de línea, como en los temas administrativos. Esto ha generado espacios y situaciones en las que algunas autoridades regionales y locales han cuestionado la autoridad central y el principio de unidad del país. Un claro ejemplo es el otorgamiento de concesiones mineras - clara competencia del Gobierno Central - pero que algunos gobiernos regionales han considerado que tienen autonomía para rescindir estas licencias. Por ello, es necesario fortalecer a los ministerios, los Sistemas Funcionales y a los entes rectores de los Sistemas Administrativos mediante la identificación de mejores prácticas y la creación de incentivos para que ejerzan su verdadero rol. Además, es fundamental que los gobiernos regionales y locales entiendan que sus competencias están supeditadas a las competencias de interés nacional.

Por su parte, los entes rectores funcionales y administrativos dictan normas que han sido elaboradas en Lima, sin un diagnóstico de lo que pasa en el interior del país y sin previa consulta pública. Resulta recomendable que las políticas y normas se diseñen en base a evidencia y se debatan públicamente antes de ser aprobadas, a fin de que dejen de ser vistas como normas verticales y perfectas en sí mismas, que se trabajan en gabinete, sin tomar en cuenta la heterogeneidad de realidades del Perú y sin consultarle

¹¹⁶ Siguiendo los Lineamientos de la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

a las regiones y municipios que tienen que implementarlas. Sólo así, dejarán de dictarse normas *homogéneas para realidades heterogéneas* y, por ende, difíciles de cumplir para muchas entidades en muchas zonas del territorio peruano. Durante el proceso de diseño, cada rector sectorial o rector de un sistema funcional deberá coordinar con los otros sectores y con los rectores de los sistemas administrativos. De ese modo, en el caso que detecte que las normas de estos o las de aquellos no facilitan o impiden que el ciudadano obtenga el mayor bienestar por sol gastado (valor por dinero), recomendarán la adecuación o la corrección de las normas, directivas o procesos de trabajo correspondientes.

Además, los procesos no han sido diseñados con el fin de fortalecer las cadenas de valor ya que los sistemas administrativos, que son perfectos en sí mismos, no están articulados de una manera comprensiva y eficiente al servicio de los eslabones funcionales de la cadena de valor. Cada ministerio, sistema funcional y sistema administrativo deberá elaborar los documentos de política que necesite para conducir el proceso de descentralización de las cadenas funcionales y administrativas de su sector específico.

Los rectores funcionales y los administrativos deberán adecuar sus roles y funciones, sus normas y directivas, sus guías y manuales, sus procesos y protocolos de trabajo, sus cadenas de valor, sus sistemas informáticos, sus estructuras orgánicas, sus perfiles de puestos, sus sistemas de costeo, sus mapas de objetivos, sus tableros de indicadores o sus sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación, antes de proceder a certificar y luego transferir las competencias, responsabilidades y funciones a las regiones y municipios.

Durante este proceso los rectores funcionales y los administrativos irán flexibilizando o ajustando sus reglas de juego y sus mecanismos e incentivos de fiscalización y control a fin de lograr un nuevo equilibrio entre el control central que exige el funcionamiento del Estado unitario y la autonomía que necesitan las regiones y municipios para proveer, de manera descentralizada y orientada a resultados, los bienes y servicios que la ciudadanía demanda. De ese modo, toda la gestión del Estado, en los tres niveles de gobierno, podrá adaptarse a las distintas realidades del territorio y a las reales capacidades de las entidades públicas en todo el Perú.

Por otro lado, los objetivos de los entes rectores de los sistemas administrativos no necesariamente conversan con los planes estratégicos. Existe un amplio consenso en todos los políticos, funcionarios y expertos entrevistados que al proceso de descentralización le ha faltado un plan estratégico de mediano y largo plazo. No sólo le faltó un conjunto de objetivos claros, sino que también le faltó un consenso amplio sobre las estrategias para alcanzarlos. Ante ello, se requiere construir una visión compartida del rumbo y del proceso de cambio entre todos los actores clave quienes se constituirían en los líderes del cambio.

Además de objetivos claros y estrategias concertadas, en el Perú hace falta que los recursos presupuestales se asignen no en función de los requerimientos inerciales o históricos de las instituciones, sino en base a los productos y resultados que los ciudadanos esperan recibir para atender sus demandas insatisfechas. Dado que los recursos, siempre escasos, son insuficientes para cubrir las necesidades a atender, que son infinitas, la priorización en base al mayor bienestar logrado por sol gastado (valor por dinero) y la transparencia en la rendición de cuentas son sumamente importantes en los procesos de asignación, gestión y evaluación de los recursos.

Por ello, la Política de Modernización de la Gestión Pública y la Política de Descentralización del Estado deberán estimular y apoyarse en las reformas, normas, directivas, mecanismos, procesos e incentivos del sistema de Presupuesto por Resultados que viene implementando el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Presupuesto Público.

Por último, en el Perú no existe un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación que permita medir de manera simple el desempeño de las entidades y sus funcionarios en relación con el avance de la modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano. El seguimiento y la evaluación son cruciales porque permiten identificar los cuellos de botella así como las buenas prácticas. De ese modo, se pueden corregir errores, formular propuestas y alimentar una plataforma para gestionar el conocimiento. Este mecanismo de gestión del conocimiento debería integrar manuales, protocolos, mejores y peores prácticas y consultas frecuentes, para que el conocimiento sea aprovechado por los funcionarios. Debería convertirse en

EN EL PERÚ NO EXISTE UN SISTEMA DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE PERMITA MEDIR DE MANERA SIMPLE EL DESEMPEÑO DE LAS ENTIDADES Y SUS FUNCIONARIOS EN RELACIÓN CON EL AVANCE DE LA MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO AL SERVICIO DEL CIUDADANO. EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN SON CRUCIALES PORQUE PERMITEN IDENTIFICAR LOS CUELLOS DE BOTELLA ASÍ COMO LAS BUENAS PRÁCTICAS.

la Wikipedia del Estado Peruano. Es decir, una plataforma web, única para todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, de acceso al público general, desarrollada de manera colaborativa por los actores relevantes en el proceso de modernización y descentralización del Estado. Dicha plataforma de gestión del conocimiento para la mejora continua del Estado peruano sería consultada por el 90% de las personas que acceden, un 9 % de estas contribuiría redactando o introduciendo los contenidos y un 1% la administraría (los rectores funcionales y los de los sistemas administrativos).

Sobre el proceso de regionalización

El proceso de regionalización en el Perú fue visto desde los inicios del proceso de descentralización como una condición necesaria para lograr el anhelado desarrollo económico de las regiones. La inversión en la discusión y elaboración de modelos de desarrollo fue importante en términos de tiempo, presupuesto y personal. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, el referéndum del 2005 no logró materializar la regionalización.

Por su parte, los resultados económicos han demostrado que la regionalización no era imprescindible para lograr el anhelado crecimiento de los departamentos, los mismos que sin haber establecido regiones en territorios mayores han sido capaces de multiplicar su PBI en relación al año 2001.

En este sentido, se recomienda priorizar los esfuerzos a la búsqueda de un Estado moderno descentralizado y al servicio del ciudadano, para lo cual, el órgano encargado de la conducción del proceso de descentralización deberá concentrarse en lograr que esta reforma mejore la calidad del gasto público y genere efectos multiplicadores a través de una inversión pública eficaz, eficiente, oportuna, predecible y transparente.

La regionalización debe ser un proceso espontáneo que sea impulsado por los mismos ciudadanos de las regiones-departamento; es decir, de “abajo hacia arriba”.

Sobre la descentralización fiscal

En el Perú se ha optado por un modelo de descentralización fiscal parcial basado en transferencias intergubernamentales, en donde se delega la facultad de gasto a los gobiernos descentralizados pero no se les otorga la facultad de recaudar y usar impuestos. La revisión conceptual y práctica ha permitido justificar que la realidad peruana encaja con este modelo.

Desde un punto de vista conceptual el proceso de transferencia de la responsabilidad fiscal debe ser un proceso gradual, ya que mal ejecutado o apresurado podría generar más deméritos que méritos. La literatura recomienda que países en vías de desarrollo cuenten con políticas fiscales unificadoras durante el proceso descentralizador. Un mayor grado de control por parte del Gobierno Nacional (a) asegura la estabilidad macroeconómica; (b) controla los desbalances verticales y horizontales; y (c) fija estándares para la provisión de servicios.

Desde un punto de vista práctico se sustenta el sistema de transferencias en gran parte por razones de capacidad y potencial de recaudación a nivel sub nacional. Las condiciones económicas en el país son tan heterogéneas que se crearían grandes disparidades si cada departamento pudiera financiar sus gastos con sus propios recursos. Al comparar el mapa tributario con el gasto público descentralizado, se nota que solo cinco departamentos cuentan con superávit fiscal que les permitiría financiar los gastos que implicaran las

funciones que podrían asumir. De estos cinco, solo Lima se encontraba en una posición sostenible. La mayoría de departamentos no se encuentran en una posición que les permite financiar sus gastos solamente con sus ingresos. Por ende, una descentralización fiscal completa, en donde los ingresos son completamente descentralizados, crearía fuertes desequilibrios fiscales. Se concluye que el modelo de descentralización fiscal completa no es factible cuando no existen unidades regionales homogéneas auto-sostenibles, como es el caso en el Perú.

En este sentido, resulta recomendable continuar con el esquema de transferencias parciales y el mecanismo de endeudamiento totalmente controlado para minimizar el riesgo fiscal. Asimismo, se recomienda no ampliar la capacidad recaudatoria de los gobiernos regionales hasta que no se haya asegurado el desarrollo de capacidades.

El proceso de descentralización ha dotado de mayores recursos a las regiones. Entre el 2005 y el 2012, el presupuesto manejado por los gobiernos regionales ha incrementado en 143%, lo que indica que al 2012, los gobiernos regionales manejan cerca de 2.5 veces el presupuesto que manejaban en el 2005 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013). Asimismo, los gobiernos locales manejaron 183% más presupuesto en el 2012 que en el 2007 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013). En otras palabras, cuentan con 2.8 veces más recursos de los que manejaban en el 2007.

No obstante, a pesar de ser el modelo idóneo, el actual sistema de transferencias es poco predecible y no se adecua a las necesidades de gasto de los gobiernos sub nacionales ni al cumplimiento de metas. Por ende, se recomienda (a) clarificar y delimitar las funciones y competencias partiendo de la cadena de valor de los servicios públicos para permitir conocer las funciones de producción y tamaño de demanda de recursos; (b) costear adecuadamente la provisión de servicios públicos tomando en cuenta las heterogeneidades del país y así mejorar la asignación de presupuesto según las necesidades de cada gobierno regional o local; y (c) contar con un marco referencial de al menos tres años consecutivos sobre la totalidad de recursos que podrían disponer.

ES EVIDENTE QUE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN HA DOTADO DE MAYORES RECURSOS A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES. SIN EMBARGO, LA MAYOR DISPONIBILIDAD DE RECURSOS NO HA LOGRADO CERRAR LAS BRECHAS EN INFRAESTRUCTURA Y ACCESO A SERVICIOS DE MANERA SUSTANCIAL.

Por otro lado, las heterogeneidades del país se evidencian también en las deficiencias en cuanto a capacidades a nivel sub nacional, que a su vez generan problemas en la ejecución del gasto. Se nota un claro retraso en la realización de las inversiones. Entre el 2005 y 2012, S/. 69 mil millones fueron reprogramados. Asimismo, al 30 de abril del 2013, los saldos en cuenta de los gobiernos regionales ascendieron a S/. 1 413 millones y en los gobiernos locales a S/. 5 476 millones.

Es evidente que el proceso de descentralización ha dotado de mayores recursos a los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, la mayor disponibilidad de recursos no ha logrado cerrar las brechas en infraestructura y acceso a servicios de manera sustancial. De acuerdo con la AFIN (2012), la brecha total de infraestructura para el periodo 2012-2021 se estima alrededor de US\$ 87,975 millones, aproximadamente 33% del PBI proyectado para este periodo. Si bien las entidades públicas han venido aumentando su capacidad de gasto, aún queda presupuesto por ejecutar. A pesar de que en el 2012 los gobiernos regionales ejecutaron el 76% del PIM, el promedio durante el periodo 2005-2012 no pasa el 60%, siendo este el caso también para los gobiernos locales durante el periodo 2007-2012. En general se ha evidenciado que las entidades públicas regionales y locales cuentan con una limitada capacidad de gestión para proveer con eficacia, eficiencia y transparencia los servicios públicos según las necesidades de los ciudadanos.

Sobre los mecanismos de participación ciudadana y democracia representativa

Los mecanismos de participación ciudadana se han planteado en el proceso de descentralización con el fin de fortalecer el *responsiveness* del Estado; es decir, que el Estado responda efectivamente a las demandas de la población. Sin embargo, en la práctica, la ejecución de estos mecanismos ha mostrado ciertas limitaciones en cuanto a su representatividad, predominando las minorías organizadas sobre las mayorías desorganizadas. Cabe resaltar que los mecanismos de participación ciudadana no son los únicos que pueden fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas ciudadanas. Resulta recomendable probar con otros mecanismos que realmente sean participativos y representativos, y que eviten la atomización de proyectos y la predominación de minorías organizadas. Ejemplos de mecanismos pueden ser encuestas de opinión, censos, grupos focales y estudios de demanda.

Por otro lado, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) aún presentan elevados niveles de incumplimientos. Se recomienda continuar con los esfuerzos por hacer cumplir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobre todo en los niveles sub nacionales donde se presenta mayor incumplimiento.

Finalmente, ha quedado demostrado que la participación ciudadana no es una alternativa al fortalecimiento de la democracia representativa. Queda pendiente fortalecer la representatividad de las autoridades elegidas, en busca de elecciones mejor diseñadas y un sistema de partidos políticos menos fragmentado.