



CIES
consorcio de investigación
económica y social

*La descentralización en el Perú: lo avanzado
y agenda pendiente*

Enrique Rodríguez Doig
Grupo de Trabajo de Descentralización

I. Aspectos generales

-
- Una vez concluido el régimen de Alberto Fujimori, en marzo del 2002, el Congreso aprueba la Reforma Constitucional sobre Descentralización (Cap. XIV, Ley 27680), la cual permitió que se empezara a legislar en la materia:
 - Se establece un *período preparatorio* para la aprobación de leyes, que incluyeran la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Luego, se previeron cuatro etapas:
 1. Creación de gobiernos regionales, sobre la base de los departamentos.
 2. Conformación de regiones, integrando dos o más departamentos
 3. Transferencia de los sectores productivos
 4. Transferencias en educación y salud

II. Avances

2.1 Conducción política de la descentralización

- ✓ En el 2002 se crea el CND (Consejo Nacional de Descentralización).
- ✓ En el 2007 se desactiva el CND y se crea la Secretaría de Descentralización de la PCM.
- ✓ Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales en proceso de consolidación y logro de autonomía.
- ✓ Se norma la instalación del Centro de Planificación Estratégica (CEPLAN)
 - ✓ Limitaciones:
 - CEPLAN es conformado con pocas expectativas gubernamentales.
 - Consejo de Coordinación Intergubernamental no se instala de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
 - La coordinación entre los G. Regionales y el Ejecutivo es asumida directamente por el Presidente, en tanto que la Secretaría de Descentralización asume un rol administrativo relacionado con las transferencias.

2.2 Nueva organización territorial y regional

- ✓ En el 2002 se aprueba la Ley de Demarcación Territorial.
- ✓ Al año siguiente se instalan los Gobiernos Regionales sobre la base de los departamentos existentes.
- ✓ Permanente adecuación del esquema sectorial de las regiones a un modelo territorial: caso de Arequipa, Cajamarca y Lambayeque.
- ✓ En el 2004 se aprueba la Ley y Reglamento de Incentivos para la Integración de Regiones. Referéndum en el 2005.
- ✓ Establecimiento de Juntas de Integración Regional. Quedan tres en actividad: INTERNOR, CIAM y CENSUR.
 - ✓ Limitaciones:
 - La estrategia de integración no está definida. En el año 2005, mediante referéndum, se rechazó la integración regional.
 - Asociatividad en construcción: Mancomunidades y Juntas
 - Limitaciones en la organización territorial restringen la provisión de servicios por parte del Estado.



2.3 Transferencia de funciones.

- ✓ Informe de la Secretaría de Descentralización indica que a mayo de 2008 se había transferido el 87.2% de las 4,500 funciones programadas como meta, de las cuales 180 funciones corresponden a cada uno de los G.R.

- ✓ Sin embargo, existen las limitaciones siguientes:
 - Énfasis en los aspectos formales de las transferencias

 - Asignación de funciones sin considerar la particularidad de las funciones compartidas entre distintos niveles de gobierno.

 - Insuficiencia de recursos financieros, humanos y equipamiento en la transferencia a los distintos niveles de gobierno.

2.4 Descentralización fiscal

- ✓ En el 2004 se aprueba la Ley de Descentralización Fiscal (D.L. 955) y en el 2005 su Reglamento. Transferencia gradual en dos etapas: la primera, en función a las responsabilidades transferidas y, la segunda, como una manera de coparticipación, una vez constituidos los gobiernos regionales.

- ✓ Limitaciones:
 - Inequidad en el uso de recursos. Particularidades en el caso del canon: existen 12 proyectos de ley para modificarlo.
 - Dependencia de los GR y GL de las transferencias del GN
 - Inducción a la pereza fiscal

2.5 Participación Ciudadana


- ✓ Creación de Consejos de Coordinación Regional, elaboración de planes de desarrollo y presupuestos concertados y audiencias (dos veces al año) para la rendición de cuentas.
- ✓ En el 2002 se promulga la Ley de Transparencia y Acceso a la Información: creación de portales de información pública.
- ✓ Limitaciones:
 - Avances parciales en transparencia y rendición de cuentas
 - Debilidad en la participación: necesidad de revisar el funcionamiento de las instancias de concertación
 - Presupuesto participativo muestra avances y limitaciones: en muchos lugares tiende a ser una formalidad

2.6 Descentralización económica

- ✓ En el 2003 se aprueba la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. Creación de Agencias de Fomento de la Inversión Privada y los Comités Especiales.
 - ✓ Limitaciones:
 - PBI crece en todos los departamentos, pero en forma muy heterogénea
 - Falta reforzar el programa de obras de infraestructura regional.
 - Gobiernos regionales aún no asumen su rol promotor del desarrollo económico. Apenas destaca la ejecución de algunos planes de competitividad, el resto son documentos para cumplir las normas legales.

III. Agenda pendiente

1. Dotar de una conducción más orgánica al proceso de Descentralización, articulando el espacio Intergubernamental que reúna al Ejecutivo, a los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Municipales. Este organismo se potenciaría una vez constituido el CEPLAN.
2. Completar el proceso de transferencias de competencias, pero sobre todo fortalecer capacidades y asignar recursos.
3. Urgencia de retomar el tema de la descentralización fiscal: vinculación entre lo administrativo y lo fiscal, mapa tributario, coparticipación, canon y regalías. Diseñar una propuesta viable en la materia.

- 
-
4. Revisar los avances y problemas del esquema inicial de participación ciudadana en la descentralización.
 5. Que la Integración Regional y el futuro referéndum (2009) dependan de la madurez de las propuestas.
 6. Impulsar una gestión tecnificada de la inversión pública, analizando la dinámica de las economías y mercados regionales.
 7. Indagar a profundidad y cuantificar las relaciones entre la inversión pública y la inversión privada a nivel regional.

IV. Enfoques para el análisis de la descentralización en el Perú (1)

Los estudios realizados en el último quinquenio tuvieron diversas perspectivas:

- ✓ A) Aproximaciones generales: balances anuales del proceso de descentralización: del Poder Ejecutivo, del Congreso Nacional y de Proyectos y Consorcios de ONG. Asimismo, hay que considerar los informes de vigilancia ciudadana de las ONG.
- ✓ B) Perspectivas focalizadas en ciertos aspectos del proceso:

Político - administrativos: diseño y organización de los gobiernos subnacionales, integración regional y local, transferencia de funciones, fortalecimiento de capacidades para la gestión y participación ciudadana.

- *Económicos*: Se ha producido una evolución temática, pues los trabajos han transitado a problemáticas más importantes como la descentralización fiscal, la manera como se asignan los recursos y la capacidad de impulsar el desarrollo regional que éstos han tenido.

Enfoques para el análisis de la descentralización en el Perú (2)

- ✓ **Geográficos**: Hay que señalar que varios de los trabajos regionales y locales constituyen estudios breves producto de los concursos anuales de investigación del CIES. Abordan temas como el presupuesto participativo, la inversión pública y sus efectos en el empleo. En otros casos, se analiza la inversión en infraestructura y el comportamiento fiscal de los gobiernos municipales.
- ✓ **Sectoriales**: Salud y Educación han sido los temas priorizados. En Salud se ha analizado el proceso de transferencias de funciones y competencias. En Educación, se discutió el modelo de descentralización educativa, el marco normativo que la sustenta y sus implicancias, especialmente la municipalización de la educación.

Finalmente, hay que advertir que la producción intelectual en el período tuvo como límite el hecho de que cuantitativamente el análisis de coyuntura excedió al trabajo de investigación a profundidad, hecho que se explica por el gran impacto que viene teniendo el proceso de descentralización en la sociedad Peruana.

Muchas Gracias
06/11/2008