

**GRUPO DE TRABAJO DE DESCENTRALIZACIÓN  
CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL - CIES**

**Informe de la Secretaría de  
Descentralización y  
Nudos Críticos del Proceso**

Elena Conterno

Lima, junio de 2008

# Informe de evaluación de la secretaría de descentralización

---

# Contenido del Informe

- Contexto
- Políticas en Materia de Descentralización
- Balance del Proceso de Descentralización
  - la transferencia de competencias, funciones y recursos
  - el desarrollo de capacidades y
  - la integración territorial e inversión descentralizada
- Perspectivas del Proceso de Descentralización

# Transferencia de Competencias, Funciones y Recursos

- Simplificación del proceso de transferencia
- Meta 2007: 4,500 funciones a GR (180 por cada GR)
  - Avance: 1,887 funciones han sido transferidas
  - 1,535 funciones han sido acreditadas y cuentan con Acta
  - 501 funciones han sido acreditadas y está pendiente Acta
  - Así, proyección es acreditación 3,923 funciones (87.2%). Pendientes:
    - Revisión de identificación y cuantificación de recursos asociados a las funciones
    - Ley para regular transferencia de recursos humanos
    - Informes de cierre
- Recursos presupuestales: de acuerdo al GN S/. 2,620 millones a GR y municipalidades de Lima y Callao (97% a las municipalidades), y de acuerdo a los GR S/. 2,759; brecha de S/. 139 millones.
- Recursos humanos: Informe señala en un momento que hay por transferir 5,572 trabajadores, pero luego al citar el Informe del MEF señala que habría 80,152 servidores.

# Transferencia de Competencias, Funciones y Recursos (cont)

- **Pilotos:**
  - Salud: se ha definido normatividad y etapas, en elaboración línea de base
  - Educación: conformación de Consejos Educativos Municipales en 48 municipalidades
    - Se resalta que las municipalidades han destinado S/. 30 millones en apoyo a la implementación del plan piloto.
- **El Informe luego destaca los recursos que se transfieren a GR y GL por distintos conceptos:**
  - Foncor: Se resalta la adición de S/. 184 millones y ajuste de índices para distribución más equitativa
  - Destaca incremento en participación de GR y GL en el presupuesto (PIA): de 23% en el 2003 a 31% en el 2008 (17% para GR y 15% para GL). Crecimiento principal sería a nivel de GL. A nivel absoluto, para el periodo 2005-2008, se menciona un incremento de 228% para GL y de 51% para GR.

# Desarrollo de Capacidades

- Plan de Corto Plazo
- Formulación de Plan Nacional 2008 – 2011
- Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades

# Integración Territorial e Inversión Descentralizada

- Integración:
  - Juntas de Coordinación Interregional: Interior, CIAM y Censur
  - Región Piloto Amazonas y San Martín + La Libertad?
  - Mancomunidades Municipales
- Inversión Descentralizada
  - Foniprel
  - FIDA
  - Programa de Fortalecimiento a GR (Modelo de Gestión por Resultados)
  - Conectividad de gobiernos locales

# Perspectivas del Proceso

- Plan Anual de Transferencias
- Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades
- Plan Nacional de Descentralización, Plan Nacional de Regionalización y Plan Nacional de Inversión Descentralizada
- Ejes Estratégicos del Proceso para el 2008
  - Descentralización política, administrativa y económica
  - Articulación intergubernamental de las políticas públicas
  - Gestión pública y sus capacidades
  - Impulso a la integración regional



# Nudos Críticos del proceso

---

# Falta de visión de conjunto del proceso

- Ley de Bases establece objetivos a nivel político, económico, administrativo, social y ambiental
- Experiencia internacional muestra que todo proceso de descentralización tiene, por lo menos, una dimensión administrativa, otra política y otra fiscal.
- Es necesario tener una visión de conjunto, que tome en cuenta los distintos temas que componen este proceso, así como su vinculación con otros como modernización del Estado
- Sin embargo:
  - Informe alcanzado por Primer Ministro se pronuncia principalmente sobre:
    - la transferencia de competencias, funciones y recursos,
    - el desarrollo territorial y
    - la integración territorial e inversión descentralizada,
    - ...dejando de lado descentralización fiscal y participación ciudadana, entre otros
  - Primer Ministro discutió relación de LOPE y CEPLAN con descentralización del Estado

# Organización Territorial y Conformación de Regiones

- En el año 2005 se realizó un referéndum que no fue aceptado por la población
- De acuerdo a la Constitución, las regiones se conforman por referéndum.
- De acuerdo a la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, el próximo referéndum debe desarrollarse en el 2009
- Se ha anunciado la conformación de una región piloto, y algunos presidentes regionales han manifestado su interés en conformar una. Otros presidentes regionales forman parte de Juntas de Coordinación Interregional.
- Distritos y provincias: Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales y Ley de la Mancomunidad Municipal.
  - Pendiente reglamentación para que mancomunidades ejecuten proyectos de manera conjunta

# Heterogeneidad de Municipalidades y Accesibilidad del Territorio

- Gran heterogeneidad entre jurisdicciones en términos de población y de extensión. En población diferencias de hasta 2,500 veces entre distritos.
- Normas asignan las mismas funciones a todas las entidades de cada nivel de gobierno. Adicionalmente, no diferencian claramente el rol que corresponde a las municipalidades provinciales.
- Existe ausencia del Estado en zonas de difícil acceso del país; frente a ello, población busca convertir su jurisdicción en distrito, para así disponer de recursos presupuestales, recursos humanos e institucionalidad.
- Creación de más distritos –y municipalidades- no es lo más deseable (tampoco autonomía de MCP)
- Será importante establecer las condiciones para que en lugares de difícil acceso las municipalidades deleguen funciones a instancias como comunidades campesinas y nativas y municipalidades de centro poblado, y así lograr que el Estado llegue de manera efectiva a esas jurisdicciones.

# Transferencia Efectiva de Autoridad y Recursos a GR y GL

- En el año 2003 se inicia la transferencia de programas, proyectos y funciones a GR y GL
- En el caso de las funciones, a la fecha la transferencia ha sido principalmente formal:
  - Los recursos presupuestales transferidos son mínimos; se está a la espera de un pronunciamiento del Gobierno al respecto.
  - No se han transferido recursos humanos; se está a la espera de una ley que permita la transferencia
- Proceso de acreditación eminentemente formal, y sin mayores esfuerzos de desarrollo de capacidades
- En diciembre de 2007 se aprobó Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que precisa el rol del Poder Ejecutivo. Por tanto se esperan mayores transferencias.
- Necesidad de reorientación futura

# Articulación Intergubernamental

- En enero de 2007 se desactivó con el CND la instancia que existía de coordinación intergubernamental. En diciembre de 2007, la LOPE dispone la existencia de un Consejo de Coordinación Intergubernamental, que está pendiente de reglamentación.
  - A la fecha, articulación a través de las reuniones del Presidente de la República con los presidentes regionales
- Conformación de la ANGR
- GN y GR trabajaron juntos en identificar mejoras al SNIP.
- Resultados Esperados del Presupuesto por Resultados no fueron consultados con GR / GL.
- Articulación entre GR y GL no se da de manera adecuada. Se requiere un espacio distinto a los CCR / CCL

# Ejecución del Gasto y Desarrollo de Capacidades

- El crecimiento económico del país está trayendo un mayor presupuesto para las distintas entidades públicas, en especial en inversiones
- En el 2007, GR ejecutaron 51% de su presupuesto de inversiones, en tanto GL ejecutaron 38%. (GN, 57%)
- Se espera que el presupuesto de inversiones del Estado se incremente en 100% entre 2007 y 2011.
- De acuerdo a sondeo del MEF, principal problema sería la programación estratégica. Otros problemas serían la deficiente gestión de recursos humanos, la complejidad de los procesos de adquisiciones y las limitaciones para formular proyectos
- Necesidades de capacitación y asistencia técnica de GR y GL aún son significativas, y regímenes de empleo público no contribuyen a una gestión eficiente y de calidad
- Vital contar con un Sistema de Información, de capacidades y desempeño; fundamental implementar el Sistema de Planeamiento Estratégico
- Poder Ejecutivo ha creado Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, la "Plataforma". Sin embargo, no queda claro cómo favorecerá el desarrollo de capacidades

# Distribución Equitativa de los Recursos Presupuestales

- Canon y similares sólo van a determinadas zonas. 3% de municipalidades recibe el 50% de transferencias por explotación de recursos naturales.
- GR, Recursos Ordinarios (83%) se distribuyen en función de asignaciones históricas: en el 2006, GR Moquegua recibió el doble que el GR Huánuco
- Inexistencia de un mapa de ingresos tributarios en función del lugar de la actividad económica (y no del domicilio fiscal)
- Situación de la descentralización fiscal es caótica: sin suficiencia ni autonomía
- Se requiere dotar al sistema integral de financiamiento de gobiernos regionales y locales de racionalidad, transparencia y predictibilidad.



# Confianza de la Ciudadanía en la Democracia

- Legislación vigente contempla mecanismos de:
  - Representación: consejeros y regidores
  - participación ciudadana: presupuesto participativo, consejos de coordinación, comités de vigilancia y rendición de cuentas
- Sin embargo, sólo 62,3% de la población prefiere un sistema democrático a uno autoritario o a la indiferencia
- Participación ciudadana: sólo el proceso de presupuesto participativo estaría siendo apreciado por la ciudadanía. El resto de instrumentos y espacios presentan limitaciones que requieren revisiones normativas o desarrollo de capacidades.
- Representación: el premio a la mayoría limita posibilidades de que actúen como control horizontal en sus instituciones, y la lista única limita vinculación de las autoridades con territorios específicos.

**GRUPO DE TRABAJO DE DESCENTRALIZACIÓN  
CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL - CIES**

**Informe de la Secretaría de  
Descentralización y  
Nudos Críticos del Proceso**

Elena Conterno

Lima, junio de 2008