

## AVANCES Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

**Carlos Casas Tragodara**  
**Universidad del Pacífico - CIES**

El proceso de descentralización en el Perú fue resultado de una decisión política luego de una década de políticas centralistas en la cual se fueron eliminando una serie de prerrogativas de a las municipalidades, siendo éstas asumidas por el gobierno central el cual fue creando una serie de entidades que se encargaban de brindar este tipo de servicios. A su vez, se fueron creando otras dependencias., muchas de las cuales tomaron la forma de organismos públicos descentralizados, que se encargaron de las políticas sociales estableciendo así un contacto directo con la población y que en algunos casos implicaron el desarrollo de una relación de clientelismo político entre la población y el Estado. Todo esto minimizó el rol de las municipalidades las cuales fueron perdiendo peso en la escena nacional.

A nivel regional, luego de la accidentada descentralización de fines de los años ochenta, en 1992 se suspendieron las Regiones que se habían conformado de manera arbitraria en muchos casos y las cuales, en medio de una de la peores crisis económicas que vivió el país no contribuyeron a mejorar la calidad de los servicios públicos y agravaron la crisis económicas debido a las potestades tributarias que se les otorgaron. Ante este caos es que se decide, en abril de 1992, suspender las regiones y establecer los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) como entes desconcentrados del Ministerio de la Presidencia que se volvió a conformar para tal fin. Los presidentes de los CTARs fueron designados por el gobierno central y se encargaron de la administración de las direcciones regionales de los diversos ministerios y de realizar algunas obras de infraestructura.

Ante este panorama, es que durante la campaña electoral del año 2001, el tema de la descentralización volvió a estar en el centro de la discusión política y los principales candidatos de dicha justa electoral prometieron una descentralización efectiva en la cual se fueran transfiriendo mayores responsabilidades e ingresos a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la discusión se centró en la constitución de los Gobiernos Regionales. Esto generó cierta controversia dado que algunos sostenían que la constitución de Gobiernos Regionales debería ser una etapa posterior luego de fortalecer a las municipalidades y devolverle las facultades que les habían sido arrebatadas en la década de los noventa.

Este debate no tomaba en cuenta que un proceso de descentralización implica tomar en cuenta a los tres niveles de gobierno en cuanto a la asignación de responsabilidades políticas, administrativas y fiscales. No obstante lo anterior, una vez iniciada la administración del presente gobierno se decidió tomar el camino de la regionalización. De hecho, los nuevos actores políticos como son los Gobiernos Regionales y sus autoridades electas han captado mucha de la atención en las primeras fases del proceso de descentralización peruano.

Muchas voces sostuvieron que el proceso era muy apresurado y que debían primero desarrollarse las capacidades suficientes a nivel subnacional para poder transferir las responsabilidades de gasto y de generación de ingresos a ellos. Sin embargo, como en la mayoría de estos procesos, se adoptó la decisión política de seguir adelante y a partir de allí se planteó el reto de darle contenido técnico al proceso político que se avecinaba. Esto plantea una serie de retos a los académicos y *policy*

*makers* del país porque el proceso implica ver desde distinta perspectiva los hechos y tomar en cuenta a los nuevos actores políticos que han entrado en escena y nuevos problemas a resolver para asegurar que el proceso transite por una senda sin muchas sorpresas y pueda mostrar sus bondades a la población y autoridades. De esta forma el proceso podrá consolidarse en el país y no convertirse en un intento voluntarista más que por falta de mecanismos de participación ciudadana y contenido técnico y un horizonte de largo plazo termine fracasando.

### **El inicio del proceso**

Todas las promesas políticas empezaron a tomar forma cuando se inició la discusión de la Reforma Constitucional del Capítulo XIV de la misma el cual se refería al proceso de Descentralización. Esta reforma se votó por primera vez en el mes de noviembre del año 2001 y su segunda votación fue llevada a cabo en el mes de marzo del año 2002<sup>1</sup>. En esta reforma se planteaban modificaciones que hacían básicamente mención a los nuevos actores que serían los Gobiernos Regionales. Esto marcó la pauta del proceso y a partir de allí los tiempos empezaban a apremiar porque se planteaba que las elecciones para las autoridades de los Gobiernos Regionales fueran en el mes de Noviembre del mismo año.

Paralelamente al desarrollo legal mencionado en el párrafo anterior, se fueron dando una serie de acciones al interior del Gobierno para conformar un equipo técnico que pudiera darle contenido al proceso con un diseño de políticas acorde con las necesidades del mismo.

Un primer intento se dio en el Ministerio de la Presidencia donde se formó un grupo alrededor de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Descentralización que había sido creada a inicios del presente gobierno pero que nunca funcionó en la práctica. Lo que sí funcionó fue la secretaría técnica donde se fue formando una propuesta de descentralización que podríamos decir era voluntarista y llevada por motivos políticos. Frente a esto se formó en la Presidencia del Consejo de Ministros un grupo alrededor de la Dirección General de Gestión Pública donde se pensó, correctamente, que el proceso de Descentralización no puede desvincularse del proceso de modernización del Estado. Estos dos procesos unidos a una mayor democratización y participación de la ciudadanía serían las patas del proceso de reforma del Estado que se quería llevar a cabo.

Estas dos visiones algo diferentes crearon ciertas tensiones entre las dos entidades del Estado que incluso causaba confusión entre los distintos actores involucrados en el proceso de descentralización. Sin embargo, la institución que quedó a cargo del proceso fue la Presidencia del Consejo de Ministros la cual trató de incorporar algunos de los aportes del grupo del Ministerio de la Presidencia. Este grupo, con el apoyo de ciertos organismos internacionales y fuentes cooperantes logró establecer el esquema de lo que sería el proceso de descentralización por venir y que constaba de los siguientes principios:

- Mantener y mejorar la calidad de los bienes y servicios prestados por el Estado al ciudadano a través de la participación de las unidades de gobierno subnacionales como las municipalidades y los Gobiernos Regionales. Este principio se basaba en el principio de subsidiariedad que establece que los llamados a prestar el servicio a la población son los niveles de gobierno más

---

<sup>1</sup> En el Perú se necesita una doble votación para poder reformar la constitución, cada votación debe ser en una legislatura distinta.

cercanos a ellos. Lo que se busca a través de este principio es mejorar la eficiencia y eficacia del Estado.

- Reconocimiento de la heterogeneidad. Un país tan diverso en términos culturales, históricos, geográficos y económicos como el Perú no puede seguir siendo manejado con un criterio centralista porque no se responde a las necesidades de los pobladores de manera suficiente y se pueden malgastar los recursos al no poder establecer las prioridades de gasto en función a las verdaderas necesidades de la población.
- Correcta asignación de responsabilidades. Si cada nivel de gobierno tiene clara cuál será su rol dentro de la provisión de bienes y servicios a la población se evitarían superposiciones de responsabilidades y desperdicio de recursos y conflictos de competencia. Una vez que se tuviera claro el mapa de responsabilidades administrativas de los gobiernos subnacionales en el país se podría pasar a un esquema de financiamiento que fuera acorde con las necesidades de cada nivel de gobierno.
- Estabilidad Fiscal. La experiencia de otros países de la región en donde la descentralización había sido un factor adicional y en otros casos detonantes de crisis fiscales como Brasil o Argentina y en menor medida Colombia, implicaba desarrollar un proceso que buscara minimizar los desequilibrios fiscales verticales y desarrollar mecanismos de responsabilidad fiscal. La ventaja de ser uno de los últimos países en descentralizarse en la región implicaba aprender de los errores de los demás y diseñar mecanismos que buscaran desarrollar un mentalidad de responsabilidad fiscal entre las autoridades subnacionales. La inestabilidad macroeconómica es uno de los principales enemigos de la descentralización porque si se parte de una situación inicial complicada o el proceso contribuye a deteriorar la salud económica de un país pueden surgir las voces que busquen revertir el proceso.
- Mecanismos de alerta temprana. Todo proceso de descentralización implica un camino de prueba y error. No existe ninguna experiencia replicable totalmente por lo que no se puede hablar de un modelo exitoso único. De allí es que surge la necesidad de contar con información que nos permita detectar los problemas de manera eficaz a fin de poder realizar las acciones correctivas necesarias. En toda experiencia de descentralización el grado de la misma y la velocidad a la cual se vaya avanzando dependen de las características del país. Por ello es importante ir llegando a ese punto de manera gradual y por etapas contando con mecanismos que nos indiquen por donde están surgiendo aspectos positivos que hay que replicar y aspectos negativos que hay que corregir inmediatamente.
- Desarrollo del país. En el Perú tenemos una disparidad muy grande en términos económicos. De esta forma cerca del 50% de la producción se realiza en Lima en donde se concentra un tercio de la población del país. Al interior del país existen dos departamentos como son Arequipa y la Libertad que pueden ser importantes en participación en la producción pero que se encuentran muy por debajo de Lima. El resto de departamentos tiene una participación muy baja y en ellos se concentra la población de bajos ingresos dado que una gran proporción de sus habitantes se ubican debajo de la línea de pobreza. Todo esto nos indica que el rol de promotor de la actividad económica de los Gobiernos Regionales y Locales debe ser reforzado con el

fin de poder articular esfuerzos productivos y generar más riqueza de tal forma de reducir las disparidades económicas y brindar a su población oportunidades productivas que permitan reducir los flujos migratorios hacia Lima. De esta forma se lograría fortalecer otras ciudades de tal forma que se permita un crecimiento económico más equitativo.

- Participación de la ciudadanía. Una de las formas de lograr que las acciones del Estado respondan a las necesidades de los ciudadanos es incentivando la participación de la población. Esto nos permite empoderar a la demanda para que pueda expresar sus necesidades y brindar información que será la base para las acciones de las autoridades subnacionales. Sin embargo esta participación no sólo debe reducirse a participar en la formulación de planes y presupuestos sino a realizar un seguimiento de las acciones de los autoridades y funcionarios regionales y locales para fiscalizar que las acciones de los mismos no se desvíen de los acuerdos adoptados.
- Fortalecimiento de capacidades. Dada la heterogeneidad de las municipalidades y de los nuevos Gobiernos Regionales que estaban por constituirse debía esperarse que la capacidad administrativa fuera también dispar. Por otro lado, si uno de los objetivos era transferir competencias y recursos a los Gobiernos Subnacionales debía capacitarse a estos gobiernos en los aspectos referidos a las nuevas competencias que fueran asumiendo. De esta manera, debían establecerse planes de fortalecimiento y capacitación agresivos en aquellas zonas es que se detectara necesidades importantes.
- Adecuación del Gobierno Nacional. Esto significaba que el Estado en su nivel más alto también debía adecuarse al proceso de descentralización. De esta manera debía re-estructurarse con el fin de ser más funcional al proceso de descentralización y realizar una serie de reformas en sus sistemas administrativos como los de presupuesto, personal, tesorería, administración financiera e inversión pública con el fin de facilitar el proceso de descentralización. Por otro lado debía realizarse también un proceso de capacitación a los funcionarios del nivel nacional para que supieran las implicancias de un proceso de este tipo y fueran pensando en un esquema descentralizado donde, en el largo plazo, el Gobierno Nacional sólo jugaría un rol de formulador de políticas y de monitoreo y supervisión donde el grueso de la ejecución de gastos debería estar en manos de los Gobiernos Regionales y Locales.

Todos estos puntos mencionados tratan de recoger los objetivos que se tuvieron al momento de empezar el proceso de descentralización. Como se puede apreciar la agenda era nutrida y significaba un gran esfuerzo en términos de recursos y voluntad para poder darle el sustento técnico a la decisión política de llevar adelante el proceso de descentralización.

### **Los principales ejes del proceso**

En vista de la decisión política tomada y la conformación de equipos técnicos que diseñaran los contenidos de las políticas era hora de llevar a cabo una serie de acciones que permitieran ir configurando el proceso. Esto se hizo más urgente cuando en marzo del año 2002 se procedió a la convocatoria de elecciones para elegir a los Presidentes Regionales junto con los alcaldes para noviembre del mismo año. Un primer punto a destacar es que la decisión era conformar Gobiernos

Regionales en los actuales departamentos, lo cual ha sido una decisión controversial porque hubo una discusión si es que primero se deberían formar Regiones propiamente dichas con la unión de dos departamentos o más antes de proceder a la elección de autoridades regionales. El punto de si un departamento es económica y fiscalmente sostenible por sí solo fue un punto de discusión importante previo a la convocatoria de elecciones. Sin embargo, con la decisión de realizar los sufragios regionales quedó clara la voluntad de departamentalizar la regionalización.

Dado los principios enunciados en la sección anterior quedó claro que los ejes sobre los cuales debía girar el proceso de descentralización para que fuera sostenible y mostrara resultados palpables a la población, debían considerar introducir mecanismos de asignación correcta de competencias entre los tres niveles de gobierno así como los mecanismos de coordinación entre ambos. Por otro lado, los sectores debían establecer un proceso de transferencias que fuera gradual y por etapas para pasar sin mayores problemas de la actual situación centralizada a una estructura más descentralizada. A su vez, el Nivel Nacional de gobierno debía realizar una reingeniería para ser más funcional al proceso de descentralización a la vez que modernizaba su estructura y los sistemas administrativos que cruzaban los tres niveles de gobierno. Esto implicaba que debía existir una estrecha coordinación entre la modernización del Estado y la descentralización del mismo.

Del mismo modo, para asegurar que la calidad en la provisión de los bienes y servicios brindados por el Estado debía considerarse un sistema de acreditación que certificara la capacidad de los Gobiernos Regionales y Locales antes de proceder a la transferencia efectiva de las competencias y recursos respectivos. Esto significaba que debía levantarse un mapa de las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para diseñar un programa agresivo de capacitación en aquellas unidades subnacionales que exhibieran ciertas deficiencias en sus capacidades. En este aspecto era importante hacer un mapeo de los esfuerzos que venía realizando la cooperación internacional para poder encausarlos dentro de un plan nacional de capacitación que pudiera articular los esfuerzos del Estado con los de la cooperación de tal forma de abarcar la temática y las zonas en donde se mostrara mayores necesidades de capacitación y fortalecimiento institucional. La acreditación –que debía realizarse por instituciones independientes- estaba estrechamente ligada a la capacitación porque de esa forma se podrían detectar falencias y diseñar las acciones necesarias para que la mayoría de Gobiernos Regionales y Locales pudieran acreditar. Este proceso podría convertirse en un círculo virtuoso en donde al reformar el Estado y mejorar las capacidades de los funcionarios y autoridades locales y regionales, mejorara la eficiencia y eficacia en la provisión de bienes y servicios a la población y se lograra una buena imagen del proceso y su legitimización.

Para que todo esto funcionara era necesario contar con información que nos permitiera ir monitoreando el proceso y tener un mecanismo de alerta temprana que nos mostrara los problemas que fueran surgiendo y las buenas experiencias. Con esto se podría –dentro de un proceso flexible- tomar las acciones correctivas necesarias y la divulgación de las buenas experiencias. Ello estaba en la base del desarrollo de un sistema de información para la descentralización que consolidara la información generada por otras instituciones del Estado y se nutriera de información adicional vinculada al proceso de descentralización para darle una mirada territorial al país y salir de la visión sectorial que hasta ahora prevalece.

Otro punto importante era el desarrollo de una estrategia de comunicación que rompiera con los mitos de la descentralización los cuales llevaban a que cuando se preparaba el proceso, las expectativas de la población eran muy elevadas con

respecto al mismo y lo veían como la solución de muchos problemas como el desempleo y la falta de oportunidades económicas. Si bien uno de las herramientas para lograr esto puede ser la descentralización, su rol dentro de este proceso debía ser explicado con claridad. De la misma forma era necesario que quedara claro que un proceso de esta naturaleza implicaba no sólo el incremento de derechos sino también de responsabilidades por parte de las autoridades sino y la población que, a través de su participación, podría hacer que las acciones de los gobiernos Regionales y Locales respondieran a sus expectativas. Debía venderse también la idea que el proceso debía ser gradual y por etapas para garantizar el éxito del mismo.

Asimismo era necesario crear un nuevo actor dentro de la administración pública que se encargara de la dirección y conducción del proceso. Este nuevo ente rector del proceso debía ser el encargado de llevar adelante el esfuerzo descentralizador y para ello articular a las dependencias del Gobierno Nacional y desarrollar mecanismos de comunicación con los unidades subnacionales de gobierno.

Un tema muy importante era garantizar que el proceso de descentralización no pusiera en riesgo la estabilidad económica del país. Por ello era necesario desarrollar mecanismos que aseguraran la neutralidad fiscal del proceso y que evitaran el crecimiento excesivo del endeudamiento subnacional que se había convertido en un serio riesgo para la estabilidad fiscal en muchos países de la región. Este fue uno de los puntos entre los que hubo mucho consenso al interior del Gobierno Nacional.

El tema de la participación ciudadana era muy importante, por ello debían introducirse instituciones que facilitaran la expresión de las necesidades de la población y la construcción de planes y presupuestos participativos en donde en concreto se configurara una visión de las Regiones y Departamentos desde abajo pero siempre dentro de los márgenes que determinarían los entes rectores del Gobierno Nacional para así articular las políticas regionales y locales con las establecidas de manera general por el ejecutivo. Esto aseguraría cierta coherencia de las políticas del Estado frente a la población.

### **Los Hitos del proceso**

Uno de los primeros hitos del proceso fue el desarrollo del marco legal que le diera viabilidad. Así fruto de las coordinaciones entre la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República y el ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas se inició el debate que dio origen a la Ley de Bases de la Descentralización. En esta Ley se introdujeron los principios relacionados a la gradualidad, flexibilidad, irreversibilidad, participación y neutralidad fiscal entre muchos otros. Asimismo se establecieron las competencias exclusivas de los tres niveles de gobierno y de manera general los recursos con los que contarían los mismos.

Un hecho a destacar es que en esta ley se creó el Consejo Nacional de Descentralización como un ente intergubernamental en el que en su directorio participarían representantes de los tres niveles de gobierno. Esta propuesta fue el resultado de un amplio debate en donde existían propuestas para crear un ministerio de la Descentralización a partir del Ministerio de la Presidencia. Otra alternativa era la creación de un ente constitucionalmente autónomo que contara con la suficiente autonomía para llevar adelante una política de Estado como es la descentralización. La propuesta intermedia fue la creación de un ente autónomo pero dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros donde su presidente fuera nombrado por el

Presidente de la República y contara con dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas además de dos representantes de los Presidentes Regionales y uno de los Alcaldes Provinciales y otro de los Alcaldes Distritales. Esto sumado a su presidente implicaba un directorio de nueve personas.

Esta nueva entidad tiene bajo su responsabilidad dirección y conducción del proceso a nivel general. Entre sus funciones específicas están el conducir y monitorear el proceso de transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Subnacionales. Por otro lado es el responsable de la capacitación en gestión y gerencia pública a nivel regional y local. Debía encargarse además de la coordinación de los planes de desarrollo nacional, regional y local, canalizar la cooperación nacional e internacional, coordinar y articular las políticas las políticas y planes de gestión descentralizada. Adicionalmente es responsable de brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones. Por último tenía entre sus responsabilidades desarrollar y conducir el sistema de información para el proceso de descentralización y promover la integración regional y su fortalecimiento.

Uno de los puntos más importantes de la Ley de Bases de la Descentralización es que se incluyeron los principios de la descentralización fiscal entre los cuales destacaba el de la neutralidad fiscal del proceso. Ello significaba que ninguna competencia se traspasaría sin los recursos suficientes ni viceversa. Ello con el fin de evitar desequilibrios verticales que pudieran influir en la estabilidad fiscal del país. Por otro lado se estableció que las operaciones de endeudamiento externo que quisieran contratar los gobiernos subnacionales tendrían que contar con un control por parte del Gobierno Nacional, la obligatoriedad de tener un desempeño fiscal responsable y una correcta asignación de competencias para evitar la superposición de funciones y evitar los conflictos de competencia y ahorrar recursos para la nación.

Adicionalmente se estableció que los sistemas administrativos nacionales como los de presupuesto, tesorería, administración financiera, personal y de inversión pública serían de estricta observancia por todos los niveles de gobierno y los entes rectores de estos sistemas estarían ubicados en el Gobierno Nacional principalmente en el Ministerio de Economía y Finanzas y en la Presidencia del Consejo de Ministros en el caso del manejo de personal. Con todo ello, se buscaba darle consistencia al proceso y que todo se enmarcara dentro de las políticas nacionales.

La Ley de Bases de la Descentralización que fue promulgada en julio del año 2002 también estipulaba las etapas del proceso de descentralización en donde se incluían cuatro etapas: una primera de preparación del proceso, la segunda referida a la conformación de las regiones<sup>2</sup>. Recién en la tercera etapa se iniciaría la transferencia de las competencias sectoriales sin incluir a las de salud y educación y en la última etapa se procedería a la transferencia de las competencias sectoriales de salud y educación.

Paralelamente a esta legislación, se promulgó en el mismo mes la Ley de Demarcación Territorial que establece plazos para poder terminar la delimitación de las circunscripciones distritales, provinciales y departamentales. Esto es muy importante dado que se tienen estimados que más del 70% de los distritos y

---

<sup>2</sup> En el Perú actualmente existen Gobiernos Regionales que funcionan en las actuales circunscripciones departamentales. Las verdaderas regiones se conformarán cuando, vía referéndum, se logren integrar dos o más departamentos en una primera etapa y luego se podrán incorporar las provincias colindantes que así lo decidan.

provincias no cuentan con los límites definitivos y que ha llevado a que recientemente se hayan puesto en evidencia las disputas entre distintas circunscripciones que deberá resolverse lo antes posible porque si se transfieren competencias y recursos, será importante contar con información precisa de los límites.

Una vez que se conformó el Consejo Nacional de Descentralización en setiembre del año 2002 con los representantes del ejecutivo solamente<sup>3</sup>, la siguiente tarea fue iniciar las discusiones para la promulgación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En esta Ley debían incluirse los principios rectores que iban a regir a los Gobiernos Regionales que se conformarían en los departamentos.

Para ello, desde la Presidencia del Consejo de Ministros se había iniciado un trabajo de coordinación con los sectores para que realizaran un trabajo que les permitiera ir incorporando dentro de sus planes al proceso de descentralización. Se les pidió que hicieran un mapa de asignación de competencias para el largo plazo entre los tres niveles de gobierno. Todos los sectores se incorporaron al ejercicio y se logró tener un cuadro más o menos claro. Lo más relevante de este ejercicio es que sirvió de base para la negociación de las competencias compartidas de los Gobiernos Regionales. Esto permitió que hubiera una coordinación estrecha con el congreso y que se lograr incluir una aceptable asignación de materias de competencia compartidas a los Gobiernos Regionales. Se establecieron los órganos base de los Gobiernos Regionales como la Presidencia y el Consejo Regional y sus respectivas responsabilidades. Adicionalmente, luego de un gran debate se logró incluir un artículo que creaba el sistema de acreditación de tal forma de certificar las capacidades de los Gobiernos Regionales antes de transferirles las competencias.

Uno de los puntos de discordia de esta Ley que fue promulgada en el mes de noviembre del año 2002, un día antes de las elecciones de los Presidentes y Consejeros Regionales, fue el tema de la participación ciudadana. Algunas fuerzas políticas se opusieron a que se conformaran los Consejos de Coordinación Regional basados en el argumento que la democracia representativa era suficiente para el control de la ciudadanía. Adicionalmente otro punto de discordia era que no quedaba claro el tema de la rectoría de las políticas nacionales sectoriales en donde lo que se buscaba es que las políticas de los Gobiernos Regionales se enmarcaran dentro de estas tal como se había estipulado en la Ley de Bases de la Descentralización con respecto a los sistemas administrativos. Un último punto de discordia era que no se introducían de manera explícita mecanismos de sostenibilidad fiscal en el sentido de imponer correctivos si es que la situación fiscal de los Gobiernos Regionales se deterioraba y ponía en peligro la estabilidad fiscal nacional. Finalmente, uno de los temas que hasta ahora crea gran polémica es que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que a partir del año 2004 se iniciaban la transferencia de las competencias sectoriales de todos los ministerios incluidos los de salud y educación lo cual genera tensiones con las etapas establecidas en la Ley de Bases de la Descentralización.

Con estos argumentos es que se propuso una modificatoria a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que fue publicada el día 1 de enero del año 2003, justamente en la fecha en que muchos presidentes regionales prestaban juramento en la que se introducían los Consejos de Coordinación Regional como ente en donde participaran las fuerzas vivas del departamento a través de sus representantes de tal forma de

---

<sup>3</sup> Para la conformación total con los nueve representantes había que esperar que fueran elegidas las autoridades regionales y locales para luego proceder a la designación de sus representantes al Consejo Directivo del CND.



fiscalizar a las autoridades y se pudieran construir a su interior los planes y presupuestos participativos. Asimismo se introdujo de manera explícita la rectoría sectorial nacional y los mecanismos de sostenibilidad fiscal como la posibilidad de intervención por parte del Gobierno Nacional mediante medidas de urgencia si es que la situación fiscal de un Gobierno Regional ponía en riesgo la estabilidad macroeconómica del país.

De esta manera se crearon las bases para el proceso de regionalización que fue, dentro de toda la premura del tiempo, un buen inicio para el mismo.

El tema de los nuevos Gobiernos Regionales que iniciaron sus acciones en los primeros días de enero del año 2003 ha captado mucho de la atención hasta el momento porque son nuevos actores políticos en el proceso lo que ha ocasionado tensiones políticas con el Gobierno Nacional en algunos casos pero que parece haberse estabilizado con el tiempo. Esto ha ocasionado que la atención prestada a los municipios haya sido menor.

No obstante lo anterior, durante el año 2003 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Municipalidades que recoge muchos de los principios establecidos en las leyes anteriores pero que padece de una seria limitación: las competencias entre las municipalidades provinciales y distritales no están correctamente delimitadas y persisten superposición de funciones incluso con las competencias de los gobiernos nacionales. Uno de los puntos a destacar acá es que el trabajo que realizaron los sectores para delimitar las competencias entre los distintos niveles de gobierno no fue tomado en cuenta y fue un esfuerzo que no fue muy coordinado con el Gobierno Nacional

Este es el panorama de las principales normas legales que rigen el proceso de descentralización peruano en la actualidad. Adicionalmente durante los últimos meses del año 2003 y en lo que va del 2004 se han promulgado leyes que afectan el proceso y que buscan completar el diseño del mismo. A continuación hacemos una breve mención a las mismas.

- Ley de Promoción de la Inversión descentralizada. Con esta ley se busca darle las potestades a los Gobiernos Regionales y Locales de tal forma que puedan tener las herramientas para poder atraer inversión nacional y extranjera en obras de infraestructura y de desarrollo productivo en estrecha coordinación con la agencia de promoción de inversiones nacional que es PROINVERSION que depende del nivel nacional. Por otro lado se ha planteado la creación de agencias de fomento de la inversión privada en cada uno de los departamentos y municipalidades para que funciones como agentes facilitadores de la inversión en sus respectivas jurisdicciones.
- Ley de Descentralización Fiscal. En esta Ley se establecen las etapas que tendrán los Gobiernos Regionales en cuanto a la asignación de ingresos. Así se establece que en un primera etapa las fuentes de financiamiento serán las transferencias presupuestales y el Fondo de Compensación Regional que es una transferencia que será asignada entre los departamentos en función a factores de pobreza y esfuerzo fiscal entre otros para ser utilizada exclusivamente para gastos de inversión. En una segunda etapa se establece que cuando de hayan formado las regiones con la unión de dos o más departamentos, se les cederá adicionalmente el 50% de ciertos

impuestos nacionales recaudados en las jurisdicciones regionales<sup>4</sup>. Un punto adicional a destacar dentro de esta Ley es que se incluyen una serie de reglas fiscales referidas a límites al endeudamiento y crecimiento del gasto que junto con las establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal configuran las reglas fiscales que deben cumplir todos los Gobiernos Subnacionales.

- Modificación de la Ley de Tributación Municipal. La Ley de tributación municipal que fue promulgada en 1994 ha sufrido una serie de modificaciones desde entonces y recientemente se han incluido cambios menores a la misma pero sin tener una visión completa de los aspectos de una descentralización fiscal general.
- Ley del Sistema de Acreditación. Cumpliendo con el mandato legal de las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades se ha promulgado la ley que crea el sistema de acreditación que busca establecer condiciones mínimas que deben cumplir los Gobiernos Subnacionales para recibir competencias. Por otro lado, se busca introducir indicadores de gestión que permitan evaluar el desempeño de estas unidades de gobierno con el fin de identificar necesidades de capacitación y se pueda evaluar si es que se han cumplido con ciertos estándares que permitan continuar con el proceso de transferencias y recursos.
- Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Uno de los puntos cruciales dentro de la estrategia de descentralización es la conformación de unidades geográficas que sean autosuficientes desde el punto de vista fiscal y económico. En esta ley se tienen definidos de manera más o menos vaga dos instancias: La primera de ellas son las juntas de coordinación interregional que son asociaciones de departamentos conformadas para la realización de un proyecto o actividad. Se les puede considerar como un paso intermedio previo a la conformación de las regiones propiamente dichas con la unión de dos departamentos o más. En esta ley se mencionan los incentivos económicos que tendrán cada una de estas entidades y los requisitos y pasos a seguir para la conformación de las mismas.
- Ley Marco del Presupuesto Participativo. En esta ley se dan los lineamientos generales para la elaboración de los presupuestos participativos dentro de los Consejos de Coordinación Regionales, y Locales. Asimismo se establecen la etapas del proceso participativo y los mecanismos de rendición de cuentas a seguir.

Adicionalmente a estas Leyes se han promulgado una serie de normas de rango menor (Generalmente Decretos Supremos) que son parte importante del proceso de descentralización:

- Planes Anuales de Transferencias Sectoriales. Cada año hacia el mes de abril se publica un Decreto Supremo conteniendo las transferencias de

---

<sup>4</sup> Entre estos impuestos están el impuesto general a las ventas, el impuesto selectivo al consumo y el impuesto a la renta de las personas naturales. No se incluye el impuesto a la renta de las empresas porque buena parte de estos regresan vía el Canon a las municipalidades y Gobiernos Regionales en cuyas circunscripciones se encuentren las actividades extractivas que llevan a cabo las empresas mineras, petroleras, gasíferas, hidroeléctricas, forestales y pesqueras.

programas sociales y competencias sectoriales que serán trasladadas a los Gobiernos Regionales y Locales durante dicho año y el siguiente. Aquí también se mencionan los requisitos que deberán cumplir los gobiernos subnacionales para poder decaer las nuevas transferencias de competencias.

- Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y locales. Este plan es una primera aproximación a los contenidos, cobertura geográfica, secuencia temporal y metodología de capacitación y asistencia técnica a los Gobiernos Regionales pero que aún no ha sido implementado.

Como se puede apreciar, el grueso de la agenda del proceso de descentralización ha estado en la conformación del marco legal que sea consistente con los principios enunciados anteriormente, y de hecho se sigue avanzando en la reglamentación del mismo. Sin embargo, establecidas las leyes, también existen obligaciones que deben ser cumplidas por los responsables designados para hacer que el proceso camine a una velocidad acorde con las características del país.

### **Algunos Hechos Adicionales**

De hecho durante el año 2003 y en lo que va del 2004 se han transferido a un conjunto de Gobiernos Regionales ciertos proyectos de infraestructura de carácter regional como los grandes proyectos de irrigación. Hasta el momento se han transferido 8 proyectos ubicados básicamente en la costa del país. Asimismo un conjunto de municipalidades que han cumplido con una serie de requisitos han recibido programas de desarrollo de infraestructura productiva y social y programas alimentarios que venían llevando a cabo programas ubicados en el sector nacional.

De hecho para el año 2004, se tiene que cerca del 8% del presupuesto de la Nación es responsabilidad de los Gobiernos Locales y cerca del 16% del mismo está a cargo de los Gobiernos Regionales. Sin embargo, estas cifras no deben llevar a hacernos pensar que el grado de descentralización es elevado porque en primer lugar, en el caso de los Gobiernos Regionales dentro de sus pliegos presupuestales se ubican las Direcciones Regionales de los Ministerios que operan de manera desconcentrada a nivel nacional. Estas Direcciones Regionales si bien están ubicadas en términos presupuestales dentro de los Gobiernos Regionales, dependen técnica y normativamente de los ministerios, lo cual ocasiona ciertas tensiones entre los ministerios y las regiones. Por ello la cifra del 16% del presupuesto que maneja el nivel intermedio de gobierno debe ser tomado con cierto cuidado dado que tienen discrecionalidad total sobre una proporción muy inferior a este monto.

Por otro lado, tenemos que dentro del 8% del presupuesto nacional que manejan las municipalidades existe un detalle importante. Este tiene que ver con que todo el presupuesto de las agencias del Nivel Nacional que desarrollaban programas de infraestructura social y productiva a nivel local como FONCODES y algunos programas nutricionales llevados a cabo por PRONAA se incorporaron dentro de los pliegos de los Gobiernos Locales cuando solamente un grupo de municipalidades están acreditadas (241 distritales y 69 provinciales de un universo de 1634 municipalidades distritales y 194 municipalidades provinciales) pueden ejecutar dicho gasto. Por ello, para el resto de municipalidades el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) ha continuado con la ejecución mediante la modalidad de encargo.

Si se revisan las cifras de transferencias de recursos que reciben las municipalidades a través de los fondos de transferencias que funcionan en la actualidad se puede apreciar que durante los últimos años se ha producido un significativo incremento, pero esto es debido a que las fuentes de donde se alimentan estas transferencias han ido aumentando considerablemente por la mejor actividad económica que ha llevado a que la recaudación aumente. En una coyuntura de moderada expansión económica es posible logra mantener esta tendencia , sin embargo debe tenerse cuidado que las transferencias son procíclicas y que si se presenta un problema de recesión o caída de la recaudación o de la cotización de los precios de los minerales puede revertirse esta tendencia lo que pudiera generar tensiones entre el Gobierno Nación y las Municipalidades.

A nivel de capacitación y fortalecimiento institucional el grueso del esfuerzo recae en la cooperación internacional donde tenemos a agencias de cooperación de los Estados Unidos, Suiza, Unión Europea y España como las más activas en este rol y vienen financiando distintos programas de fortalecimiento institucional que incluyen módulos de desarrollo de proyectos, mejora de procesos internos, procesos de participación ciudadana y desarrollo de planes y presupuestos participativos.

Por otro lado, los ministerios también vienen realizando acciones de capacitación donde el principal rol lo tienen el Ministerio de Economía y Finanzas y el MIMDES. El primero de ellos viene realizando una intensa campaña de capacitación de los Gobiernos Regionales y Locales en materias presupuestarias (relacionadas a la formulación y los procesos participativos) y principalmente en lo relacionado al desarrollo de capacidades para la formulación de proyectos de inversión por parte de las autoridades subnacionales. Desde la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización se incorporaron dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública<sup>5</sup> a los Gobiernos Regionales y Locales, lo cual implica nuevas responsabilidades y el desarrollo de capacidades para cumplir con los requisitos del sistema.

En el caso del MIMDES se viene trabajando con las municipalidades que ya están manejando los recursos del FONCODES y PRONAA para poder tomarlas como experiencias piloto que permitan identificar las fortalezas y debilidades de los gobiernos locales en estos aspectos. La intención de estos programas de capacitación es la de desarrollar las capacidades para que los usuarios de los programas que se están descentralizando no sufran una pérdida de la efectividad de los mismos.

Sin embargo, a pesar de los positivos que pueden ser los esfuerzos mencionados, no forman parte de una estrategia integral de capacitación. En este sentido aún falta realizar esfuerzos para que las acciones sean coordinadas y se evite la duplicación de esfuerzos.

A nivel de los sectores, uno puede observar que la actitud de los ministerios es dispareja. Algunos sectores no toman muy en cuenta la descentralización, mientras que otros son opuestos a la misma, pero en otros se puede encontrar una actitud

---

<sup>5</sup> El Sistema Nacional de Inversión Pública fue creado por Ley y tiene como principal propósito introducir la cultura de proyectos en el sentido de mostrar la efectiva rentabilidad económica y social de los mismos y en donde se utilizarán los recursos públicos. El sistema trata de darle cierta racionalidad al gasto de inversión del Estado. Este sistema implica cumplir con ciertos estándares de calidad en el proceso de formulación de un proyecto. Las capacidades de las municipalidades y Gobiernos Regionales es muy dispar en este sentido por lo que el esfuerzo ha tenido que ser importante.

favorable. Sin embargo, debe tomarse en cuenta ciertos aspectos. La actitud favorable puede deberse a dos causas: a un total convencimiento que la descentralización puede ser una efectiva herramienta para mejorar la eficiencia y eficacia del Estado en cuanto a sus respuestas a las demandas de los ciudadanos o que quieran deshacerse de ciertos problemas pasando estos a los Gobiernos Regionales y Locales. Dado que aún no se han transferido muchas nuevas competencias a los Gobiernos Regionales y Locales no se han producido problemas serios. Pero en todo caso falta una mayor coordinación al interior del ejecutivo para tener una visión compartida y una posición única frente al tema de la descentralización que hasta ahora no es clara.

Los organismos financieros internacionales también juegan un rol en este proceso dado que en ciertos programas se están destinando recursos para la consolidación del proceso de descentralización y modernización del Estado como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo o como en las condiciones que se negocian con el Banco Mundial para el desembolso de los recursos de los préstamos destinados al apoyo a la balanza de pagos en donde se presta especial atención al control de los riesgos fiscales del proceso.

Un actor muy importante dentro de este proceso es el Consejo Nacional de Descentralización, ente rector del proceso. Usualmente este tipo de instituciones en países que llevan a cabo procesos de descentralización juegan un rol que puede crear tensiones. Por el lado del Gobierno Nacional se tiende a pensar que se le está poniendo demasiada velocidad al proceso mientras que por el lado de los Gobiernos Subnacionales se puede pensar que es un órgano más del Gobierno Nacional que va a poner trabas al proceso. Esta posición no es cómoda y en muchos casos ha generado tensiones que han sido resueltas algunas veces bien y otras no. Dado que el proceso es nuevo, el Consejo Nacional de Descentralización viene aprendiendo a prueba y error. Aún falta consolidarse para que sea el gran coordinador del proceso que pueda llevar adelante el mismo de una manera más efectiva.

En el caso de los Gobiernos Regionales y Locales su rol ha sido diferenciado en donde se han observado papeles muy activos y otros pasivos. Ha existido todavía una falta de articulación en las demandas de los Gobiernos Regionales y Locales. En todo caso las tensiones que se pueden generar se ventilan al interior del Consejo Nacional de Descentralización a través de sus representantes.

La población viene incorporándose de manera paulatina a los procesos participativos de planeamiento y elaboración del presupuesto y en el control de sus autoridades pero aún falta mucho de divulgación de estos mecanismos y la creación de incentivos para que cada vez más ciudadanos participen en estas instancias.

### **Agenda pendiente**

Habiendo mencionado los principios, primeros resultados y rol de los diferentes actores podemos mencionar que el desarrollo del proceso de descentralización abre una agenda pendiente voluminosa tanto en la necesidad de realizar investigaciones que permitan conocer más de cerca la realidad al interior del país como el desarrollo de mecanismos efectivos para la adopción e impacto de las políticas de descentralización.

En función en los siguientes puntos intentamos realizar un somero recuento de los elementos de esta agenda pendiente:

- **Una revisión del mapa de asignación de competencias** y el desarrollo de una metodología concertada que nos permita una correcta asignación de la mismas. A pesar de los avances legales mencionados, todavía persiste un grado de superposición de funciones. Dado que estamos al inicio del proceso queda todavía tiempo para intentar hacer un ejercicio que asigne competencias de manera eficiente generando ahorro de recursos y evitando la aparición de conflictos de competencias conforme el proceso de descentralización siga avanzando. Esto será la base para la formulación de reformas legales que puedan apoyar al proceso.
- **Coordinación entre los niveles de Gobierno.** La prestación descentralizada de bienes y servicios a la población implica el desarrollo de mecanismos de coordinación efectivos entre los distintos niveles de gobierno. Cuando estas competencias son compartidas no sólo es necesario delimitar correctamente las funciones que tendrá cada nivel a su cargo por materia de competencia sino los mecanismos de coordinación para mantener la unidad de las políticas nacionales y el carácter rector de las mismas y a la vez la autonomía del os gobiernos subnacionales. Esto será de especial importancia en la medida que le proceso avance.
- **Desarrollo de mecanismos de asociatividad** entre unidades de gobierno del mismo nivel. El caso de las regiones ya está contemplado en la Ley de Incentivos para la Conformación y Creación de Regiones pero aún falta el desarrollo de mecanismos de asociación de municipalidades que permitan reducir costos aprovechando las economías de escala que se puedan generar. La experiencia de otros países puede ser muy útil en estos casos.
- **Mecanismos efectivos de Descentralización de Competencias Sectoriales** hacia las unidades de gobiernos subnacionales. El proceso de transferencia de competencias puede ser muy complejo en algunos casos y pueden despertar cierta sensibilidad como son los casos de las competencias referidas a Salud, Educación, Programas Sociales, Agricultura y Transportes entre otros. Por ello es necesario desarrollar a nivel de cada sector planes de transferencias de competencias de mediano plazo que impliquen un planeamiento de las transferencias y de los mecanismos de alerta que permitan ir evaluando el proceso. Esto es de especial importancia y debe realizarse por cada sector debido a las particularidades que presenta cada uno.
- Ligado a lo anterior está el **reconocimiento de la heterogeneidad** que existe entre los Gobiernos Regionales y Locales. Es necesario poner en blanco y negro esta diversidad a través de la generación de clasificaciones de municipalidades y Gobiernos Regionales en función a sus capacidades y recursos. Las políticas diferenciadas de asistencia técnica, transferencia de recursos y responsabilidades deben convertirse en una prioridad porque no puede transferirse de manera homogénea las responsabilidades sino tomamos en cuenta las diferencias que existen. Estas clasificaciones deben ser un insumo para los planes de descentralización de cada sector y del país en su conjunto.
- **Mecanismos de gestión micro a nivel de las municipalidades.** Es necesario no sólo trabajar a nivel de las competencias sectoriales porque todo el énfasis está en lo que actualmente realiza el nivel nacional y será transferido luego a los Gobiernos Regionales y Locales. Es necesario,

además, investigar al interior de la municipalidades (que llevan mucho más tiempo operando que las regiones) los principales procesos que realizan respecto a la atención al público, manejo de costos y provisión de servicios que vienen prestando desde hace muchos años. Esto permitirá diseñar políticas que promuevan la eficiencia en la administración municipal y que logren mejorar la imagen que tienen los ciudadanos de sus funcionarios y autoridades locales. Al respecto es importante detectar la buenas prácticas con el fin de que estas se repliquen. Es necesario, por tanto, tener un mapa de la capacidades locales a fin de poder diseñar programas de capacitación que cumplan efectivamente con sus objetivos y que sean diseñados especialmente para cada grupo de municipalidades y no programas generales que no tienen un impacto importante porque se aplican de manera generalizada a todas las municipalidades dejando de lado las especificidades de cada grupo.

- **Programas de mejoras en la administración de los Gobiernos Regionales.** Dado que estos actores son nuevos y han sido creados sobre la base de los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional, existe un amplio campo para modernizar sus gestión y generar una mejor imagen antes los ciudadanos al igual que en el caso de las municipalidades.
- **Sistemas administrativos nacionales.** A pesar de los esfuerzos realizados hasta el momento que son importantes, todavía falta adecuar estos sistemas administrativos nacionales (presupuesto, tesorería, personal, inversión pública) a la realidad de los gobiernos Regionales y Locales. Esto es parte de las capacidades que debe desarrollar el Gobierno Nacional para adecuar sus estructuras al proceso de descentralización. Esto es parte de la Modernización del Estado lo que no debe estar desvinculado del proceso de descentralización.
- **Generación de información económica a nivel Regional y municipal.** En la actualidad la información generada por el Instituto Nacional de Estadística está relacionada a variables nacionales. Esto es un gran problema porque no se cuenta con un adecuado registro de los montos de inversión, consumo, empleo y producto por citar algunas de las principales variables a nivel siquiera departamental. Uno de los insumos para poder formular un proceso de descentralización adecuado es contar con información regional y, en la medida de lo posible, municipal que sea confiable. En este sentido el desarrollo de metodologías de cálculo y la implementación de las mismas para la recolección y cálculo periódico de las cuentas regionales y locales y los principales indicadores económicos es indispensable.
- **Desarrollo de un nuevo censo poblacional y económico.** La información del último censo data de 1993 y durante este período de tiempo se han producido cambios poblacionales y económicos importantes en nuestro país fruto de la pacificación del país y los cambios estructurales de la economía ocurridos durante la década de los 90. Aparte de la importancia nacional, contar con esta información es de suma necesidad para el proceso de descentralización debido a que muchas de las transferencias se asignan tomando como base la información del último censo.
- **Sistema de Acreditación.** Si bien se está contemplando el marco legal del proceso de transferencia de competencias con las normas referidas a la acreditación, es necesario luego la implementación del mismo. Son muchas

los requerimientos que este sistema impondrá a los distintos organismos del nivel Nacional, Gobiernos Regionales y Locales y al Consejo Nacional de Descentralización. Entre las principales líneas de acción podemos citar las siguientes:

- *Desarrollo de líneas de base sectoriales y generales.* Si no tenemos una idea de donde estamos partiendo al momento de transferir una determinada función o competencia no se contará con elementos suficientes para poder evaluar el desempeño de los Gobiernos Regionales y Locales. Muchas veces se dice que uno de los peligros de transferir competencias a los niveles de gobiernos Subnacionales es que la calidad de los mismos puede verse deteriorada pero estas afirmaciones carecerán de sentido sin contar con un punto de partida como son las líneas de base.
  - *Desarrollo de los sistemas de monitoreo* del desempeño de los gobiernos Regionales y Locales. Esto debe hacerse de manera sectorial y general par poder detectar problemas de manera oportuna y desarrollar mecanismos de respuesta efectivos alas necesidades que vayan apareciendo.
  - *El diseño de indicadores sectoriales y generales* es de suma importancia. Estos deben ser pocos en número pero lo suficientemente robustos y de fácil comprensión para que no se complique el proceso de monitoreo lo cual es un serio riesgo para la legitimación del proceso de acreditación .
  - *Desarrollo del sistema de información.* Toda la información generada por los sectores, instituciones gubernamentales, los gobiernos Regionales y Locales deben ser manejados en un sistema de información que permita facilitar el monitoreo e informar a la población acerca del desempeño de los Gobiernos Regionales y Locales. Esta información que debe ser diseminada de manera efectiva servirá para generar ciudadanos más preocupados por la gestión de sus gobiernos Locales y Regionales.
- **Desarrollo de una campaña de comunicación** acerca de los contenidos del proceso de descentralización y los roles de los actores. Hasta el momento, por la experiencia recogida se nota un gran desconocimiento por parte de las autoridades y población de los avances en el proceso de descentralización y cuál es el rol que les toca jugar dentro del mismo. La elaboración de materiales de distribución, de incluir estos temas en los currículos escolares o en su defecto diseminar información de manera general es de suma importancia para despertar la motivación necesaria en los actores de la descentralización.
  - **Apoyo a los gobiernos Regionales y Locales en la promoción de inversiones y desarrollo de planes de competitividad.** Dado el nuevo rol que tienen estos niveles de gobiernos en el desarrollo económico de sus comunidades es indispensable dotarlos de capacidades en la generación de planes de desarrollo que incorporen proyectos que puede desarrollar la actividad privada y las acciones necesarias por parte del Estado para atraer este tipo de inversiones de tal manera de elevar el grado de competitividad de las diversas zonas del país y tender a disminuir las disparidades que actualmente se observan. Es importante apoyarlos en mecanismos de identificación de proyectos y de desarrollo de estrategias de atracción de inversiones privadas sean estas extranjeras o nacionales.



- **Desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas por parte de las autoridades subnacionales.** Es indispensable que la información de las municipalidades y gobiernos regionales sean conocidos por la población de manera efectiva y fácilmente entendible. Esto significa también preparar a la población para que participen más activamente en todos los procesos participativos.
- Para el final he dejado uno de los temas que considero más importantes para el apoyo al proceso de descentralización: **La Descentralización fiscal.** La asignación de competencias no tendrá mucho sentido si es que no se diseñan los mecanismos para que estas responsabilidades de gasto estén debidamente financiadas logrando evitar en todo momento desbalances fiscales verticales
  - El proceso de descentralización fiscal cuenta ya con algunos instrumentos legales pero falta aún un largo trecho por recorrer para poder diseñar políticas mucho más funcionales al proceso. Uno de los primeros tiene que ver con la *asignación de impuestos a nivel subnacional*. A nivel Nacional y Local no existe mucho problema porque la legislación actual ya contempla ingresos fiscales para ello pero falta resolver el tema de los ingresos de los Gobiernos Regionales. La actual legislación contempla una coparticipación de impuestos nacionales con las Regiones que se conformen en la segunda etapa pero uno de los riesgos que señala la teoría es que un nivel de gobierno sin ingresos propios no tiene mucha propensión a desarrollar mecanismos de responsabilidad fiscal. Este es un tema que tiene que empezar a discutirse. Asimismo es necesario realizar una evaluación mucho más completa del sistema tributario descentralizado. La Ley de tributación municipal y la Ley de Descentralización Fiscal hablan de los ingresos de las municipalidades y gobiernos Regionales respectivamente pero no existe un esfuerzo por dar una mirada global al tema. Uno de los puntos pendientes en la agenda es poder introducir cierta flexibilidad al sistema tributario local para determinación de las tasas y las bases de los impuestos locales pero cuidando que la carga tributaria global no llegue a niveles por encima de lo recomendable.
  - Es indispensable *evaluar y sugerir modificaciones al actual sistema de transferencias* de una manera conjunta. Cada fondo se maneja de manera independiente y es necesario que cada uno de ellos tenga un rol dentro de una estrategia de compensación por capacidad fiscal y pobreza o que por otro lado se establezcan fondos que busquen premiar la eficiencia en la gestión de los Gobiernos Regionales y Locales. Eso evitará las deficientes asignaciones que se observan hoy en día en algunos casos y que se den las señales correctas a fin de resolver el problema de agencia que plantea todo proceso de descentralización.
  - *Cálculo del costo fiscal de la descentralización.* Debe realizarse un ejercicio que nos permita identificar el costo fiscal de la descentralización en dos sentidos: uno de ellos tiene que ver con establecer planes de mediano plazo de transferencias de competencias y especificar el monto de transferencias de recursos que cada etapa implica para poder determinar cual será el mejor instrumento para la cesión de recursos sea vía una asignación presupuestaria, un fondo de transferencia o la asignación de un impuesto a determinado nivel de gobierno. La otra acepción de costo fiscal está asociada a que el desarrollo de mecanismos de coordinación

entre niveles de gobierno puede crear nuevos gastos para el Estado. Si es que se va a compartir una competencia por varios niveles de gobierno y con el tiempo la ejecución que está ahora en manos del nivel nacional pasa a los gobiernos Regionales o Locales, el costo de la supervisión implicará un incremento de gastos que debería mantenerse controlado. No se ha hecho una estimación de esto hasta el momento.

- *Revisión del sistema de tasas y contribuciones.* Deben desarrollarse metodologías para que el Gobierno Nacional y los gobiernos Regionales y Locales costeen de manera transparente y eficiente las tasas que cobran por los servicios que prestan directamente a la ciudadanía. Ello permitirá evitar la posibilidad de abusos e incrementará la rendición de cuentas por parte de las autoridades.
- *Control del endeudamiento subnacional.* Para que la descentralización se realice de una manera que no ponga en peligro la estabilidad macroeconómica del país es necesario imponer una restricción presupuestaria dura, lo que nos lleva al control del endeudamiento. Existe la necesidad de contar con estimados confiables de toda la deuda municipal y diseñar mecanismos de monitoreo de esta deuda y de estimación de la capacidad de pago de los Gobiernos Subnacionales incluyendo indicadores de sostenibilidad fiscal con el fin de evitar crisis fiscales regionales y/o locales que afecten en primer lugar la provisión de los bienes y servicios a la población y que si crecen puedan afectar a todo el país.