



UNA DESCENTRALIZACIÓN EFECTIVA EN EL PERÚ: LOGROS Y RETOS PARA LA GOBERNANZA MULTINIVEL

Paqui Santonja
División sobre Estudios de Gobernanza y Partenariado

Lima, 22 de junio de 2016



La Republica del Perú



Vasta extensión territorial: 19^{no} país mas grande del mundo – solo cuatro países de la OCDE son mas grandes (CA, US, AUS, MX).

Baja densidad poblacional: con tan solo 24 habitantes por km², similar a la de países con baja densidad como Chile o Suecia

Población en aumento: 31 millones: 13^{er} país con mayor población de la OCDE. Con un crecimiento de 1.32% comparado con 0.65% en los países de la OECD – población joven → bono demográfico

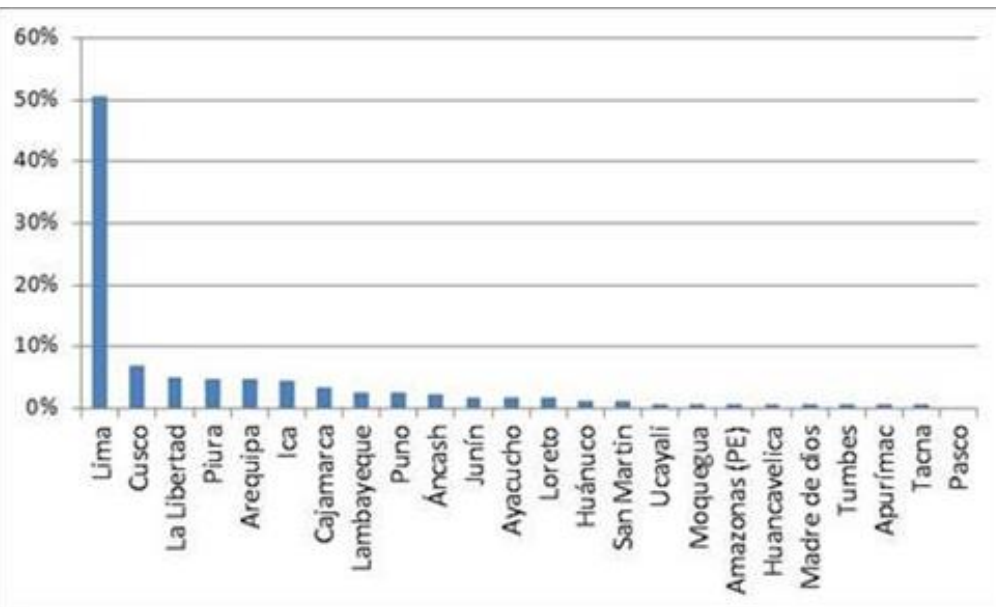
PIB pc de USD 11 438, 30% por debajo de México y 1/3 inferior al del promedio de la OECD

Estructura geográfica: tres áreas geográficas naturales: costa, sierra y selva. Las condiciones socio-económicas tienden a ser mejores en la costa. Estas tres áreas no están bien conectadas entre ellas y tienen niveles muy distintos en cuanto a infraestructura y provisión de servicios públicos



La geografía económica del Perú está marcada por la predominancia exacerbada de Lima

Contribución al valor agregado bruto, por región (2007-2013)



Predominancia exacerbada de Lima

- 8.5 millones de habitantes (9^{na} ciudad más grande comparada a los países de la OCDE → cerca de un 1/3 de la población nacional y contribución de 48.1% del PIB, así como a más de 50% del crecimiento del Perú
- El Perú no se beneficia del tamaño y escala de Lima, la cual está afectada por problemas de informalidad y hacinamiento (ej. Se considera que el 70% la superficie de la capital está informalmente ocupada)

Ausencia de ciudades secundarias:

ausencia de un sistema de ciudades que actúen como tampón para Lima

- Arequipa, la segunda ciudad tiene menos de 1/10 de la población de Lima (969 mil versus 9.8 millones)
- Tienen que actuar como tampones poblacionales pero también como motores de crecimiento de sus regiones— lo cual no está haciendo



Los gobiernos sub-nacionales son instituciones clave y también motor de desarrollo económico

El Perú es un país altamente descentralizado

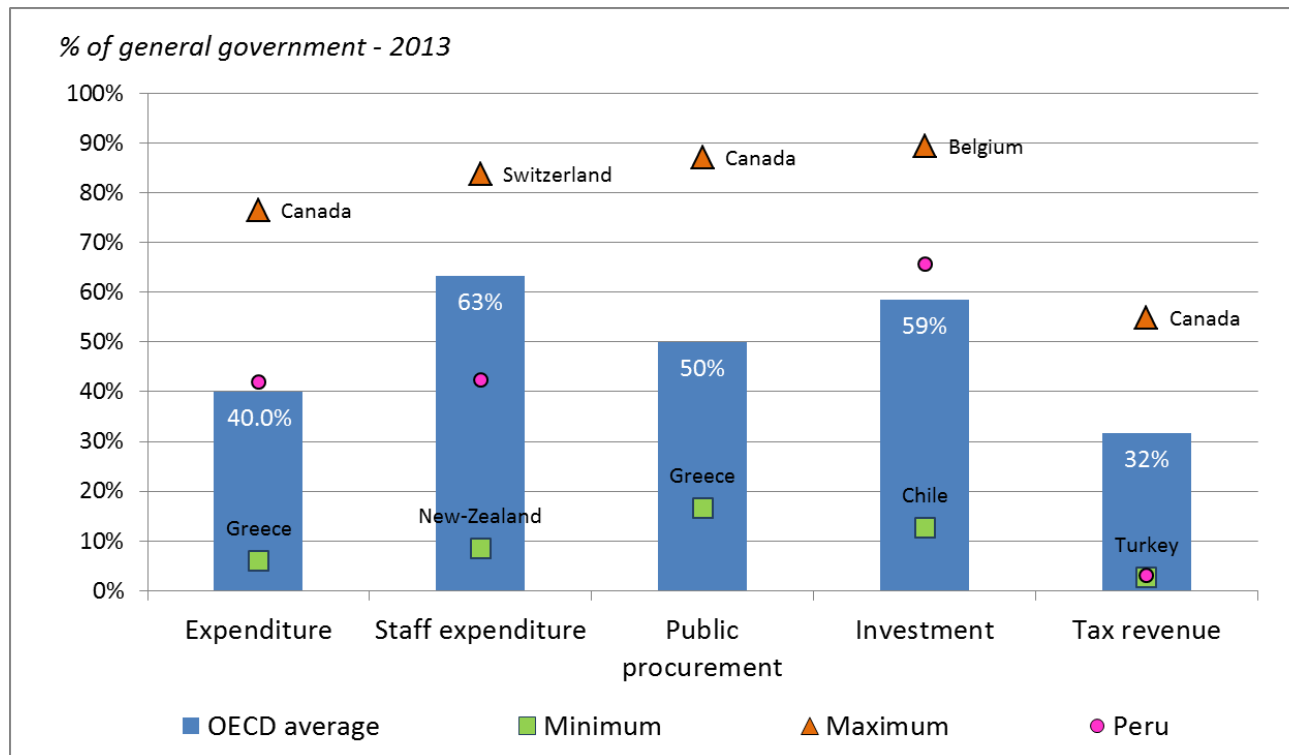
- Desde el 2002, el Perú ha tenido un proceso de descentralización política y administrativa.
- Ello no ha sido con cambios en los sistemas impositivos y de transferencias, ni con otros elementos tales como el desarrollo de competencias y capacidades

Los gobiernos sub-nacionales son actores clave en la inversión pública pero carecen de autonomía impositiva:

- Niveles superiores de inversión pública sub-nacional (62%) que en la versus OCDE (59%)
- Muy bajos ingresos por concepto de impuestos locales 3.1% versus 32% en promedio en la OCDE
- La mayoría del presupuesto de las regiones esta etiquetado o corresponden a gastos *de facto* desconcentrados sobre los cuales tienen muy poco control (hasta 70% del gasto)



Los gobiernos sub-nacionales son actores económicos clave, en particular en cuanto a inversión pública se refiere.





Principales desafíos para una descentralización eficaz y eficiente

Los principales retos son los siguientes:

- 1. Proceso de descentralización inacabado. Clarificar de los roles y responsabilidades** des los diferentes niveles de gobierno, tomando en cuenta las capacidades de los gobiernos sub-nacionales; así como mejorar **los mecanismos de coordinación**
- 2. Mejorar el sistema de transferencias fiscales.** El actual sistema crea excesivas distorsiones e inversiones sub-optimas. Disparidades regionales existentes
3. Posibilidad de **mejoras en el ámbito de la capacidad administrativa y fiscal** a nivel regional y local
- 4. Mejorar la calidad de la inversión pública y el planeamiento estratégico, conjugándolo con la adopción de un enfoque de políticas que tome en cuenta las especificidades territoriales.**



Recomendaciones clave

Fortalecer arreglos institucionales para brindar una gobernanza descentralizada efectiva

Fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos sub nacionales e implementar sistemas de compensación

Mejorar la capacidad para enfrentar retos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno

Fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales de interactuar para coordinar con otro gobierno (Agencias de Desarrollo Regional)



Fortalecer las herramientas de supervisión, evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos sub nacionales

Fortalecer la democracia local, el desarrollo de capacidades y los recursos humanos a nivel sub nacional



Gracias!



OECD
Public Governance and Territorial Development
Directorate

www.oecd.org/gov



(1) Clarificación de las competencias y mejoras en los mecanismos de coordinación

- a) **Reforzar el papel del Consejo Inter-Gubernamental de Coordinación**, enfocando su papel hacia la coordinación de políticas públicas entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales (existen 14 comisiones inter-gubernamentales, de las cuales se considera que solo 3 están activas).
- b) **Reforzar los acuerdos de gobernanza** que faciliten la coordinación de políticas e inversiones a la escala de áreas urbanas funcionales y de macro-regiones.
- c) **Desarrollar un estrategia que permita constituir competencias y capacidades** en los gobiernos sub-nacionales (entre otras profundizando la ley del Servicio Civil a dichos niveles), ligando esta última con un sistema de acreditación de competencias a nivel de los gobiernos sub-nacionales.
- d) Poner en práctica **un sistema de descentralización asimétrica**, el particular en las áreas metropolitanas. Este último permitiría introducir mayor flexibilidad y adecuarse mejor a las necesidades, recursos y capacidades del territorio.
- e) **Clarificar los criterios de creación de distritos** considerando su sostenibilidad fiscal, eficiencia y eficacia en la provisión de servicios públicos.
- f) **Crear un grupo de trabajo con altas capacidades técnicas** que permita paliar a corto y mediano plazo de manera flexible las debilidades de los gobiernos sub-nacionales en cuanto a planeamiento estratégico, finanzas públicas, contrataciones públicas, y gestión y evaluación de proyectos



(2) Mejorar el sistema de transferencias fiscales

- a) **Incrementar la proporción de las transferencias a los gobiernos regional**, en particular en cuanto a inversiones publicas, para poder beneficiar de economías de escala y de red.
 - ❖ 75% de los recursos del canon van a los gobiernos municipales, cuyo tamaño promedio de inversión es comparativamente inferior (USD 0.5 millones comparado con USD 2.4 millones para las regiones).
- b) Crear un **fondo de estabilización** que permita equilibrar la **naturaleza cíclica del sistema de canon** (el cual vuelve también pro-cíclico el gasto público)
- c) **Fortalecer los mecanismos de ecualización** para compensar mejor las disparidades entre gobiernos sub-nacionales exacerbadas por el sistema de canon (sólo el 2,9% de los ingresos regionales provienen de fondos de ecualización).
- d) **Mejorar el sistema de reducción fiscal sub-nacional** para incrementar la recaudación por concepto de recursos propios. Ello podría pasar por la agrupación de recursos a nivel regional (la recaudación publica local es particularmente baja por falta de capacidades, ej. muy pocas municipalidades actualizan su catastro).
- e) **Permitir mayor margen fiscal a los sub-nacionales** en la fijación de los impuestos que le son asignados, permitiendo una mayor recaudación así como mayores requerimientos de rendición de cuentas.



(3) Mejorar el planeamiento estratégico y las políticas con enfoque territorial

Crear Agencias desconcentradas de desarrollo o de asociación (RDA) al nivel macro-regional con las funciones siguientes (entre otros) :

- a) Desarrollar **capacidades y conocimientos técnicos** al nivel de los **gobiernos regionales** (siguiendo el modelo del grupo de trabajo)
- b) Apoyar los gobiernos sub-nacionales en una mayor integración **de los planes estratégicos con los esquemas presupuestales** y las estrategias de inversión (solo 9 regiones tienen planes de desarrollo concertado regional).
- c) **Comunicar las prioridades estratégicas de las regional al gobierno nacional para que informen el planeamiento y presupuesto nacional** (y viceversa, teniendo en cuenta que los PCDR han de estar alineados con los planes nacionales). Un enfoque territorial permitiría poner en práctica estrategias de “smart specialisation” a la diversificación productiva.
- d) Integrar los programas de inversión y de provisión de servicios públicos a nivel regional y macro-regional, incluyendo **una mayor coordinación** con los ministerios nacionales
- e) **Evaluar y monitorear** el planeamiento regional y local para garantizar que los planes estratégicos estén alineados con el plan estratégico nacional y ligados a los programas presupuestales

→ Dichas medidas deben buscar mejorar la calidad del planeamiento al nivel regional, reducir las deficiencias de capacidades de los gobiernos sub-nacionales, aplicar la modalidad de presupuesto por resultados en su gestión presupuestal e integrar esto último con el planeamiento estratégico



(3.2) Mejorar la calidad de la inversión pública

- a) Introducir fondos competitivos con criterios que incluyan el alineamiento con el Plan Concertado de Desarrollo Regional, la integración con los planes de inversión de los ministerios sectoriales y la co-contribución de las regiones, municipalidades y el sector privado
- b) A través de los RDAs, constituir con las regiones planes de desarrollo de inversiones y de prestación de servicios públicos de mediano plazo (3-5 años) basados en las prioridades identificadas en los Planes Regionales de Desarrollo Concertado
- c) Ligar las transferencias nacionales a la puesta en práctica de dichos planes, teniendo al CdG ejerciendo como coordinador para la inclusión de insumos provenientes de los diferentes planes nacionales
- d) Incluir un informe anual sobre los avances realizados en el cumplimiento de dicho plan demostrando su adecuación con los instrumentos presupuestales
- e) Desarrollar un sistema de seguimiento abierto y transparente del desempeño de los gobiernos sub-nacionales en cuanto a provisión de servicios públicos