



20

INFORME ANUAL DE
DESCENTRALIZACIÓN

23



RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento desarrolla los principales avances y desafíos del proceso de descentralización durante el año 2023 e invita a reflexionar sobre cómo reimpulsarlo para promover el desarrollo de los territorios y el bienestar de las personas. Ello considerando que sus principales objetivos están asociados a la redistribución del poder político a nivel territorial, la asignación clara de responsabilidades de gasto (y de ingresos) a los gobiernos descentralizados, y mejorar la eficiencia de la gestión pública en la provisión de bienes y servicios al ciudadano.

Panorama general

El 2023 estuvo marcado por diversos retos en los ámbitos político, social y económico, los cuales constituyen el contexto en el que se ha desarrollado el proceso de descentralización y que se resumen a continuación. Perú fue clasificado como “régimen híbrido” según el Índice de Democracia de The Economist en 2023, reflejando una preocupación global sobre la calidad de las instituciones democráticas, debilitadas tras el fallido intento de golpe de Estado el año 2022.

A ello, se sumó que los conflictos sociales se intensificaron, alcanzando un pico de 1,261 acciones de protesta colectiva durante el mes de enero, aunque disminuyeron progresivamente a 235 hacia fines de año¹. Cabe indicar que estas actividades toman diferentes tipos de medidas, entre plantones y marchas, hasta bloqueos de vías, huelgas y/o enfrentamientos con las fuerzas del orden.

¹ Defensoría del Pueblo 2024 – SIMCO.



Otro tema apremiante es la migración interna ya que representa una tendencia adversa a los objetivos del proceso de descentralización. La comparación entre la migración neta y su relación con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Monetaria resulta alarmante. Se identificó que los departamentos con altos niveles de expulsión de población, como Amazonas, Huancavelica y Cajamarca, muestran bajos IDH y elevados índices de pobreza. De manera similar, se observa que aproximadamente 1,440 de los 1,891 distritos del país son considerados expulsores de población.

Finalmente, las anomalías climatológicas debido al ciclón Yaku y el fenómeno El Niño afectaron diversos sectores económicos, como agricultura y pesca, y generaron mayores presiones inflacionarias por el alza de precios de alimentos a nivel nacional e internacional.

A pesar de la problemática expuesta, según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, en el año 2023, la eficiencia del gobierno en Perú mejoró su posición respecto del 2022 y ascendió del puesto 52 al puesto 50 en el ranking. Si bien los mejores resultados se obtuvieron en el factor de política tributaria y finanzas públicas, existen factores que requieren mejorar, como la legislación empresarial, los marcos institucionales y el marco social. Esto sugiere que el impulso de la descentralización debe adoptar un enfoque más amplio y sostenido para fortalecer la institucionalidad, a fin de ser un país más competitivo.

Asimismo, una mirada al comportamiento de la actividad económica al interior del país, permite evidenciar que entre los años 2007 y 2023, el valor bruto de producción por habitante (indicador proxy del PBI) de los departamentos fue muy variable y heterogéneo. Para el año 2023, solo 16 de 26 departamentos (incluyendo Lima Metropolitana y la provincia constitucional del Callao) superan el umbral de ingreso medio alto, es decir, son regiones con ingresos de países en vías de desarrollo. Solamente Moquegua supera el umbral para países con ingreso alto; sin embargo, en los otros nueve departamentos todavía la población percibe ingresos de la categoría de los países del tercer mundo.



Avances del proceso de descentralización

Con relación a la dimensión administrativa del proceso de descentralización, a diciembre del 2023, se tiene un avance del 93.7 % de funciones transferidas a los gobiernos regionales; es decir, 4,505 funciones transferidas de 4,810 en total. Sin embargo, este es un parámetro que no se ha movido, por ello, el D.S. N° 144-2023-PCM resalta el desafío de avanzar con las transferencias del Ministerio de Cultura, que contempla el proceso de transferencia de sus direcciones desconcentradas a los gobiernos regionales. Asimismo, se menciona la necesidad de complementar el proceso de transferencias de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El proceso de transferencia de funciones, fondos, programas y proyectos a los gobiernos regionales y locales no siguió el principio de continuidad y gradualidad establecido en su mandato, por lo que se siguen enfrentando problemas en su implementación. Por ello, se hace necesario a la vez culminar la transferencia de las funciones pendientes e implantar procesos de evaluación que permitan medir periódicamente su desempeño.

Respecto a los modelos de provisión de bienes y servicios, se observa un avance muy limitado entre los distintos sectores. Desde la Secretaría de Descentralización se continuó con las acciones de asistencia técnica, pero la mayor parte de sectores no ha concluido con la formulación de los modelos, y tampoco logra la implementación de los mismos en el territorio.

En cuanto a los sistemas administrativos, se identifica que el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Humanos, al 2023, cuenta con 1,917 servidores civiles bajo el régimen del servicio civil, de un total de 692,255 servidores públicos considerados como base. Asimismo, se reporta que 59 entidades de gobiernos regionales y 244 de gobiernos locales iniciaron el proceso de tránsito al régimen del servicio civil.



En cuanto al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, en el año 2023, 19 gobiernos regionales cuentan con el PDRC vigente y el 100 % con PEI; mientras que, en las municipalidades, solo 235 cuentan con PEI vigente. Por lo tanto, existe el desafío de reducir los problemas que limitan la formulación e implementación de los planes en los gobiernos descentralizados.

Referente al Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública, en el 2023 se continuó impulsando el funcionamiento de 15 Centros MAC que son canales de atención presencial, en los departamentos de Lima, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Loreto, Moquegua, Ucayali y Piura; así como 103 MAC Express (canal de atención mixto) implementados en 42 municipalidades, 39 Tambos, 7 PIAS y 15 Centros MAC a nivel nacional. Este sistema administrativo orientó su intervención en las siguientes materias: i. calidad de la prestación de servicios de los gobiernos descentralizados; y, ii. implementación de la Plataforma MAC.

El Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) optimizó la programación multianual de bienes, servicios y obras mediante la coordinación con sistemas administrativos. Del mismo modo, se continuó en la línea de optimización de las adquisiciones del Estado. El monto adjudicado a través del régimen general de contrataciones ascendió a 48,784.7 millones de soles, de los cuales 11,431.6 millones de soles y 12,839.9 millones de soles correspondieron a gobiernos regionales y locales, respectivamente.

Respecto al Sistema de Programación Multianual y Gestión de las Inversiones del MEF, se incorporó el Índice de Gestión de las Inversiones Públicas que considera a 1,716 gobiernos locales, 26 gobiernos regionales y 18 sectores de gobierno. Pese a su relevancia, la inversión pública en el Perú obtuvo un desempeño del 0,371 para el año 2023, una puntuación que no supera el 50 % de desempeño de la gestión de las inversiones públicas. Cabe resaltar que, mientras el índice se acerca más a cero (0), se considera que se presenta una gestión que enfrenta limitaciones críticas en las variables evaluadas de las fases del ciclo de inversión y de la gobernabilidad de la gestión de la inversión pública.



En el marco del Sistema Nacional de Control, a cargo de la Contraloría General de la República (CGR), se llevó a cabo un total de 11,093 intervenciones de control posterior y 26,984 acciones de control simultáneo. Estos procedimientos incluyen auditorías financieras en el marco del control posterior y acciones de control concurrente para evaluar de manera simultánea el uso de recursos y el cumplimiento de normativas durante la ejecución de proyectos y servicios públicos. Sin embargo, en el marco de la lucha contra la corrupción, hay enormes desafíos, ya que aún no se logra el impacto esperado en términos de prevención y disuasión de prácticas corruptas.

En cuanto a la gestión de los gobiernos descentralizados, particularmente los gobiernos regionales, se detalla la incorporación de instrumentos de gestión. Así el 84.6 % de gobiernos regionales señalan tener vigente el PDRC y el PEI, solo el 38.5 % presenta su Plan de Gestión del Riesgo de Desastres vigentes, el 69.2 % tienen vigente su ROF; y, solo el 38.5 % de entidades regionales implementó sus oficinas de integridad pública. Todo ello refleja las brechas en las capacidades institucionales que es preciso atender con estrategias acordes a los contextos de los gobiernos descentralizados para reimpulsar el proceso de descentralización.

Con respecto a la dimensión política, cabe mencionar que busca contribuir a la unidad y eficiencia del Estado mediante una adecuada articulación entre los niveles de gobierno; por ello se da cuenta del funcionamiento y avances de los mecanismos de articulación, como es el caso del Consejo de Estado Regional (CER) y de otros mecanismos de articulación y de gobernanza territorial (ARD, VRAEM Productivo, mancomunidades).

También en la dimensión política se incluye el tema de la rectoría del proceso de descentralización que involucra el accionar de la PCM, específicamente de la Secretaría de Descentralización y de los ministerios que ejercen rectoría sectorial para orientar el avance del proceso, propiciando el cumplimiento de los hitos y cambios que se requieren para lograr un Estado descentralizado que facilite el desarrollo territorial.



En la dimensión social, se abordan los procesos de fortalecimiento de capacidades como las capacitaciones y asistencias técnicas desde los ministerios y desde la Secretaría de Descentralización de la PCM. En tal sentido, todos los ministerios establecieron líneas de capacitación y asistencia técnica para dar continuidad a la prestación de bienes y servicios públicos por parte de los niveles de gobierno, teniendo en cuenta que el 2023 se inició una nueva gestión en los gobiernos descentralizados.

En estos procesos el desafío está en identificar las necesidades precisas y desarrollar productos acordes que permitan fortalecer las capacidades en línea con los logros estratégicos que la gestión descentralizada tiene previstos. Ello contribuirá a la gobernabilidad local en el territorio, necesaria para fortalecer el proceso de descentralización y la institucionalidad.

Por otro lado, con relación a los mecanismos de participación ciudadana, se señala que el presupuesto participativo está lejos de cumplir con los resultados y expectativas iniciales y se ha convertido en un espacio de disputa de recursos presupuestales insuficientes y decrecientes, con procesos de gestión de inversiones muy limitados. Por ello, el desafío es perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana, siendo uno de ellos el presupuesto participativo.

Con relación a la dimensión económica, cabe mencionar que entre el 2007 y 2023, se incrementó el presupuesto público en 3.5 veces a nivel general; siendo las municipalidades las instancias que tuvieron un incremento importante en sus recursos. Dado que la distribución del PIA en los tres niveles de gobierno ha sido 70 % a favor del nivel central, las preocupaciones principales siguen siendo la discrecionalidad del poder político al momento de asignar recursos a los territorios, así como la efectividad en la ejecución de los recursos durante el año fiscal. Más aún, cuando en el gobierno nacional la brecha entre PIM y PIA es menor a uno, y en los gobiernos locales y regionales esta brecha es 3 y 1.5 veces más grande. Todo ello limita la previsibilidad, genera discrecionalidad en las transferencias de recursos y agudiza la inequidad entre territorios.

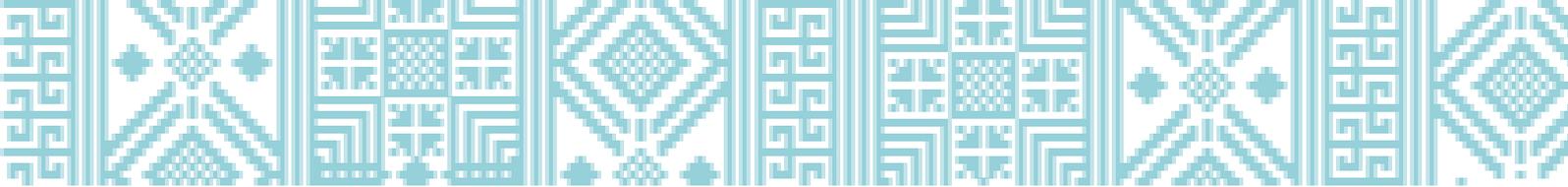


Para la redistribución de recursos entre los diferentes gobiernos descentralizados se utilizan las fuentes de financiamiento de Recursos Ordinarios y de Recursos Determinados, particularmente el FONCOR y el FONCOMUN.

Mención especial tienen las ARD implementadas en función de las características de cada departamento. Se identifican cuatro tipos de actores territoriales (cuádruple hélice) que conforman las ARD como plataforma de coordinación y articulación regional: sector público, academia, sector privado y sociedad civil. Se cuenta con 15 ARD creadas y conformadas en los departamentos de Tumbes, Piura, La Libertad, San Martín, Cajamarca, Cusco, Apurímac, Ayacucho, Loreto, Huancavelica, Tacna, Huánuco, Ancash, Arequipa y Ucayali.

Como temas transversales se da cuenta acerca de los esfuerzos que viene ejerciendo la Secretaría de Descentralización en el marco del proceso de adhesión del Perú a la OCDE y de la construcción participativa de la Política Nacional Multisectorial de Descentralización (PNMD). Con relación al tema de la OCDE, la Secretaría de Descentralización, en representación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, es el punto focal del Comité de Políticas para el Desarrollo Regional, y se encarga de liderar el proceso. De esta manera, se participó en dos sesiones plenarias (48° y 49°) de dicho Comité, en mayo y noviembre del 2023 respectivamente.

Con respecto a la PNMD, el 2023 se concluyó la reestructuración del entregable 1, siendo este documento la base en la formulación de la política nacional, en la medida en que identifica y elabora el diagnóstico acerca del problema público y su correspondiente modelo causal; luego de ello, se continuará elaborando los entregables 2 y 3 junto con el Grupo de Trabajo Multisectorial creado mediante la Resolución Ministerial N° 120-2022-PCM.



Finalmente, sobre la base del Informe Anual del Proceso de Descentralización 2023, se plantea una agenda de descentralización para el periodo 2024-2026, que contiene temas como: Reformas normativas para el proceso de descentralización, definición de competencias según tipologías territoriales, fortalecimiento del CCI, implementación de sistemas de información en el marco del proceso de descentralización, mejorar la vinculación entre planeamiento territorial y la programación multianual de inversiones, impulsar la integración productiva aprovechando los hubs de desarrollo como el puerto de Chancay, el Aeropuerto Internacional de Chinchero, entre otros proyectos de gran envergadura a nivel nacional ■

