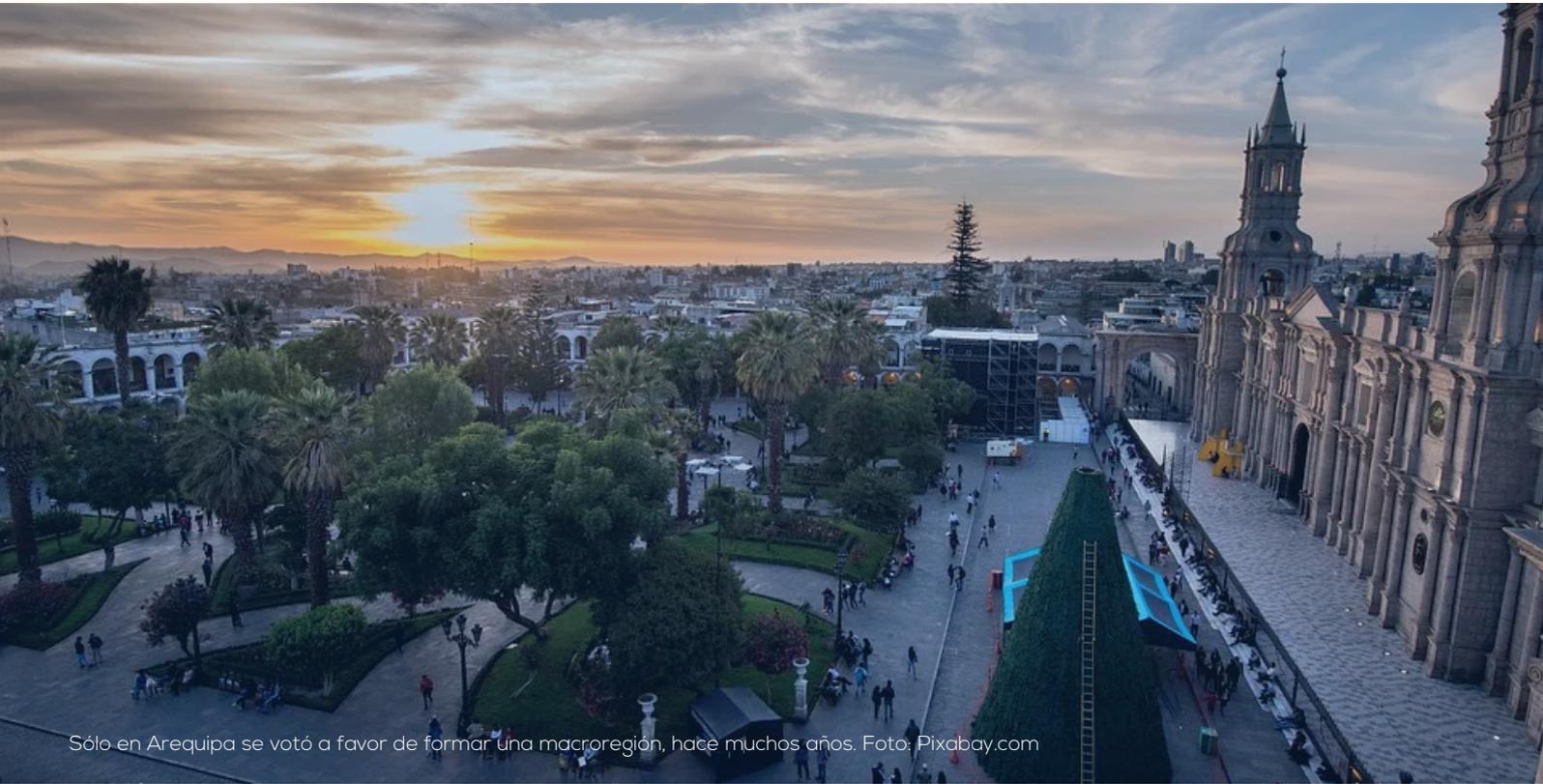


## Descentralización o consolidación del centralismo: balance y propuestas al 2022



Sólo en Arequipa se votó a favor de formar una macroregión, hace muchos años. Foto: Pixabay.com

Autor: Jorge Lira Torres<sup>1</sup>

Desde las más remotas expresiones de integración social de los seres humanos en todos los tiempos ha predominado la existencia de pequeñas élites o “clases” dominantes, que mediante muchos mecanismos han instaurado diversas formas de dependencia política, social, económica y cultural, que algunos investigadores sociales han denominado como un privilegiado “centro” frente a una numerosa “periferia”.

Nuestro país no es ajeno a la evidente desigualdad e injusta distribución de los recursos humanos, instrumentos financieros y recursos naturales, que a lo largo de la historia han ido consolidando procesos crecientes de concentración, tanto a nivel nacional, como en los espacios departamentales, provinciales y distritales, situación que tendría que haberse empezado a revertir con la puesta en marcha de un proceso de descentralización, que se inició hace ya casi 20 años, pero cuyos avances y logros a la fecha son todavía muy modestos.

*La más auténtica y universal expresión de la democracia es tender al desarrollo armónico y equilibrado de cada nación, espacio territorial o localidad, mediante el acceso equitativo de oportunidades de realización personal para todos y cada uno de sus integrantes.*



**InfoSur**  
Perú

INFORMACIÓN Y ANÁLISIS  
DEL SUR ANDINO

**descosur**

CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DEL SUR

Las intenciones y propósitos descentralistas no son nuevos, porque a lo largo de los pasados siglos XIX y XX se pusieron en marcha diversas experiencias, propuestas y ensayos para intentar revertir la concentración creciente de los recursos disponibles en pequeños sectores de población y/o espacios geográficos, que disponen de las mejores condiciones de vida, porque cuentan con los mejores servicios públicos y oportunidades de realización personal, frente a una gran población excluida que vive en austeras condiciones de supervivencia, así como de pobreza y extrema pobreza por una evidente ausencia del Estado.

En el mes de marzo de 1982, el Congreso de la República sancionó la incorporación de un capítulo adicional en la Constitución Política del país denominado “De la Descentralización, las Regiones y las Municipalidades”. En el largo tiempo transcurrido se han logrado diversos, aunque modestos avances, pero también grandes retrocesos sobre este inacabado proceso, sobre todo en el último quinquenio, signado por una gran inestabilidad política debida al cambio de cuatro presidentes de la república, una clausura del Congreso con la consecuente elección de uno nuevo, y grandes escándalos de corrupción e inseguridad que atentan contra una gobernabilidad razonable.

### El marco normativo del proceso

Durante la primera década de vigencia de este controvertido proceso de descentralización, se sancionó diversas leyes, decretos supremos, decretos legislativos, resoluciones ministeriales y directorales, así como otras normas específicas, conformando una secuencia desordenada y a veces hasta contradictoria de dispositivos que, sin embargo, sólo han contribuido a reforzar el centralismo vigente.

En la relación de normas listadas se ha omitido algunos dispositivos que incrementan su contenido, modifican algunos artículos o los especifican con reglamentos y directivas, cuya aplicación se ha visto interrumpida por los diversos e inesperados cambios políticos ocurridos, así como por las grandes restricciones impuestas a partir del mes de marzo del año 2020, para responder a los efectos catastróficos de la pandemia del denominado coronavirus.

### Aspectos destacables del modelo

Los aspectos fundamentales del tipo de descentralización incorporados en la Constitución Política, han sido complementados o interpretados con la frondosa normatividad antes citada, así como con el incumplido mandato del artículo 74° que dispone que: *“...Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de estas, dentro de su jurisdicción.”*

El Capítulo XIV, de la Descentralización, las Regiones y las Municipalidades, en su artículo 188° dispone que: *“...La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene*

1. Economista, con Segunda Especialidad en Proyectos de Inversión. Diplomado en Planeamiento Estratégico por el ILPES (Inst. Latinoamericano de Planific. Eco. y Social. Profesor Principal cesante de la Univ. Nac. de San Agustín. Sub Gerente de la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa. Director General de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad Provincial de Arequipa. Director Ejecutivo de la Unidad de Cooperación Internacional del Gobierno Regional de Arequipa, Ex Decano del Colegio de Economistas de Arequipa y Vice Decano Nacional

como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”. Más adelante, en el artículo 189° del mismo capítulo se expresa que: “...El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos... preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación”. Luego, en el artículo 190° se precisa que: “Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles (...). El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la provincia constitucional del Callao”. Asimismo, el artículo 191° dispone que: “...Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”.

**Cuadro 1: Normas legales sobre la descentralización en el Perú**

Dispositivo	Numeración	Denominación	Fecha
Ley	27658	Marco de Modernización del Estado	17/01/2002
Ley	27783	De Bases de la Descentralización	17/07/2002
Ley	287795	De Demarcación y Organización Territorial	24/07/2002
Ley	27867	Orgánica de Gobiernos Regionales	16/11/2002
Ley	27972	Orgánica de Municipalidades	26/05/2003
Decreto Legislativo	995	De Descentralización Fiscal	4/02/2004
Ley	26300	Derechos de Participación Ciudadana	2/05/2004
Ley	28274	De incentivos para Integrar Regiones	16/06/2004
Decreto Supremo	063-2004-PCM	Reglamento de la Ley 28274	27/08/2004
Ley	28273	Del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales	8/07/2004
Decreto Supremo	080-2004-PCM	Reglamento de la Ley 28273	15/11/2004
Ley	28458	Plazo para la Adecuación de Municipalidades	15/12/2004
Ley	29021	De Promoción de Fusión de Municipalidades	19/05/2007
Ley	28273	De la Mancomunidad Municipal	28/05/2007
Ley	29158	Orgánica del Poder Ejecutivo	19/12/2007
Decreto Legislativo	1026	Modernización Institucional de Gobiernos Regionales	20/06/2008
Decreto Supremo	040-2010-PCM	Reglamento del Decreto Legislativo N° 1026	27/03/2010
Ley	26997	Conformación de Comisiones de Transferencias	24/11/2008
Ley	29533	Implementación de Mecanismos para la Delimitación	20/05/2010
Resolución Ministerial	026-2010-Min.	Política para el Ordenamiento Territorial	23/02/2010
Decreto Supremo	063-2010-PCM	Implementación del Portal de Transparencia	2/06/2010
Decreto Supremo	079-2009-PCM	Reglamento del Consejo de Coordinación	15/12/2009
Ley	28056	Marco del Presupuesto Participativo	7/08/2003
Decreto Supremo	142-2009-EF	Reglamento de la Ley 28056	23/06/2010
Resolución Directorial	007-210-EF-76	Instructivo para el Presupuesto Participativo	26/03/2010
Ley	29768	De Mancomunidades	2/07/2018
Ley	31069	Fortalece los ingresos con el FONCOR	15/11/2020

Fuente: Elaboración propia con la consulta de cada dispositivo legal.

Como puede apreciarse, muy pocas de estas disposiciones constitucionales se han cumplido a cabalidad, porque a la fecha se ha omitido la conformación de regiones y se ha eliminado en los hechos la denominación anterior de departamentos. En el año 2005, el entonces CND (Consejo Nacional de Descentralización) organizó en forma desordenada, apresurada, con incentivos y “reglas del juego” muy discutibles, para que se trate de integrar dos o más departamentos a partir de la concertación de los entonces presidentes regionales. El referéndum se llevó a cabo apresuradamente en el mes de octubre de dicho año y la respuesta casi unánime de los votantes fue de rechazo a todos los proyectos de región que se negociaron en base a intereses políticos.

Al inicio de su segundo gobierno, Alan García ofreció llevar a cabo un ambicioso “Shock descentralizador” con más de 20 medidas que supuestamente generarían un significativo proceso con la transferencia de funciones y competencias hacia los 25 Gobiernos Regionales instalados; sin embargo, muy pocos de estos ofrecimientos se cumplieron por la exigencia de más de nueve requisitos establecidos en la Ley de Acreditación, que iban desde la presentación de diversos planes, aprobación de lineamientos sobre políticas, asignación de personal, reglamentos y manuales de organización e informes de las competencias asumidas, obligaciones que la mayoría de gobiernos subnacionales no pudieron completar.

En la década pasada, debido a su absoluta ineficiencia, se suprimió la existencia del CND, creado por la Ley de Bases como un organismo independiente y descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, e integrado por diversos representantes del Gobierno nacional y por sólo cuatro representantes de todos los gobiernos subnacionales.

### **Dimensión del centralismo**

Aunque hay muchos estudios y estadísticas que desde diferentes ópticas tratan de mostrar el grado de concentración y desarrollo inarmónico de nuestro país, es probable que los aspectos más estables y cuantificables para medir esta realidad son: la forma de delimitación de los espacios geográficos, la población asentada y el manejo de los recursos presupuestales que se asignan al inicio de cada año fiscal.

Según el artículo 189° de la Constitución, el territorio de nuestra república está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos; sin embargo, hasta la fecha sigue pendiente por casi 20 años abordar la conformación de regiones y se mantiene la disposición transitoria de elegir gobiernos regionales en los actuales 24 departamentos y una provincia constitucional, situación que consolida diferencias abismales entre estos espacios en términos de superficie, población asentada, recursos naturales disponibles, asignación de presupuestos, capacidad gerencial y presencia del Estado, entre otros aspectos complementarios.

Uno de los casos extremos es la distribución desigual de la población por cada ámbito territorial, como se muestra en el siguiente cuadro. Como ejemplo se puede observar que mientras que el 32.6 % de la población nacional habita en el departamento de Lima, que representa sólo el 2.71 % del territorio nacional, en el otro extremo el 0.53 % de la población de Madre de Dios habita en el 6.64 % de dicho territorio; es decir que en el

primer caso (aún omitiendo la población de la provincia del Callao) hay una ocupación promedio de 305 habitantes por m<sup>2</sup>, mientras en el otro extremo hay una ocupación promedio de dos habitantes por m<sup>2</sup>.

Con respecto a la evolución de la distribución de los recursos transferidos a los gobiernos sub nacionales, se observa que ha ocurrido un significativo incremento que alcanza al 110% de los fondos transferidos durante el último decenio. En el análisis se observa que los fondos transferidos a los gobierno locales (provincias y distritos) se ha incrementado en más del doble (134 %), mientras que en los gobiernos regionales el incremento ha sido sólo de un 90 %.

**Cuadro 2: Población total del Perú estimada para el año 2020**

Número	Departamentos	Superficie		Población	
		En km <sup>2</sup>	Porcentaje	Habitantes	Porcentaje
01	Amazonas	039,249	3.05 %	426,806	1.31 %
02	Áncash	35,915	2.79 %	1,180,638	3.62 %
03	Apurímac	20,896	1.63 %	405,759	1.24 %
04	Arequipa	63,345	4.93 %	1,497,438	4.59 %
05	Ayacucho	43,815	3.41 %	668,213	2.05 %
06	Cajamarca	33,318	2.59 %	1,453,711	4.46 %
07	Callao	147	0.01 %	1,129,854	3.47 %
08	Cusco	71,987	5.60 %	1,357,075	4.16 %
09	Huancavelica	22,131	1.72 %	365,317	1.12 %
10	Huánuco	36,849	2.87 %	760,267	2.33 %
11	Ica	21,328	1.66 %	975,182	2.99 %
12	Junín	44,197	3.44 %	1,361,467	4.18 %
13	La Libertad	25,500	1.98 %	2,016,771	6.19 %
14	Lambayeque	14,231	1.11 %	1,310,785	4.02 %
15	Lima	34,802	2.71 %	10,628,470	32.60 %
16	Loreto	368,852	28.70 %	1,027,559	3.15 %
17	Madre de Dios	85,301	6.64 %	173,811	0.53 %
18	Moquegua	15,734	1.22 %	192,740	0.59 %
19	Pasco	25,320	1.97 %	271,904	0.83 %
20	Piura	35,892	2.79 %	2,047,954	6.28 %
21	Puno	71,999	5.60 %	1,237,997	3.80 %
22	San Martín	51,253	3.99 %	899,648	2.76 %
23	Tacna	16,076	1.25 %	370,974	1.14 %
24	Tumbes	4,669	0.36 %	251,521	0.77 %
25	Pucallpa	102,411	7.97 %	589,110	1.81 %
	TOTALES	1,285,217		32,600,971	

Fuente: Elaboración propia con estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI.

**Cuadro 3: Evolución de los fondos transferidos del Gobierno nacional a los gobiernos subnacionales (En millones de soles)**

Tipo de gobierno	Año 2010	Año 2020	Incrementos	
			Monto	Porcentaje
Gobiernos locales	11,910	27,820	15,910	134 %
Gobiernos regionales	3,225	6,127	2,902	90 %
Totales	17,145	35,967	18,822	110 %

Fuente: Informe Anual 2020 de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM.

**Cuadro 4: Distribución porcentual del gasto corriente transferido**

Año	Gobiernos locales	Gobiernos regionales	Gobierno nacional	Porcentaje
2015	13 %	19 %	68 %	100 %
2016	13 %	19 %	69 %	100 %
2017	12 %	20 %	68 %	100 %
2018	12 %	21 %	68 %	100 %
2019	12 %	22 %	66 %	100 %
2020	12 %	23 %	65 %	100 %

Fuente: Informe Anual 2020 de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM.

**Cuadro 5: Distribución porcentual de capital transferido**

Año	Gobiernos locales	Gobiernos regionales	Gobierno nacional	Porcentaje
2015	18 %	13 %	69 %	100 %
2016	15 %	10 %	75 %	100 %
2017	13 %	12 %	75 %	100 %
2018	13 %	11 %	77 %	100 %
2019	20 %	16 %	64 %	100 %
2020	18 %	15 %	67 %	100 %

Fuente: Informe Anual 2020 de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM.

En cuanto al manejo que se ha dado en los diferentes niveles de gobierno a los recursos transferidos para el gasto corriente, se comprueba que se ha priorizado los recursos para los gobiernos regionales otorgándoles más del 65 %, habida cuenta que parte de lo transferido a los gobiernos subnacionales también se destina a la región metropolitana y sus distritos. Con respecto a las transferencias, hubo una ligera preferencia hacia los gobiernos regionales, que han recibido anualmente porcentajes por encima del 19 %, mientras que los gobiernos locales no han pasado de un 13 % en los primeros años del quinquenio.

El otro rubro importante de las transferencias está integrado por los recursos destinados a los gastos de capital, para la inversión en proyectos públicos, los cuales han privilegiado nuevamente al Gobierno nacional, habiendo superado en los cinco años más del 64 %. Las transferencias a los gobiernos regionales han llegado hasta el 16 %, mientras que los gobiernos locales han alcanzado sólo hasta un 20 %.

El ejercicio eficiente de toda función pública tiene como requisitos indispensables contar con los recursos humanos debidamente calificados y la disposición de presupuestos adecuados para sus gastos corrientes y sus fondos de inversión. En nuestro país, el Presupuesto General de la República es formulado por el Poder Ejecutivo y finalmente

sancionado por el Congreso de la República; en semanas pasadas se ha aprobado el presupuesto para el año 2022, por un monto total de 197,002 millones de soles, registrando un incremento en un 7.6 % con respecto al presupuesto del 2021.

Importa destacar en este caso que, como en todos los años, el 66 % de estos fondos se destinan al manejo de las instancias del gobierno nacional, o sea que sólo un 18 % se distribuirá entre los gobiernos regionales, y un 16 % entre los gobiernos locales. Es cierto que hay una parte no precisada de los fondos que maneja el gobierno nacional destinados a atender necesidades de nivel nacional, pero también es cierto que los mecanismos de ejecución presupuestal son directamente manejados y autorizados por el Ministerio de Economía y Finanzas, que es uno de los pocos ministerios que no está descentralizado.

Como comentario adicional se debe explicar que, para transferir oportunamente los fondos destinados, sobre todo a la ejecución de proyectos de inversión, los gobernadores regionales y los alcaldes tienen que viajar a Lima para gestionar dichas transferencias; esta es sin duda una forma de condicionar los niveles de autonomía que la constitución reconoce para todos los niveles de gobierno del país.

### **Aportes a la integración regional del sur**

Como una respuesta a la expresión universalmente aceptada de que “la unión hace la fuerza”, antes de la incorporación en la Constitución peruana del capítulo XIV sobre la descentralización, en muchos espacios del país se fueron llevando a cabo diversos procesos integradores, como una respuesta compartida a la presencia de los “CTAR” (Consejo Transitorio de Administración Regional), creados por el gobierno de Alberto Fujimori, con presidentes designados por el gobierno nacional para sumir el desarrollo de cada departamento.

En el caso de la *región del gran sur* del país, en el mes de julio del año 1999 se llevó a cabo un evento en la ciudad de Ilo en Moquegua que congregó a diversas autoridades de las municipalidades, de las cámaras de comercio, universidades, ONG y otros representantes de entidades de la sociedad civil, para dialogar sobre una visión sostenible para el desarrollo de ésta. Se acordó designar a la “FEDECAMSUR” (Federación de Cámaras de Comercio del Sur) para que asuma la Secretaría Técnica de un organismo denominado “MACROSUR”.

Con este motivo, se constituyó un equipo técnico presidido por el presidente de FEDECAMSUR, integrado con profesionales representantes de las municipalidades provinciales y distritales de los departamentos de Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno, Cusco, Apurímac y Madre de Dios, así como de otros gremios de empresarios, universidades y ONG. Este equipo elaboró diversos documentos de diagnóstico, identificó objetivos comunes, diseñó propuestas y acciones para abordar el desarrollo concertado de este importante espacio regional del país.

Los avances que se lograron a modo de acciones concretas fueron expuestas y debatidas en las denominadas “Reuniones Cumbres” que convocaban con la presencia

de alcaldes de las más importantes ciudades de dicho espacio regional. Al cierre de cada evento se aprobaba por aclamación sendas “Declaraciones” que contenían intensiones comunes, compromisos y otras acciones, documentos que eran suscritos por alcaldes, presidentes de cámaras de comercio y otras autoridades y demás personas asistentes a los respectivos eventos.

Asimismo, en vista de que por ese tiempo se venía discutiendo en el Congreso la promulgación de una nueva Ley de Municipalidades, el equipo técnico de MACROSUR obtuvo apoyo financiero internacional de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con el cual se llevó a cabo una serie de reuniones con alcaldes y audiencias públicas en las principales ciudades de estos siete departamentos, para recoger la problemática de cada municipio y las propuestas sugeridas para que sean incorporadas en la nueva Ley de Municipalidades. El documento final fue puesto en manos de los más altos niveles de decisión política del país.

Todo este aporte al desarrollo concertado de la región y los avances en términos de integración, quedaron trancos con la campaña política y la posterior elección de nuevos alcaldes y congresistas, así como la siguiente incorporación del nuevo capítulo de descentralización en la Constitución Política.

Posteriormente, ante los resultados negativos del referendo que se convocó para la conformación de regiones, el año 2011, el Congreso promulgó la Ley N° 29768 llamada Ley de Mancomunidades, con el objetivo de incentivar acuerdos entre gobiernos subnacionales para la ejecución conjunta de proyectos u otras acciones comunes, cuyos resultados lamentablemente aún no se vislumbran.

### **Reporte de las acciones ejecutadas**

Esta es una tarea muy difícil de abordar porque, como ya se ha expresado, durante el proceso han existido muchas marchas y contramarchas, modificaciones, y cambios o periodos de inacción, cuya información ha sido muy deficiente porque aún subsisten inadecuadas instancias de coordinación, amén de la falta de reportes periódicos de cada una de las administraciones de muchos de los gobiernos regionales y locales.

La Ley de Bases del proceso, en su artículo 22°, estableció que: “...La dirección y conducción del proceso de descentralización está a cargo del CND”. Este Consejo se creó como un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la PCM, el cual funcionaba en la capital del país y estaba integrado por cinco representantes del gobierno nacional y cuatro representantes de los gobiernos subnacionales.

Aunque resultaba poco lógico que este órgano rector de la descentralización funcionara en la capital y adscrito al Consejo de Ministros, ocurrió que se adoptó diversas decisiones entre las cuales se debe destacar: conducir la transferencia de competencias y recursos, coordinar los planes de desarrollo en los tres niveles, brindar asistencia técnica y financiera, así como conformar y consolidar las regiones geoeconómicas. Algunas de estas funciones se fueron cumpliendo en forma parcial o

incompleta, la más dramática de las cuales fue la convocatoria, organización y resultados del fracasado referéndum que terminó de demostrar su absoluta incapacidad para avanzar en los propósitos descentralistas.

Es así que, en enero de 2007, mediante un decreto supremo, se dispuso la fusión del citado Consejo Nacional con la PCM creándose a la vez la Secretaría de Descentralización como un órgano de línea, encargado de dirigir y conducir el proceso en marcha. Una de las sensibles ausencias de este nuevo organismo ha sido dejar sin efecto el proceso de conformación de las nuevas regiones, con lo cual se ha consolidado la existencia de gobiernos regionales en los actuales departamentos.

En las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades se estableció que tenía que procederse a la transferencia de 185 competencias, que distribuidas entre todos los gobiernos regionales y distritales representaban 4,810 funciones por transferir. Para este fin, se puso en marcha un complicado sistema de "acreditación" que consistía en que cada gobierno regional y local cumpla con una relación muy larga de requisitos que comprendían planes de todo tipo, consolidación de su organización, definición de políticas sectoriales regionales o municipales, cuadros de personal, presupuesto analítico y manual de organización y funciones, entre otras obligaciones.

Con este fin se pidió a los gobiernos regionales conformar sus respectivas comisiones de descentralización, llevando a cabo reuniones descentralizadas de capacitación para facilitar el proceso de transferencias. Asimismo, se contrató a entidades privadas para que evalúen en cada gobierno regional el cabal cumplimiento de los requisitos antes citados.

Cuando se concretó la transferencia se comprobó que era imposible proceder a una distribución equitativa para todos, habida cuenta de las grandes diferencias entre dichas unidades de gobierno por no haberse regionalizado el país, con lo que se hubiera podido disminuir las insalvables diferencias entre los departamentos.

Según el Informe Anual de la Descentralización al 2020, sólo se ha cumplido hasta hoy con transferir a la Municipalidad Metropolitana de Lima 32 funciones, quedando pendientes 153, es decir que sólo han recibido menos del 21 % de lo que les corresponde. Del resto de gobiernos sub nacionales no se tiene ninguna información.

Otro aspecto de la gestión de la Secretaría de Descentralización ha sido promover la creación, registro y asistencia a mancomunidades, que son convenios entre gobiernos regionales o entre municipalidades distritales y/o provinciales. A la fecha, la Secretaría de Descentralización informa que se ha registrado la inscripción de siete mancomunidades regionales, de las que sólo están activas dos y más de 300 mancomunidades entre municipalidades locales, algunas de las cuales están gestionando el financiamiento para sus proyectos.

### **Principales logros y avances del proceso**

Es un hecho evidente que, durante la década pasada (desde la gestión del presidente Ollanta Humala), la descentralización fue perdiendo progresivamente importancia, al

punto que es muy significativo comprobar que, tanto en los planes de gobierno como en la gestión misma de cada gobierno, la aplicación de la descentralización se ha omitido o se ha citado muy marginalmente, incumpléndose muchas de las disposiciones al respecto contenidas en la constitución política del país.

Una de las pocas referencias que tenemos para conocer y evaluar los avances obtenidos en el proceso de descentralización, son los informes anuales que elabora la actual Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, que desde su creación en el año 2007 tiene como principales encargos dirigir y conducir las acciones relacionadas con el proceso.

En el Informe Anual al cierre de 2020, presentado por dicha Secretaría, se puede apreciar que la información mostrada es muy escasa y parcial. Allí se sostiene que la mayoría de los gobiernos subnacionales incumplen su obligación de reportar la data de sus avances en logros y resultados, por lo que es imposible contar con un análisis integral y oportuno de los avances que se van logrando.

**Cuadro 6: Participación porcentual de los CCL en la fiscalización**

Departamentos	Año 2016	Año 2019
Tacna	14.9 %	20.6 %
Apurímac	11.7 %	18.0 %
Arequipa	20.2 %	19.9 %
Moquegua	18.7 %	21.1 %
Puno	20.4 %	21.7 %

Fuente: Informe Anual 2020 de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM.

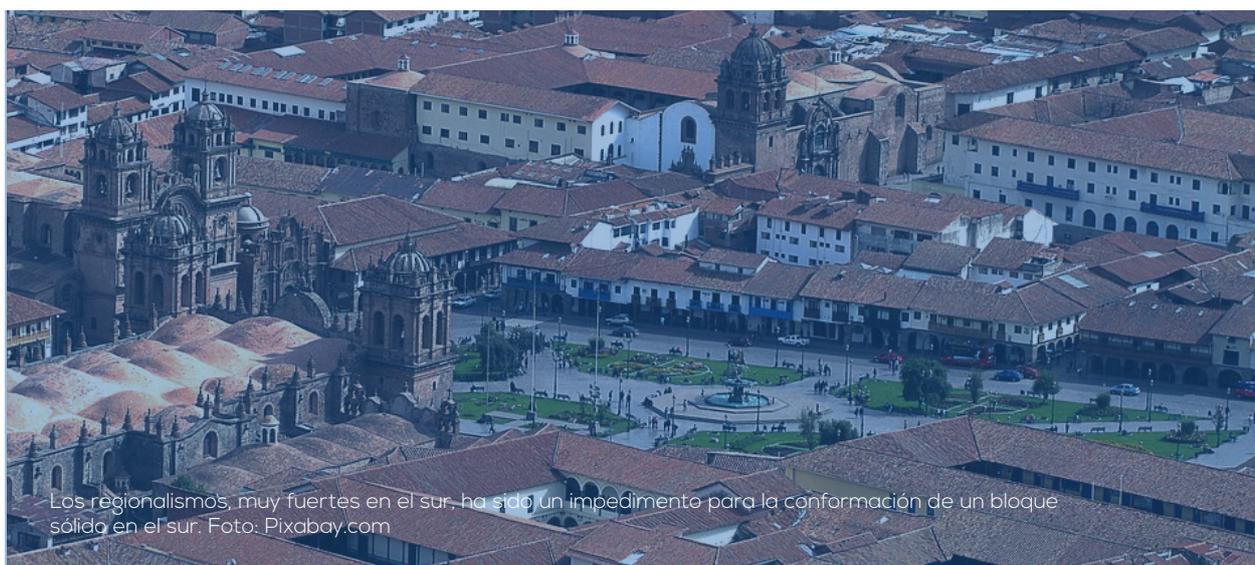
Con respecto a la participación ciudadana para la fiscalización de la gestión de los gobiernos subnacionales, se informa que han verificado el porcentaje de provincias y distrito en cada departamento en los que se han instalado y funcionan los respectivos CCL (Consejo de Coordinación Local), que son los organismos integrados por las entidades de la sociedad civil que debieran reunirse periódicamente, para aportar a los planes de desarrollo concertado, así como participar en los presupuestos participativos. De la información recogida hemos seleccionado a modo de muestra la variación de la representación porcentual de CCL en los departamentos de la Macroregión Sur del país (ver cuadro 6).

## Propuestas para el relanzamiento del proceso

Sobre la base de la necesidad y urgencia de avanzar en esta, hasta ahora estéril lucha por acortar las abismales diferencias en el grado de desarrollo o bien común para todos los peruanos, la primera y más importante condición debió ser lograr una demostrada voluntad de cambio en todos los niveles de gobierno, aplicando la experiencia acumulada en concretar avances que acortaran las abismales e injustas diferencias en la calidad de vida de todos los peruanos. En esta perspectiva nos permitimos alcanzar a modo de sugerencias algunos de los cambios y ajustes que se debería aplicar en el más corto plazo.

**01.** La más importante de estas obligaciones es que se cumpla con el mandato del artículo 188° de la Constitución Política vigente, que dispone que la descentralización es una forma de organización democrática que constituye una política permanente del estado.

**02.** Que se proceda a la urgente e indispensable conformación e instalación de no más de cuatro o cinco regiones suficientemente fortalecidas para echar a caminar el nuevo enfoque territorial de la descentralización. Estos espacios regionales deben tener condiciones análogas en territorio, población asentada, recursos naturales, infraestructura productiva y adecuada capacidad técnica y eficiencia gerencial, entre otros aspectos complementarios.



**03.** La conformación de regiones no debe significar la eliminación de los actuales departamentos porque es legítimo reconocer la adhesión afectiva y el “amor a su tierra natal” de cada habitante, que es un factor que impulsa y dinamiza las capacidades locales.

**04.** Se debe retomar y priorizar la obligación de todos los niveles de gobierno de incorporar en la gestión pública el planeamiento estratégico y la programación de inversiones, para fortalecer los sistemas de ejecución, monitoreo y evaluación del gasto.

**05.** La transferencia de competencias y funciones debe estar acompañada de la dotación de personal debidamente calificado, así como el financiamiento adecuado y el desplazamiento de los recursos concentrados en la metrópoli central (Lima y Callao) y en menor medida en otras tres o cuatro grandes ciudades.

**06.** Con la incorporación de la tecnología en la administración pública, se debe eliminar el paradigma de la “ciudad capital de la región” tratando de evitar que la ubicación de la sede central se instale en las actuales capitales de los departamentos, con lo que se incrementará dentro de cada región nuevos polos de desarrollo.

**07.** Sin modificar la actual existencia de la cantidad variables de provincias y distritos dentro de cada departamento, se debe aplicar una metodología de voto ponderado, para los procesos de elección de los cargos de gobernadores y consejeros regionales.

**08.** El mandato constitucional de que la propuesta final de regiones conformadas sea aprobada mediante referendo, requiere de una propuesta previa diseñada en forma científica y técnicamente funcional, elaborada por un calificado equipo de profesionales altamente capacitados, contando incluso con el asesoramiento de expertos de reconocida capacidad internacional.

**09.** Después de la delimitación de regiones se debe considerar la posibilidad de que las provincias o distritos ubicados en las fronteras puedan solicitar su cambio a las regiones vecinas, mediante un referendo parcial entre sus habitantes.

**10.** Una vez lograda la ansiada regionalización se debe formalizar la conformación y formalización de un Consejo Nacional de Gobernadores, para contribuir en el diseño de los planes nacionales de desarrollo y en la concertación de políticas de gobierno en sus respectivas jurisdicciones.

Conformado por:

