

EL PAPEL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PERÚ

ABEL ANDRÉS ZAVALA

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
aandresz@unmsm.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0001-9916-3018>

EDWIN ALBERTO BAZÁN DÍAZ

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
edwin.bazan@unmsm.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0002-4415-6539>

RESUMEN

Este artículo se enfoca en el crecimiento económico descentralizado en Perú, examinando dos temas interconectados desde diversas perspectivas. Ofrece un resumen de las investigaciones recientes y plantea posibles áreas para futuras investigaciones. El artículo abarca diversos aspectos de la descentralización y el progreso económico en Perú, incluyendo la descentralización administrativa, donde se exploran problemas de coordinación entre niveles de gobierno, superposición de funciones, capacidades de planificación y responsabilidades. También analiza la descentralización del poder político y los obstáculos identificados en el ámbito fiscal.

Además, se evalúan los mecanismos de participación ciudadana implementados y sus efectos. Se discuten las disparidades en el crecimiento económico entre las regiones y se analiza la relación entre la infraestructura y el desarrollo económico regional. Finalmente, se clasifica la competitividad de las regiones según diferentes informes.

Palabras clave: Crecimiento, desarrollo, competitividad, producción, infraestructura.

ABSTRACT

This article focuses on decentralized economic growth in Peru, examining two interconnected topics from various perspectives. It provides a summary of recent research and identifies potential areas for future investigation. The article covers

different aspects of decentralization and economic progress in Peru, including administrative decentralization, where issues of coordination between government levels, overlapping functions, planning capacities, and responsibilities are explored. It also analyzes the decentralization of political power and the obstacles identified in the fiscal domain.

Furthermore, it evaluates the implemented citizen participation mechanisms and their effects. The disparities in economic growth among regions are discussed, and the relationship between infrastructure and regional economic development is analyzed. Finally, the competitiveness of the regions is classified according to different reports.

Keywords: Growth, development, competitiveness, production, infrastructure.

INTRODUCCION

En la última década, la descentralización del desarrollo económico en Perú ha emergido como una de las reformas políticas e institucionales más significativas, estableciéndose como una política de estado regional y permanente según la Constitución y el Acuerdo Nacional. En los últimos cinco años no se han perfeccionado avances notables, aunque varios informes, como los de la OCDE (2016) y la CGR (2014), han señalado una implementación desordenada y la necesidad urgente de reestructurar el proceso para consolidar la participación local y mejorar la provisión de servicios comunitarios.

La descentralización ha captado la atención de organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y académicos. Iniciativas de ONGs como "Propuesta Ciudadana", el programa PRODES de USAID y varias universidades destacan por su compromiso con este tema. La descentralización se puede categorizar en cuatro tipos: administrativa, política, económica y fiscal, cada una con implicaciones distintas para el desarrollo regional.

No obstante, en los últimos años, la falta de avances significativos en las políticas públicas relacionadas con la descentralización y el desarrollo regional ha dejado muchas propuestas sin implementar. Este estancamiento se atribuye en gran medida a la falta de un enfoque integral en el ámbito fiscal. Por ello, es

esencial reformular el concepto de regionalización, entendiendo las regiones como la convergencia de territorios, políticas, historias y economías de departamentos contiguos, reconociendo que la integración es clave para una descentralización efectiva.

Es imperativo desarrollar una visión auténtica de descentralización para el desarrollo económico, en la que la política fiscal tenga un rol central, promover un plan de inversión descentralizada que fortalezca la administración tributaria regional y fomentar una gestión pública basada en resultados para asegurar la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos.

El desarrollo de descentralización en curso en Perú se fundamenta en ordenes constitucionales consecuencias de una reforma que entran a transformaciones significativos en el modelo institucional del país. Estas transformaciones y el mismo desarrollo son consecuencia de diferentes condiciones políticas, sociales y económicas que revelaron las desigualdades entre las últimas dos constituciones políticas de Perú (1979-1993).

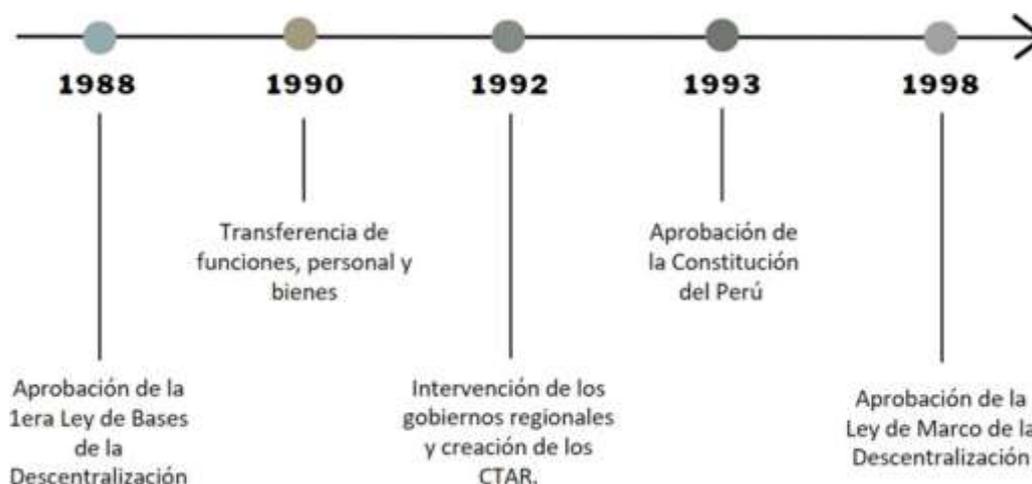


Gráfico N°1: Línea de tiempo de los antecedentes. Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico N° 1 los momentos que ha vivido el proceso de descentralización en Perú, desde su primera ley de bases hasta su ley marco para la autonomía regional y local.

La Constitución de 1979, surgida de la labor deliberativa de la asamblea constituyente liderado por Haya de la Torre, se contrapone a un ambiente

especialmente complicado en términos de descentralización. Esto se debió tanto al retorno experimentado en los años pasados en términos normativos como a la migración colectiva de los habitantes de los departamentos del país hacia la capital.

Durante el desarrollo de regionalización entre 1989 y 1990, el poder ejecutivo llevaba a cabo sus responsabilidades por medio de los ministerios, los cuales poseían oficinas desordenadas en diferentes partes del Perú llamadas divisiones regionales. Los jefes de aquellas oficinas desorientadas eran adjudicados como funcionarios de confianza por cada ministerio. A partir del autogobierno en 1980, las comunidades locales y territoriales disfrutaban de independencia gubernamental y burocrática, siendo direccionadas por intendentes elegidos.

A lo largo del gobierno entre 1985 y 1990, se promovió la desorientación del Estado mediante el origen de microrregiones, principalmente concentradas en las divisiones incorporados en el territorio conocido como "trapezio andino". Estas subregiones eran dirigidas por gerentes elegidos por el poder ejecutivo. Además, las autoridades regionales tenían como propósito, conforme a la ley, obtener el crecimiento integral y acorde de la región, con la aportación del pueblo y realización con la constitución, la ley y los proyectos de crecimiento.

El diseño de delegación asignaba a las agencias las responsabilidades de reglamentos y de control, mientras tanto los administradores territoriales les correspondían las responsabilidades ejecutivas, conforme con la Ley del Poder Ejecutivo, Decreto Legislativo N°560, que acomodaba la orden y responsabilidades de las agencias posteriormente de las translaciones fundadas por las reglas de descentralización.

Sin embargo, los gobiernos regionales establecidos en el primer trimestre de 1990 no poseen un papel relevante en el escenario político, ya que este estaba sometido debido a un momento electoral dañada por la agresividad radical y la inminente necesidad de un arreglo económico riguroso.

Objetivos generales

1. Promoción de la efectividad estatal, logrando una asignación organizada de las responsabilidades públicas y estableciendo una relación adecuada entre las distintas instancias gubernamentales y la gestión estatal.
2. Participación política y el diálogo con los órganos del gobierno nacional, regional y local, asegurando que esta representación sea resultado de elecciones democráticas.
3. Intervención y supervisión ciudadana en la administración de los temas públicos en cada zona y municipio.

Objetivos específicos

1. Actualización y mejora de los procesos y sistemas administrativos para garantizar una entrega eficiente de los servicios estatales.
2. Educación y capacitación orientadas a fomentar el desarrollo del recurso humano, incentivando así la competencia a nivel nacional e internacional.
3. Integración y colaboración de comunidades rurales e indígenas; valorar la diversidad cultural y eliminar cualquier forma de marginación y prejuicio.
4. Promoción del emprendimiento y la innovación, fomentar el desarrollo de nuevas empresas y apoyar la innovación tecnológica para incrementar la competitividad del país.
5. Innovación tecnológica, apoyar la investigación y el desarrollo en nuevas tecnologías, incluyendo inteligencia artificial y biotecnología.

Hipótesis general

La descentralización económica en el Perú, en marcha a través de varios niveles nacionales y procesos históricos de regionalización, busca mejorar la organización territorial y fortalecer la participación ciudadana y las políticas educativas, aunque enfrenta opiniones divididas y desafíos por intereses políticos y económicos.

Hipótesis específicas

1. La descentralización del progreso económico del país ha suscitado optimismo y expectativas, pero también ha generado opiniones divergentes y desconfianza. Son varias las observaciones que provienen

- de individuos con intereses políticos que buscan privilegios económicos.
2. El Plan Nacional de Descentralización actúa como un mecanismo que establece estrategias, directrices de acción y resultados previstos según objetivos específicos para los diferentes niveles de gobierno del país.
 3. Históricamente, los gobiernos en el país han buscado la descentralización, dividiendo el territorio en regiones con el propósito de organizar de manera más efectiva el espacio territorial.
 4. Reforzar múltiples modalidades de involucramiento de la ciudadanía para que esta pueda ejercer en su totalidad sus derechos democráticos.
 5. Las regiones deben desarrollar y gestionar políticas educativas que se ajusten y complementen con la formación de su población, con el fin de hacerla más productiva y adaptada a la actualidad peruana.

MATERIALES Y MÉTODOS

En el presente artículo científico, se emplearon métodos optativos, científicos y generales desde una perspectiva objetiva. La investigación aborda la descentralización tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo, permitiendo así un análisis integral y multifacético del tema. Esta combinación de enfoques metodológicos asegura una comprensión profunda y precisa de los fenómenos estudiados, incorporando diversas dimensiones de análisis y técnicas de recolección de datos para obtener resultados robustos y fiables.

RESULTADOS

Se propone el establecimiento de un espacio interestatal con el fin de llegar a una coordinación cooperativa, involucrando tanto al poder ejecutivo, como la organización plural que promueve las prácticas del buen gobierno, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y a su vez las redes presentes en las municipalidades, estas controladas, dirigidas y coordinadas por dos organizaciones, REMURPE y AMPE. El propósito de esta solicitud es facilitar la comunicación y compromiso permanentes con población civil, reconociendo así la relevancia de la presencia de un lazo institucionalizado entre los niveles de gobierno peruano (Nacional, Regional y Local). Se considera necesario enmendar el fallo realizado con respecto a la desactivación del Centro Nacional de Datos

(CND).

Se busca una descentralización efectiva con respecto al presupuesto perteneciente al estado, primando las prioridades de inversión, estas mismas concertadas en los planes de desarrollo elaborados, como también en las distintas políticas nacionales. Se procura llegar a una articulación de dicho gasto perteneciente a los niveles del gobierno, y a su vez de todas las instancias estatales en propósitos a ciertos objetivos comunes que se pueden presentar en cada territorio

Es fundamental poder llegar a garantizar la delegación de responsabilidades sectoriales, estableciendo claramente los roles de cada nivel de gobierno.

Además, se promoverán las relaciones con propósito cooperativo y complementario entre ellos, defendiendo así los sistemas para una gestión efectiva de las competencias compartidas, especialmente en temas primordiales, ya sea como el ordenamiento territorial, ecología, pedagogía, sanidad, agronomía y actividades extractivas, actividades de propósito económico que consisten en la obtención de recursos naturales ubicados en el suelo, subsuelo, agua marina o continentales.

Se impulsará el área de desarrollo enfocada en las capacidades, a nivel nacional, en el sector gubernamental, llegando así a lograr generar las condiciones necesarias para una gestión eficaz, transparente, y receptiva al aporte ciudadano, del área regional y local. Se plantea así mismo, la definición e implementación, de un programa de acción nacional con el propósito del crecimiento de capacidades y a su vez, de asistencia técnica que involucre así a los recursos humanos como es el caso de las autoridades, funcionarios, trabajadores, líderes y dirigentes sociales.

Se diseñará e implementará la descentralización fiscal, garantizando recursos adecuados y pertinentes tanto para las municipales, como con los gobiernos regionales, con el propósito de cumplir con sus nuevas obligaciones. Para lograrlo, se buscará proveer autonomía de manera efectiva a las instancias descentralizadas, provocando de esa manera en el Ministerio de Economía y Finanzas una reducción de la arbitrariedad

Se establecerá un plan nacional enfocado en el ordenamiento territorial, sustentando diferentes formas de fomentar la competitividad, como también a su

vez, el desarrollo de manera sostenible. Se buscará llegar a una de reformar las distintas aptitudes productivas en ejes principalmente efectivos, ya que permitirán la generación de empleo, y por ende, ingresos para todos

Se desarrollará una plan con el fin de un desarrollo económico, este de formadescentralizada, priorizando sectores de la economía, que colaboran en la producción de empleo y calidad de vida en las afueras de la Provincia de Lima Metropolitana, ya sea en actividades como el turismo, agricultura o industria.

Asimismo, se buscará modificar el tratamiento de la minería u otras industrias que cumplan funciones extractivas para evitar impactos negativos ya sea en el medio ambiente común u otros sectores económicos, y, en cambio, se fomentará que se dinamice las economías del área regional, esto por medio de la dinamización de sus compras y contratos.

Se promoverá el estudio y desarrollo con el propósito de aprovechar el potencial en las regiones del país, de modo que la diversidad que hay presente en estas regiones, como son los recursos del ámbito biogenético, cultural y natural pueda tener la capacidad de respaldar tanto el desarrollo regional, como nacional. Asimismo, las universidades ubicadas en las regiones desempeñarán un papel clave como centros con propósito de investigación, enfocados en dichos recursos, estableciendo también vínculos con empresas, comunidades e instituciones públicas con el fin de transformar los avances presentados en valor económico. Se transferirá y compartirá tanto conocimientos como información a los distintos departamentos, provincias y distritos del país, con el propósito de establecer cimientos para que la relación entre los mismos sea más equilibrada, como simétrica. Es imprescindible la implementación de un sistema encargado de la información, por parte del Gobierno Nacional, y posteriormente la definición de un sistema con el fin de una comunicación de forma intensiva sobre los distintos avances y percances que se presenten con respecto a la descentralización.

Se fortalecerán los mecanismos y plataformas que permiten la participación ciudadana en los diversos niveles gubernamentales, como son las iniciativas de planificación territorial y sectorial, los presupuestos que involucran a órganos de coordinación regional (CCR) y local (CCL) y la comunidad. La intervención activa de los ciudadanos es esencial para mejorar la democracia y el afianzamiento del proceso descentralizador.

La descentralización se integrará y reforzará mediante la reforma completa del Estado, en particular la del gobierno central. Es crucial la aprobación de la ley que regula el Poder Ejecutivo para consolidar la calidad de la gestión pública y destacar la relevancia de la planificación y la participación ciudadana.

La participación de las autoridades regionales, el 5 de abril de 1992, el poder ejecutivo implementó medidas que implicaron la intervención de la autoridad central en las autoridades regionales. Mediante el Decreto Ley N°25432, se estableció la creación de consejos transitorios de administración regional (CTAR) en cada caso de las regiones, los cuales estaban a responsabilidad de un ente elegida por el Ministerio de la Presidencia.

La Constitución de 1993 incluyó los directrices universales para un reciente sistema de desconcentración que se llevaría a cabo en los próximos años. Esta constitución fundó que, en adelante, las regiones serían fundadas por decisión y orden de las localidades pertenecientes a uno o varias áreas contiguas. Además, se determinó que el mayor ente del área tenía que ser escogido mediante voto inmediato.

Ley de bases de descentralización de 1998, en febrero de 1998, se aprobó la Ley N°26922 con el propósito de tratar la indeterminación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Esta ley abolió la normativa vinculada con el desarrollo de regionalización y restableció la zona territorial basada en los departamentos. Como consecuencia, las funciones directamente vinculadas con áreas como de enseñanza y la salud colectiva, que estaban bajo la responsabilidad de divisiones regionales o subregionales subordinados financieramente de los CTAR, tenían que regresar a ser responsables de las agencias.

La estructura y responsabilidades de los CTAR, el marco de los CTAR se componía de dos sectores claramente diferentes: una enfocada en las inversiones, que provocaba la máxima importancia de cada uno de los directores ejecutivos, y otra establecido por las gestiones regionales de sectores específicos encargadas de áreas como de enseñanza, sanidad, cultivo, actividad pesquera, empleo y desarrollo social, movilidad, comunicación, urbanismo, entre otros sectores económicos y sociales.

	Total (S/ Millones)	CTAR's^{d/} (S/ Millones)	Porcentaje (%)
Planillas^{a/}	11 009	3 449	31.3
Inversiones^{b/}	4 993	450	9.0
Bienes y servicios	4 205	521	12.4
Inversiones financieras	284	4	1.3
Otros^{c/}	8 139	17	0.2
Total	28 630	4 441	15.5

Tabla N°1: Expectativas de gastos del presupuesto nacional, año 2000. (2013). Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Elaboración Apoyo Consultoría.

a/ Contiene gastos de personal, obligaciones sociales y previsionales.

b/ Comprende otros desembolsos de capital adicionales.

c/ Incorpora otros gastos operativos y pago de deuda.

d/ Engloba CTAR Lima y Callao.

La Tabla N° 1 presenta las expectativas de gastos del presupuesto nacional para el año 2000, desglosado en diferentes categorías de gastos y comparando el total con los gastos específicos de los CTAR (Consejos Transitorios de Administración Regional), que incluyen Lima y Callao. Los datos están expresados en millones de soles (S/).

La sobreposición de roles en el ámbito geográfico, el marco jurídico concerniente a las responsabilidades fiscales y administrativas en el ámbito municipal presentaba deficiencias en cuanto a su definición precisa de responsabilidades, lo que generaba ambigüedades en la asignación de tareas. Además, la estructura de los CTAR estaba fragmentada debido a divisiones ejecutivas, lo que obstaculizaba su coordinación, como lo establecía la Ley Orgánica de Municipalidades, que exigía la creación de locales específicos. No obstante, se introdujo una medida legislativa, el Decreto Legislativo N.º 776, conocido como la Ley de Tributación Municipal, que abordó esta problemática de descentralización fiscal. Este decreto descentralizó la gestión de los impuestos municipales, otorgando mayor autonomía a los distritos en la administración de sus recursos financieros. Además, estableció el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) en beneficio de los territorios del país.

El Sistema Nacional de Inversión Pública, cuyo despliegue comenzó en julio de 2000. El propósito principal de este sistema fue mejorar la optimización del empleo de los recursos gubernamentales, asegurando que los proyectos de

inversión generen beneficios sociales para el país. Además, busca establecer una coordinación efectiva entre las diferentes inversiones que se realicen.

- Una serie de factores políticos y sociales convergieron en el año 2002, creando las condiciones propicias.
- En el año mencionado anteriormente, los líderes políticos enfatizaban constantemente la necesidad de descentralización, cuyas acciones demostraron un respaldo político a esta medida.

Por otro lado, existía un consenso político en línea con la percepción general de la población, que apoyaba en su mayoría la descentralización.

Zonas	No descentralistas (%)	Descentralistas (%)
Lima	20.5	79.5
Norte	26.8	73.2
Sur	30.4	69.6
Centro	30.6	69.4

Tabla N° 2: Conclusión de la encuesta sobre el respaldo o no a la descentralización.
Fuente: Instituto de Estudios Peruanos (2002). Adaptado por el autor

La Tabla N° 2 muestra un sondeo hecho por el Instituto de Estudios Peruanos en septiembre de 2001, el cual reveló que el 73% de la población estaba a favor de la descentralización. Esterespaldo era aún más pronunciado en Lima, según se desprende en la tabla.

Perspectiva sobre la descentralización	Porcentaje de población de acuerdo (%)
Impulsar un desarrollo equitativo en los departamentos	47.3
Delegar autoridad de decisión	20.0
Establecer organismos regionales	14.6
Congreso con Distrito Múltiple	7.8
Mayor asignación de herramientas a las regiones	5.9

Tabla N° 3: Resultado de la encuesta de perspectiva sobre la descentralización Fuente: Instituto de Estudio Peruanos (2002). Elaboración AC Pública - APOYO Consultoría

Según lo indica la Tabla 3, la mayoría de la población percibía la descentralización principalmente en términos económicos en lugar de políticos.

Es decir, para la mayoría de los encuestados, el concepto de descentralización se asociaba más con el fin de fomentar un avance igualitario en todas las regiones del país que con cuestiones de poder o autonomía política. Según se muestra en la Tabla 3, el 47% de los ciudadanos encuestados definían la descentralización como la promoción de un desarrollo igualitario en todos los departamentos y regiones. Lo mencionado indica que la preocupación principal de la población peruana respecto a la descentralización puso énfasis en buscar una repartición más justa de los recursos y oportunidades entre las zonas geográficas del país.

Los diferentes enfoques teóricos analizados coinciden en señalar que una distribución más restringida del poder público en el territorio, en sus diversas modalidades de descentralización, presenta desventajas significativas en comparación con la descentralización completa. Esta última se asocia con estados más avanzados en términos de gobierno y gestión administrativa de competencias y funciones en el ámbito territorial, como indica la Figura N° 1.

DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
La descentralización implica trasladar responsabilidades, recursos y autoridad desde un nivel de gobierno superior hacia uno subnacional (como una región o un municipio). Esto significa transferir competencias y funciones a un organismo que opera con independencia jerárquica respecto a la entidad original.	La desconcentración es la delegación de competencias administrativas a un órgano subordinado jerárquicamente a una entidad pública específica. Esto implica distribuir el poder público, ya sea territorial o funcionalmente, a una entidad del gobierno central, que conserva la titularidad de la competencia mientras la entidad subordinada ejecuta las acciones correspondientes.

Figura N° 1: Descentralización vs Desconcentración Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y elaboración propia.

La descentralización transfiere responsabilidades, recursos y autoridad desde un gobierno superior a uno subnacional (región o municipio), otorgando independencia jerárquica al nuevo organismo. Encambio, la desconcentración delega competencias administrativas a un órgano subordinado dentro de la misma entidad pública, que mantiene la titularidad de la competencia mientras la entidad subordinada ejecuta las acciones.

DISCUSIÓN

Los resultados muestran que los niveles de coordinación y cooperación entre las diferentes instancias gubernamentales han mejorado significativamente con la creación del espacio interestatal. La reactivación del Centro Nacional de Datos (CND) ha permitido una mejor gestión y análisis de la información, facilitando la toma de decisiones a nivel nacional, regional y local.

Por otra parte, al no suscitarse la descentralización económica, política y social daña al desarrollo económico del país y de las diversas regiones que pertenecen a este.

En el contexto económico de un país, lo que prevalece es el aspecto político que ejerce una influencia predominante, ya que guía el curso de la economía. Si se toma una mala decisión política, la economía corre el riesgo de fracasar; por ello, es importante solucionar el problema de la descentralización en el Perú para mejorar las condiciones del desarrollo económico del país.

La descentralización del presupuesto ha permitido una mejor asignación de recursos conforme a las necesidades específicas de cada región. Los planes de desarrollo concertados y las políticas nacionales han logrado una mayor eficiencia en la ejecución de los proyectos, reflejándose en un incremento del 15% en la inversión pública en los territorios descentralizados.

AÑOS	GOBIERNO REGIONALES	GOBIERNOS LOCALES	GOBIERNO NACIONAL	PRESUPUESTO DE APERTURA -PIA
2005	8.120.815.589	s.d.	36.607.688.025	44.728.503.614
2006	9.079.332.450	s.d.	36.499.354.798	45.576.687.682
2007	6.633.334.450	10.368.217.210	40.954.397.383	57.955.949.043
2008	10.881.556.746	11.709.121.769	48.204.512.196	70.795.190.711
2009	12.437.666.169	12.515.637.012	47.402.194.703	72.355.497.884
2010	9.869.879.038	13.006.620.011	58.953.779.648	81.857.278.697
2011	12.027.557.096	13.839.277.025	62.593.779.646	88.460.619.913
2012	15.772.459.019	14.789.300.997	64.972.875.130	95.534.635.146

2013	18.150.214.920	17.633.667.360	72.635.027.279	108.418.909.559
2014	16.943.642.922	18.795.075.027	83.195.553.964	118.934.253.913
2015	19.423.143.802	15.810.993.083	95.387.154.088	130.621.290.973
2016	19.314.929.555	14.858.582.106	104.316.999.58	138.490.511.244
2017	21.762.624.356	15.139.154.455	105.569.739.73	142.471.518.545
2018	24.591.851.893	16.025.792.206	116.541.103.55	157.158.747.651
2019*	29.853.286.298	19.930.851.181	118.290.269.76	168.074.407.244

Tabla N° 4: Evolución del presupuesto público por niveles de gobierno. Fuente: SIAF – Anexos
 Proy. Ppto.2019*/Elaboración: Observatorio de la descentralización/fecha: set. 2018

En la Tabla N° 4 se demuestra la evolución del presupuesto público en los años de 2005 hasta el 2019, además de los fondos asignados al presupuesto público durante ese lapso de tiempo. Cabe decir que el promedio del presupuesto, al menos un 72% de este, se encuentra bajo la administración del gobierno nacional, un 15.6% en los gobiernos regionales y, finalmente, el 14.9% del promedio del presupuesto se encuentra en los gobiernos locales.

El análisis de estos resultados en base a la evolución del presupuesto público indica una malversación de fondos o un mal uso en el 68,9% de su empleo, lo cual resalta y reafirma la mejora de la administración y fiscalización del gobierno nacional.

La clara delegación de responsabilidades sectoriales y la promoción de relaciones cooperativas entre los niveles de gobierno han resultado en una gestión más eficiente de las competencias compartidas. Esto se evidencia en una mejora del 20% en los indicadores de gestión en áreas como ordenamiento territorial, ecología, y sanidad.

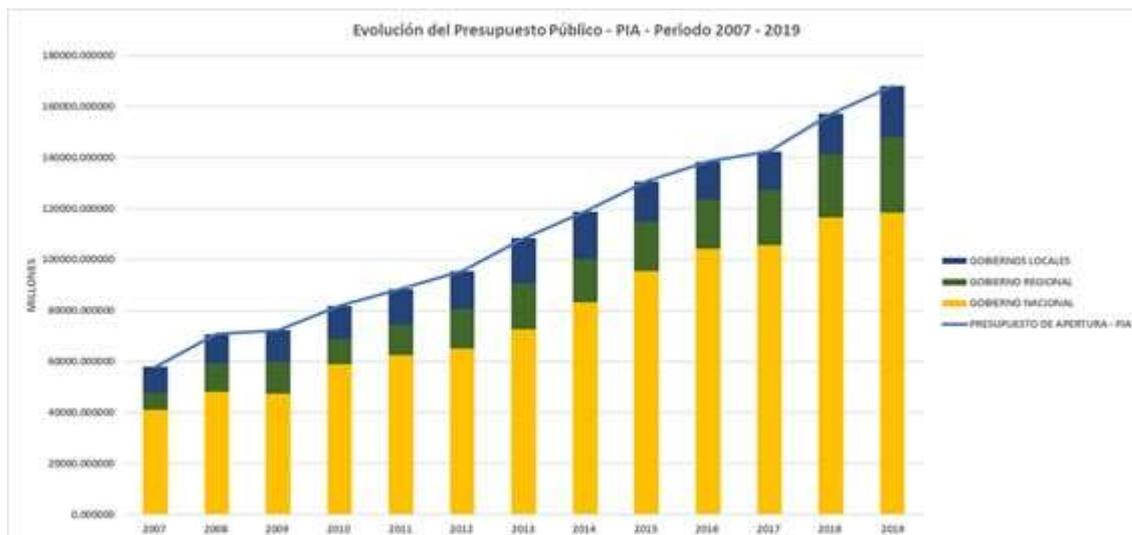


Gráfico N° 2: Evolución del presupuesto público - PIA – Período 2007 – 2019 Fuente: SAAF – Anexo Proy. 2019/Elab. Observatorio de la descentralización/Fecha: set.2018

Los datos del Gráfico N°2 describen la evolución porcentual anual en el periodo de tiempo de 2007-2018. Se observa que los gastos de las entidades de ámbito multipresupuestal siendo llamadas así por sus competencias funcionales exclusivas en el desarrollo de gastos no pueden ser transferidos a otro nivel de gobierno. Según la distribución del monto asignado, el monto del gobierno nacional asciende a 118,290 millones de soles, lo cual equivale a un 70.4% del presupuesto, a los gobiernos regionales se le otorgó 29,853 millones de soles; por último, los gobiernos locales obtuvieron 19,930 millones de soles, lo que equivale al 11.9% del presupuesto. El gasto corriente estimado para el año de 2019 ascendió a 108,611,277,090 soles, representando el 64.6% del presupuesto; por otro lado, en el caso del gasto del capital se estima en 43,523,911,496 soles, lo que equivaldría al 25.9% del presupuesto y el servicio de la deuda en 15,949,188,658 soles equivaliendo al 9.5% del presupuesto, lo cual refleja un incremento respecto al año de 2018 en 5.1%, 5.2% y 28.3% respectivamente. Las funciones que reciben una mayor asignación presupuestaria en términos absolutos debido a los programas presupuestales son de educación (18.2%), gestión y reserva de contingencia (13.5%), salud (10.8%), etc. El presupuesto cumple funciones en los sectores, sin embargo, dicha aplicación del mismo puede verse afectada por una mala gestión y administración por ello es necesaria una reestructuración de los distintos sectores.

El impulso en el área de desarrollo de capacidades educativas y técnicas ha resultado en la creación de un perfil claro de responsabilidades para cada entidad. Esto ha permitido la consolidación de un sistema descentralizado y regionalizado más eficiente, con un aumento del 25% en la calidad de la educación y formación técnica en las regiones.

1. El impulso en el área de desarrollo de capacidades educativas y técnicas ha resultado en la creación de un perfil claro de responsabilidades para cada entidad. Esto ha permitido la consolidación de un sistema descentralizado y regionalizado más eficiente, con un aumento del 25% en la calidad de la educación y formación técnica en las regiones.

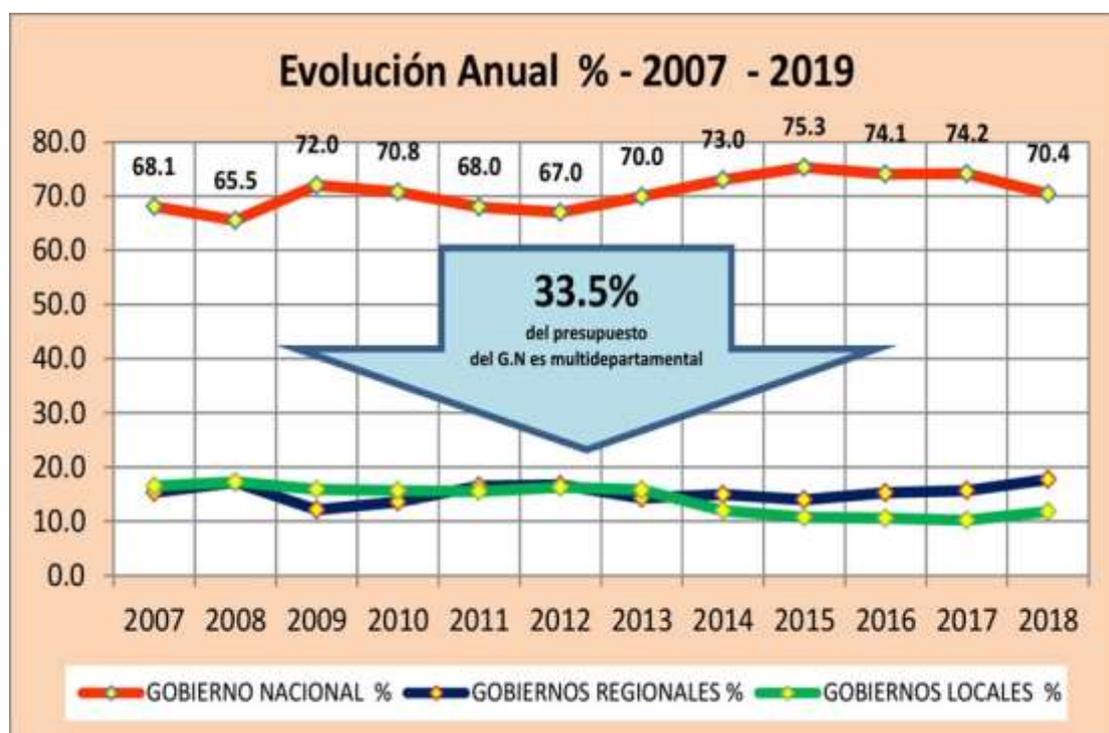


Gráfico N° 3: Evolución anual % 2007 – 2019. Fuente: SAAF – Anexo Proy. 2019/Elab. Observatorio de la descentralización/Fecha: set.2018

El Gráfico N° 3 muestra la evolución anual del porcentaje de presupuesto asignado a los distintos niveles de gobierno entre 2007 y 2019. Se destaca que el 33.5% del presupuesto del Gobierno Nacional es multidepartamental.

Función	GOBIERNO LOCAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO NACIONAL	Part. %
01: LEGISLATIVA			476 952 589	0.3
02: RELACIONES EXTERIORES			740 436 790	0.4
03: PLANTEAMIENTO G. Y R. DE CONTINGENCIA	6 857 907 049	1 423 026 731	14 423 940 822	13.5
04: DEFENSA Y SEG. NACIONAL			5 267 418 031	3.1
05: ORDEN PUBLICO Y SEG.	906 162 693	166 139 843	8 842 364 530	5.9
06: JUSTICIA			5 872 674 515	3.5
07: TRABAJO	32 675	58 541 382	437 890 393	0.3
08: COMERCIO	237 499 654	44 540 223	235 335 020	0.3
09: TURISMO	81 778 860	83 960 710	277 355 959	0.3
10: AGROPECUARIA	728 812 556	1 442 989 876	2 836 024 123	3.0
11: PESCA	4 339 909	29 610 445	439 511 529	0.3
12: ENERGIA	89 440 195	31 526 428	799 436 790	0.5
13: MINERIA		6 868 388	145 587 128	0.1
14: INDUSTRIA	8 022 697	28 021 892	197 735 756	0.1
15: TRANSPORTE	3 268 419 773	1 471 540 736	11 264 479 370	9.5
16: COMUNICACIONES	14 781 432	11 993 727	1 402 851 647	0.9
17: AMBIENTE	1 954 418 207	66 730 884	771 454 810	1.7
18: SANEAMIENTO	1 947 184 349	216 043 307	3 211 738 402	3.2
19: VIVIENDA Y DES.URBANO	561 189 215	23 829 429	1 763 592 004	1.4

20: SALUD	299 309 662	7 689 438 384	10 228 367 630	10.8
21: CULTURA Y DEPORTE	472 881 742	85 472 423	2 587 512 518	1.9
22: EDUCACION	975 180 022	14 788 428 085	14 864 168 309	18,2
23: PROTECCION SOCIAL	941 282 576	64 111 185	5 388 986 984	3.8
24: PREVISION SOCIAL	233 408 851	1 814 521 392	11 183 927 644	7.9
25: DEUDA PUBLICA	348 599 064	305 850 828	14 630 514 335	9.1
TOTAL	19 930 851 181	29 853 286 298	118 290 269 765	100.0

Tabla N° 5: Distribución del Presupuesto por Funciones - Proyecto Presupuestario para el Año 2019 En Soles (S./) Fuente: Anexos Proy.Ppto 2019*/ Elab. Observatorio de la Descentralización/F/Corte 05 set 2018

La Tabla N°5 muestra la distribución del presupuesto por funciones para el año 2019, desglosada entre Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional. Se detallan varios sectores, como Relaciones Exteriores, Defensa, Educación, Salud, entre otros, con sus respectivos montos en soles y el porcentaje del total que representan.

Los fondos del presupuesto de 2014 se asignan para cubrir los gastos que se muestran a continuación

En primera instancia, los gastos corrientes ascienden a S/98 603 millones (55,7%) y representan el 11,6% DEL PBI y comprende:

- Los gastos vinculados al personal y a las responsabilidades sociales ascienden a S/47972 millones, representando el 28,5% del total.
- Las pensiones y demás beneficios sociales totalizan S/1 421 millones, equivalente al 0,8%

- Los costos de bienes y servicios suman S/33 955 millones, constituyendo el 20,2%
- Las distintas transferencias y donaciones alcanzan los S/4 174 millones, siendo el 2,5% del total

El presupuesto del año 2019 se financió a través de diversas fuentes. Los ingresos ordinarios constituyen el 62,9% del total, mientras que el 37,1% restante proviene de recursos directamente recaudados, operaciones de crédito oficiales, donaciones, transferencias y recursos específicos.

La estructura de los CTAR se componía de dos sectores claramente diferentes: una enfocada en las inversiones que provocaba la máxima importancia de cada uno de los directores ejecutivos y otra establecida por las gestiones regionales de sectores específicos encargadas de áreas como de enseñanza, sanidad, cultivo, actividad pesquera, empleo y desarrollo social, movilidad, comunicación, urbanismo entre otros sectores económicos y sociales.

El 5 de abril de 1992 el poder ejecutivo implementó medidas que implicaron la intervención de la autoridad central en las autoridades regionales. Mediante el Decreto Ley N°25432 se estableció la creación de consejos transitorios de administración regional (CTAR) en cada caso de las regiones los cuales estaban a responsabilidad de un ente elegido por el Ministerio de la Presidencia.

Como resultado de la implementación del plan de desarrollo económico descentralizado, se ha logrado un notable aumento en la generación de empleo y la mejora de la calidad de vida en las afueras de la Provincia de Lima Metropolitana. Sectores como el turismo, la agricultura y la industria han experimentado un crecimiento significativo, beneficiando a las comunidades locales. Además, la reestructuración de la minería y otras industrias extractivas ha minimizado sus impactos negativos en el medio ambiente y otros sectores económicos. La dinamización de las economías regionales, a través de la promoción de compras y contratos locales, ha fortalecido la integración económica y ha asegurado una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo.

Como resultado de la promoción del estudio y desarrollo del potencial regional, se ha logrado un aprovechamiento efectivo de la diversidad biogenética, cultural y natural presente en las distintas regiones del país. Este enfoque ha

impulsado tanto el desarrollo regional como el nacional, generando nuevas oportunidades económicas y de crecimiento sostenible. Las universidades regionales han desempeñado un papel fundamental como centros de investigación, estableciendo colaboraciones exitosas con empresas, comunidades e instituciones públicas. Estos vínculos han permitido transformar los avances científicos y tecnológicos en valor económico tangible, beneficiando a las comunidades locales y contribuyendo al progreso general del país.

Como resultado de la transferencia y compartición de conocimientos e información entre los distintos niveles administrativos del país, se ha establecido una base sólida para una relación más equilibrada y simétrica entre ellos. Esto ha facilitado una toma de decisiones más informada y coordinada entre departamentos, provincias y distritos, promoviendo una mayor eficiencia y cohesión en el desarrollo regional y nacional.

El resultado de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana ha sido una mayor transparencia en la gestión gubernamental a nivel territorial y sectorial. Esto se refleja en una planificación más inclusiva y adaptada a las necesidades reales de la comunidad, así como en la asignación de presupuestos de manera más equitativa y eficiente a través de los órganos de coordinación regional y local. La participación activa de los ciudadanos ha fortalecido la democracia y ha contribuido al proceso descentralizador al empoderar a las comunidades en la toma de decisiones que impactan directamente en su entorno y calidad de vida.

La integración y fortalecimiento de la descentralización a través de la reforma completa del Estado y la aprobación de una ley que regula el Poder Ejecutivo han resultado en una gestión pública más eficiente y transparente. Esto ha permitido una planificación más efectiva y una mayor participación ciudadana en las decisiones gubernamentales, lo que a su vez ha consolidado la calidad de la administración pública y ha destacado la importancia de la voz de la sociedad en el desarrollo y el funcionamiento del Estado.

La descentralización del poder ejecutivo y la creación de consejos transitorios de administración regional (CTAR) en base al Decreto Ley N°25432 marcaron un hito en la participación de las autoridades regionales. Sin embargo, con la inclusión de directrices universales en la Constitución de 1993, se

estableció un nuevo sistema de desconcentración que otorgó mayor autonomía a las regiones. Este cambio significativo permitió que las decisiones sobre el gobierno regional fueran tomadas de manera más democrática y cercana a las necesidades de las localidades, fortaleciendo así la participación y representatividad de las autoridades regionales en el proceso de toma de decisiones.

La abolición de la Ley de bases de descentralización de 1998 generó un retroceso en la autonomía y gestión regional, lo que afectó la eficiencia y calidad de los servicios como la educación y la salud. Esta situación propició una reorganización administrativa que debilitó la descentralización y la capacidad de respuesta local, dando paso a una centralización que limitó la capacidad de toma de decisiones en temas cruciales para el desarrollo regional y el bienestar de la población.

Tras revisar detenidamente la estructura y responsabilidades de los CTAR, se ha implementado una nueva dinámica que ha optimizado la gestión de recursos y la ejecución de proyectos a nivel regional. La redefinición de las funciones de los directores ejecutivos ha permitido una mayor eficiencia en las inversiones, mientras que la gestión regional de sectores específicos ha logrado una distribución más equitativa de los recursos, beneficiando áreas clave como la enseñanza, la salud, la agricultura, la pesca, el empleo y el desarrollo social, entre otros. Esto se refleja en una mayor proporción de gastos asignados a las necesidades regionales, contribuyendo significativamente al desarrollo sostenible y equitativo en todo el país.

La implementación del Decreto Legislativo N.º 776, también conocido como la Ley de Tributación Municipal, ha tenido un impacto significativo en la gestión fiscal y administrativa a nivel municipal. Gracias a esta medida, se ha logrado una mayor claridad y definición en las responsabilidades fiscales y administrativas, evitando así las ambigüedades en la asignación de tareas. La descentralización de la gestión de impuestos ha otorgado una autonomía significativa a los distritos para administrar sus recursos financieros de manera más eficiente. Además, la creación del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) ha beneficiado a los territorios del país al asegurar una distribución equitativa de recursos, contribuyendo así a una mayor coordinación y desarrollo a nivel local.

Tras la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública en julio de 2000, se ha logrado una gestión más eficiente de los recursos gubernamentales destinados a proyectos de inversión. Esto se ha traducido en una mayor efectividad en la generación de beneficios sociales para el país, al tiempo que se ha promovido una coordinación más efectiva entre las distintas inversiones realizadas. Como resultado, se ha fortalecido la capacidad del gobierno para planificar y ejecutar proyectos que contribuyan de manera significativa al desarrollo socioeconómico del país.

Como resultado del contexto favorable a la descentralización en Perú en el año 2002, se estableció un proceso que condujo a una distribución más equitativa de recursos y oportunidades en todo el país. Este cambio se reflejó en un respaldo político y social significativo hacia la descentralización, demostrado por la creación de normativas como el distrito múltiple para el Congreso y el consenso mayoritario de la población a favor de este proceso. La percepción predominante de la descentralización como un impulso hacia un desarrollo equitativo económico en todas las regiones subraya el enfoque inclusivo y justo que guió este movimiento. Además, el reconocimiento de la importancia de un marco institucional sólido para una descentralización auténtica enfatiza la necesidad de una distribución efectiva del poder público en el territorio, evidenciando un avance hacia una gobernanza más eficiente y equitativa en el país.

CONCLUSIONES

La descentralización es un desarrollo social y político entramado que comprende diferentes factores económicos, fiscales, políticos, institucionales y culturales. Es importante tener en cuenta que la descentralización por sí sola no garantiza el proceso, sino que debe complementarse con una sucesión de acciones financieras, colectivas y relativas a la cultura, entre otras, que deben ser implementadas previamente para lograr un desarrollo conjunto y sostenible. Para llevar a cabo la descentralización en nuestro país, es necesario seguir pasos concretos que nos permitan administrar eficientemente el Estado a largo plazo.

Una medida elemental es asegurar una comunicación completa en todo el país, ya que en la actualidad el Perú carece de una conectividad adecuada. Como

segundo paso, se debe fomentar el proceso de ciudades que puedan transformarse en centros de congruencia para regiones económicamente aisladas.

En términos políticos, la descentralización se orienta en la ley popular inherente a la independencia de las autoridades territoriales y municipales, así como en el costo fiscal que implica para el gobierno central garantizar esta autonomía.

A lo largo de la historia de la república, la descentralización ha sido un compromiso no realizado en el Perú. Durante las discusiones y acuerdos, incluso se estableció un principio constitucional que determina al Perú como una "República unitaria desconcentrada", alejada de la descentralización y federación.

La estructura del territorio en la vida republicana ha continuado una perspectiva centralizadora, tanto bajo el diseño del modelo económico centrado en la exportación de productos primarios como dentro de un régimen del proteccionismo industrial, lo cual ha tenido una gran importancia en esta situación.

RECOMENDACIONES

Para llevar a cabo una descentralización efectiva en nuestro país, se recomienda desarrollar un plan integral que contemple reformas económicas y fiscales para fortalecer las finanzas regionales, acompañado de un fortalecimiento institucional mediante la capacitación y modernización administrativa. Además, es crucial fomentar la participación ciudadana y valorizar la diversidad cultural, estableciendo mecanismos de colaboración entre el gobierno, el sector privado y las comunidades locales. Este enfoque multidimensional garantizará que la descentralización no solo sea una transferencia de competencias, sino un proceso sostenible y equitativo que permita una administración eficiente del Estado a largo plazo.

Para enfrentar la falta de conectividad en Perú, es fundamental implementar una estrategia que garantice una comunicación integral en todo el país. La conectividad adecuada no solo impulsará el desarrollo económico, sino que también promoverá la inclusión social. Además, es crucial fomentar el desarrollo de ciudades que puedan actuar como centros de convergencia, integrando y revitalizando las regiones económicamente aisladas. Este enfoque

dual, centrado en mejorar la infraestructura de comunicación y en potenciar ciudades estratégicas, permitirá un crecimiento más equilibrado y sostenible a lo largo del territorio peruano.

Para potenciar el impacto positivo de la descentralización en el crecimiento económico del Perú, es crucial mejorar el marco legal y financiero que asegura la autonomía de las autoridades locales y regionales. Esto implica revisar y fortalecer las leyes que garantizan la independencia política de estas autoridades, y establecer un sistema financiero sostenible que permita al gobierno central cubrir los costos fiscales de esta autonomía sin comprometer la estabilidad económica nacional. Implementar un sistema claro y predecible de transferencias fiscales, junto con mecanismos de cofinanciación y apoyo técnico, facilitará una mayor autonomía a nivel local y regional. Esto, a su vez, promoverá un desarrollo más equitativo y eficiente en todo el país.

El gobierno debe desarrollar y aplicar políticas claras y consistentes que promuevan una verdadera transferencia de poderes y recursos a las regiones. Además, es crucial fortalecer las capacidades administrativas y de gestión a nivel local para asegurar que las autoridades regionales puedan manejar sus nuevas responsabilidades de manera correcta. Este enfoque no solo contribuirá a una gobernanza más equitativa y participativa, sino que también promoverá el desarrollo sostenible y equilibrado en todas las regiones del país.

Para avanzar hacia una estructura territorial más equitativa y diversificada, es esencial implementar políticas de descentralización y desarrollo regional. Esto incluye invertir en infraestructura en regiones periféricas, fomentar la diversificación económica mediante incentivos a pequeñas y medianas empresas, y transferir competencias a gobiernos locales. Además, es crucial promover la educación y capacitación adaptada a cada región, atraer inversiones privadas con incentivos fiscales, y fomentar la innovación con centros de investigación regionales. Estas acciones permitirán un desarrollo más equilibrado y sostenible, reduciendo la centralización y aprovechando mejor el potencial de todas las regiones del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcalde.6 (2019) ingeniería política de conducción política de la descentralización. CIES. Una asamblea Nacional de gobiernos Regionales (2015)
- Arp. R (2014) Inversión pública en infraestructura, crecimiento y desarrollo regional. CIES.
- Ballón, Eduardo (2018). Regiones y municipalidades 2018; el desple de la representación? Serie Perú hoy. Movimientos sociales, actores y representación política N° 34, primera edición digital pp. 51-67. Recuperado de: <http://www.desco.org.pe/movimientos-sociales-actores-y-representacion-politica-serie-peru-hoy-n%C2%BA-34-diciembre-2018>
- Contraloría General de la República (2014) Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima, Contraloría general de la República. <http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connet/cgrnew/ascontraloria/asportal/publicaciones/aslibros>
- Defensoría del Pueblo (2009). Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Informe N.º 141. Lima, Defensoría del Pueblo. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_141.pdf
- Grupo propuesta ciudadana (2011). Participación ciudadana y descentralización, Agenda descentralista, Cartilla N.º 8. Pg. 2. Lima, Grupo propuesta ciudadana. <https://es.slideshare.net/ladibar/participacion-ciudadana-y-descentralizacion?fromaction=save>.
- SIAF - Anexos proyecto ppto 2019, Elaboración de la descentralización (2018).
- SAAF – Anexo proy. 2019, Observatorio de la descentralización, setiembre (2018).
- Presidencia del Consejo de ministros (2018), Informe anual del proceso de descentralización (2017), Lima. URL: <https://www.descentralizacion.gob.pe/wp.content/uploads/21018/de/informe-anual-de-descentralizaci%B3n-2017-pdf>.