

INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ

ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

Otoniel Velasco FERNÁNDEZ

27/08/2020

ANTECEDENTES

- ❖ Desde el inicio de la independencia ha existido una persistente demanda por descentralizar la administración del Estado al percibirse a Lima como un centro expoliador del resto del país.
- ❖ Así, desde el gobierno de Manuel Pardo en la década del 70 del siglo XIX hasta el primer gobierno de Alan García se hicieron intentos de descentralización que a la hora de implementarlos no tuvieron éxito, fundamentalmente por restricciones fiscales para financiar los servicios públicos reclamados por la población
- ❖ La presión popular de las provincias por descentralizar continuó y encontró eco en el gobierno de Toledo cuando en el año 2002 el Congreso de la República aprueba la Ley 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV Título IV sobre descentralización que comprende los artículos 188 a 199 y el inciso 6 del Artículo del Artículo 203

SITUACIÓN AL 2018

- ❖ **La Reforma Constitucional abrió el cauce para la dación posterior de las siguientes leyes:**
 - **Ley No. 27795 (24/VI/ 2002) de Demarcación y Organización Territorial**
 - **Ley No. 27783 (26/VI/ 2002). Ley de Bases de la Descentralización.**
 - **Ley No. 27867 (8/XI/ 2002). Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**
 - **Ley No. 27972 (26/V/ 2003). Ley Orgánica de Municipalidades**
 - **Ley No. 28056 (7/VIII/ 2003). Ley Marco de Presupuesto Participativo**
 - **Ley No. 30305 (10/III/ 2015). Ley de Reforma de los Artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes**
- ❖ **Es importante destacar que estos cambios normativos fueron aprobados prácticamente por unanimidad.**

SITUACIÓN AL 2018

- ❖ En el período 2002-18 la descentralización ha transcurrido en el contexto de un boom de los precios de los minerales (con algunos vaivenes: con un pico en el 2003-13 para declinar rápidamente en el 2014-18) y
- ❖ Se ha constituido en una verdadera política de Estado caracterizada por:
 - a) Elección por sufragio universal de cuatro gobiernos nacionales y subnacionales,
 - b) Emergencia de liderazgos políticos departamentales y locales, algunos de los cuales están desempeñando significativos roles a nivel nacional,
 - c) Institucionalización de la participación ciudadana que va conformando espacios de consenso sobre políticas públicas y
 - d) Conformación de mancomunidades departamentales y municipalidades.

SITUACIÓN AL 2018

- ❖ La participación de Lima-Metropolitana (Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao) en el VAB nacional en S/. 2007, se ha reducido del 48.4% al 44.3% pero en cambio se ha elevado ligeramente la concentración demográfica del país en Lima Metropolitana del 30.8% al 31.6% (Censo de Población y Vivienda 2017).
- ❖ En casi todos los departamentos, en especial en los mineros, las tasas de crecimiento económico y reducción de la pobreza monetaria han sido más elevadas que en Lima-Callao. Sin embargo, en pobreza multidimensional todavía el 23.4% de la población nacional aún sufría esta situación el 2018 y por otra parte la brecha entre la población urbana y la rural en términos de pobreza monetaria no se ha reducido 5/22

SITUACIÓN AL 2018

- ❖ **mayormente por la ineficiencia del gasto público debido a la ausencia de un adecuado sistema de planeamiento que generalice efectivamente el presupuesto por resultados y su medición con el Índice de Desarrollo Humano y no solo por el PBI.**
- ❖ **No obstante estos importantes resultados, el GPBpc en Lima-Callao es todavía el doble que en los departamentos.**
- ❖ **Se han transferido a los gobiernos descentralizados casi el 96% de las facultades transferibles y como resultado en el año 2018 en el interior del país se ha ejecutado el 50.9% del gasto público total y el 77.6% del gasto en inversiones, aunque el financiamiento es fundamentalmente con transferencias del gobierno nacional y no con recursos propios, de los cuales carecen en particular los gobiernos regionales.**

SITUACIÓN AL 2018

- ❖ Por otra parte, como consecuencia de la revolución en las comunicaciones, la migración del campo a las ciudades y la creciente toma de conciencia de sus derechos ciudadanos por las poblaciones secularmente marginadas se ha generado una gran demanda por erradicar la corrupción, mayores y mejores servicios de seguridad, educación, salud, y mejor infraestructura. Es decir, la población reclama más Estado.
- ❖ Asimismo, 40% del personal estatal es contratado con el régimen CAS, causa de la elevada rotación de personal y la utilización del Estado como botín político: resultado gran ineficiencia en el logro de metas y en la utilización del presupuesto asignado, a lo que se agrega la escasa coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales.
- ❖ En resumen tenemos un Estado pobre e ineficiente.

SITUACIÓN AL 2018

❖ **Por otra parte, son importantes debilidades del proceso:**

- **a) la generalizada corrupción tanto en el sector público como en el empresarial,**
- **b) la extrema debilidad y corrupción del sistema judicial,**
- **c) la precariedad y obsolescencia del sistema político,**
- **d) la persistente concentración de la riqueza y del ingreso en los niveles más ricos de la población,**
- **e) la extrema dependencia del financiamiento fiscal a los vaivenes de los precios de los minerales,**
- **f) no aprovechar el boom minero para diversificar la economía y**
- **g) la consolidación política de los deptos. como nivel de gobierno haciendo poco probable que se junten dos o más de ellos para conformar regiones por lo que hay que plantear nuevas propuestas para lograr un desarrollo territorial más equilibrado.**

REFORMAS PROPUESTAS

❖ **Corregir esta situación requiere las siguiente medidas:**

➤ **i) Reforma política, ii) Reforma Administrativa, iii) Reforma Fiscal, iv) Diversificación Productiva y v) Nueva estrategia para conformar macroregiones.**

REFORMA POLÍTICA

❖ **El sistema político electoral exige una reforma profunda para garantizar la democracia y la gobernabilidad y a tal efecto el Presidente Vizcarra, propuso al Congreso varios proyectos de ley los que recientemente han sido aprobados con algunas modificaciones y que regirán en los próximos comicios electorales 9/22**

REFORMA ADMINISTRATIVA

- ❖ **Lograr un aparato estatal con el 100% de su personal meritocrático, que planifique en serio con una visión a largo plazo y que universalice su digitalización**
 - ❖ **Dotar al gobierno nacional de instrumentos efectivos de intervención en el caso de gobernadores regionales o alcaldes que desacaten las leyes nacionales**
 - ❖ **Masificar la titulación de predios urbanos y rurales en el contexto de una adecuada Política de Desarrollo Urbano, hoy inexistente**
 - ❖ **Trasformar al MEF en un Ministerio de Finanzas con la misión de asegurar el financiamiento de los planes manteniendo el equilibrio macroeconómico**
- 10/22**

- ❖ **Crear el Ministerio de Planeamiento (MIPLAN), para que:**
 - **a) Sea el órgano central del sistema de planeamiento a largo, mediano y corto plazo a fin de asegurar que el presupuesto público sea la expresión financiera de los planes de desarrollo,**
 - **b) Asegure una acción sinérgica intersectorial e intergubernamental en la formulación y ejecución de las políticas públicas,**
 - **c) Participe en la formulación del MMM que debe transformarse en el Marco Macrosocio-económico Multianual), y en el Presupuesto General de la República para que estos instrumentos expresen los planes de desarrollo y no sigamos confundiendo crecimiento de la economía con desarrollo (PBI o IDH-D)**

REFORMA FISCAL

- ❖ Para proporcionar adecuados servicios de salud, educación, seguridad y cerrar las brechas de infraestructura se requiere un gasto público mínimo de 24%/PBI, al 2019 hemos alcanzado el 20% con una presión tributaria de 16.4%, en consecuencia es necesario
- ❖ elevar la presión tributaria al 20%/PBI manteniendo el equilibrio macroeconómico alcanzado en los últimos años y a tal efecto se precisa una profunda reforma fiscal que eleve la presión tributaria y mejore la proporción entre tributos directos e indirectos gravando más a la renta y a la riqueza.
- ❖ Las causas fundamentales de la baja presión tributaria son la evasión y elusión tributarias y para corregirlas se requiere fortalecer la SUNAT para una mejor fiscalización en la recaudación de impuestos

12/22

- ❖ **En cuanto a la evasión internacional, los precios de transferencia y los paraísos fiscales:**
- **Continuar la adecuación de las normas a los estándares internacionales de la OCDE, y ampliar la investigación académica para estimar mejor las modalidades de evasión en las operaciones internacionales.**
- **Ratificar en el Congreso el Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua (CAM) en materia fiscal e implementar el intercambio automático de información que establece dicho convenio en materia fiscal.**

DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA.

- ❖ **Promover la industria agropecuaria, la de derivados forestales, pesca, textiles, química y siderometalurgia.**
- ❖ **Aprovechemos la era del TRANSPORTE ELÉCTRICO para industrializarnos en base a energías renovables y la minería, promoviendo la instalación de modernas refinerías de metales, plantas de energía solar y eólica, fabricación de baterías de larga duración y acerías para la industria automovilística, ferroviaria, naviera y aérea.**
- ❖ **En este sentido debemos eliminar la devolución de impuestos a la importación de insumos para la producción y exportación de concentrados mineros y mantenerlos solo para refinados.**

REGIONALIZACIÓN

- ❖ Las regiones a constituir no deben ser ámbitos político-administrativos sino ámbitos de planificación de desarrollo del territorio y llamarse Mancomunidades de Planificación Territorial (MPT), comprendiendo varios departamentos vecinos, para asegurar la integración transversal del territorio, reducir las brechas de desarrollo territorial y aprovechar nuestra diversidad biológica
- ❖ La propuesta es conformar cuatro Mancomunidades:
 - Lima Metropolitana,
 - Nororiental,
 - Centro-oriental y
 - Suroriental, (ver Mapa 1 y cuadro 1).



Cuadro 1 Perú. Indicadores de las MPTs de Planificación Territorial propuestas. 2018

°	Poblac. miles 2018	VAB (S/2007)		Trib Int. S/.pc	Contrib/ Pob. %	Crédito/ VAB
		%	S/ pc			
PERÚ	31,562.1	100.0%	15,407	1,884	29.8%	40.6%
LIMA METROPOL	9,687.9	44.3%	22,260	5,335	46.6%	69.1%
NORORIENTAL 2	8,502.8	17.5%	10,030	332	21.3%	23.8%
CENTRORIENTAL	4,723.6	14.6%	15,025	656	24.2%	15.4%
SURORIENTAL 4	6,681.0	23.5%	17,119	590	29.2%	3.0%

1/Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao . 2/Deptos.: Amazonas, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, San Martín y Tumbes. 3/. Deptos.: Ancash, Huánuco, Pasco, Junín, Ucayali y Lima (excepto provincia: Lima). 4/Deptos.: Ica, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Arequipa, Moquegua, Tacna y Puno

- ❖ Las MPTs tendrán una población y un tamaño económico que contrapesen a LM, facilitarán la consolidación de los corredores económicos transversales y constituirán espacios de integración sudamericana:
 - la Nororiental con el norte de Brasil vía Iquitos-Manaos,
 - la Centro-oriental con el centro de Brasil vía Pucallpa-Cruzeiro do Sul y
 - la Suroriental con el sur de Brasil (vía Iñapari-Río Branco), con Bolivia (Desaguadero-La Paz) y Chile (Tacna-Arica)
- ❖ Mientras LM tiene una economía sustentada en la manufactura y los servicios, las otras MPTs muestran economías con elevada presencia de los sectores primarios, con predominio de la minería, excepto en la Nororiental (Cuadro 2).

Cuadro 2. Perú. Estructura del VAB de las MPTs de Planificación Territorial.					
2018 (a precios 2007)					
ZPT	Agricul. y pesca	Mine- ría	Manufac- tura	Adm. Púb. y Defensa	Otros
PERÚ	5.8%	12.4%	13.3%	5.1%	63.5%
LIMA METROPOLITANA 1/	0.05%	0.03%	18.9%	5.6%	75.4%
NORORIENTAL	13.9%	9.5%	11.8%	6.9%	58.0%
CENTRORIENTAL	15.2%	34.5%	9.0%	5.7%	35.6%
SURORIENTAL	8.2%	32.1%	11.8%	4.4%	43.5%
1/Estimado deduciendo lo que correspondería a Lima Provincias que se ha calculado con indicadores de Ancash, excepto Minería que se supone que el 90% de Lima-Callao, corresponde a Lima Provincias					
Fuente: INEI. PBI por departamentos 2007-2018 Cuadro: 1					

- ❖ La PEA ocupada en L.M. es mínima en agricultura, pesca y minería, en tanto que en comercio y servicios muestra tasas superiores a las de las otras MPTs, las que presentan una mayoría de su PEA ocupada en agricultura y pesca (Cuadro 3)

Callao, corresponde a Lima Provincias					
Fuente: INEI. PBI por departamentos 2007-2018 Cuadro: 1					
Cuadro 3. Perú. PEA ocupada por grandes sectores, según MPT, 2018					
	PERÚ	LM 1/	ZPTNOR	ZPTCOR	ZPTSOR
PEA ocupada (miles)	16,776.5	5,288.9	4,813.5	2,742.9	3,931.2
Agricultura y pesca	24.7%	0.7%	35.0%	38.3%	34.6%
Minería	1.1%	0.4%	0.6%	1.4%	2.6%
Manufactura	9.0%	12.7%	8.4%	6.0%	6.7%
Construcción	6.0%	6.9%	5.1%	5.5%	6.2%
Comercio	18.8%	22.7%	17.9%	16.2%	17.6%
Servicios no personales	4.2%	5.1%	3.1%	3.7%	9.1%
Servicios personales	4.9%	5.8%	4.7%	4.0%	4.5%
Hogares	10.0%	15.2%	7.5%	7.3%	3.6%

COLOFÓN

- ❖ **Todos los grupos políticos pueden estar de acuerdo en priorizar metas en seguridad, salud, educación y reducción de las brechas de infraestructura pero no habrá consenso en la Estrategia para alcanzarlas:**
 - **los defensores del neoliberalismo insistirán en un rol subsidiario del Estado y que el mercado genere las condiciones para alcanzarlas sin gravar más a los grupos de mayores recursos económicos**
 - **en tanto que la Estrategia planteada exigirá una coalición política de centro-izquierda que pueda implementarla y, si es necesario para tal efecto, acordar las modificaciones constitucionales que se requieran.**
- ❖ **Ese es el desafío para las elecciones generales del 2021**

MUCHAS GRACIAS POR LA ATENCIÓN