

### Ideas Fuerza

- 1. La descentralización en el Perú se encuentra lejos de cumplir los objetivos por los cuales fue iniciada en el 2002.** A pesar de los esfuerzos por mejorar su funcionamiento, las persistentes brechas de capacidades técnicas y la alta incidencia de actos de corrupción han limitado la efectividad con la que los gobiernos regionales y locales pueden ejecutar proyectos de inversión o recaudar recursos fiscales. Como resultado, los beneficios de la descentralización han sido limitados y heterogéneos, lo cual se pone en evidencia en las marcadas diferencias en la cobertura y calidad de los servicios básicos, no solo entre regiones, sino también entre provincias, distritos, zonas urbanas y rurales de una misma región.
- 2. En este proceso de descentralización es posible también encontrar evidencia de que el elector retribuye con una mejor percepción de la gestión pública y con su voto, el mejor desempeño de sus autoridades en la ejecución de sus inversiones.** Siendo ello así, es de esperar que la prohibición de reelección inmediata de las autoridades locales, en vigor desde 2015, haya afectado los incentivos para tener gobiernos subnacionales más eficientes. Esta retribución se habría tornado menos clara e indirecta.
- 3. Este escenario plantea por lo menos dos tareas que involucran un diseño adecuado de los incentivos y las reglas de juego que vinculan a la ciudadanía con sus autoridades subnacionales,** que permitan que:
  - i. La ciudadanía cuente con mecanismos para elegir mejor a sus autoridades, y exigirles una mayor rendición de cuentas** sobre su gestión, en especial sobre su desempeño para el cierre de las brechas más prioritarias para sus territorios.
  - ii. Las autoridades sean más competentes,** ejecuten bien, y se enfoquen en cerrar brechas y ser transparentes en sus gestiones. **Para ello, los incentivos y las reglas de juego deben impulsar que las más preparadas postulen y permitir el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales,** de tal manera que sean capaces de rendir cuentas y proveer adecuadamente servicios de calidad.
- 4. Los problemas descritos y las dos tareas mencionadas confirman la necesidad de implementar reformas que optimicen el funcionamiento de la descentralización y la conviertan en un mecanismo efectivo para elevar la competitividad e incrementar sostenidamente el bienestar de la ciudadanía.** En este documento se presentan propuestas estructurales y acciones de política más inmediatas.
- 5. Las propuestas estructurales** consisten en: (i) una definición más clara de responsabilidades y una mayor capacidad de coordinación entre los distintos niveles de gobierno; (ii) un nuevo sistema de ingresos para los gobiernos subnacionales, que aborde el rediseño del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN); y (iii) un proceso para reducir el número de municipios y gobiernos regionales. Esta reforma enfrenta grandes retos de viabilidad política.
- 6. La reforma a la descentralización requiere también de acciones de corto plazo,** que creen mejores condiciones para adoptar las reformas estructurales: (i) elevar la transparencia; (ii) fortalecer las capacidades de la administración pública descentralizada; (iii) un arreglo institucional que otorgue funciones y competencias a los niveles de gobierno con mayor capacidad para proveer servicios a la ciudadanía; y (iv) fortalecer la representatividad de los partidos y organizaciones políticas en el ámbito subnacional.

## I. Radiografía del proceso de descentralización

El desempeño de la administración pública regional y municipal durante las últimas dos décadas se ha caracterizado por una significativa dificultad para resolver las brechas de capacidades técnicas en el ejercicio de sus competencias, y para contener la multiplicación de actos de corrupción. Ello sin dejar de desconocer que ambas características se registran también en el nivel de gobierno nacional. A pesar de los esfuerzos por mejorar su funcionamiento, la descentralización en el Perú se encuentra actualmente lejos de cumplir los objetivos para los cuales fue iniciada en el 2002. Por el contrario, sus beneficios han sido limitados y heterogéneos territorialmente, lo cual se evidencia en las persistentes diferencias en la cobertura y calidad de servicios básicos no solo entre regiones, sino también entre las provincias y los distritos de una misma región.

Uno de los problemas más críticos de la descentralización está vinculado a la falta de capacidades y entrenamiento especializado en gestión pública dentro de los gobiernos regionales y locales. El funcionamiento de la gran mayoría de estas organizaciones carece de sistemas de gestión del conocimiento que promuevan la atracción de talento humano y la acumulación de habilidades técnicas para planificar y administrar sus presupuestos de forma óptima. Prueba de ello es que el 49% de los municipios a nivel nacional manifiestan necesidades de capacitación en procedimientos administrativos, el 48% en administración tributaria y el 43% en la formulación y evaluación de proyectos públicos<sup>1</sup>.

El déficit de capacidades, sumado a la alta rotación de autoridades y funcionarios, limitan la eficiencia y efectividad con la que los gobiernos subnacionales pueden ejercer sus funciones más relevantes como la prestación de servicios básicos, el despliegue de proyectos de inversión o la recaudación de recursos fiscales. Por ejemplo, la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR) identificó en evaluaciones recientes una brecha significativa de conocimientos al interior de los gobiernos regionales y locales en el funcionamiento del sistema *Invierte.pe*, lo cual explicaría en parte las menores tasas de ejecución presupuestal en inversiones – casi 10 puntos porcentuales inferiores, en promedio – respecto a las que se registran en el Gobierno Nacional<sup>2</sup>. En esa línea, SERVIR encontró también que, en regiones como Tumbes, Áncash, Apurímac, Loreto y Cajamarca, más del 60% de los operadores de inversiones requieren capacitaciones de manera prioritaria para implementar adecuadamente proyectos<sup>3</sup>.

La problemática en la gestión pública descentralizada se ve acentuada por la alta incidencia de casos de corrupción e inconducta funcional, motivados al menos en parte por el nombramiento de personas no idóneas en diferentes cargos de alta dirección. En el 2019, la Contraloría General de la República (CGR) encontró que uno de cada tres funcionarios designados en cargos de confianza tras el cambio de autoridades regionales y municipales no cumplían con las exigencias mínimas para sus puestos<sup>4</sup>. Más aún, en la actualidad, 18 de los 25 gobernadores regionales se encuentran investigados por corrupción, y cinco de ellos ya no ejercen el cargo al haber sido vacados por motivos que van desde la participación en redes criminales hasta delitos de colusión agravada y negociación incompatible<sup>5</sup>.

Las debilidades de gestión y gobernanza en los gobiernos subnacionales generan repercusiones que afectan su grado de articulación con el Gobierno Nacional para la prestación de servicios básicos. En efecto, el proceso de transferencia de funciones no ha sido acompañado por la implementación de arreglos institucionales que faciliten la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, de tal manera que el Estado sea uno de cara a la ciudadanía<sup>6</sup>. Si bien la delimitación de competencias se encuentra establecido de forma normativa, en la práctica no se han contemplado

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021). Indicadores de Gestión Municipal 2020.

<sup>2</sup> SERVIR, 2022. "Informe sobre implementación del Sistema de Recursos Humanos, la reforma del Servicio Civil y agenda estratégica", remitido a PCM mediante Oficio N° 381- 2022-SERVIR-PE.

<sup>3</sup> Contraloría General de la República (2022). Informe Ejecutivo: Análisis de la inversión pública desde la perspectiva del control gubernamental (2017-2021).

<sup>4</sup> Contraloría General de la República. (2021). "Supervisión de los actos de designación y nombramiento de servidores civiles en entidades del sector público". Informe de orientación de oficio N° 13636-2021-CG/SADEN-SOO

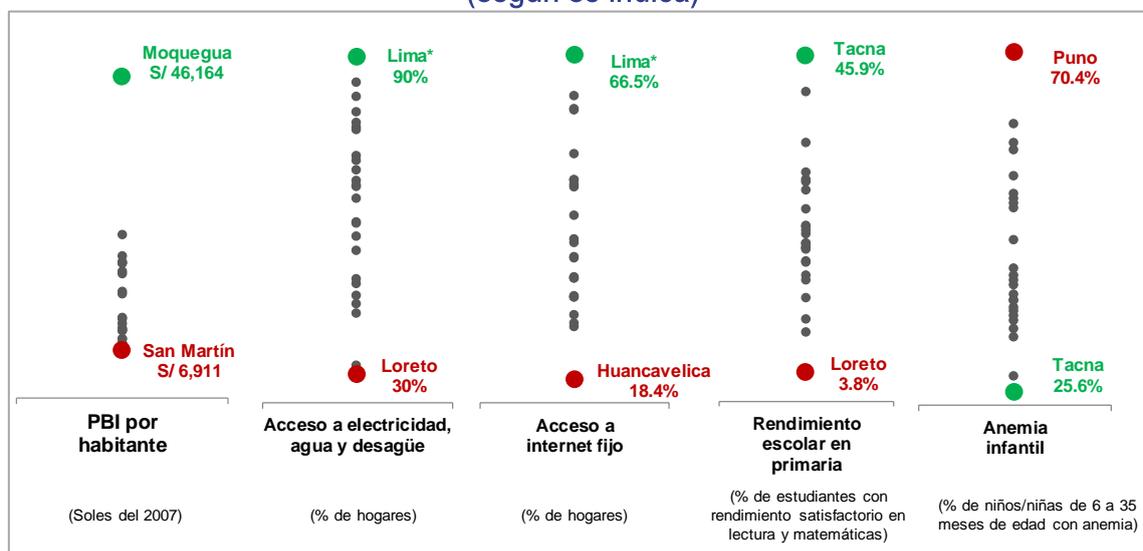
<sup>5</sup> El Comercio, 2021. "[Gobiernos regionales: 18 gobernadores han sido investigados, detenidos o sentenciados por corrupción](#)"

<sup>6</sup> Castilla, L. (2022). Institucionalidad para el desarrollo territorial: la descentralización en el Perú. En L. Castilla y otros, *Propuestas del Bicentenario: Rutas para el desarrollo regional* (págs. 75-103). Lima: Debate.

sistemáticamente los roles y responsabilidades que deben cumplir los gobiernos regionales y locales en la cadena de valor de la provisión de bienes y servicios públicos<sup>7</sup>.

Como resultado de los cuellos de botella institucionales, el proceso de descentralización posee una efectividad limitada para reducir las brechas de cobertura y calidad de los servicios básicos que aún persisten al interior del país (ver gráfico 1). Evidencia en esta dirección puede ser encontrada en la elevada heterogeneidad regional que exhibe el acceso al paquete de electricidad, agua y desagüe. Mientras que la cobertura de estos servicios llega a casi el 85% de los hogares en regiones como Lima, Tacna y Moquegua, en otras como Ucayali y Loreto el acceso es de apenas 30%. Esta lectura es también ofrecida por otros indicadores vinculados al rendimiento de los estudiantes de primaria en pruebas de comprensión lectora y matemáticas, la prevalencia de anemia infantil, así como el acceso a internet. Según lo señalado por Trivelli (2022), las brechas pueden llegar a ser inclusive más pronunciadas entre las provincias y distritos, y entre las zonas urbanas y rurales de una misma región<sup>8</sup>.

**Gráfico 1**  
**Brechas regionales en indicadores de desarrollo, 2021**  
(según se indica)



\*/ Incluye a Lima Metropolitana y a la Provincia Constitucional del Callao.  
Fuente: INEI. Elaboración IPE.

La descentralización tampoco ha exhibido resultados en la generación de nuevos polos de desarrollo productivo que compitan con el nivel de actividad registrado en la capital, cuya participación en la producción nacional se ha mantenido en alrededor de 44% durante los últimos 15 años<sup>9</sup>. Así, las diferencias subnacionales son también elevadas en materia de productividad y competitividad. El producto bruto interno (PBI) por habitante en Moquegua es 6.7 veces superior al registrado en San Martín. De acuerdo con cálculos del Instituto Peruano de Economía (IPE), la desigualdad regional del ingreso per cápita en el Perú es 12 puntos porcentuales superior a la registrada en promedio por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>10</sup>. Asimismo, según el Índice de Competitividad Regional (INCORE) 2022 del IPE, durante la última década solo Apurímac ha registrado una mejora significativa en sus indicadores económicos, sociales e institucionales la cual le ha permitido escalar siete posiciones al puesto 15 en el ranking entre 25 regiones.

<sup>7</sup> Contraloría General de la República y Apoyo Consultoría (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú.

<sup>8</sup> Trivelli, C. (2022). Condiciones territoriales mínimas para facilitar la actividad económica. En L. Castilla y otros, *Propuestas del Bicentenario: Rutas para el desarrollo regional* (págs. 75-103). Lima: Debate.

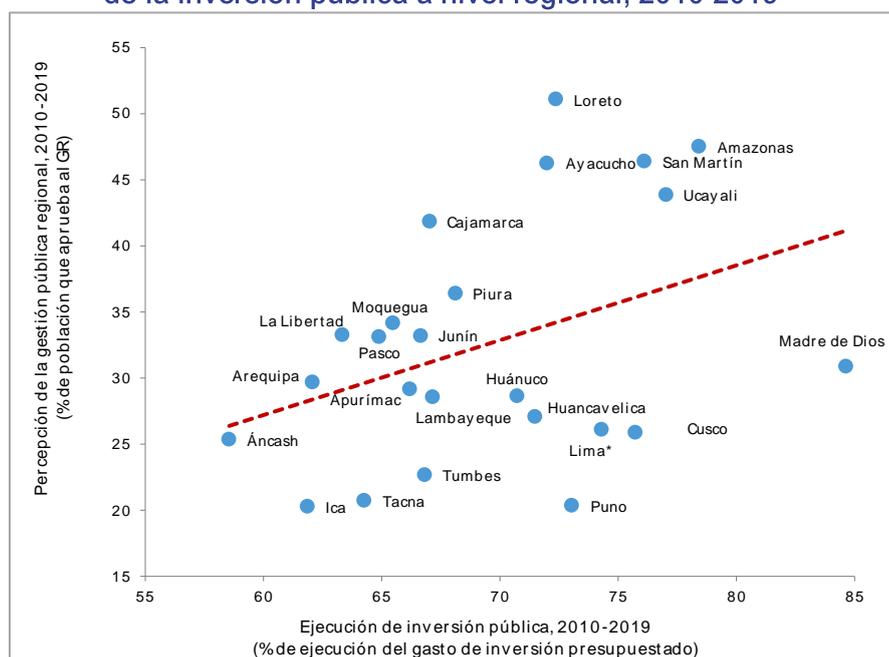
<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022). Perú: Producto Bruto Interno por Departamentos 2007-2021.

<sup>10</sup> Los cálculos de desigualdad fueron estimados a partir del coeficiente de Gini del PBI por habitante a nivel subnacional para cada país con [estadísticas regionales de la OCDE](#) y el INEI.

## II. Tareas pendientes, por un voto más informado y autoridades más competentes

En este proceso de descentralización se encuentra también evidencia preliminar de que el elector retribuye una mayor ejecución presupuestal de la inversión pública con una mejor percepción de la gestión de las autoridades a nivel regional (ver gráfico 2). Así, controlando por características intrínsecas de cada región, es posible estimar una correlación positiva y significativa entre ambas variables durante el periodo comprendido entre el 2010 y 2019. Esta se explicaría principalmente por una mayor ejecución en proyectos de inversión de transporte y saneamiento. Por el contrario, en otros ámbitos como educación, medio ambiente y seguridad, la relación pierde relevancia<sup>11</sup>.

**Gráfico 2**  
**Percepción de la gestión pública y ejecución presupuestal de la inversión pública a nivel regional, 2010-2019\***



\*/ El cálculo de esta relación controla por efectos fijos regionales para un pool de datos para los 24 departamentos del país entre el 2010 y 2019. Las cifras de Lima incluyen a Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.  
Fuente: INEI. Elaboración IPE.

En un análisis a nivel municipal realizado para el Perú<sup>12</sup>, otros autores encuentran que una menor deserción escolar y una mayor frecuencia en la recolección de residuos incrementan la probabilidad de que una autoridad local sea reelecta y que no sea revocada. Estas probabilidades aumentan si los alcaldes ejecutan un mayor gasto por habitante, especialmente a través de un aumento de la inversión pública. Para los autores, esta evidencia les permite concluir que la ciudadanía recompensa y castiga racionalmente con su voto a los políticos en el ámbito local. Ello refuerza la noción de que la rendición de cuentas puede funcionar bien bajo ciertas circunstancias en un gobierno descentralizado.

Siendo así, es de esperar que la prohibición de reelección inmediata de las autoridades regionales y municipales, vigente desde el 2015, haya distorsionado los incentivos a una mayor eficiencia en los gobiernos subnacionales, ya que la retribución de la ciudadanía se habría tornado más débil e indirecta. En efecto, las autoridades aún pueden ser candidatas en las siguientes elecciones en otra circunscripción (por ejemplo, de ser alcalde distrital a provincial o gobernador regional), o sus partidos pueden presentar otro postulante para sucederlo en el cargo, lo cual dificulta una mejor rendición de cuentas.

<sup>11</sup> Cabe precisar que esta relación puede también ser influenciada por el tamaño de las transferencias presupuestales que son asignadas a los gobiernos regionales y municipios.

<sup>12</sup> Janet Porras-Mendoza & Charles R. Hankla & Jorge Martínez-Vazquez, 2021. "Electoral Accountability and Fiscal Federalism: The Case of Peru" realizan un estudio considerando data de 1,632 municipios distritales entre 2011 y 2014, cuando aún estaba permitida la reelección inmediata.

Este escenario plantea por lo menos dos tareas que involucran un diseño adecuado de los incentivos y las reglas de juego que vinculan a la ciudadanía con sus autoridades subnacionales, que permitan que:

- La ciudadanía debe contar con mecanismos para elegir mejor a sus autoridades, y exigirles una mayor rendición de cuentas sobre su gestión, en especial sobre su desempeño para el cierre de las brechas más prioritarias para sus territorios.
- Las autoridades deben ser más competentes, ejecutar bien, y enfocarse en cerrar brechas y ser transparentes en sus gestiones. Para ello, los incentivos y las reglas de juego deben impulsar que las más preparadas postulen y permitir el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, de tal manera que sean capaces de rendir cuentas y proveer adecuadamente servicios de calidad.

### III. Propuestas de reforma

Los problemas descritos y las tareas planteadas, reafirman la urgencia de implementar medidas que optimicen el funcionamiento de la descentralización y la conviertan en un mecanismo efectivo para elevar la competitividad e incrementar sostenidamente el bienestar de la ciudadanía. En ese sentido, a continuación, se presentan propuestas estructurales y otras más inmediatas, que se concentran más en los niveles de gobierno regional y local, pero que involucran también reformas necesarias a nivel de gobierno nacional.

#### 1. La reforma estructural necesaria

En el largo plazo un mejor funcionamiento de la descentralización demanda cambios estructurales en lo institucional, fiscal y territorial; y su implementación necesita de mucha voluntad política. A continuación, tres propuestas:

- a) **Una definición más clara de responsabilidades y una mayor capacidad de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.** Al respecto, el Banco Mundial (BM)<sup>13</sup> propone la identificación de los atributos de rectoría, planificación, financiamiento y prestación en los sectores y servicios más relevantes, con la finalidad de asignar estas responsabilidades a un solo nivel de gobierno. La definición de roles y responsabilidades debe orientarse a partir del principio de que el Estado debe ser uno de cara a la ciudadanía, la cual no debe verse afectada por la falta de coordinación entre el gobierno nacional, regional y local. Para ello, se plantea también la introducción de transferencias condicionadas que promuevan la coordinación intergubernamental para el logro de objetivos de políticas sectoriales. Esta propuesta requiere también evaluar la implementación de un proceso para reducir el número de municipios, la reversión temporal de competencias específicas ante la incapacidad de proveer un servicio, así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión, medidas que son explicadas en mayor detalle en las siguientes secciones.
- b) **Un nuevo sistema de ingresos para los gobiernos subnacionales, que aborde el rediseño del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).** El BM plantea también transferencias de igualación, enfocadas en cerrar las brechas fiscales horizontales que existan entre los gobiernos regionales y que consideren las diferencias entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal. En ese sentido, recomienda que el FONCOMUN considere los ingresos por canon en los criterios de distribución a fin de que cumpla la finalidad de equidad entre municipalidades. Además, propone ajustar la distribución del FONCOMUN sobre la base del criterio de "brecha fiscal" que considera la capacidad fiscal como un estimado de los ingresos potenciales propios de cada gobierno local. Al respecto, es necesario también optimizar la distribución de los recursos fiscales provenientes de actividades como la minería – canon y regalías –, ya que los actuales esquemas de transferencias no se orientan al cierre de brechas y por el contrario exacerban las desigualdades a nivel regional<sup>14</sup>. Ello probablemente implique la

<sup>13</sup> Barco, D.; Chávez, P; Olivas, K. (2021). "Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización". Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno. CIES.

<sup>14</sup> OECD (2015). "Good Governance and effective state capacities in Peru", en *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Publishing, Paris.

modificación del artículo 77 de la Constitución<sup>15</sup>, algo de más largo plazo. En la siguiente sección se explica la agenda de corto plazo sobre cómo mejorar el uso de las transferencias.

- c) Iniciar un proceso para reducir el número de municipios y gobiernos regionales.** El Perú cuenta con 1890 distritos y tiene una población total de alrededor de 33 millones. Si la regla general fuese que un distrito cuente con al menos 0.01% (una cifra muy pequeña) de la población total (equivalente a 33 mil), solo se tendrían unos 172 distritos<sup>16</sup>. En contraste, según la PCM, “los distritos del Perú con menos de 5,000 habitantes representan el 53.1 %, y en el caso boliviano, chileno y colombiano estas cifras representan al 18.6 %, 11.3% y 16.3% respectivamente”<sup>17</sup>. Evidentemente hay demasiados distritos y eso tiene un impacto en las capacidades de la administración de cada localidad para proveer servicios a su ciudadanía.

Según el Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial<sup>18</sup>, vigente en 2017, la creación de un distrito requería que la localidad cuente con al menos 3800 habitantes y una tasa de crecimiento poblacional positiva. Considerando dichos criterios, la PCM indicó que existían alrededor de 895 distritos con población por debajo de lo requerido, de los cuales 557 tenían una tasa de crecimiento negativo. Con el nuevo reglamento<sup>19</sup>, estos requisitos se elevaron considerablemente así que el número de distritos ya existentes que no cumple el número mínimo de habitantes es mucho mayor. Por consiguiente, existe una masa crítica de municipios que podrían fusionarse. Al respecto, según la exposición de motivos del nuevo reglamento, en este se hizo más objetivo el procedimiento para fusión de distritos. Sin embargo, sin un procedimiento menos complejo, los incentivos adecuados –principalmente presupuestales– y un impulso desde el más alto nivel, no se avanzará en dicho propósito. Dos notas finales sobre esta propuesta: (i) se debe promover también la fusión de los gobiernos regionales, donde se deben superar los retos observados en el referéndum de 2005<sup>20</sup>; y (ii) de la experiencia de conformación de mancomunidades municipales<sup>21</sup>, que hoy suman 209 y agrupan a más de 980 municipios, se pueden extraer no solo importantes lecciones para avanzar en la fusión, sino que son estas mancomunidades las principales candidatas a hacerlo.

## 2. Propuestas que no pueden esperar

La reforma a la descentralización requiere también de acciones de corto plazo que creen mejores condiciones para adoptar las reformas estructurales planteadas en la sección previa. A continuación, se presentan cuatro propuestas:

- a) Elevar la transparencia.** Se requieren más datos abiertos y plataformas que faciliten el monitoreo de las funciones más relevantes para la ciudadanía, y que reduzcan los incentivos a cometer actos de corrupción. Algunas medidas que apuntan en ese propósito:
- Acelerar la implementación completa del Sistema de Seguimiento de Inversiones, con el cual la población pueda conocer, por ejemplo, cuántos kilómetros de carretera y conexiones de agua se han construido en su localidad periódicamente durante la gestión de sus autoridades. Para ello, es necesario asegurar el cumplimiento de la entrega de información sobre el avance de ejecución de obras<sup>22</sup>, vinculándolo a la continuidad de transferencias presupuestales, comenzando por los proyectos de mayor envergadura; y el acceso público a esta información mediante datos abiertos.
  - Incrementar la disponibilidad de datos abiertos, con los que se puedan desarrollar y relanzar herramientas de monitoreo en tiempo real de servicios públicos –similares al Semáforo Escuela<sup>23</sup>– por ejemplo, creando el semáforo hospital.

<sup>15</sup> Este artículo establece que “(...) Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.”

<sup>16</sup> Cálculos usando la base de población por distrito del INEI

<sup>17</sup> [Presentación de la PCM](#) en el Congreso de la República, 2017

<sup>18</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 019-2003-PCM.

<sup>19</sup> Aprobado por Decreto Supremo 191-2020-PCM.

<sup>20</sup> PRODES, 2006. “[Conformación de Regiones y Ordenamiento Territorial](#)”

<sup>21</sup> Una [Mancomunidad Municipal](#), es la unión de dos o más Municipalidades que tienen como objetivo prestar de forma conjunta un servicio y/o ejecutar obras promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos.

<sup>22</sup> Conforme a la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, la información sobre el seguimiento de la ejecución de cada inversión de la entidad debería ser registrada mensualmente por la Unidad Ejecutora de Inversiones en el Formato N° 12-B: Seguimiento a la ejecución de inversiones, dentro de los primeros diez días hábiles del mes siguiente. No se estaría cumpliendo masivamente con esta obligación. En el [Sistema de Seguimiento de Inversiones](#), esta información se indica como en proceso.

<sup>23</sup> Herramienta de gestión del MINEDU que tiene por objetivo brindar información confiable, periódica y oportuna sobre la entrega del servicio educativo. Ver: <https://www.minedu.gob.pe/semáforo-escuela/>

- b) Fortalecer las capacidades de gestión pública descentralizada,** lo cual requiere de incentivos vinculados a la incorporación de personal altamente calificado en el manejo de los sistemas administrativos del Estado a nivel regional y local. Las experiencias exitosas del trabajo conjunto entre SERVIR y gobiernos subnacionales<sup>24</sup> debe servir como base para un programa de mayor alcance que incorpore gestores de inversiones en los gobiernos regionales en calidad de gerentes públicos<sup>25</sup>. Esto puede ser complementado con la propuesta de IPAE y el Consejo Privado de Competitividad de contratar rápidamente bajo el régimen SERVIR a los equipos a nivel regional y local responsables de ejecutar el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad<sup>26</sup>. Para los gobiernos que fortalezcan sus equipos e implementen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas se podrían establecer menores restricciones en el uso del canon y regalías para gasto corriente vinculado a la ejecución de proyectos que garanticen el cierre de brechas priorizadas. La disponibilidad de recursos para este propósito deberá ser sostenible a lo largo del tiempo, para lo cual se plantea la creación de un fondo de estabilización de las transferencias provenientes del aprovechamiento de recursos naturales<sup>27</sup>.
- c) Un arreglo institucional que otorgue funciones y competencias a los niveles de gobierno con mayor capacidad para proveer servicios a la ciudadanía.** Para una mejor provisión territorial de servicios básicos se debe contar con herramientas de monitoreo que permitan medir las capacidades y los resultados de las distintas gestiones. Este monitoreo servirá para identificar a las entidades en el ámbito nacional, regional y local más competentes, y asignarles las funciones en donde se registren mayores brechas de atención. Con la implementación de un sistema de medición de capacidades, basados en indicadores objetivos de performance, se podrían establecer mecanismos con los que se reviertan temporalmente la transferencia de competencias específicas frente a casos donde un nivel de gobierno no pueda proveer servicios de forma efectiva. De esta manera, si la municipalidad distrital carece de capacidades para cumplir una función (por ejemplo, recojo de residuos), lo hará entonces la provincial, y si ninguna lo puede hacer, lo hará el gobierno regional o nacional. La ejecución de esta propuesta debe priorizar servicios de primera línea e impacto como salud y educación; y reconocer diferentes realidades, no se trata de estandarizar la asignación de funciones. Serviría también para institucionalizar la experiencia de la Autoridad de Reconstrucción con Cambios, bajo la cual se transfirió la responsabilidad de ejecutar los proyectos de inversión en cartera hacia los niveles de gobierno más capacitados para hacerlo.
- d) Fortalecer la representatividad de los partidos y organizaciones políticas en el ámbito subnacional,** que mejore la confianza de la ciudadanía en sus autoridades. Para ello, en línea con las recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política<sup>28</sup> e IPAE<sup>29</sup> se propone avanzar decididamente con la reforma política:
- Rehabilitar la reelección inmediata por un periodo de autoridades subnacionales. Durante los procesos electorales subnacionales entre 2006 y 2014, solo el 22% de autoridades que buscaron ser reelectas fueron escogidas para un nuevo mandato, porcentaje que incluso fue inferior en el 2014 (15%). La prohibición de la reelección se dio a costa de advertencias que anticipaban una menor calidad en la oferta política y mayor corrupción<sup>30</sup>, escenario que parece haberse materializado.
  - Asegurar a futuro la aplicación de las reglas establecidas en la Ley 28094, de Organizaciones Políticas, para la cancelación de la inscripción de un partido político o un movimiento regional. En ese sentido, la Ley 31437 aprobada recientemente y que modificó las reglas para las elecciones regionales 2022, son un claro retroceso de la reforma política pues suspendió la aplicación de vallas de participación para mantener esta inscripción.

<sup>24</sup> SERVIR. (2014). *Nuevos Gerentes para un Nuevo Estado: el Cuerpo de Gerentes Públicos como Modelo de Dirección Pública en el Perú*. Lima: SERVIR.

<sup>25</sup> SERVIR, 2022. "Informe sobre implementación del Sistema de Recursos Humanos, la reforma del Servicio Civil y agenda estratégica", remitido a PCM mediante oficio 381- 2022-SERVIR-PE.

<sup>26</sup> IPAE, 2021. "[Eficiencia en el sector público: recursos humanos para servicios públicos de calidad](#)"

<sup>27</sup> Recientemente el Ejecutivo ha remitido al Congreso el proyecto de ley 02812/2022-PE en ese sentido

<sup>28</sup> Comisión nombrada por Resolución Suprema No. 228-18-PCM, el 21 de diciembre del 2018. Ver "[Hacia la Democracia del Bicentenario. Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política](#)".

<sup>29</sup> Ver recomendaciones de la [Ruta Perú Democracia Representativa](#), elaborada por IPAE en 2021.

<sup>30</sup> Ver "[La Reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014](#)". IEP, 2014.

- Avanzar en el debate, aprobación e implementación de la eliminación de la segunda vuelta regional, a fin de impulsar un voto más reflexivo; ampliación de mandato a cinco años; "premio a la mayoría" en consejos regionales, similar a los municipales; cambio en el tamaño de consejos regionales, según tamaño de población; residencia efectiva en el ámbito donde se quiere postular; equiparar causales de vacancia y suspensión en regiones y municipios; ampliar atribuciones de consejeros regionales y regidores para que puedan hacer pedidos de información a sus autoridades; y la prohibición de ser candidatos a quienes hayan sido sentenciados por delitos dolosos, aun luego de haber cumplido su condena.

**DOCUMENTO**

**ELABORADO**

**POR:**

**Teodoro Crisólogo**

Economista Senior del Instituto Peruano de Economía

**Carlos Gallardo**

Gerente de Desarrollo Nacional de IPAE Asociación Empresarial

Para la elaboración de esta Ruta Perú, los autores agradecen los comentarios recibidos de los miembros del Comité Estratégico de Desarrollo Nacional de IPAE, así como de (en orden alfabético): Daniel Barco, Elena Conterno, Víctor Fuentes, Diego Macera, Miguel Palomino y Martín Tanaka.