

---

# **LA BANCA DE DESARROLLO Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ**

## **Informe de una reunión de intercambio**

Cooperación Descentralizada:  
Documento de Trabajo N° 3

**La banca de desarrollo y el proceso de  
descentralización en el Perú**

***Informe de una reunión de intercambio***

Mayo del 2003

---

Editor: Federico Negrón  
Diagramación: José Rodríguez  
Corrección de estilo: Isabel Wong

© Grupo Propuesta Ciudadana – Proyecto Cooperación Descentralizada  
Dirección: León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima 17 – Perú  
Central telefónica: 613-8300 (380) (386) –Telefax: 264-1557  
Web: [www.cooperaregion.org.pe](http://www.cooperaregion.org.pe)

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Alemana (Fondo para el Proceso de Transición).

---

• ÍNDICE •

PRESENTACIÓN

Perfil de los programas y políticas de la banca de desarrollo en el proceso de descentralización	4
El Banco Interamericano de Desarrollo	7
El Banco Mundial	9
El Banco de Reconstrucción Alemán	11
El Banco Japonés de Cooperación Internacional	12



---

## • Presentación •

Actualmente, la banca de desarrollo se encuentra involucrada de modo diverso en el apoyo al proceso de descentralización recientemente puesto en marcha en el Perú. Una modalidad es la de los programas de apoyo directo al proceso de descentralización. Con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se ha logrado un acuerdo inicial para implementar el Programa de Modernización y Descentralización del Estado. Con el Banco Mundial (BM), se viene negociando un programa de apoyo a la formulación de políticas de descentralización. Por otro lado, adquiere relevancia el tema de la transferencia de los programas sociales financiados por el BID, el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC) y el BM.

Por lo demás, la influencia de los organismos multilaterales se hace sentir más allá de los proyectos y líneas de crédito. Misiones técnicas del BM, por ejemplo, han visitado nuestro país para hacer llegar sus recomendaciones en temas como la descentralización presupuestaria y la transferencia de los programas sociales.

Para analizar estos temas, el grupo Propuesta Ciudadana convocó el 15 de mayo del 2003 una reunión entre representantes de la banca de desarrollo en el Perú y de la sociedad civil para intercambiar información sobre el proceso de descentralización. En esta ocasión, hubo oportunidad de conocer las políticas y proyectos del Banco Alemán para la Reconstrucción (KFW), del BID, del BM y del JBIC.

En este documento realizamos una sistematización sintética de las presentaciones realizadas en la mencionada reunión e incorporamos alguna información adicional proveniente de los documentos y sitios web difundidos por estas instituciones.

## **P**erfil de los programas y políticas de la banca de desarrollo en el proceso de descentralización

Salvo el caso del BID, no hay iniciativas importantes de la banca de desarrollo en cuanto al fortalecimiento de los gobiernos regionales recientemente elegidos. Algunos organismos, como el BM, muestran un mayor interés por apoyar la formulación de políticas relacionadas con el proceso de descentralización. Otros circunscriben su intervención más directamente en el campo del fortalecimiento de las capacidades en el ámbito local (es el caso del KFW y del JBIC). El programa del BID es el que tiene una mayor amplitud: cubre tanto el proceso global de modernización y descentralización del Estado como el apoyo a los entes intermediarios (Consejo Nacional de Descentralización y Ministerio de Economía y Finanzas), así como el fortalecimiento de capacidades en el ámbito local.

La preferencia de algunas entidades de desarrollo por apoyar el fortalecimiento de las capacidades en el ámbito local se explica, probablemente, por la percepción que se tiene del recién formado espacio regional como un terreno con mayores riesgos políticos, tanto por los conflictos que puedan suscitarse por el hecho de estar los gobiernos regionales bajo el control de fuerzas de oposición o independientes (el Apra controla 12 de los 25 gobiernos regionales) como por la inestabilidad que caracteriza un proceso recientemente puesto en marcha. Existe, asimismo, una preocupación por la capacidad que puedan tener los gobiernos regionales y locales en la gestión eficiente del gasto público y por la calidad y cobertura de los servicios públicos y de los programas sociales.

Con relación a la transferencia de los programas sociales, se constata la preferencia de la banca de desarrollo por promover un proceso gradual, en el cual la transferencia de responsabilidades (primariamente a los gobiernos locales) vaya acompañada por un proceso de capacitación de los entes locales y en el que se garantice una coherencia de las políticas sociales y una supervisión de su ejecución por el Gobierno Central. Para la banca de desarrollo, resulta fundamental la intermediación del Gobierno Central no solo como interlocutor válido y garante de los créditos, sino también como una instancia de control central. A la banca de desarrollo le resulta problemático negociar y supervisar directamente los programas debido la multiplicidad de gobiernos locales y regionales.

Un comentario que surgió de parte de los invitados a la reunión fue el relacionado con la falta de una visión marco que permita una coordinación más activa y una complementariedad entre los diversos programas de financiamiento externo, tarea que compete, por cierto, al Gobierno Peruano.

---

## ■ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) <sup>1</sup>

El BID ha otorgado, en principio, un préstamo de 28 millones de dólares a fin de apoyar el Programa de Modernización y Descentralización del Estado. En tal sentido, el costo total del programa asciende a US\$ 40 millones, de los cuales el banco financiará US\$ 28 millones (70%) y el país US\$ 12 millones (30%). El programa se encuentra aún en una fase de diseño, es así que en este momento se están implementando diversos estudios de factibilidad (hay un fondo de US\$ 750 mil asignado para la Facilidad para la Preparación de Proyectos (FAPEP)).

El objetivo descrito en el proyecto consiste en “apoyar el desarrollo de un proceso eficaz de modernización y descentralización de la administración pública en el Perú, mediante la redefinición de reglas institucionales claves y la implantación de nuevas estructuras y sistemas administrativos”. Asimismo, el proyecto contempla incrementar la calidad y cobertura de los servicios públicos ofrecidos tanto por el Gobierno Nacional así como por los gobiernos regionales y municipales. Se orienta, también, a mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos ante la población y a incrementar la transparencia en la gestión pública, así como la participación de los ciudadanos en asuntos de su interés.

Como unidad coordinadora del programa actuará la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, teniendo como unidades coejecutoras al Consejo Nacional de Descentralización —en lo que respecta a descentralización— y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) —en lo que se refiera a políticas fiscales y a supervisión de la inversión pública y del gasto público—.

El programa se divide en dos subprogramas principales:

- a. **Modernización del Estado (US\$ 13,9 millones)**  
Este subprograma está dirigido, básicamente, a la instrumentación de la Ley Marco de Modernización del Estado y de otras actividades de modernización prioritarias. Se divide a su vez en seis componentes, entre los que destacan: a) organización del Poder Ejecutivo (US\$ 0,3 millones), b) gestión de recursos humanos (US\$ 3,5 millones), c) gobierno electrónico (US\$ 4 millones), d) gestión de compras gubernamentales (US\$ 4,2 millones), e) programa piloto en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (US\$ 1 millón) y f) programa de modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros (US\$ 1 millón).
- b. **Descentralización (US\$ 19,9 millones)**  
Su unidad ejecutora se encontrará en el Consejo Nacional de Descentralización (CND). Este subprograma está orientado a brindar apoyo al Estado Peruano en la implantación de un

---

<sup>1</sup> Tomamos como base la exposición del señor Gonzalo Deustua, funcionario del BID en el Perú encargado del Programa de Modernización y Descentralización del Estado PE-0217. Complementariamente hemos consultado el perfil del proyecto y la información disponible en la página web del BID.

---

proceso gradual y sostenible de descentralización política, fiscal y administrativa. En relación con sus componentes, destacan a) el marco jurídico (US\$ 1 millón); b) el fortalecimiento de los entes rectores, como el MEF y el CND (US\$ 4,4 millones); c) el apoyo a la implantación de gobiernos regionales (US\$ 12 millones); y d) la creación del Sistema Nacional de Fortalecimiento Institucional Local (SNFIL), que brindará capacitación y asistencia técnica a los gobiernos municipales bajo la responsabilidad del CND (US\$ 2,5 millones).

Examinemos más detalladamente los diversos componentes del subprograma de descentralización:

*b.1. Apoyo al marco jurídico*

Tomando como punto de partida la Ley de Bases de la Descentralización, se brindará asistencia técnica para la definición de aspectos específicos de la ley y la elaboración de reglamentos relativos al proceso de descentralización. Para apoyar este proceso, se realizarán estudios sectoriales y temáticos.

*b.2. Apoyo al proceso de fortalecimiento e institucionalización de los entes rectores*

Este componente, a su vez, abarca

- *El apoyo al CND* en aspectos organizacionales, mecanismos de coordinación, tecnologías de información y capacitación. Comprende el desarrollo del sistema de información intergubernamental para divulgar el desarrollo del proceso de descentralización, el desempeño del CND y de los gobiernos subnacionales. Incluye el desarrollo de un portal regional en Internet como medio de prestación de servicios en línea de los gobiernos regionales, de información sobre su gestión y de consulta para la ciudadanía en general.
- *El apoyo al MEF* en la adecuación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) al proceso de descentralización y en el fortalecimiento de la Dirección General de Política de Ingresos para la formulación y seguimiento de la política fiscal en el ámbito regional. Se considera la importancia de la neutralidad y prudencia fiscal, una delimitación clara de funciones entre los diferentes niveles de gobierno y el diseño de mecanismos transparentes que provean la base de recursos fiscales sostenible para los gobiernos subnacionales. Se establecerá, asimismo, un programa ordenado para la transferencia gradual de servicios y competencias regido bajo el principio de transferir recursos financieros conjuntamente con la responsabilidad del gasto. Se deberá fijar reglas de responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales coherentes con los principios de la Ley de Prudencia y Transferencia Fiscal.

Se plantea, asimismo, el fortalecimiento de las instancias encargadas de administrar los sistemas de gestión financiera y de inversión pública y de la capacidad de seguimiento de las finanzas intergubernamentales. Se apoyará la actualización y seguimiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en el ámbito de los gobiernos regionales y locales.

---

### *b.3. Apoyo a la implantación de los gobiernos regionales*

El programa comprende el fortalecimiento de los sistemas administrativos y de gestión de los gobiernos regionales, así como la transferencia de competencias. Incluye los siguientes subcomponentes:

- Planes de fortalecimiento administrativo para los gobiernos regionales adaptados a las necesidades específicas de cada región según diagnósticos institucionales.
- La implantación del SIAF para las transacciones de tesorería, presupuesto y contabilidad y la implantación de sistemas automatizados para la gestión de ingresos. Fortalecimiento y automatización de las áreas de adquisiciones, gestión de activos, recursos humanos, así como la capacitación del personal.
- Asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión de los sistemas de inversión, la planificación y la promoción de la inversión privada.
- Apoyo a la implantación de los procesos administrativos de las nuevas competencias y el diseño y puesta en marcha de un plan de capacitación de los gobiernos regionales y locales en los sectores transferidos.
- La promoción de sistemas de participación ciudadana en los gobiernos regionales.

### *b.4. Capacitación y asistencia técnica a los gobiernos municipales*

Creación de un Sistema de Fortalecimiento Institucional Local (SFIL) que asuma las siguientes tareas:

- Diagnóstico de una muestra de municipalidades.
- Diseño de planes de apoyo institucional según tipo de municipalidad<sup>2</sup>.
- Diseño de un sistema de precalificación de consultores en capacitación y asistencia técnica municipal.
- Montaje de sistemas de evaluación de la gestión municipal mediante indicadores y metas de desempeño.

Complementariamente, se plantea la formulación de una política nacional para el fortalecimiento institucional en el ámbito municipal validado con la participación de los involucrados en los talleres.

Como hemos visto, el programa de apoyo al proceso de descentralización del Estado es muy ambicioso: cubre una amplia variedad de dimensiones, pese a que cuenta con un presupuesto relativamente restringido.

## ■ El Banco Mundial (BM) <sup>3</sup>

Actualmente, el Gobierno Peruano y el BM vienen negociando un programa de apoyo a políticas de descentralización. Se busca el aprendizaje de experiencia internacional adaptándola a requerimientos del Perú. Aunque las conversaciones se encuentran aún en una fase inicial,

---

<sup>2</sup> Contemplan áreas prioritarias, como planeación, administración, gestión de proyectos, recursos humanos, compras, sistemas de información, terciarización de servicios, entre otras.

<sup>3</sup> Para el programa actualmente en negociación respecto al apoyo a la formulación de políticas de descentralización, hemos partido de la exposición del señor Fernando Rojas, funcionario del Banco Mundial en Washington D.C., quien encabeza la misión negociadora. Otras misiones integradas por expertos como K Plangemann y J.R. López Solís han formulado recomendaciones sobre el tema de la transferencia de programas sociales y la descentralización presupuestaria.

---

existe en principio la voluntad de ambas partes de concretar un acuerdo en el corto plazo. En el tema de las políticas de descentralización, se plantean dos ideas rectoras:

- a) Preocupación fiscal. Existe temor respecto de que el modelo peruano pueda llevar a una transferencia de recursos sin una clara correspondencia de responsabilidades y acerca de en qué medida el uso de endeudamiento sea adecuado. En tal sentido, se hace necesario que el MEF garantice el equilibrio fiscal.
- b) La descentralización debe permitir eficiencia en la asignación de recursos y mejor calidad de prestación de servicios.

En la fase de exploración inicial de la problemática, saltan a la vista algunas peculiaridades del proceso de descentralización en el Perú:

- El Perú da un énfasis particular al papel promotor del desarrollo regional de los nuevos gobiernos regionales. No solo se plantea, como en muchos otros países, la transferencia de responsabilidades en la prestación de servicios públicos. Este énfasis está dado en pocos casos, como Chile.
- El Perú ha tomado la decisión política de implementar un proceso de descentralización y ha convocado a elección de autoridades regionales sin tener responsabilidades muy precisas ni recursos determinados. Esta situación plantea una serie de retos y riesgos. Sin embargo, la rápida elección de autoridades regionales tiene aspectos positivos. Hay actores que reclaman el avance del proceso y se convierten en motores del mismo. También ayuda al proceso el interés de la opinión pública.
- Otro rasgo distintivo del proceso de descentralización peruano es la promoción de la participación ciudadana. Esto crea el desafío sobre cómo concretar esta participación y evitar que se genere frustración.
- Un tema por definir en el Perú y que ha sido espinoso en otros países es el de la delimitación de funciones entre las diversas autoridades del Estado Peruano.

El BM ha venido asesorando al Gobierno Peruano en el tema de la descentralización del presupuesto y la transferencia de los programas sociales. Las misiones que han visitado el Perú han planteado algunas recomendaciones que incluyen los siguientes aspectos:

- La transferencia gradual de recursos en función de las responsabilidades.
- La importancia de la responsabilidad fiscal junto con la asignación de reglas claras con relación a las potestades tributarias, así como la asignación del gasto y endeudamiento público.
- La rendición regular de cuentas (contabilidad) y transparencia presupuestaria (SIAF único).
- Para incrementar las posibilidades de inversión de los gobiernos regionales es importante buscar nuevos recursos. Para ello resulta crucial eliminar las exoneraciones y/o crear ingresos propios.
- Se enfrenta un problema de rigidez presupuestaria. El ajuste del gasto (mediante el recorte de los gastos de capital) ha tocado fondo. El Perú requiere aumentar sus

---

ingresos y reestructurar su gasto corriente.

- Existe una problemática institucional. A pesar de que parte de la responsabilidad ya se transfirió (casos de Educación y Salud), subsiste la duplicidad de funciones en el ámbito normativo-financiero entre los gobiernos regionales y las direcciones regionales de los ministerios.
- La escasez de recursos se agrava (los márgenes para futuros ajustes del gasto no están más en manos del Gobierno Central).
- Es necesario considerar el tema de la eficiencia en la prestación de los servicios transferidos, dado que la calidad de la provisión de los servicios públicos puede deteriorarse si el proceso no se realiza en forma gradual.
- Se debe evitar el riesgo de la dispersión de prioridades en temas como la estrategia de lucha contra la pobreza y la pérdida de control de la agenda nacional.
- Debe evitarse el potencial agravamiento de la dispersión de unidades ejecutoras: gobiernos regionales y direcciones regionales ministeriales (72 en educación).

#### ■ El Banco de Reconstrucción Alemán (KFW) <sup>4</sup>

Como parte de las negociaciones intergubernamentales del 2001, se acordó la asignación de 3,4 millones de euros para el fomento de la gestión municipal en áreas pobres del país.

En la preparación del proyecto, se partió de la definición de algunos elementos guías para la formulación del concepto:

- Establecer reglas de juego transparentes y válidas para todos los distritos en el ámbito nacional.
- La necesidad de establecer la toma de decisiones en el nivel de gobierno más próximo a la población e involucrando la participación activa de los gobiernos locales.
- Incentivar la eficiencia en la gestión municipal estableciendo mecanismos de competencia.
- La importancia de difundir información ex-ante sobre la asignación de los recursos en el ámbito distrital.

Como objetivo general del programa de desarrollo municipal, se determinó contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y fortalecimiento del capital humano de las poblaciones de los municipios participantes (en situación de extrema pobreza y pobreza). Se fijaron como objetivos específicos: a) el fomento del desarrollo municipal en los distritos seleccionados y b) el mejoramiento del acceso a la infraestructura social y económica y su uso sostenido.

Tentativamente, se ha definido como ámbito inicial del programa dos regiones (Lambayeque y Huánuco) sobre la base de los siguientes criterios:

---

<sup>4</sup> Nos basamos en la exposición del señor Stefan Zeeb, representante de la KFW en nuestro país.

- 
- Niveles de pobreza.
  - Inversión histórica de FONCODES y otros programas.
  - Existencia de gobiernos municipales con capacidad de gestión.
  - Focalización regional de la Cooperación Alemana. En el caso de Lambayeque, se tiene prevista la realización del programa de fortalecimiento de la gestión pública de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). En Huánuco, se prevé trabajo del Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica (DED).

Como parte de la estrategia se prevé el funcionamiento de tres ventanas de financiamiento:

- *Ventana de compensación.* Financia proyectos que tradicionalmente han sido promovidos por FONCODES. Dispondrá de aproximadamente el 85% de los recursos asignados por criterios transparentes de equidad (niveles de pobreza y número de habitantes) entre los distritos para impulsar pequeñas obras de infraestructura económica y social priorizadas entre los planes estratégicos concertados de desarrollo distrital. La implementación se realizará a través de núcleos ejecutores mixtos de la sociedad civil con participación del gobierno municipal.
- *Ventana de eficiencia.* Fondo concursable que ofrece recursos adicionales para las municipalidades que muestren una gestión eficiente de los recursos asignados por la ventana de compensación
- *Ventana de fortalecimiento municipal.* Financia proyectos que mejoren la gestión y administración del gobierno local y de los proyectos aprobados. Incluye rubros como la capacitación del personal municipal y equipamiento básico de oficinas. Se encuentra aún pendiente la definición de los criterios de asignación.

Para concretar el programa, falta aún determinar algunos temas, como a) la estructura y funcionamiento del nuevo FONCODES (FONDESOL) y su papel en el proceso de descentralización, b) la definición de mecanismos nacionales para capacitación municipal y c) la precisión de normas relativas a la elaboración de planes de desarrollo concertados.

Se estima iniciar el proyecto en el 2004. En el ínterin falta dar algunos pasos: a) la definición de detalles para lograr la sinergia con otros programas de la cooperación alemana, b) la aprobación del programa propuesto por las instancias peruanas (Sistema Nacional de Inversión Pública) y alemanas (Ministerio de Cooperación) y la suscripción de los convenios bilaterales.

#### ■ El Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC) <sup>5</sup>

El proceso de descentralización involucra al JBIC en tanto se plantea la transferencia de responsabilidades del Gobierno Central a los gobiernos locales en los seis proyectos que viene implementando esta institución en el Perú: tres de ellos con FONCODES por un monto de US\$ 161,5 millones y otros tres con PRONAMACHCS, que suman en conjunto US\$ 154,4

---

<sup>5</sup> Basado en la presentación del representante del JBIC en nuestro país, señor Hajime Takeuchi.

Tabla 1: Proyectos financiados por el JBIC ejecutados por FONCODES

Préstamo	Monto (US\$ millones)	Duración	Ámbito geográfico	Objetivo
Desarrollo Social de la Amazonía (préstamo I)	51,5	1998-2004	Amazonas, Loreto, Ucayali, Madre de Dios y las áreas amazónicas de Cusco y Cajamarca	Mejorar las condiciones económicas y sociales de la población que vive en situación de pobreza y extrema pobreza mediante el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura socioeconómica.
Desarrollo Social de la Sierra (préstamo II y préstamo III)	110,0	1999-2004	Áncash, Cajamarca, Cusco y Puno	Mejorar las condiciones sociales de la población en situación de pobreza mediante el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura social y económica.

Fuente: FONCODES

Tabla 2: Proyectos financiados por el JBIC ejecutados por PRONAMACHCS

Préstamo	Monto (US\$ millones)	Duración	Componentes
Manejo de recursos naturales para el alivio de la pobreza en la sierra – JBIC I	47,3	1997- 2003	- Identificación y planificación participativa de actividades conservacionistas en la microcuenca. - Inversiones rurales. - Fortalecimiento de las organizaciones campesinas. - Ejecución y supervisión.
Manejo de recursos naturales para el alivio de la pobreza en la sierra – JBIC II	60,5	1999-2004	- Inversiones rurales. - Fortalecimiento institucional y comunal. - Manejo, gestión y supervisión del proyecto.
Manejo de recursos naturales para el alivio de la pobreza en la sierra – JBIC III	46,6	1999-2004	- Inversiones rurales. - Fortalecimiento institucional y comunal. - Evaluación y auditoría del proyecto.

Fuente: PRONAMACHCS

millones aproximadamente.

Sin embargo, el JBIC muestra cierta preocupación en torno del proceso de transferencia que implica el actual proceso de descentralización sobre los siguientes aspectos:

- La capacidad de los gobiernos regionales y locales en temas como el planeamiento, ingeniería y gestión contable-financiera.
- La capacidad de FONCODES para brindar una adecuada capacitación a las entidades locales y para supervisar la ejecución de los subproyectos, dado que una mayor dispersión de los entes ejecutores hace más difícil realizar una adecuada supervisión de los mismos.

Para garantizar el éxito del proceso, se sugiere realizar la transferencia en una forma gradual, que permita la adecuada capacitación y retroalimentación.

Por ello, como tareas inmediatas, se plantean

- Diseñar un plan de transferencia gradual.
- Establecer un programa de capacitación sistemática para los gobiernos locales.
- Establecer estándares de priorización o selección de los gobiernos locales a los que se transferirá los proyectos.