

Building Democracy:

Decentralization Growing Pains in Peru

BY CARLOS SALAZAR

The decentralization process in Peru is not just part of a national modernization or development program, it is also a significant step towards strengthening government institutions and the democratic process. By transferring political power, fiscal resources and administrative functions to the regions and local governments, decentralization brings government closer to where the people live and work, and helps make government more relevant to the citizens it serves.

Peru's Office of the Ombudsman, *Defensoria del Pueblo*, in its recently released report on regional governments and decentralization, emphasizes that capacity building and technical assistance to regional and local governments are necessary for regional governments to assume and perform, effectively and efficiently, the powers, functions, resources, and responsibilities transferred from the national level.

The report highlights two critical aspects for a successful decentralization process:

- Institutional Capacity Building: The transfer of responsibilities should be accompanied by capacity-building actions that allow the simultaneous and gradual strengthening of the institutional capacity of decentralized governments; and
- E-government: An information system is needed to support decision making and to provide efficient government services to the citizens.

These two components, institutional capacity building and e-government, are the basis for CIDA's support to

the Regional Government of Piura through its Deployment for Democratic Development (DDD) Mechanism.

Decentralization laws call for a level of equality among the different orders of government in Peru: federal, regional, and local. This implies the creation of

political and economic centres outside the capital of the country. The national government is no longer the only political authority. The creation of the regions, therefore, calls for a higher level of service quality, accountability, and responsibility at the regional level.

The redistribution of political powers and resources implies that the role of national government institutions is reduced for the benefit of the regions and local governments. Many government officials at the national level have raised fears about the lack of capacity and professionalism of elected officials and staff at the regional and local levels to carry out the new functions. There is consensus that the transfer of functions has indeed outpaced the capacity of many of those orders of government.

On the other hand, supporters of decentralization see this imbalance only as "growing pains" and point-out that slowing down the decentralization process would risk losing the momentum that has been gained. And, in the fast changing political climate of Latin-American politics, the supporters of decentralization assert that it is better to act now than to wait for perfect conditions to materialize.

Continued on page 32



Bâtir la démocratie :

Décentralisation de la crise de croissance au Pérou

CARLOS SALAZAR

Le processus de décentralisation au Pérou n'entre pas seulement dans le cadre d'un programme de modernisation ou de développement, c'est également une importante étape vers le renforcement des institutions gouvernementales et du processus démocratique. Par le transfert des pouvoirs politiques, des ressources fiscales et des fonctions administratives aux collectivités régionales et aux administrations municipales, la décentralisation rapproche l'État des gens où ils vivent et travaillent, et aide à rendre le gouvernement plus responsable auprès des citoyens qu'il sert.

Le Bureau de l'Ombudsman du Pérou, *Defensoria del Pueblo*, dans le rapport qu'il a récemment publié sur les collectivités régionales et la décentralisation, reconnaît que l'apport technique et le renforcement des capacités des administrations régionales et locales sont nécessaires pour leur permettre d'assumer et d'exercer de manière efficace et efficiente les pouvoirs, les attributions, les responsabilités et la gestion des ressources qui leur ont été transférés du palier national.

Le rapport souligne l'importance de deux éléments critiques pour réaliser avec succès un processus de décentralisation, à savoir :

- Renforcement des capacités institutionnelles : le transfert des responsabilités devrait être accompagné de mesures qui favorisent le renforcement simultané et graduel de la capacité institutionnelle des gouvernements décentralisés ; et
- E-gouvernement : un système d'information est nécessaire pour appuyer la

prise de décisions et assurer une prestation efficace des services publics aux citoyens.

Ces deux éléments, renforcement des capacités institutionnelles et e-gouvernement, sont la base du soutien de l'ACDI au Gouvernement régional de Piura par l'entremise de son Mécanisme de Déploiements pour le développement démocratique (DDD).

Les lois sur la décentralisation font appel à un niveau d'égalité parmi les différents ordres de gouvernement au Pérou : fédéral, régional et local. Cela sous-entend la création de centres politiques et économiques à l'extérieur de la capitale du pays. Le gouvernement national n'est plus la seule autorité politique. Par conséquent, la création de régions exige un niveau plus élevé de la qualité du service, du cadre de responsabilisation et des responsabilités au palier régional.

La redistribution des pouvoirs politi-

ques et des ressources sous-entend que le rôle des institutions publiques nationales soit réduit au profit des administrations régionales et locales. Nombreux hauts fonctionnaires au niveau national sont soucieux du manque de capacités et de professionnalisme des élus et du personnel aux niveaux régional et local dans l'exercice de leurs nouvelles fonctions. Il est entendu que le transfert des attributions a vraiment dépassé la capacité d'un bon nombre de ces ordres de gouvernement.

Par ailleurs, les adeptes de la décentralisation voient ce déséquilibre tout simplement comme une « crise de croissance » et font remarquer qu'un ralentissement du processus de décentralisation risquerait de faire perdre l'élan qui a été gagné. Et, dans le climat politique en rapide évolution de l'Amérique latine, les adeptes de la décentralisation font valoir qu'il est préférable d'agir maintenant plutôt que d'attendre la matérialisation de parfaites conditions.

Le défi est d'aligner les politiques publiques en évolution des différents ordres de gouvernement et d'assurer que ces derniers collaborent à l'élaboration de politiques dans un cadre commun sous un gouvernement décentralisé national. Il doit exister une coopération intergouvernementale entre chacune des régions et leurs administrations locales respectives, entre les régions, et entre les administrations locales, les régions et le gouvernement national. Pour un grand nombre au Pérou, la « crise de croissance » de la décentralisation n'empire que dans les régions où le leadership et la capacité de la

Suite à la page 33

Continued from page 30

The challenge is to align the evolving public policies of the different orders of government and ensure that they work together to develop policies with a common framework under a decentralized national government. Intergovernmental cooperation must take place between each region and their respective local governments, among regions, and between local governments, regions, and the national government. For many in Peru, the “growing pains” of decentralization only get worse in those areas where leadership and public service capacity are lacking.

One example of the “short-circuits” of decentralization, as explored in an article in one of the most important newspapers in Peru, *El Comercio*, is the case of the mining royalties received by regional and local governments. The increase in oil and metal prices in the last few years produced unexpected revenues for some regions and local governments to the point where the regions combined had more funds for investment than the national government. Without a clear framework from the national government, the regions and local governments receiving royalties have found themselves with money to spend but without a strategy that would focus their investments on key long-term objectives.

Even though the focus has been on devolving functions to the regions and local government, this example illustrates the need for a stronger role by the national government in certain areas. As mining royalties are only received in those regions and local governments blessed with natural resources, other areas of the country are poorer in comparison. Thus, there is also a need for the national government to be able to ensure a minimum level of revenue to these poorer areas, and this can only be accomplished with a clearer definition of the national government’s role within the context of decentralization.

Another example of the “short-circuits” of decentralization is the lack of project management and implementation. Many regional and local governments only spend a small percentage of their annual capital budgets. Projects do not get off the ground simply because the region or

Quick Facts

- One third of Peruvians live in Lima.
- More than 50% of Peru’s industry is based in Lima.
- More than 90% of revenues and 80% of expenditures are controlled by the central government, located in Lima.
- In November 2002, for the first time, the presidents of the 25 administrative regions were democratically elected and took office on January 1, 2003 for a period of four years.
- The 2002 Foundations Law (*Ley de Bases*) for Decentralization regulates the formation of regions and municipalities, and sets out the exclusive and shared competences of the three orders of government.

the local government does not have the staff to plan and carry out the increasing number of projects. According to the Economic Institute of Peru (IPE), in 2005 regional governments only invested 70.7% of their capital budget. In 2006, this percentage dropped to 55.7%, and in 2007 it fell to the worrying level of 32.2%. In many cases, this lack of implementation is also a result of the fact that much of the flow of funds is still controlled by the national Ministry of Finance.

As is the case in decentralization projects of this magnitude, the quantitative results will take longer than the critics would like. However, there is real progress taking place thanks to highly qualified and highly committed politicians and staff at all levels of government.

One benefit of decentralization has been the requirement to prepare regional and local plans with community and local institutions. In the Region of Piura, the regional President engaged universities, chambers of commerce and NGOs in developing *El Acuerdo Regional 2007-2021*, one of the first long-range plans of the country. Recently, this regional president

established an independent commission of community leaders to assist the Region of Piura in the monitoring and evaluation of the Plan. This level of community participation and involvement could have not taken place without decentralization.

In a country where distrust of government runs deep, the decentralization process is bringing government closer to the citizens, who, in turn, are increasingly participating in political processes. The question is whether supporters of decentralization will have the commitment to stay the course as the currents against decentralization grow stronger.


Sources:

“Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales”, Defensoría del Pueblo, Perú. Serie Informes Defensoriales - Informe N° 141, Marzo, 2009.

Reforma Del Estado Peruano, Seminario en los 90 años de la Pontificia Universidad Católica del Perú noviembre del 2006 / noviembre del 2007. Henry Pease García y Giofanni Peirano Torriani (editores). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.

La descentralización efectiva es mucho más que descentralizar burocracia, IPE Instituto Peruano de Economía Comentario Diario, 6 de abril de 2009.

Una Clase Intensiva De Buen Uso De Recursos Los Cortocircuitos de la descentralización, Efraín Gonzales de Olarte. Economista 26 de junio de 2008, *El Comercio*.

Descentralización y Regionalización, Lecturas de Apoyo, Centro de Estudios y Prevención de Desastres (Predes). http://www.predes.org.pe/ayuda_tematica.htm. 

Carlos Salazar is an international expert in local and regional governments. Through DDD, he is currently assisting Peru’s regional government of Piura in the area of strategic planning. He can be reached at carlos@planningcanada.com.

Suite de la page 31

fonction publique manquent.

Un exemple des « court-circuits » de la décentralisation, tel qu'examiné dans un article de l'un des principaux journaux du Pérou, *El Comercio*, est le cas des redevances minières reçues par les administrations publiques régionales et locales. L'augmentation des prix du pétrole et du métal, au cours des dernières années, a produit des recettes inattendues pour plusieurs régions et administrations locales au point où les régions réunies avaient plus de fonds à investir que le gouvernement national. Sans un cadre bien défini du gouvernement national, les administrations publiques régionales et locales recevant des redevances se sont retrouvées avec des fonds à dépenser, mais sans aucune stratégie pour placer leurs investissements sur les principaux objectifs à long terme.

Même si la concentration a été sur la dévolution des fonctions aux régions et aux administrations locales, cet exemple illustre le besoin d'un rôle plus fort du gouvernement national dans certains domaines. Alors que des redevances minières ne sont perçues que dans les régions et les administrations locales jouissant de ressources naturelles, d'autres régions du pays sont plus pauvres en comparaison. Aussi, faudrait-il que le gouvernement national soit en mesure d'assurer un niveau minimal de recettes à ces régions plus pauvres. Et cela ne peut se réaliser qu'avec une définition plus claire du rôle qu'il joue dans le contexte de la décentralisation.

Un autre exemple des « court-circuits » de la décentralisation est le manque de gestion et de mise en œuvre de projets. Nombreuses administrations régionales et locales ne dépensent qu'un faible pourcentage de leurs budgets annuels en capital. Les projets ne démarrent pas simplement parce qu'elles ne disposent pas suffisamment de personnel pour planifier et mener à terme le nombre croissant de projets. Selon l'Institut économique du Pérou (IPE), les collectivités régionales, en 2005, n'ont investi que 70,7 % de leur budget en capital. En 2006, ce pourcentage est tombé à 55,7 % et, en 2007, au niveau préoccupant de 32,2 %. Dans bien des cas, ce manque de mise en œuvre

est également dû au fait qu'une bonne part des flux financiers est encore sous le contrôle du ministère national des Finances.

Comme c'est le cas dans les projets de décentralisation de cette envergure, les résultats quantitatifs prendront plus de temps que le souhaiteraient les critiques. Toutefois, un réel progrès se produit grâce à la gent politique et au personnel très qualifiés et déterminés de tous les paliers de gouvernement.

Un avantage de la décentralisation a été le besoin de préparer des plans régionaux et locaux avec les institutions communautaires et locales. Dans la Région de Piura, le président régional a demandé la participation des universités, des chambres de commerce et des ONG à l'élaboration du plan régional *El Acuerdo Regional 2007-2021*, l'un des premiers plans à long terme du pays. Dernièrement, ce président régional a établi une commission indépendante de chefs de file communautaires afin d'aider la Région de Piura au suivi et à l'évaluation du Plan. Sans la décentralisation, on n'aurait jamais connu ce niveau de participation et d'engagement communautaire.

Dans un pays où il existe un grand manque de confiance à l'endroit de l'État, le processus de décentralisation permet de rapprocher le gouvernement des citoyens qui, en retour, participent de plus en plus aux activités politiques. La question est de savoir si les adeptes de la décentralisation seront toujours déterminés à aller de l'avant alors que les contre-courants se feront plus forts.

Sources :

“Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales”, Defensoría del Pueblo, Perú. Serie Informes Defensoriales - Informe N° 141, Marzo, 2009.


Reforma Del Estado Peruano, Seminario en los 90 años de la Pontificia Universidad Católica del Perú noviembre del 2006 / noviembre del 2007. Henry Pease García y Giofanni Peirano Torriani (editores). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.

Faits en bref

- Un tiers des Péruviens vivent à Lima.
- Plus de 50 % de l'industrie du Pérou est basé à Lima.
- Plus de 90 % des revenus et 80 % des dépenses sont contrôlés par le gouvernement central, situé à Lima.
- En novembre 2002, pour la première fois, les présidents des 25 régions administratives ont été démocratiquement élus et sont entrés en fonction le 1^{er} janvier 2003 pour un mandat d'une durée de quatre ans.
- La Loi de 2002 sur les fondements de la décentralisation - Foundations Law (Ley de Bases) for Decentralization - réglemente la formation des administrations publiques régionales et locales, et établit les compétences exclusives et partagées des trois ordres de gouvernement.

La descentralización efectiva es mucho más que descentralizar burocracia, IPE Instituto Peruano de Economía Comentario Diario, 6 de abril de 2009.

Una Clase Intensiva De Buen Uso De Recursos Los Cortocircuitos de la descentralización, Efraín Gonzales de Olarte. Economista 26 de junio de 2008, El Comercio.

Descentralización y Regionalización, Lecturas de Apoyo, Centro de Estudios y Prevención de Desastres (Predes). http://www.predes.org.pe/ayuda_tematica.htm. 

Carlos Salazar est un expert international dans le domaine des administrations régionales et locales. Dans le cadre de l'initiative DDD, il apporte actuellement son appui à l'administration régionale de Piura (Pérou) en matière de planification stratégique. On peut communiquer avec lui à carlos@planningcanada.com.