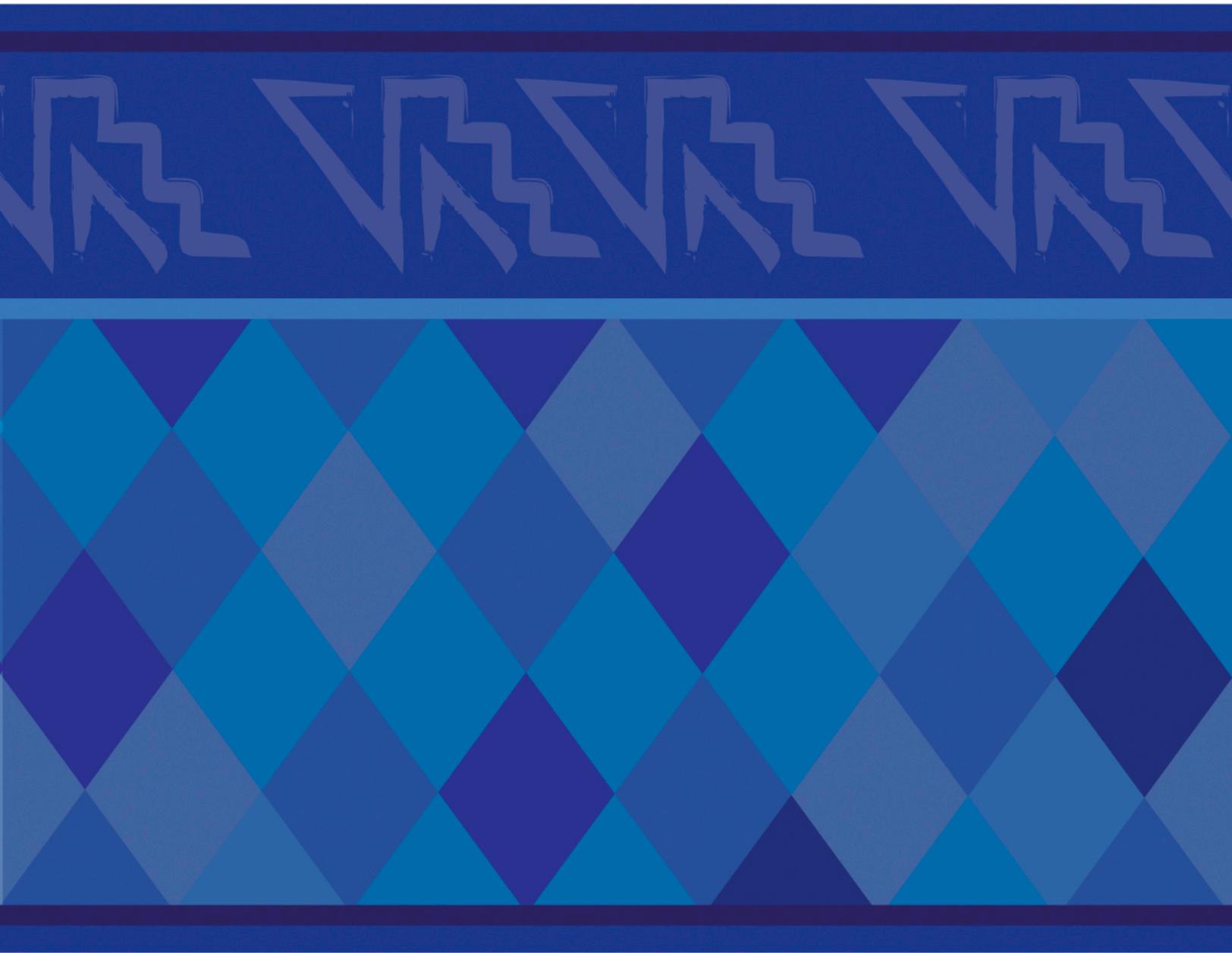


INFORME ANUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN | 2016



INFORME ANUAL DEL
PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN | **2016**

**Secretaría de Descentralización
Presidencia del Consejo de Ministros**

ÍNDICE

INFORME ANUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Secretaría de Descentralización
Viceministerio de Gobernanza Territorial
Presidencia del Consejo de Ministros
Calle Schell N° 310-Miraflores
Teléfono: (51) 1- 219 - 7000

Con asistencia técnica de:
Programa ProDescentralización de USAID

Diagramación:
Daniel Ochoa Rivero

© 2017 SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN Y PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN DE USAID
La información contenida en este documento puede ser reproducida total y parcialmente,
siempre y cuando se mencione la fuente de origen.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el
Desarrollo Internacional – USAID, bajo los términos de contrato N° AID-527-C-12-00002. El
contenido de la presente publicación no refleja necesariamente el punto de vista de la Agencia
de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional- USAID.
ProDescentralización es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
Internacional- USAID, implementado por Tetra Tech /ARD.

| | |
|---|------------|
| SIGLAS UTILIZADAS | 4 |
| PRESENTACIÓN | 5 |
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| CAPÍTULO I: A QUINCE AÑOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN - BREVE BALANCE DE LA REFORMA | 8 |
| 1. El proceso normativo de la descentralización peruana: diseño normativo e institucional y su evolución: 2002- 2017 | 9 |
| 2. La descentralización y las dinámicas políticas regionales y locales | 18 |
| 3. Descentralización y opinión pública | 21 |
| 4. Las tareas pendientes de la descentralización luego de 15 años | 28 |
| CAPÍTULO II: SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN - PRINCIPALES ACTIVIDADES DE ENERO A JULIO 2016 | 34 |
| 1. Principales actividades generales del primer semestre 2016 | 35 |
| 2. Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias | 36 |
| 3. Desarrollo de Capacidades Regionales, Municipales y Articulación Intergubernamental | 39 |
| 4. Gestión presupuestal, inversiones y descentralización fiscal | 44 |
| CAPÍTULO III: PRINCIPALES ACTIVIDADES DE AGOSTO A DICIEMBRE, EN EL NUEVO ENFOQUE DE DESCENTRALIZACIÓN | 57 |
| 1. ¿Es necesario repensar la descentralización? | 58 |
| 2. Objetivos para un nuevo enfoque para la descentralización | 58 |
| 3. La articulación intergubernamental y los GORE-Ejecutivo como primera respuesta | 63 |
| 4. Transferencias económicas y distribución de recursos, avanzando en predictibilidad | 84 |
| 5. Mejora de la inversión pública y asistencia técnica | 86 |
| CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES PARA UNA HOJA DE RUTA | 90 |
| BIBLIOGRAFÍA | 94 |
| ANEXOS | 97 |
| ANEXO 1: El proceso de Descentralización en el Sector Salud | 98 |
| ANEXO 2: El Proceso de Descentralización en el Sector Educación | 104 |



SIGLAS UTILIZADAS

| | |
|--------------|--|
| ANGR: | Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales |
| AMPE: | Asociación de Municipalidades del Perú |
| CCL: | Consejo de Coordinación Local |
| CCR: | Consejo de Coordinación Regional |
| CND: | Consejo Nacional de Descentralización |
| CTAR: | Consejo Transitorio de Administración Regional |
| ENAHO: | Encuesta Nacional de Hogares |
| FED: | Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados |
| FONCOMUN: | Fondo de Compensación Municipal |
| FONCOR: | Fondo de Compensación Regional |
| FONIPREL: | Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local |
| GL: | Gobierno Local |
| GN: | Gobierno Nacional |
| GR: | Gobierno Regional |
| IGV: | Impuesto General a las Ventas |
| INDECI: | Instituto Nacional de Defensa Civil |
| INEI: | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| IPM: | Impuesto de Promoción Municipal |
| LBD: | Ley de Bases de la Descentralización |
| LOF: | Ley de Organización y Funciones |
| LOPE: | Ley Orgánica del Poder Ejecutivo |
| MEF: | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MIDIS: | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social |
| MIMP: | Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables |
| MINAGRI: | Ministerio de Agricultura |
| MINAM: | Ministerio del Ambiente |
| MINCETUR: | Ministerio de Comercio Exterior y Turismo |
| MINEDU: | Ministerio de Educación |
| MINEM: | Ministerio de Energía y Minas |
| MININTER: | Ministerio del Interior |
| MINJUS: | Ministerio de Cultura |
| MINSAL: | Ministerio de Salud |
| MTC: | Ministerio de Transportes y Comunicaciones |
| MTPE: | Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo |
| MVCS: | Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento |
| MUNIRED: | Asociación de Municipalidades en Red del Perú |
| OCDE (OECD): | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| PBI: | Producto Bruto Interno |
| PCM: | Presidencia del Consejo de Ministros |
| PIA: | Presupuesto Institucional de Apertura |
| PIM: | Presupuesto Institucional Modificado |
| PpR: | Presupuesto por Resultados |
| REMURPE: | Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú |
| RREE: | Ministerio de Relaciones Exteriores |
| SD: | Secretaría de Descentralización |
| SNIP: | Sistema Nacional de Inversión Pública |
| SUNAFIL: | Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral |

PRESENTACIÓN

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización, presenta el Informe del Proceso de Descentralización del año 2016, documento que expone los principales avances desarrollados en el periodo mencionado, pero que permite presentar el nuevo enfoque de conducción y orientación del proceso que adopta el Poder Ejecutivo para el presente quinquenio.

Quince años después de haberse iniciado el proceso de descentralización, resulta necesario un análisis retrospectivo del mismo que haga un balance e identifique los principales acuerdos que como sociedad y Estado hemos alcanzado junto a los gobiernos regionales y locales. A partir de estos consensos es claro que se hace necesario repensar el proceso y reorientarlo hacia un objetivo de desarrollo territorial que asegure a todos nuestros ciudadanos y ciudadanas un servicio público de calidad, oportuno y eficiente.

Nuestra visión de un país moderno y un Estado al servicio de todos los peruanos y peruanas, requiere constituir un espacio donde se forjen alianzas y se logren relaciones de confianza entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos poderes del Estado. Nuestro Perú tiene que ser un país viable, que brinde oportunidades y condiciones a toda su población para desenvolverse en un entorno de bienestar y desarrollo continuo, asegurando que independientemente del territorio en el que habitamos, todos podamos ser partícipes en igualdad de oportunidades de esos procesos.

Es por ello que estamos convencidos de que las nuevas acciones y el enfoque de fortalecimiento de desarrollo territorial que estamos aplicando en esta gestión, tienen por objetivo el fortalecimiento de la descentralización reorientada y la construcción de un futuro conjunto mejor. Esa visión incluye el tránsito del Perú hacia la OCDE y las mejoras institucionales que se requieren para el desarrollo de todos.

Estamos seguros que el presente Informe es un insumo que permitirá una mejor discusión técnica y política entre los actores que estamos comprometidos a garantizar una mejor política pública en beneficio de la ciudadanía que todos nosotros representamos.

FERNANDO ZAVALA
Presidente del Consejo de Ministros



INTRODUCCIÓN

El Informe Anual 2016 sobre la Descentralización, se presenta al Congreso de la República en un contexto particular. Se trata del primer Informe en la materia que presenta un gobierno que se instaló el 28 de julio del 2016, lo que hace que éste dé cuenta de las acciones de dos gestiones distintas, teniendo la conducción directa de la segunda de ellas, ejecutada durante 5 meses del período que se reporta.

Además, el Informe se presenta el año que la descentralización, iniciada el 2002 y liderada hasta hoy por cuatro gobiernos distintos, cumple 15 años, en un contexto particularmente complejo por la difícil situación de emergencia que nos afecta como país y golpea a sectores importantes de nuestra población, evidenciando muchas de las limitaciones y precariedades de nuestro Estado y sus instituciones, pero también las debilidades que persisten en nuestra sociedad.

En ese marco, el Informe Anual 2016 está organizado en 4 capítulos y un conjunto de anexos que lo complementan. El primer capítulo presenta un breve balance de la reforma, parte de los consensos que existen sobre su marcha y situación, se hace énfasis en el diseño normativo y su evolución, incorporando a la reflexión y a su evaluación, dos dimensiones que nos parecen neurálgicas y que no están cabalmente atendidas, las dinámicas políticas regionales y locales y los desafíos que supone la representación política por un lado; la necesidad de una atención creciente a un enfoque territorial en la intervención del Estado, enfoque presente por demás en todo proceso de descentralización, por el otro.

El segundo y tercer capítulo están dedicados a presentar las principales actividades de la SD-PCM en el período que cubre el informe, dando cuenta de los avances y situación de los distintos aspectos de la reforma. El segundo, presenta las principales acciones realizadas por la anterior SD, haciendo énfasis en la situación de la transferencia y monitoreo de competencias, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica a los gobiernos descentralizados, la articulación intergubernamental, la gestión de las inversiones y algunos pasos dados en materia de descentralización fiscal.

Es en el tercer capítulo donde se da directamente cuenta de nuestra gestión, presentando como eje ordenador de las principales actividades que hemos desarrollado, el enfoque que tenemos sobre el proceso de descentralización, que hace del territorio el centro de la efectividad que buscamos para nuestro Estado. La descentralización, pero también su modernización, nos exigen avanzar combinando una adecuada articulación intergubernamental e intersectorial con una visión estratégica del territorio, una conveniente disponibilidad y gestión de los recursos presupuestales y una fuerte asistencia técnica para la inversión descentralizada. Las distintas actividades que se reportan en dicho capítulo, así como los primeros resultados que éstas evidencian, están organizados entonces, alrededor de esos componentes.

El capítulo cuarto y final presenta las conclusiones y la hoja de ruta que resultan del conjunto del documento. El informe se complementa con la bibliografía y las fuentes empleadas en su elaboración, así como con un conjunto de anexos que detallan el proceso seguido y los participantes en el mismo.



La elaboración del Informe incluyó una reunión de trabajo inicial del equipo de la PCM con distintos especialistas, quienes brindaron valiosos aportes sobre los temas críticos y el alcance que éste debiera tener. El documento, trabajado por la Secretaría, ha buscado por primera vez incorporar información y puntos de vista de los gobiernos descentralizados, especialmente de los gobiernos regionales, en su calidad de actores esenciales del proceso.

Así, se realizaron entrevistas a autoridades y funcionarios/as de algunos gobiernos regionales en el marco del Tercer GORE-Ejecutivo en el mes de febrero. En la misma dirección, se realizaron tres reuniones de validación de la primera versión del mismo para recoger aportes y sugerencias de diversos actores. Las dos primeras fueron descentralizadas y se realizaron en las ciudades de Pucallpa y Cusco con la participación de más de 80 personas entre autoridades, funcionarios y funcionarias de los tres niveles de gobierno, representantes de la sociedad civil y de la cooperación internacional. La tercera reunión se realizó en Lima con la participación de especialistas.

Tras su presentación al Congreso de la República, la SD ha previsto realizar dos eventos de presentación del informe, uno en Lima y otro descentralizado, con la finalidad de compartir las conclusiones del informe.

En esta oportunidad, la Secretaría de Descentralización de la PCM optó por sumar esfuerzos en el proceso de elaboración del Informe Anual y convocó la cooperación del Programa ProDescentralización de USAID para desarrollar, en conjunto, el proceso de formulación del mencionado informe siguiendo la metodología utilizada por dicho Programa en el desarrollo de informes similares desde el año 2004.

CAPÍTULO I:

A QUINCE AÑOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

BREVE BALANCE DE LA REFORMA



A QUINCE AÑOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN BREVE BALANCE DE LA REFORMA

1. El proceso normativo de la descentralización peruana: diseño normativo e institucional y su evolución: 2002 - 2017¹

El objetivo esencial de la reforma descentralista iniciada con la última transición democrática fue reducir los desequilibrios y desigualdades interdepartamentales en el país, lo que implica una política pública permanente, obligatoria y democrática que busca el crecimiento y el desarrollo equilibrados de todos los territorios de nuestro país, expresados en más y mejores servicios públicos e inversiones públicas y privadas para toda la población del Perú. El proceso se sustenta en la vigente Carta Política, reformada en el año 2002 con la Ley N° 27680. Dicha reforma consideró los elementos esenciales de toda autonomía política: elección directa de autoridades, definición de materias de competencia y potestad normativa, así como autonomía financiera.

La Reforma Constitucional dispuso que la descentralización se realizaría por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitieran una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, planteando también que regiones y municipalidades incrementarían sus niveles de autonomía gradualmente, a través del cumplimiento de las etapas del proceso de descentralización dispuestas por la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783. Sin embargo, el carácter consecutivo de las etapas cambió y éstas se volvieron paralelas.

Elementos centrales del diseño normativo e institucional fueron la gradualidad del proceso de descentralización y de la transferencia; el inicio del proceso de regionalización en los actuales departamentos y la consideración de nuevas competencias y facultades adicionales, así como de incentivos especiales, para la unión de departamentos para la conformación de regiones. Asimismo, se estableció el mecanismo de consulta a las poblaciones involucradas para la integración en regiones; la implementación de un sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales; el reconocimiento de diversas formas de participación ciudadana; y la elección directa del presidente de la región – hoy gobernador regional- y de los consejeros regionales.

a. El reconocimiento de entidades territoriales con autonomía política, administrativa y financiera

El reconocimiento de autonomía política para las municipalidades y regiones implicó reconocer su origen electoral; su facultad para adoptar sus propias políticas, sus planes y sus normas jurídicas, así como ejercer sus materias de competencia a través de sus órganos de gobierno, en el marco del ordenamiento jurídico nacional. El sustento electoral de las autoridades regionales y locales ha sido el elemento esencial que ha definido la naturaleza política y representativa de las autoridades regionales y locales. La principal innovación de la reforma constitucional fue conformar un sólido ente territorial intermedio autónomo, con un Consejo Regional y un gobernador regional elegidos representantes de una colectividad política regional. La forma de gobierno regional planteada por la reforma constitucional era presidencial, siendo elegidos el Gobernador y el Vicegobernador Regionales de manera directa y separadamente de los miembros del Consejo Regional, teniendo ambos órganos de gobierno la misma legitimidad de origen.

Durante el proceso de descentralización, se han producido algunos cambios relacionados con la reelección y renuncia al cargo: para el último periodo de gobierno se ha establecido que no hay reelección inmediata, y que para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde, deben renunciar a su cargo. Antes de ello, la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, había sido modificada introduciendo la segunda vuelta electoral, estableciéndose una valla del treinta por ciento (30%) de los votos válidos; y que las provincias eran los nuevos distritos electorales para la elección de los consejeros regionales, quitando al Presidente o gobernador regional el premio de la mayoría. Asimismo, se ampliaron las acciones afirmativas en favor de los jóvenes, sumándose a las cuotas de género y de comunidades campesinas y nativas y pueblos originarios, establecidas en la Constitución.

La tarea fundamental de los gobiernos regionales es promover el desarrollo y la economía regionales, fomentar las inversiones y los servicios públicos de su responsabilidad, dotando a estos gobiernos de importantes atribuciones y de propias materias de competencia. La Ley de Bases de la Descentralización consideró como competencias exclusivas a materias de competencia compartida, cuestión que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales precisó mejor. Por ello, se reconoció a los gobiernos regionales la potestad normativa: el Consejo Regional dicta ordenanzas regionales y acuerdos, y los gobernadores regionales emiten decretos regionales y resoluciones regionales. Las Ordenanzas Regionales son normas de carácter general, tienen rango de ley y solo se impugnan ante el Tribunal Constitucional. También se introdujo, aunque de manera incompleta, el mecanismo de la observación de las Ordenanzas Regionales por el gobernador regional.

El reconocimiento de autonomía administrativa para los gobiernos regionales los facultó a organizarse internamente y a reglamentar los servicios públicos a su cargo. Sin embargo, la Ley reguló de manera taxativa la organización gerencial de los gobiernos regionales y muchos de éstos no la siguieron y aprobaron reformas institucionales, por considerarla un obstáculo para su gestión². La autonomía económica o financiera para las regiones reconoce la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios; la aprobación de sus presupuestos; y la percepción de transferencias destinadas por el gobierno nacional. Recién con la Ley N° 28390, se reformó el artículo 74º de la Carta Política y se reconoció una limitada potestad tributaria a los gobiernos regionales.

El diseño normativo establece los principios específicos de la descentralización fiscal: la determinación claramente definida de las competencias; la transparencia y la predictibilidad; la neutralidad en la transferencia de los recursos; los requisitos del endeudamiento externo; y las reglas de responsabilidad fiscal.

Con el Decreto Legislativo N° 955 se reguló la descentralización fiscal, basada en dos etapas: una primera con las transferencias presupuestales y la asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR); y una segunda con las transferencias presupuestales, la asignación (del 50%) de los recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del gobierno nacional (Impuesto General a las Ventas (IGV), sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal (IPM); el Impuesto Selectivo al Consumo; y el Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categorías), los incentivos al esfuerzo fiscal y la celebración de convenios de cooperación interinstitucional, en el supuesto de la integración y conformación de regiones. El reglamento precisó que la asignación del 50% de los recursos efectivamente recaudados en cada región por impuestos del gobierno nacional sustituiría en igual importe a las transferencias presupuestales que realiza el Tesoro Público. El desarrollo de la autonomía financiera de los gobiernos regionales se ligó a la concreción de una descentralización fiscal vinculada, a su vez, a la integración y conformación de regiones, situación que a la fecha no se ha producido.

Para el caso de los gobiernos locales, la Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864, se mantuvo con sus características principales: la estabilidad del ejecutivo local al garantizarle una mayoría en el concejo municipal con el reconocimiento del premio de mayoría a la lista ganadora. La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972,

¹ Para un balance detallado del proceso normativo ver, Congreso de la República; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado: **Informe Anual de Evaluación Período de Sesiones 2015-2016. Para relanzar el proceso de Descentralización. Contribuciones y Desafíos del Congreso**, Congreso de la República del Perú. Lima, 2016.

² Molina Martínez, Raúl: **Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales: Estudio de Casos**, Programa ProDescentralización de USAID, Grupo de Trabajo "Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización y de evaluación de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales" de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima, noviembre 2010.



también reconoce importantes materias de competencia tanto a municipalidades provinciales como distritales. Sin embargo, el régimen competencial local no distingue claramente entre materias de competencia y funciones, a diferencia de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

El diseño normativo reconoció potestad normativa a los gobiernos locales: el Concejo Municipal dicta ordenanzas municipales y acuerdos, y los alcaldes emiten decretos y resoluciones. Las ordenanzas municipales son normas de carácter general, tienen rango de ley y solo se impugnan ante el Tribunal Constitucional. El reconocimiento de autonomía administrativa para las municipalidades significó reconocer su facultad de organizarse internamente, así como de reglamentar los servicios públicos a su cargo.

La autonomía económica o financiera para las municipalidades reconoce la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios; la aprobación de sus presupuestos; y la percepción de transferencias destinadas por el gobierno nacional. Los gobiernos locales tienen una autonomía económica o financiera mayor en comparación con los gobiernos regionales, considerando que tienen una mayor potestad tributaria, no obstante sus limitaciones por la amplia regulación nacional, que es preexistente al actual proceso de descentralización.

La reforma constitucional reconoce regiones y departamentos y dispone que el proceso de regionalización se inicia eligiendo, transitoriamente, gobiernos regionales sobre circunscripciones departamentales, que luego, mediante referéndum, se integrarían dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región. El diseño normativo constitucional estableció que una Ley determinaba las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, para las regiones integradas. Estas competencias y facultades adicionales nunca se concretaron porque se inició la transferencia de las competencias sectoriales antes que se constituyeran las regiones.

Los incentivos se concretaron en la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N° 28274, así como en el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal. La primera regula el proceso de conformación de regiones a través de un referéndum, estableciendo dos etapas consecutivas: una primera en la que se integran dos o más circunscripciones departamentales colindantes para la constitución de una región, cuyo primer referéndum se realizó el año 2005; una segunda donde las provincias y distritos contiguos a otra región, por única vez, podían cambiar de circunscripción cuyo primer referéndum se realizaría en el año 2009 y el siguiente el año 2013. Mediante la Ley N° 29379, se eliminaron los años considerados para las consultas futuras previstas originalmente (2009 y 2013) y el calendario quedó abierto.

Los incentivos para la conformación e integración de regiones fueron poco significativos y el incentivo fiscal (la cesión del cincuenta por ciento de la recaudación de impuestos internos nacionales hacia los gobiernos regionales) no fue suficiente. El incentivo político más importante pudo haber sido la transferencia de las competencias sectoriales sólo a las regiones conformadas. Sin embargo éstas, incluidas salud y educación, ya se habían comenzado a transferir a los gobiernos regionales, constituidos en base a los departamentos, desde el año 2004. Los resultados del referéndum del 30 de octubre del año 2005 para la conformación de regiones fueron negativos y evidenciaron la ruptura del consenso inicial alrededor del diseño normativo e institucional del proceso de descentralización.

El diseño institucional estableció que mientras durara el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podían crear mecanismos de coordinación entre sí, denominados Juntas de Coordinación Interregional para que cumplieran con el objetivo de integración. Sin embargo, las Juntas de Coordinación Interregional más destacadas no lograron desarrollarse de manera significativa; aunque se pueden identificar momentos de mayor dinamismo y coordinación de algunas de ellas. Ante el contexto desfavorable a la integración y conformación de regiones, se promovió un marco legal que impulsara la asociación entre gobiernos regionales, con la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional.

b. Descentralización y modernización de la gestión del Estado

La búsqueda de unir la descentralización con un proceso de modernización de la gestión del Estado se vincula al objetivo primordial de lograr el desarrollo integral del país, garantizando que las competencias transferidas a los gobiernos descentralizados signifiquen una mejora en la calidad de los servicios públicos en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas del país. En este marco se diseñó el proceso de transferencia como el sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales. El proceso de transferencia tenía varias etapas (preparatoria; instalación y organización de los gobiernos regionales y locales; consolidación del proceso de regionalización; transferencia y recepción de competencias sectoriales menos educación y salud; transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud) pero no se establecieron plazos para ninguna. Aunque se estableció que las materias de competencia y las funciones específicas sectoriales se debían transferir a los gobiernos regionales luego que se conformaran las regiones, como ya lo hemos mencionado, las etapas se volvieron paralelas y ya no consecutivas.

A partir del año 2003 se inició la transferencia de los programas sociales de lucha contra la pobreza y de los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional. Sin embargo, para el caso de los fondos y proyectos sociales, así como los programas sociales de lucha contra la pobreza, la transferencia quedó trunca. Con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el 2012, se adscribieron a este ministerio la mayor parte de programas sociales de lucha contra la pobreza que se mantenían en el Poder Ejecutivo nacional.

Para la transferencia de las competencias sectoriales, se crearon comisiones sectoriales de transferencia en el Ejecutivo Nacional a partir del 2004. En este año, se inició la transferencia de las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, educación y salud. La única transferencia que se realizó al inicio del proceso- y plenamente- fue aquella de los activos, los pasivos y el patrimonio de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) a los gobiernos regionales.

La gradualidad del proceso de transferencia quedó afectada con el llamado “shock de la descentralización” impulsado por el gobierno nacional en el 2006. Se transfirieron a los gobiernos regionales 4,446 funciones de un total de 4,810, es decir el 92.8% del total de funciones. El caso singular es el de la Municipalidad Metropolitana de Lima, donde está pendiente la transferencia de 153 funciones de un total de 185, es decir el 82.7% del total.

Entre los años 2013 y 2014, se tomaron algunas decisiones de recentralización estatal en materia competencial. Tales fueron los casos de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y la modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, mediante la Ley N° 29981, con relación a las funciones en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa; así como con la Ley N° 30230, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, que restringió las funciones de los GR en materia ambiental y de ordenamiento territorial.

El Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales buscó lograr una transferencia hacia los gobiernos descentralizados en función de sus capacidades de gestión. El diseño normativo daba un rol fundamental a la capacitación y a la asistencia técnica de los gobiernos descentralizados para potenciar sus capacidades institucionales. Sin embargo, la implementación del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales devino en que el cumplimiento de los requisitos fuera puramente formal y no reflejaba la real capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados que recibían las funciones transferidas. Tampoco se configuró el sistema de información y de seguimiento que debía evaluar las funciones o servicios transferidos; la capacitación y la asistencia técnica a favor de gobiernos regionales y gobiernos locales estuvo ausente o fue deficiente, además que no se cumplió con el criterio de provisión, ni el principio de neutralidad fiscal.



c. Descentralización y participación ciudadana

El diseño normativo también reconoció amplias formas de participación ciudadana, especialmente en la reforma constitucional y en la Ley de Bases de la Descentralización. Los principales mecanismos participativos diseñados fueron los consejos de coordinación y los presupuestos participativos. La reforma constitucional dispuso que el Consejo de Coordinación Regional (CCR) esté integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, y que sea un órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades. Sin embargo, el texto original de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales omitió regular esta instancia, evidenciando el debate sobre la tensión entre las formas representativas y los mecanismos participativos. Se requirió de otra Ley, la Ley N° 27902, para introducir el CCR en la estructura de los gobiernos regionales.

El CCR consta de un 60% de alcaldes provinciales y un 40% de representantes de la sociedad civil, cuya proporción debe mantenerse invariable; los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente por delegados legalmente acreditados de organizaciones que acrediten, también, su personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada; se reúne dos veces al año; sus acuerdos se toman por consenso; sus miembros emiten opinión consultiva sobre el presupuesto participativo anual y el plan de desarrollo regional concertado; y la ausencia de sus acuerdos – que no son vinculantes- no impide al Consejo Regional decidir. Por sus elementos constitutivos, el CCR es una instancia participativa débil.

La Ley Orgánica de Municipalidades también reconoce Consejos de Coordinación Locales, tanto provinciales como distritales, con los mismos elementos constitutivos de los CCR y la misma debilidad estructural. El presupuesto participativo como proceso de programación del presupuesto con la incorporación de la ciudadanía fue constitucionalizado en la reforma descentralista y, sobre esta base, se generaliza como mecanismo con la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056. No obstante, se introdujeran modificaciones a la norma para que los presupuestos se circunscribieran a sus ámbitos territoriales, se articularan entre niveles y se estableciera el porcentaje del presupuesto institucional que les correspondía. Se mantuvo la debilidad esencial de este mecanismo al no considerarse acciones de control efectivas que garantizaran el cumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo.

La Ley de Bases de la Descentralización reconoció ampliamente la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas; sin embargo, las leyes orgánicas de desarrollo fueron restrictivas, salvo el reconocimiento de las audiencias públicas de rendición de cuentas para el nivel regional. Incluso la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales omitió normar sobre el derecho de iniciativa ciudadana y de referéndum que la Ley N° 26300, Ley de Participación y Control Ciudadano le encargaba. La omisión aún no ha sido subsanada; el derecho de iniciativa y de referéndum sólo existe ante el Congreso y ante los Concejos Municipales; no ante los Consejos Regionales.

Sobre los obstáculos que ha enfrentado el cumplimiento de los derechos de participación ciudadana, destaca la carencia de condiciones para el cumplimiento de los objetivos que se plantearon³. La normatividad existente es mínima y demasiado homogénea en un contexto de alta diversidad; por lo tanto, no se cuenta con las garantías e instancias ante las cuales se pueda reclamar el no cumplimiento de estos objetivos⁴. En segundo lugar, no se ha dado un decisivo interés de los sucesivos gobiernos nacionales para impulsar el cumplimiento de estos derechos de participación ciudadana. En tercer lugar, a la escasa voluntad de la mayoría de autoridades regionales y locales para implementar los mecanismos de participación ciudadana, se suma la debilidad creciente de la organizaciones sociales para movilizarse ante la insatisfacción que genera la manera cómo muchas de sus autoridades han asumido las experiencias de participación ciudadana. Finalmente, la falta de complementariedad entre las dimensiones representativas y participativas de una democracia. Los procesos participativos se han dejado a la voluntad de las autoridades y no existe en el país un ente supervisor del cumplimiento de la normatividad participativa.

³ *Ibíd*, p. 54.

⁴ Tampoco hay una vinculación sistémica entre los instrumentos de gestión de los sistemas administrativos tales como planeamiento y presupuesto. Ver: Programa ProDescentralización: **Informe Anual sobre el estado del proceso de Descentralización a enero de 2016**, Programa ProDescentralización de USAID, Lima, 2016, pp. 54.

El balance de la participación ciudadana indica que si bien se dieron algunas experiencias novedosas (por ejemplo, el presupuesto participativo, los consejos de coordinación regional y local, y las audiencias públicas de rendición de cuentas), su impacto no ha sido suficiente ni sostenible.

d. La configuración de una instancia especial de conducción del proceso

El diseño normativo e institucional inicial del actual proceso de descentralización configuró una instancia especial de conducción, el Consejo Nacional de Descentralización (CND), como organismo independiente y descentralizado, intergubernamental, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con funciones muy relevantes para afianzar el proceso. La característica institucional de su configuración, con representantes de cada uno de los niveles de gobierno bajo la conducción de un funcionario con rango de ministro, dotaba al CND de un peso significativo en la administración.

El CND puso énfasis en sus funciones vinculadas al planeamiento y asumió tardíamente otras funciones relacionadas con el proceso de transferencias, el fortalecimiento institucional de los gobiernos descentralizados y la promoción de la integración regional. Tras el fracaso del referéndum para la conformación de regiones (2005) su rol fue criticado por los distintos actores del proceso, incluyendo el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados, aprobándose el 2006 su fusión con la PCM y su sustitución por la Secretaría de Descentralización. Su desactivación se realizó en un contexto que favoreció las relaciones bilaterales entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional, pero se perdió un espacio institucional de confluencia de los tres niveles de gobierno, lo que motivó –entre otras cosas- la creación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) en el 2007 y el reforzamiento de AMPE y REMURPE.

e. Los efectos de la evolución del diseño normativo e institucional del proceso de descentralización

Los elementos esenciales del diseño normativo e institucional evidencian que sí se concretó la configuración de entidades territoriales autónomas en los niveles intermedio y local, especialmente relacionados con la autonomía política y sus principales elementos: la elección directa de autoridades, la consideración de materias de competencia importantes y el reconocimiento de potestad normativa; así como una relativa autonomía administrativa. Se constata, sin embargo, la ausencia de un proceso de descentralización fiscal que desarrollara la autonomía financiera tanto de los gobiernos regionales como de las Municipalidades que no avanzó por estar ligado a la integración y conformación de regiones; tampoco se abordaron otras materias relevantes para generar y fortalecer la autonomía financiera de gobiernos regionales y Municipalidades. Las recomendaciones de las Comisiones Multisectoriales en Materia de Descentralización Fiscal, establecidas en las Leyes Generales del Presupuesto los años 2010 y 2012, no fueron consideradas para transformarse en iniciativas legislativas que reorienten el proceso en materia de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno y sobre el espacio fiscal de los gobiernos sub-nacionales, tanto regionales, como provinciales y distritales.

Las etapas del proceso de descentralización se volvieron paralelas, afectándose la gradualidad del mismo. La transferencia y el sistema de acreditación que debía sustentarla no cumplieron sus objetivos. Los criterios de proporcionalidad y selectividad, el de provisión y el de neutralidad en la transferencia de los recursos fiscales no se cumplieron. El Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales devino en un sistema de evaluación puramente formal; la capacitación y la asistencia técnica a favor de gobiernos regionales y locales fue limitada o inexistente; en general, el sistema de acreditación no aportó en la modernización de la gestión del Estado.

La integración regional no se produjo. El diseño normativo fue modificado en este aspecto, con el efecto de desincentivar este proceso. Luego de cuatro elecciones sucesivas de autoridades regionales, se han consolidado los gobiernos regionales sobre base departamental. Ante un horizonte desfavorable para la conformación e integración de regiones, se ha promovido un mecanismo de asociación regional, la Mancomunidad Regional, buscando replicar la experiencia de las Mancomunidades Municipales.



Los principales mecanismos de participación ciudadana previstos en el diseño normativo del actual proceso de descentralización: los Consejos de Coordinación y el presupuesto participativo, no lograron su objetivo de aminorar significativamente la crisis de representación entre la ciudadanía y el Estado, porque nacieron muy débiles en su configuración institucional y muy subordinados a las formas de democracia representativa.

El organismo conductor diseñado para el actual proceso de descentralización, el Consejo Nacional de Descentralización fue objeto de múltiples críticas desde los tres niveles de gobierno hasta su desactivación como organismo intergubernamental y autónomo, perdiéndose con ello la posibilidad de contar con un espacio institucional de articulación de los tres niveles de gobierno.

2. La descentralización y las dinámicas políticas regionales y locales

Como hemos adelantado, los mecanismos de participación ciudadana adolecieron de una debilidad estructural; en gran medida porque se privilegiaron las formas representativas frente a los componentes participativos y directos de la democracia⁵. Su incorporación supuso un esfuerzo por abrir el Estado a la sociedad civil y ampliar los derechos ciudadanos⁶. En concreto, se buscaba establecer puentes entre el Estado y la sociedad de cara a superar la ya entonces creciente crisis de representatividad política y social. Sin embargo, una primera dificultad fue la falta de consenso político en torno a la relación a lograr entre representación política electoral y participativa, privilegiándose el rol de los órganos de gobierno y de los partidos políticos en desmedro de las formas y mecanismos de participación ciudadana. El eje de los derechos políticos para la elección de autoridades fue priorizado antes que los ejes de participación en la toma de decisiones de las autoridades elegidas y de vigilancia ciudadana y rendición de cuentas.

Los análisis de las dinámicas políticas y electorales en los niveles subnacionales, del 2002 en adelante, han destacado sobre todo la escasa conexión que existe entre la política nacional, regional y local⁷. En opinión de Panfichi y Dolores, en el Perú la política electoral no está estructurada nacionalmente; hay grandes diferencias entre actores, dinámicas y resultados entre el nivel nacional y los niveles regionales y locales. El resultado es un sistema de representación política fragmentado, incongruente, y, sobre todo, con una débil articulación entre la representación nacional (los partidos) y la representación subnacional⁸. Remy sostiene que, como consecuencia de la descentralización, han surgido regímenes políticos regionales que son diferentes y hasta paralelos en relación con el régimen político nacional; y que estos espacios públicos regionales vienen siendo organizados por sus propios líderes y organizaciones políticas⁹.

Estas apreciaciones se evidencian en el repliegue de los partidos nacionales en las elecciones regionales y locales del 2006 en adelante, así como la emergencia de movimientos regionales como los principales actores de la dinámica política subnacional¹⁰. Según diferentes autores, los partidos nacionales pasaron de dominar la escena

5 Cabe destacar que lo observado alrededor de los mecanismos de participación ciudadana es similar a lo encontrado cuando se analizan los avances en cuanto a la reducción de la brechas de género y al desafío de la diversidad cultural en los gobiernos regionales y locales. Se evidencian impactos más bien limitados y muy variables a nivel nacional; y avances sobre todo normativos o formales con serias debilidades estructurales. Ver: Programa ProDescentralización: **Informe Anual sobre el estado del proceso de Descentralización a enero de 2016**, Programa ProDescentralización de USAID, Lima, 2016.

6 Programa ProDescentralización: **Informe Anual sobre el estado del proceso de Descentralización a enero de 2016**, Programa ProDescentralización de USAID, Lima, 2016, pp. 53.

7 Esta falta de conexión no se reduce solo a la dimensión política electoral. En el contexto de auge de la gran minería en el Perú (sobre todo en las zonas andinas), Glave y Damonte afirman que mientras el Estado no ha logrado establecer reglas claras sobre el uso del territorio y protocolos para la mediación de conflictos, las autoridades locales se han visto obligadas a responder a las crecientes expectativas de la población y a implementar políticas de ordenamiento territorial. Ver: Glave, Manuel y Gerardo Damonte (eds): **Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos. Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización**, GRADE. Lima, 2016, pp. 11-12.

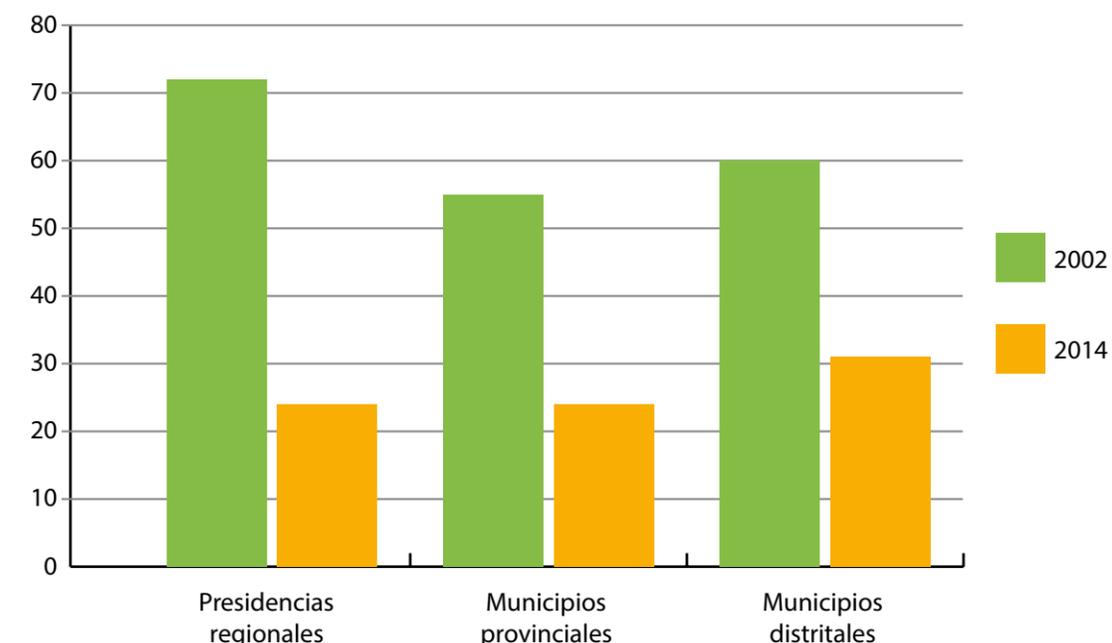
8 Panfichi, Aldo y Juan Dolores: *La representación electoral sub-nacional en el Perú (2002-2014): ¿fragmentación o regionalización de la política?*, en Fernando Mayorga (compilador): **Elecciones y legitimidad democrática en América Latina**, Plural Editores. La Paz, 2016

9 Remy, María Isabel (2010): *Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia*, en **Revista Argumentos, Año 4, N° 3 (julio)**. Disponible en: http://web.revistargu-mentos.org.pe/index.php?fp_cont=946 ISSN 2076-7722

10 Muñoz, Paula y Andrea García: *Balace de las elecciones regionales 2010: Tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos*, en **PerúDebate Año 1, N° 1. El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010**, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2010; (pp. 8-17); ver también, Tanaka, Martín y Yamilé Guibert (2011) *Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010*, en **PerúDebate Año 1, N° 1. El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010**, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2010; (pp. 18-28).

electoral subnacional en el 2002, a ser actores secundarios en el 2006, 2010 y 2014. Su lugar ha sido ampliamente ocupado, en primer lugar, por los movimientos regionales y, en segundo lugar, por organizaciones políticas locales.

Gráfico 1: Porcentaje de triunfos electorales de los partidos políticos nacionales en las elecciones regionales y municipales del 2002 y 2014



Fuente: Seifert, Manuel: *Estabilidad partidaria a nivel subnacional en el Perú*, Manuscrito. 2016.

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID

Si bien es evidente el auge de los partidos regionales y la crisis de los partidos nacionales a nivel subnacional, también es cierto que ambos tipos de organización adolecen de los mismos problemas: pocas raíces en la sociedad y altos grados de volatilidad partidaria y electoral. Los partidos y organizaciones políticas regionales han desplazado a los partidos políticos nacionales como los actores más importantes de la política electoral subnacional; sin embargo, con mucha frecuencia un movimiento regional no llega a participar en dos elecciones territoriales consecutivas. Seifert ha encontrado que en cada proceso electoral subnacional, del 2006 en adelante, alrededor de dos tercios de los partidos que participaron no lo hicieron en la elección anterior¹¹. Desde el 2002, de los 422 partidos regionales que han estado inscritos en el Jurado Nacional de Elecciones, solo nueve de ellos (es decir, el 2.1%) lograron presentar candidatos de manera consecutiva a nivel regional y local entre el 2002 y el 2014.

El problema no se restringe a que las organizaciones políticas que surgen y organizan la dinámica política y electoral en el nivel regional no se mantengan en el tiempo. Zavaleta sostiene que de los noventa en adelante, los partidos políticos nacionales en el Perú se descompusieron al no poder conservar y mucho menos atraer a políticos exitosos a sus organizaciones porque no contaron con recursos para beneficiar a sus candidatos ni con principios ideológicos que fueran apreciados por la sociedad¹². En estas condiciones, tanto a nivel nacional como subnacional, los políticos han tendido a aglutinarse en coaliciones temporales que les permiten afrontar una elección particular para luego separarse. En los ámbitos subnacionales, estas coaliciones de independientes permiten seleccionar y aglutinar a los candidatos más competitivos entre sí, aunque sea de manera momentánea, y brindar información mínima a los electores sobre la viabilidad de los competidores. La relevancia de estas coaliciones de independientes en dichos espacios está vinculada a la ausencia de incentivos para invertir en organizaciones políticas más duraderas, como a la debilidad institucional de los gobiernos regionales¹³.

11 Seifert, Manuel. *Estabilidad partidaria a nivel subnacional en el Perú*, Manuscrito. 2016; pp. 15.

12 Zavaleta, Mauricio: **Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral**, Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 2014; pp. 139-140.

13 *Ibid*, p. 141.

Sin partidos u organizaciones que tengan un mínimo de permanencia y organización, los electores no son capaces de votar de manera retrospectiva (es decir, evaluando los desempeños pasados de los políticos que participan en la competencia electoral), las personas con vocación política afrontan costos muy altos (incluso barreras de entrada) para dedicarse a la política, los políticos se devalúan enormemente luego de una derrota electoral, el sistema político regional se vuelve altamente incierto y cortoplacista, no hay mayor acumulación de experiencia entre quienes se dedican a la política y a la gestión pública, y no se desarrollan mayores vínculos con la sociedad civil.

Con relación a la política en el nivel regional en el Perú, varios autores han llamado la atención sobre las diferencias entre los distintos ámbitos regionales en cuanto a sus dinámicas electorales¹⁴. Si se tienen en cuenta, por ejemplo, los análisis realizados sobre fragmentación, volatilidad y competencia electoral que ha caracterizado a las elecciones regionales y municipales del 2002 en adelante, se observan diferencias muy significativas.

Esta misma evidencia muestra que a lo largo de los años (2002 al 2014) no ha habido aumento alguno con relación al número de organizaciones políticas que han participado en elecciones regionales, provinciales y distritales. Es más, en algunos ámbitos regionales se han desarrollado ciertos niveles de regionalización y enraizamiento del voto. En esta dirección, Tanaka y Guibert sostienen que en varios de estos ámbitos regionales se observa una disminución de la volatilidad y la fragmentación electoral. Y que incluso hay alguna evidencia de un cierto nivel de regionalización del voto; es decir, una distribución importante a nivel provincial del voto por el partido o movimiento regional que resultó ganador a nivel regional. Esta evidencia empírica que destaca la heterogeneidad entre ámbitos regionales y algunos casos de estabilización electoral, cuestionaría algunas lecturas hechas desde Lima sobre la política regional, las mismas que aluden a una caracterizada por ser altamente fragmentada e inestable.

3. Descentralización y opinión pública

Un aspecto que lamentablemente no ha sido considerado de manera sistemática con relación a la reforma iniciada el 2002, son las percepciones y evaluaciones de ciudadanos y ciudadanas sobre esta experiencia a lo largo de estos años, lo que es paradójico si consideramos que entre los principales objetivos de la reforma están el acercar el Estado a los ciudadanos, articular las demandas locales, y mejorar la provisión de los servicios públicos. Solamente entre el 2001 y el 2005 se realizaron varias encuestas de opinión y dinámicas grupales que fueron analizadas por Trivelli¹⁵, Zárate¹⁶ y ProDes¹⁷.

El análisis de Trivelli, destacaba las dificultades para establecer con claridad los perfiles de los ciudadanos que eran más y menos “descentralistas”, los altos niveles de desinformación en la opinión pública sobre este proceso y la diversidad de opiniones que existía sobre el mismo. Sin embargo, concluía que, en general, la opinión mayoritaria sobre la descentralización era que se trataba de algo positivo para el país y que, por lo tanto, desde la opinión pública, existían condiciones favorables para la implementación de la reforma. Señaló además que era fundamental tomar el pulso con frecuencia a la relación entre población y descentralización¹⁸.

Por su lado, Zárate, al analizar los resultados de más de 40 grupos focales en el país en el 2002, encontró una percepción extendida sobre la existencia de un alto grado de centralismo en el país y el convencimiento de que dificultaba el desarrollo, acompañada por una valoración mayoritariamente positiva sobre la descentralización. El centralismo, de

14 Vera, Sofía: “Radiografía a la política en las regiones: tendencias a partir de la evidencia de tres procesos electorales (2002, 2006 y 2010)”, en *Revista Argumentos*, Año 4, N° 5 (noviembre). Disponible en: http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=395 ISSN 2076-7722; Tanaka, Martín y Yamilé Guibert: *Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010*, en *PerúDebate* Año 1, N° 1. **El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010**, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2011; pp. 18-28. Ver también, Aragón, Jorge: *Política Electoral Subnacional en el Perú: fragmentación, competitividad y concentración regional, provincial y distrital entre el 2002 y 2010*, en Ángel María Manrique y Jorge Zegarra (eds.) *Cátedra Arequipa. Segunda Sesión: Partidos Políticos y Movimientos Regionales*, Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano. Arequipa, 2014.

15 Trivelli, Carolina: *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú*, IEP, Lima, 2002.

16 Zárate, Patricia: *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado. Una aproximación cualitativa*. IEP, Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2002.

17 Programa ProDescentralización.: *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización*, Programa PRO Descentralización de USAID. Lima, 2005.

18 Trivelli, C.: *ibíd.*; pp. 35.

acuerdo a los resultados, no es visto solo como una tensión entre Lima y el resto del país, sino como una forma extendida de relación entre cualquier centro de poder (regional, provincial o distrital) y su área de influencia¹⁹.

Sin embargo, llamaba también la atención de que si bien la mayoría de personas veían positivamente al proceso en curso y lo asociaban con la posibilidad de acceder a diferentes beneficios (acceso a mayores recursos y bienes, creación de nuevos espacios para la participación y representación política, etc.), el concepto mismo terminaba siendo bastante difuso y había muchas dudas sobre la capacidad y el compromiso de los partidos y las autoridades políticas para llevar a cabo esta reforma²⁰.

En esta etapa, también se contó con las encuestas de percepción ciudadana sobre la descentralización aplicadas por el Proyecto ProDes de USAID el 2003 y el 2005 en siete departamentos: Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali. Los resultados mostraban a una mayoría de entrevistados que deseaba contar con más información sobre el proceso en curso, una clara tendencia a asociar esta reforma con la transferencia de poder desde el centro a las periferias y mayores niveles de confianza y mejores evaluaciones del desempeño en relación con los gobiernos locales en comparación al gobierno nacional. A partir de los resultados del 2005, se llamó la atención sobre cierto desencanto con lo que venía significando el proceso, principalmente por la ausencia de mejoras tangibles en términos de desarrollo y bienestar para la población²¹.

En síntesis, durante los primeros años de implementación de la reforma existía una actitud bastante favorable de la opinión pública sobre el proceso de descentralización en curso. En gran medida porque se lo asociaba con la posibilidad de lograr un mayor desarrollo y bienestar, y porque esta reforma creaba, incluso, mayores posibilidades de participación ciudadana y representación política. No obstante, existían diferentes maneras de entender los objetivos y las posibilidades de esta reforma. Después del 2005, casi no se encuentran investigaciones dedicadas al estudio de las percepciones y evaluaciones del proceso de descentralización en curso. Una excepción a esta tendencia la constituye una encuesta de opinión pública nacional (urbana y rural) llevada a cabo por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica en el Perú, en noviembre del 2013, que contenía un conjunto de preguntas en materia de descentralización.

Al analizar esta encuesta, se encontraba que todavía existía en la opinión pública una orientación pro-descentralizadora y expectativa en relación con lo que quedaba pendiente para culminar este proceso en el país. Se llamaba también la atención sobre el hecho que estas percepciones no se distribuían de manera uniforme en la sociedad peruana: las personas de zonas rurales y de los niveles socioeconómicos más bajos mostraban una mayor distancia frente al proceso²². Estos resultados eran significativos.

En primer lugar, porque la evidencia disponible ponía en entredicho que se hubiera desarrollado una clara y mayoritaria sensación de desencanto o indiferencia hacia lo hecho o por hacer en términos de la descentralización del Estado. No dejaba de llamar la atención que la población que en principio debía ser la principal beneficiaria de esta reforma (los pobladores de zonas rurales y los más pobres) no fuese quien más la apoyara. Las explicaciones posibles son múltiples y van desde una deficiente estrategia de comunicación de los actores e instituciones involucradas en la implementación de la reforma hasta el hecho de que los principales cambios y beneficios generados por ella se concentraran sobre todo en las zonas urbanas del país.

Hay que señalar que dentro de las encuestas nacionales sobre corrupción impulsadas por Proética desde el 2002, hay algunas preguntas sobre el estado de la corrupción en los gobiernos regionales y municipales²³. Específicamente, desde el 2003 se pregunta por las instituciones más corruptas en nuestro país. Como puede verse en la Tabla N° 1, los gobiernos regionales y las municipalidades no son las instituciones que se perciben como más corruptas en nuestro

19 Zárate, P.: *ibíd.*

20 Zárate, Patricia.: *ibíd.*

21 Programa ProDescentralización de USAID, 2005: *ibíd.*

22 Aragón, Jorge; Chávez, Noelia: *Diez años de Descentralización en el Perú: ¿y usted qué opina de todo esto?*, Cuadernos de Investigación, N° 1, IOP PUCP. Lima, 2013; pp. 14-15.

23 Con relación a estas encuestas nacionales sobre corrupción hay que señalar que en los diferentes años en las que han sido llevadas a cabo, no solo ha habido cambios importantes en el tamaño de la muestra sino también en la forma cómo se hicieron las preguntas y en la manera de registrar las respuestas de los encuestados.



país. Incluso en diferentes años, el gobierno central, en opinión de los entrevistados, es más corrupto que los gobiernos regionales y municipales. Sin embargo, también es evidente que desde el 2012 en adelante, los gobiernos regionales y las municipalidades empiezan a ser percibidas como instituciones tanto o más corruptas que el Gobierno Central.

Tabla 1: ¿Cuáles son las instituciones más corruptas de nuestro país? (porcentaje de menciones) Perú-Urbano, 2003-2015

| | 2003 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 2015 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Poder Judicial | 74 | 70 | 66 | 61 | 38 | 56 | 49 | 47 |
| Congreso de la República | 49 | 60 | 24 | 47 | 46 | 47 | 55 | 44 |
| Gobierno Central | 47 | 61 | 11 | 16 | 20 | 91 | 11 | 6 |
| Las municipalidades | 34 | 34 | 23 | 19 | 15 | 24 | 27 | - |
| Los Gobiernos Regionales | 27 | 31 | 15 | 13 | 16 | 20 | 24 | 24 |

Fuente: Proética
Elaboración: programa ProDescentralización de USAID.

Más recientemente, en una publicación del Instituto Integración²⁴ se hace referencia a una encuesta realizada por la Compañía Peruana de Opinión Pública (CPI) entre mayo y junio del 2014 a 1700 residentes urbanos a nivel nacional (sin considerar Lima Metropolitana); según estos resultados, solo uno de cada cinco peruanos cree que la regionalización²⁵ ha sido positiva para el desarrollo de su departamento (ver Tabla N° 2).

Tabla 2: ¿Considera usted que el proceso de regionalización ha tenido un impacto positivo, negativo o no ha tenido impacto en el desarrollo de su departamento? Perú Urbano (no incluye Lima), 2014

| | Perú urbano | Norte | Centro | Costa sur | Sierra sur | Oriente |
|---------------------------|-------------|-------|--------|-----------|------------|---------|
| Positivo | 21 | 17 | 37 | 18 | 25 | 28 |
| Ningún impacto | 35 | 35 | 30 | 40 | 36 | 28 |
| Negativo | 28 | 33 | 22 | 24 | 32 | 19 |
| No sabe / no opina | 15 | 15 | 11 | 18 | 8 | 26 |
| Total* | 99% | 100% | 100% | 100% | 101% | 101% |

Fuente: Instituto Integración (2015)
Elaboración: programa ProDescentralización de USAID.
* Debido al redondeo, algunos porcentajes no suman 100%.

En esta misma publicación²⁶, se alude a otras encuestas de opinión pública que habrían registrado que hay mucha corrupción en los gobiernos regionales y que la principal razón por la cual se considera que el proceso ha fracasado son los niveles de corrupción en las diferentes regiones del Perú. Una afirmación muy similar puede encontrarse en un artículo publicado en el diario Perú 21, el 15 de enero del 2017. Bajo el título de “la descentralización de la corrupción en el Perú”²⁷ se menciona que solo en el 2016, cuatro ex gobernadores regionales y dos gobernadores regionales en funciones fueron recluidos en diversos establecimientos penitenciarios del país.

Este artículo finaliza sugiriendo que al evaluar el proceso de descentralización, es necesario indagar si el desconcentrar poder también significó democratizar la corrupción. Dada esta situación, se hace evidente la necesidad de contar con

24 Instituto Integración: **Regionalización busca norte**, Lima, 2015.

25 No debe pasar desapercibido que en este estudio de opinión pública se pregunta por la “regionalización” y no por la “descentralización”.

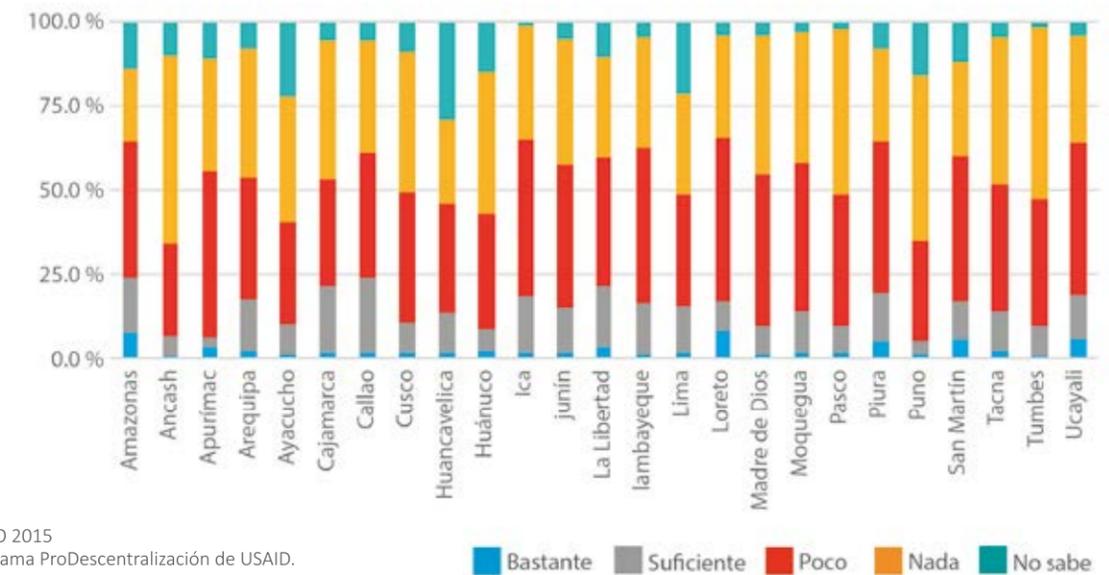
26 Instituto Integración: ibíd...

27 Ver: <http://peru21.pe/politica/descentralizacion-corrupcion-peru-analisis-2267881>

un mayor seguimiento y análisis de la relación entre opinión pública y descentralización en nuestro país. En particular, para saber hasta qué punto es cierto que en la opinión pública peruana se ha instalado una percepción negativa sobre los gobiernos subnacionales (regionales y municipales) y el grado de corrupción que impera en ellos.

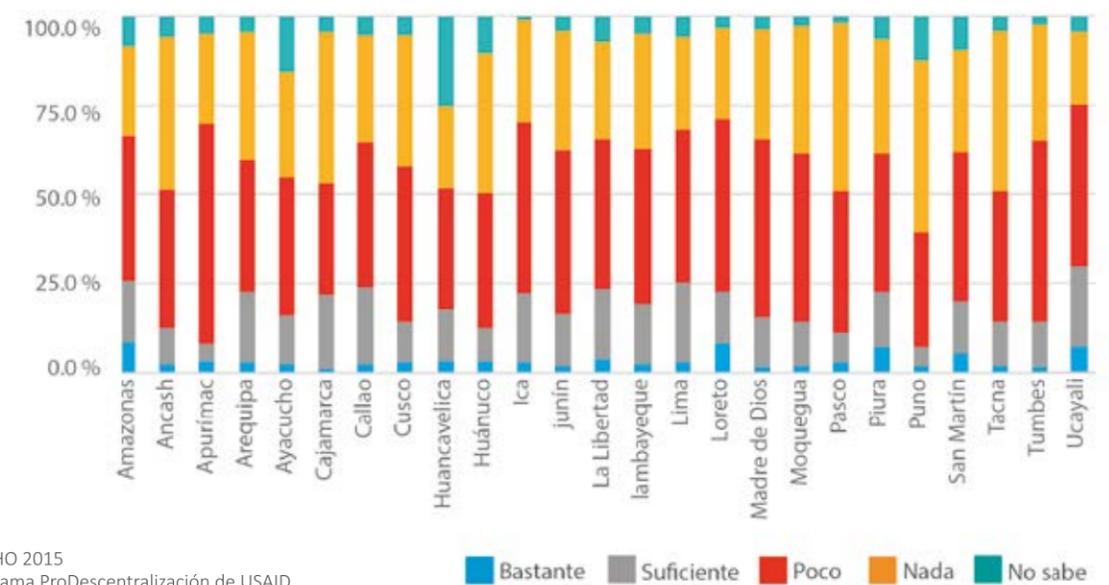
Como no podría ser de otra manera, estos esfuerzos deben incorporar un análisis que dé cuenta de las diferencias regionales porque como se ve a partir de los resultados del módulo de gobernabilidad y democracia de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) para el 2015, dentro de las 25 regiones del país existe gran variabilidad en relación con el grado de confianza que se tiene en el gobierno regional, la municipalidad provincial y la municipalidad distrital, así como marcadas diferencias en la evaluación que los ciudadanos de estas regiones tienen sobre el desempeño del gobierno central, gobierno regional, gobierno provincial y gobierno distrital (ver Gráfico N° 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8).

Gráfico 2: Grado de confianza en el gobierno regional según región Perú, 2015



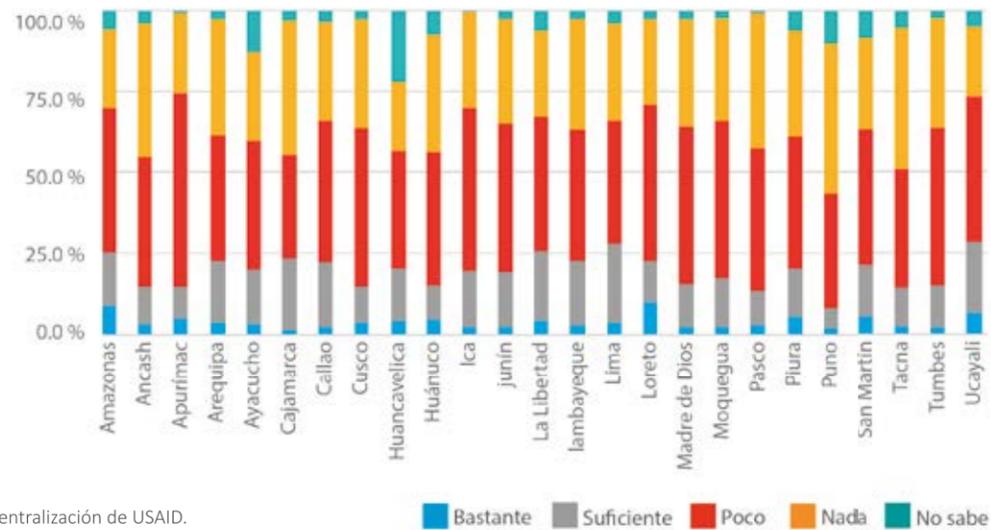
Fuente: INEI, ENAHOG 2015
Elaboración: programa ProDescentralización de USAID.

Gráfico 3: Grado de confianza en la municipalidad provincial según región Perú, 2015



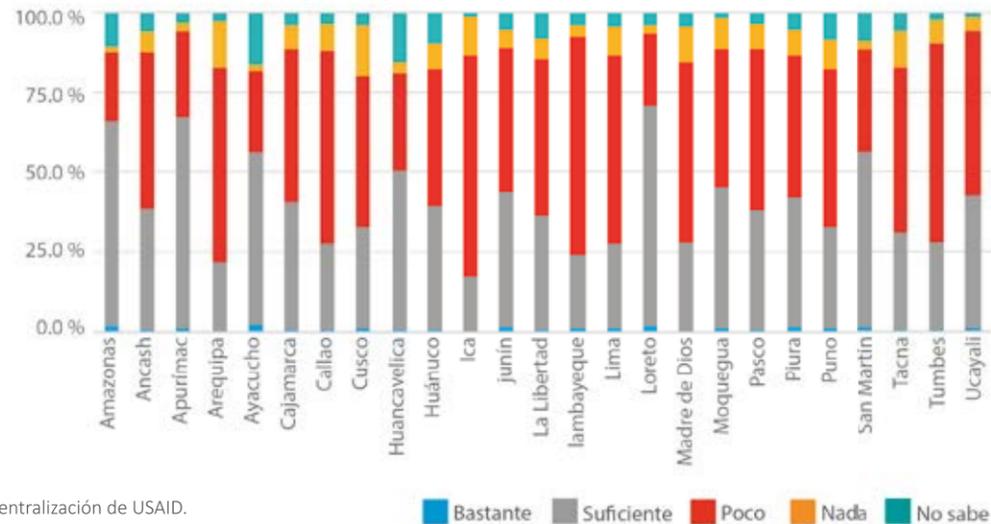
Fuente: INEI, ENAHOG 2015
Elaboración: programa ProDescentralización de USAID.

Gráfico 4: Grado de confianza en la municipalidad distrital según región
Perú, 2015



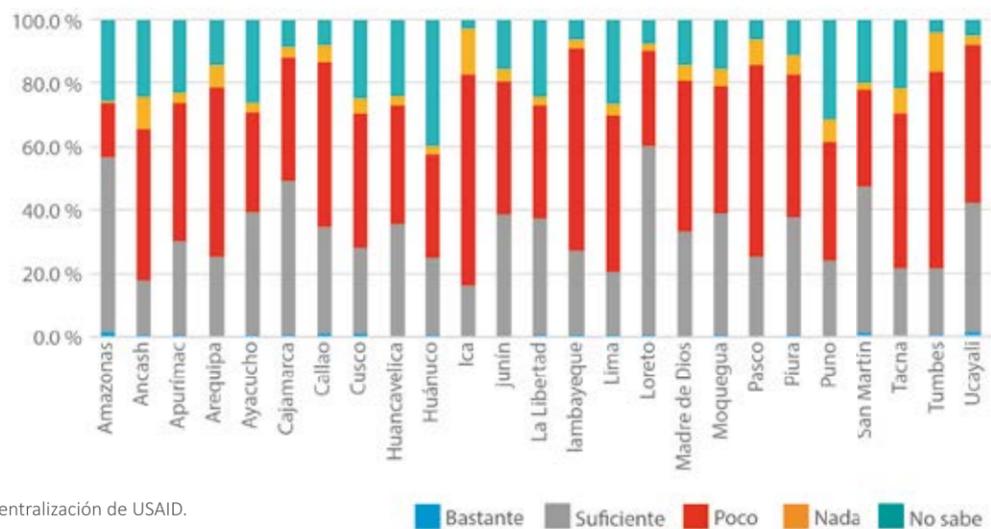
Fuente: INEI, ENAHO 2015
Elaboración: programa ProDescentralización de USAID.

Gráfico 5: Evaluación del gobierno central según región
Perú, 2015



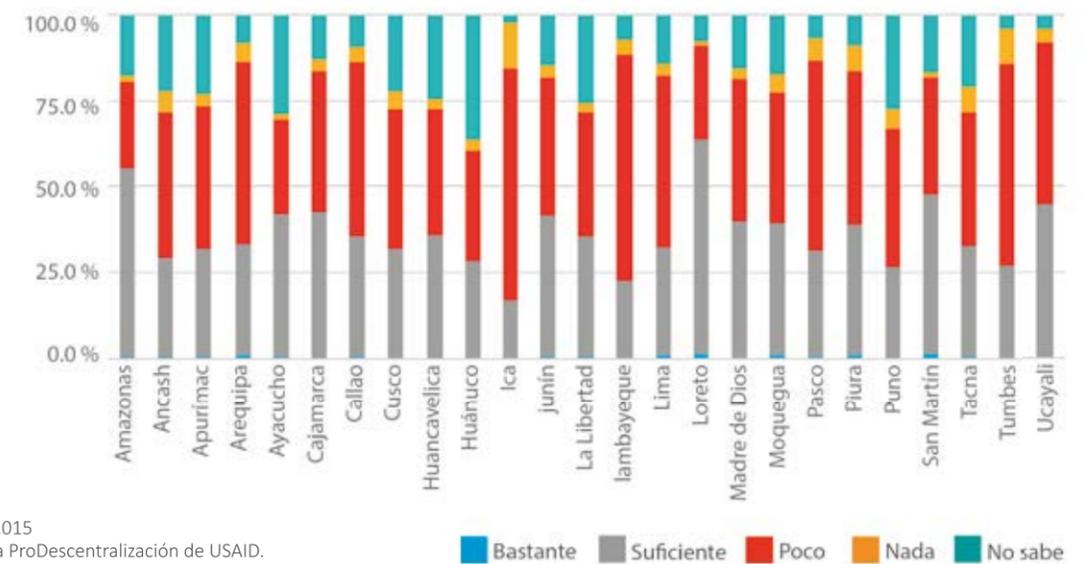
Fuente: INEI, ENAHO 2015
Elaboración: programa ProDescentralización de USAID.

Gráfico 6: Evaluación del gobierno regional según región
Perú, 2015



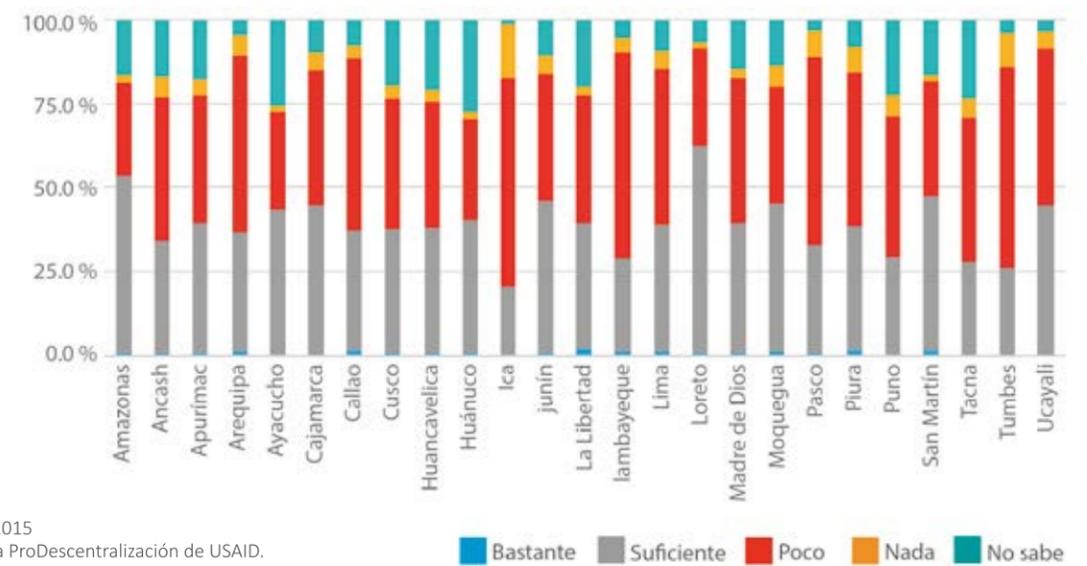
Fuente: INEI, ENAHO 2015
Elaboración: programa ProDescentralización de USAID.

Gráfico 7: Evaluación del gobierno provincial según región
Perú, 2015



Fuente: INEI, ENAHO 2015
Elaboración: programa ProDescentralización de USAID.

Gráfico 8: Evaluación del gobierno distrital según región
Perú, 2015



Fuente: INEI, ENAHO 2015
Elaboración: programa ProDescentralización de USAID.

Como lo evidencian los gráficos anteriores, las diferencias entre las respuestas en cada departamento son significativas. Existen, por ejemplo, departamentos como Amazonas y La Libertad que muestran un nivel de confianza significativo en el Gobierno Regional, la Municipalidad Provincial y Municipalidad Distrital; pero también departamentos como Ancash, Pasco y Puno donde, por el contrario, es evidente el déficit de confianza en estas instituciones. De igual manera, mientras que en Amazonas y Loreto, la evaluación de los diferentes niveles de gobierno (central, regional, municipal y distrital) es más positiva que negativa, otros departamentos como Ica, Lambayeque, Pasco y Puno, muestran un patrón inverso.

4. Las tareas pendientes de la descentralización luego de 15 años

A 15 años de iniciada la reforma, en términos generales es claro que todos estamos insatisfechos con sus resultados. Desde que aquella cumplió una década, distintos actores y sectores de la sociedad peruana han propuesto diversos balances críticos de sus aspectos positivos y negativos. Más allá de los comprensibles matices y diferencias entre ellos, comprensibles por las múltiples perspectivas e intereses en juego, sorprenden las importantes coincidencias que se observan. Hace algunos meses, el Acuerdo Nacional le encargó a un especialista hacer un análisis comparativo

de los mismos²⁸. Detenerse en ellos es una necesidad, máxime en el contexto actual, cuando el país enfrenta simultáneamente los efectos del desastre natural que afecta buena parte de nuestro territorio y las evidencias de la corrupción que nos agobia, evidenciando las debilidades de nuestro Estado en los tres niveles de gobierno, las limitaciones de muchos de los procesos a su cargo y los aspectos más precarios de nuestra institucionalidad.

La tabla siguiente busca resumir los aspectos valorados más positivamente, aquellos cuya valoración es ambivalente porque contempla una combinación de elementos positivos y negativos, así como aquellos otros que son negativamente valorados:

Tabla 3: Principales consensos sobre la descentralización

| Valorados positivamente | Valorados ambivalentemente | Valorados negativamente |
|---|--|---|
| Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: Somos el país con más obligaciones e instrumentos de transparencia y acceso a la información pública, destacando la Consulta Amigable del MEF que permite seguir ingresos y gastos de las entidades públicas en tiempo real. Pero subsisten problemas de acceso y de comprensión ciudadana de la información, mientras la rendición de cuentas se concentra en resaltar las acciones de las administraciones públicas, antes que en mostrar resultados. | Mecanismos de participación ciudadana: La ampliación de los espacios de participación fue uno de los rasgos de la descentralización. Sin embargo, sus limitaciones, muchas de ellas de diseño, han contribuido a su paulatino desgaste porque no incorporan las particularidades de los distintos ámbitos regionales y locales, son aplicados discrecionalmente por las autoridades y tienen muchas dificultades en el acceso. | Representación política: La debilidad del sistema de partidos impide la creación de liderazgos políticos a partir de la descentralización. Las reglas electorales exacerbaban la fragmentación política y afectan la calidad y legitimidad de las autoridades elegidas y la confianza ciudadana. Delimitación de competencias: Existe grave imprecisión en la delimitación de competencias. La LOPE remitió a la actualización de las LOF de los ministerios esa delimitación por nivel de gobierno, pero además de estar pendientes en algunos sectores, el enfoque está centrado en los ministerios y no en reformas de la organización sectorial. |
| Gasto subnacional y presupuesto por resultados: Ha habido un incremento significativo en la capacidad de gasto subnacional, tanto en volúmenes absolutos como en términos relativos a los recursos asignados. El gasto en general se asigna a usos referidos a las necesidades básicas de la población pero persisten desafíos para mejorar la calidad de proyectos, obras y el gasto de operación de los servicios públicos, que es rígido e inercial. La mejora del gasto a través del PpR y sus programas presupuestales es aún una apuesta que debe demostrarse y el control del gasto con su estructura de organización vertical no logra abarcar al conjunto de entidades con suficiente eficacia. Calidad y control del gasto son desafíos pendientes. | Transferencia de funciones: Aunque se ha cumplido en gran medida en el nivel regional, al no costearse los recursos que requiere el ejercicio de las funciones transferidas y no desarrollar y verificar las capacidades de gestión necesarias, ni reformar la organización de los sectores por efecto de la transferencia, ha cambiado muy poco la capacidad agregada de los servicios del Estado a las personas e incluso la efectividad de algunos de ellos puede haberse afectado. El proceso se concentró en el nivel regional y muestra escaso avance en el local, no existiendo claridad sobre el rol de los GL en las principales materias públicas. | Gestión descentralizada, rectoría nacional y sistemas administrativos: Sistemas administrativos nacionales rígidos basados en la desconfianza y el control de procedimientos e insumos. Capacidades débiles de rectoría sectorial que ven muchas veces a los gobiernos subnacionales como instancias desconcentradas. El resultado es pobre gestión descentralizada porque no hay complementación de los 3 niveles de gobierno en el ciclo de producción de bienes y servicios públicos. Demarcación territorial: El proceso es complejo y muy lento. No consigue suprimir circunscripciones que no cumplen con los requisitos legales para su existencia y se viene incrementando la creación de distritos. |

28 Molina Martínez, Raúl: **Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización**, Acuerdo Nacional, Lima, 2016. Los balances considerados en dicho texto son los Informes Anuales del Proceso de Descentralización presentados por la Presidencia del Consejo de Ministros desde el año 2009; los Informes Anuales de Evaluación del Proceso de Descentralización realizados por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República desde el año 2011; los balances de la ANGR realizados desde el año 2011; el estudio del proceso desde una perspectiva de control gubernamental implementado por la Contraloría General de la República (2014); los balances producidos por distintos grupos de la sociedad civil y la cooperación al desarrollo, Grupo Propuesta Ciudadana (2013) y el programa ProDescentralización de USAID (2012, 2013, 2014), así como el balance de 10 años, realizado por el Instituto Gobierno y Desarrollo Humano, Cátedra Arequipa (2013).

| Valorados positivamente | Valorados ambivalentemente | Valorados negativamente |
|---|--|---|
| Reorganización territorial, Juntas de Coordinación Interregional y mancomunidades regionales y municipales: Son reconocidas como instrumentos importantes para promover la cooperación horizontal y por esa vía contribuir a construir un camino para la integración territorial para superar las heterogeneidades de la organización territorial de nuestro Estado. | Incremento de recursos a gobiernos subnacionales por efecto del canon: El importante incremento de recursos disponibles por los niveles descentralizados que se debió principalmente al crecimiento exponencial del canon minero está a la base de las grandes desigualdades horizontales en los recursos disponibles por diferentes gobiernos subnacionales. La dependencia de esos recursos subordinados a factores externos (mercados y precios internacionales) es un riesgo evidente. | Estructura de ingresos subnacionales: relación competencias/recursos: La imprecisión en la designación de competencias impide asociarlas a recursos para su cumplimiento. La rigidez del componente inercial del presupuesto público que financia el gasto duradero de funcionamiento del Estado, dificulta más reasignar recursos de un nivel a otro y modificar su distribución siguiendo la asignación de competencias |
| Articulación subnacional, asociaciones de alcance nacional y articulación territorial: Es reconocido el rol que cumplen ANGR, AMPE y REMURPE para representar los intereses de los gobiernos subnacionales y contribuir a las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, se trata de asociaciones débiles y su relativo activismo nacional no se ve subnacionalmente, incidiendo en la limitada articulación regional-local. Los CCR y CCL no compensan esa debilidad. | Articulación nacional/subnacional: El Consejo de Coordinación Intergubernamental no funcionó nunca cabalmente, mientras las Comisiones Intergubernamentales se activan intermitentemente en algunos sectores. Predominan las relaciones bilaterales en la articulación nacional/subnacional y se producen soluciones sectoriales para resolver lo que es una falta de coordinación y de rectorías claras. | Conducción del proceso: Como lo señaló la propia PCM desde el 2012, la Secretaría de Descentralización requiere mayores prerrogativas y funciones potenciadas |

Fuente: Acuerdo Nacional: *Análisis Comparativo de Balances Sobre el Proceso de Descentralización*, Lima, 2016.

Elaboración: Propia

Como lo señala el mismo texto del Acuerdo Nacional, más allá de estos acuerdos, en la descentralización existen distintos aspectos a los que no se les ha prestado la atención necesaria y sobre los que no existe necesariamente consenso. Reseñamos a continuación algunos de los más importantes. El primero de ellos es el referido a la creación de un nivel intermedio de gobierno que rompe con la anterior organización del Estado, donde el gobierno nacional era responsable de todas las competencias sectoriales y existían más de 1,800 gobiernos locales, prácticamente sin vasos comunicantes, lo que obligaba frecuentemente, cuando el gobierno nacional requería llegar a las poblaciones más alejadas, a la creación de vastas organizaciones desconcentradas que tomaban decisiones y asignaban recursos desde Lima, desplegándose en todo el territorio para llevar sus servicios.

La instalación de un nivel intermedio de gobierno, teóricamente debiera permitirnos una mejor articulación vertical del Estado para adecuar las políticas nacionales a las especificidades de cada departamento y articular las demandas locales como insumo para el diseño de políticas públicas nacionales y regionales. Sistematizar las experiencias en esa dirección y optimizar los diseños institucionales del Estado es un imperativo, en el que las iniciativas de reforma de su organización institucional desarrolladas por distintos gobiernos regionales a lo largo del tiempo, evidencian la búsqueda de formas de organización de acuerdo al rol que deben cumplir en tanto que gobiernos intermedios. Entender y evaluar sus resultados en tanto mejora de las condiciones para la efectividad del Estado es un pendiente importante²⁹.

El segundo tema es el del ordenamiento territorial y el desarrollo económico, que son aspectos claves para los objetivos de desarrollo territorial integral que tanto la Constitución como la LBD le atribuyen al proceso. El ordenamiento territorial, como lo precisa un reciente informe de la OCDE, es prioridad para el desarrollo del país como marco para

29 Al respecto ver, Molina Martínez, Raúl: **Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos**, Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado-USAID Perú/ programa ProDescentralización de USAID., Lima, 2010. Ver también, Molina, Raúl y Cinthya Arguedas: **Sistematización de la experiencia de modernización y reforma del Gobierno Regional de San Martín**, ANGR-Secretaría de Gestión Pública-GIZ. Lima, 2015.



sus políticas de promoción de la inversión privada, la competitividad territorial y las exportaciones³⁰. Los desafíos y las recomendaciones de dicho informe, que son parte del proceso de la incorporación del Perú a dicha Organización, son bastante precisas. La tabla siguiente resume los principales desafíos y constataciones que aparecen en dicho texto y que inciden en la importancia de un enfoque territorial:

Tabla 4: Puntos destacados para las políticas públicas

| |
|---|
| Desafío 1: Mejorar la calidad de las estadísticas nacionales y los sistemas de información. |
| La manera de definir las áreas urbana y rural del Perú reduce la efectividad y la eficiencia de las políticas públicas. |
| La definición de áreas urbanas funcionales será un elemento clave para lograr políticas urbanas más eficaces y mejorar los vínculos urbano-rurales. |
| La adopción de la tipología regional de la OCDE para el Perú, facilitaría la comparabilidad internacional. |
| Desafío 2: Desarrollar políticas regionales para destrabar el crecimiento potencial de sus regiones. |
| Las políticas sectoriales y de innovación están diseñadas fundamentalmente de arriba hacia abajo y, por lo tanto, Perú tiene un camino por recorrer hacia un enfoque basado en el lugar. |
| Perú tiene una arquitectura de planeamiento e institucional que puede proporcionar la base para implementar un enfoque basado en el lugar. |
| No existe suficiente coordinación horizontal y vertical para implementar este enfoque, especialmente en lo que se refiere al marco fiscal. |
| Desafío 3: El marco de la política urbana está establecido pero necesita una dirección política más fuerte con mecanismos claros para su implementación. |
| Para diversificar la economía y aumentar la productividad, Lima y las ciudades secundarias necesitan estar mejor conectadas y ser más inclusivas. |
| El liderazgo del gobierno central es necesario para entregar políticas urbanas efectivas. |
| Las políticas urbanas necesitan estar mejor integradas con los marcos fiscales. |
| Se requieren mecanismos más efectivos para una mejor coordinación y alineamiento de las políticas urbanas en el nivel subnacional. |
| Desafío 4: Vincular los programas para abordar la pobreza con iniciativas para promover el desarrollo económico bajo un marco de política rural común ayudaría a las áreas rurales a maximizar sus activos y a abordar los cambios en el desarrollo. |
| La Nueva Política Rural de la OCDE puede servir como marco para habilitar a las áreas rurales peruanas para maximizar sus activos y abordar los cambios del desarrollo. |

La actual aproximación a la política rural es largamente sectorial y está focalizada en el alivio de la pobreza.

Hay una desconexión entre los programas de alivio de la pobreza y las políticas de promoción del desarrollo económico rural.

Para lograr esa conexión se necesita implementar acuerdos de gobernanza para la política rural.

Desafío 5: Se requieren reformas que fortalezcan los gobiernos subnacionales y alienten un enfoque basado en las alianzas de las políticas de desarrollo regional.

Hacer que la descentralización funcione es fundamental para mejorar los resultados sociales, económicos y ambientales a nivel regional.

Los roles y responsabilidades no están claros y los gobiernos subnacionales carecen de las habilidades y capacidades para llevarlos a cabo efectivamente.

La coordinación y no la fragmentación es el problema que enfrenta la administración pública en Perú.

Los gobiernos subnacionales, particularmente a nivel regional, no tienen el espacio fiscal para adoptar y adaptar efectivamente las políticas y los recursos a las circunstancias regionales y locales.

El sistema de ingresos fuertemente basado en los recursos naturales está contribuyendo a un problema de fragmentación de la inversión a nivel subnacional.

Fuente: OECD Territorial Reviews: Perú 2016, OECD Publishing, París, 2016
Elaboración: programa ProDescentralización de USAID.

Cada uno de los desafíos resaltados en el Estudio Territorial responde al análisis realizado por OECD en las misiones organizadas a lo largo del 2016. Sobre la base de esta agenda es necesario establecer una nueva caracterización de lo urbano y lo rural; cambiar el sentido de las políticas sectoriales y de innovación y el reforzamiento de la coordinación horizontal y vertical en lo que se refiere al marco fiscal. Asimismo, se propone desarrollar una política urbana activa, implementar acuerdos de gobernanza para la política rural y aclarar los roles y responsabilidades entre niveles de gobierno, entre otros.

El tercer tema está referido a la estructura de los ingresos subnacionales que muestra algunas características que explican sus limitaciones. De un lado está el insuficiente esfuerzo fiscal de los gobiernos locales de las principales ciudades, a pesar de los progresos en la recaudación específica que se observan en los últimos años en muchos casos, mediante la constitución de servicios especializados de administración tributaria. Del otro, están las dificultades para racionalizar la estructura de transferencias intergubernamentales de recursos, que más allá del canon, se basa en el caso de las regiones en recursos ordinarios de recaudación nacional, mientras que en los gobiernos locales lo hace en el FONCOMUN.

En este contexto, el MEF ha buscado compensar los desbalances horizontales entre gobiernos subnacionales incrementando las transferencias financieras sectoriales y las transferencias condicionadas ya sea en sus funciones de uso, concursables en el acceso (como FONIPREL) o entregadas como incentivo al desempeño (como el FED). Estas opciones que se explican por la falta de precisión en la asignación de competencias y por la rigidez del gasto agregado en personal y otros gastos corrientes, no modifican la predictibilidad ni la equidad estructurales del sistema de transferencias presupuestales ni el grado de autonomía fiscal resultante de los gobiernos subnacionales. Por esta vía llegamos al terreno más difícil de la descentralización fiscal, que como es bien sabido, es una de las materias aún pendientes en la reforma y en la que deberemos avanzar gradualmente.

Los otros dos temas están referidos al desarrollo de capacidades y al necesario monitoreo y evaluación permanente

³⁰ OECD: **OECD Territorial Reviews: Perú 2016**, OECD Publishing, París, 2016. Se puede consultar también en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en>.



del proceso. Desde el inicio de la reforma, desde el Poder Ejecutivo, la cooperación internacional y más recientemente desde la oferta formativa de las universidades, se ha hecho un esfuerzo importante por transferir capacidades a las personas e instituciones sin lograr el éxito suficiente para modificar de modo duradero las capacidades de los gobiernos descentralizados. Independientemente de la eficacia de las estrategias empleadas, a pesar de la creación de SERVIR (2008) y el apoyo de su cuerpo de gerentes públicos, así como del inicio del tránsito hacia el nuevo régimen de servicio civil en un número creciente de entidades, es claro que el desarrollo de capacidades es aún un tema pendiente.

Lo es también el del monitoreo y evaluación del proceso, no obstante los esfuerzos realizados en esa dirección. El Observatorio del Proceso de Descentralización del Congreso de la República, los pasos dados por la SD de la PCM para evaluar el ejercicio de las funciones transferidas, tanto como el Barómetro de la Gestión Pública de la Contraloría, constituyen herramientas indudablemente valiosas que debiéramos articular cooperando en esa dirección.

CAPÍTULO II:

SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN PRINCIPALES ACTIVIDADES DE ENERO A JULIO 2016



SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN: PRINCIPALES ACTIVIDADES ENERO - JULIO 2016

La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM) es el órgano de línea que depende jerárquicamente de la Secretaría General, encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización, coordinar y articular la Política General de Gobierno con los gobiernos regionales y locales, brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades en gestión a los gobiernos regionales y locales, así como conducir la inversión descentralizada que permita el desarrollo e integración regional.

La SD-PCM actúa como órgano de enlace entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales y opera a través de tres unidades orgánicas de la SD-PCM: (i) Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias; (ii) Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental; (iii) Oficina de Gestión de Inversiones.

1. Principales actividades generales del primer semestre 2016

Dentro de las acciones desarrolladas por la SD-PCM durante el primer semestre del 2016, se encuentran aquellas referidas al impulso de la descentralización administrativa, expresadas en la gestión descentralizada de los servicios públicos, evaluando las competencias y funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales e identificando acciones de mejora continua desde los sectores. La Secretaría continuó con su apoyo al fortalecimiento de la integración territorial a través de las mancomunidades regionales y municipales, teniendo en perspectiva formas de integración regional. En cumplimiento de su rol conductor del proceso, adicionalmente desarrolló y difundió el nuevo enfoque de capacidades institucionales para la gestión descentralizada y el fortalecimiento de la SD-PCM.

En ese marco general, se resaltan las siguientes actividades:

- Fortalecimiento de su rol conductor y su rectoría en materia de descentralización, coadyuvando a la armonizando de las propuestas normativas atendidas en el marco de las facultades legislativas asignadas al Poder Ejecutivo con las normas que regulan el proceso de descentralización, mediante la revisión de 232 proyectos normativos a nivel del Consejo de Coordinación Viceministerial.
- Fortalecimiento de la gestión descentralizada de los servicios públicos mediante la elaboración de un marco metodológico común y la implementación de acciones para la conformación y funcionamiento de las Comisiones Intergubernamentales, habiéndose aprobado la Directiva N° 001-2016-PCM/SD "Directiva para el Desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos orientado a Resultados", mediante Resolución Ministerial N° 014-2016-PCM.
- Contribución a las bases para la integración económica y territorial a partir de las Mancomunidades Regionales y locales, aportando al desarrollo de la gestión descentralizada mediante el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenido de las Mancomunidades Municipales, aprobado por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 013-2016-PCM/SD.

2. Transferencia, monitoreo y evaluación de competencias

El año 2014, en el marco de la ejecución del "Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales, con enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 335-2012-PCM, se evaluaron en dos etapas las funciones transferidas

a los gobiernos regionales, asociadas a cinco servicios públicos (i) educación primaria (niños y niñas de 6 a 11 años); (ii) fomento y desarrollo de la pequeña y microempresa; (iii) promoción del empleo e igualdad de oportunidades; (iv) atención primaria de la salud (salud materno neonatal); (v) desarrollo integral de la familia.

El año 2015, en el mismo marco se evaluó una sola etapa, las funciones transferidas a los 25 gobiernos regionales, asociadas a otros 3 servicios públicos: (i) educación secundaria (jóvenes de 12 a 17 años); (ii) calidad, acceso y eficiencia de los servicios de salud a nivel hospitalario- hospitales regionales; (iii) promoción y desarrollo de la pesca artesanal y de la acuicultura, habiéndose realizado, en total, seis (06) talleres con la participación de autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales y la sociedad civil, esta última en su calidad de usuarios de los servicios públicos evaluados.

En ese proceso, la SD aprobó los Lineamientos Generales para la Determinación e Implementación de Acciones de Mejora Continua de los Servicios Públicos, mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 009-2015-PCM. En base a tales antecedentes, la Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias, durante el primer semestre del 2016 realizó las siguientes actividades centrales:

- Se concluyó con la conformación de equipos de trabajo sectoriales, para la determinación e implementación de acciones de mejora continua de los servicios públicos evaluados en los años 2013 y 2014, de acuerdo a la Ruta Metodológica establecida en los Lineamientos Generales antes citados, con la asistencia técnica de la Secretaría de Descentralización.
- Se concluyó con el diseño del Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos, iniciándose la etapa de implementación, a fin de disponer de información, en tiempo real, del proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales y del desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos, entre otros aspectos relacionados con la descentralización administrativa.
- Se elaboró un instrumento metodológico común para el desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos, que se viene implementando para continuar con la descentralización administrativa, aprobándose, como ha sido señalado, la Directiva N° 001-2016-PCM/SD "Directiva para el Desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos orientado a Resultados", mediante Resolución Ministerial N° 014-2016-PCM.

A julio del 2016 se tiene un avance del 93.0% de funciones transferidas a los gobiernos regionales (4,474 funciones de un total de 4,810), las mismas que se encuentran comprendidas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de gobiernos regionales. El proceso de transferencia se viene desarrollando en el marco del Decreto Supremo N° 103-2011-PCM, que estableció las medidas para continuar las transferencias de funciones pendientes, fondos, programas, proyectos, empresas, activos y otros organismos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.

Tabla 5: Detalle de las funciones pendientes de transferencia, al 24 de agosto de 2016 (336, que representa el 7.0% del total):

| SECTORES | MATERIAS | N° DE FUNCIONES | GOBIERNOS REGIONALES |
|-----------|--------------------------------------|-----------------|--|
| MINAGRI | Agraria | 02 | Lima Metropolitana (e, q). |
| PCM-MINAM | Ambiental y Ordenamiento Territorial | 50 | Arequipa (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j), Callao (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j), Huánuco (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j), Lima Provincias (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j), y Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j). |



| MINCETUR | Comercio | 5 | Lima Metropolitana (a, b, c, d, e) |
|------------------|---|-----------------|---|
| | Turismo | 18 | Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p, q, r) |
| | Artesanía | 12 | Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l) |
| SECTORES | MATERIAS | N° DE FUNCIONES | GOBIERNOS REGIONALES |
| MINEDU | Educación | 21 | Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p, q, r, s, t, u) |
| MINEM | Energía, Minas e Hidrocarburos | 8 | Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h) |
| PRODUCE | Pesquera | 60 | 25 gobiernos regionales y Lima Metropolitana (g, j), Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, h, i) |
| | Industria | 7 | Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g) |
| | MYPE (Art° 48) | 8 | Lima Provincias (c, g, n, o), y Lima Metropolitana (c, g, n, o) |
| MINSA | Salud | 16 | Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p) |
| MTC | Transportes | 8 | Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h) |
| | Telecomunicaciones | 5 | Lima Metropolitana (a, b, c, d, e) |
| | Defensa Civil, (función e) | 26 | 25 gobiernos regionales y Lima Metropolitana |
| VIVIENDA | Vivienda y Saneamiento | 12 | 4 gobiernos regionales: Amazonas, Arequipa, Lambayeque, Lima (g), y Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h) |
| MINAGRI-VIVIENDA | Agraria (función n) | 01 | 01 gobierno regional: Lambayeque |
| VIVIENDA-SBN | Administración y Adjudicación de Terrenos de propiedad del Estado | 60 | 19 gobiernos regionales: Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno y Ucayali; y Lima Metropolitana (a, b, c) |
| MINTRA | Trabajo y Promoción del Empleo | 14 | Lima Metropolitana (a, b, d, e, f, h, i, j, k, l, m, p, q, r) |
| PCM-CGBVP | Defensa Civil – Bomberos | 4 | Arequipa (d), Huánuco (d), Lima Provincias (d) y Lima Metropolitana (d) |
| TOTAL | | 337 | |

En el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el marco de lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la transferencia de competencias, funciones, recursos, así como de proyectos de inversión, se realiza a través de una Comisión Bipartita de Transferencia, integrada por cuatro representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros y cuatro de la Municipalidad Metropolitana de Lima. En el período del

presente Informe se reconformó la representación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, designándose tres nuevos miembros, dos mediante Resolución de Alcaldía N° 078, de fecha 29 de febrero de 2016, y uno a través de la Resolución de Alcaldía N° 176, de fecha 08 de junio del 2016.

A julio del 2016, la transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima mostraba un avance de 17.3%, habiendo culminado la efectivización del proceso de 32 funciones de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, de un total de 185, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 6: Transferencia de funciones a la MML

| SECTORES | MATERIAS | N° DE FUNCIONES | ART. LOGR | FUNCIONES |
|--|---|-----------------|-----------|--|
| MIMP (EX-MIMDES) | Población | 6 | 50° | a, b, c, d, e, f |
| | Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades | 8 | 60° | a, b, c, d, e, f, g, h |
| PCM-INDECI | Defensa Civil | 3 | 61° | a, b, c |
| MINAGRI-VIVIENDA | Agraria (función n) (*) | 1 | 51° | n |
| MINAGRI | Agraria | 14 | 51° | a, b, c, d, f, g, h, i, j, k, l, m, o, p |
| Total de Funciones Transferidas | | 32 | | |
| Transferencias de Funciones Pendientes | | 153 | | |

(*) Saneamiento Físico- Legal de la Propiedad Agraria.

En relación a las transferencias pendientes a la MML, en el marco de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 103-2011-PCM, en el periodo del presente Informe se registraron los siguientes avances:

- Se revisaron los Informes de Concordancia que declararon apta a la Municipalidad Metropolitana de Lima para la transferencia de las funciones de los artículos 53 y 55 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en materia ambiental y en materia de comercio, previstos en la etapa de Certificación, al haber cambiado la situación inicial de cumplimiento de requisitos específicos mínimos por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, solicitándose a los sectores la reevaluación correspondiente.
- Se solicitó a los sectores de Producción, Educación, Salud, Transportes y Comunicaciones, Ambiente, Trabajo y Promoción del Empleo, Comercio Exterior y Turismo y Vivienda, Construcción y Saneamiento, informen sobre el avance de las actividades programadas en los Planes de Acción aprobados por la Comisión Bipartita de Transferencia, entre el 2007 y 2014, realizándose reuniones conjuntas con los sectores, Municipalidad Metropolitana de Lima, Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría de Descentralización, dando por resultado acuerdos para la reconformación de los grupos de trabajo, a fin de continuar con la identificación y cuantificación de recursos asociados a la transferencia de funciones.



3. Desarrollo de capacidades regionales, municipales y articulación intergubernamental

Dentro de las acciones que ha desarrollado la SD-PCM con el apoyo de la Oficina en el primer semestre del 2016, se encuentran aquellas referidas al impulso del nuevo enfoque de la descentralización administrativa, expresado en la gestión descentralizada de los servicios públicos, mediante el apoyo en el proceso de evaluación de las competencias y funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales, el desarrollo de capacidades en talleres y el desarrollo y difusión del nuevo enfoque de capacidades institucionales para la gestión descentralizada. En esta dirección, las principales actividades llevadas adelante fueron las siguientes:

- La revisión de 232 proyectos normativos a nivel del Consejo de Coordinación Viceministerial, buscando fortalecer el rol conductor y la rectoría en materia de descentralización de la SD-PCM, buscando la armonización de las propuestas normativas atendidas con aquellas que regulan el proceso de descentralización.
- Se identificó un nuevo enfoque de capacidades institucionales conforme al Documento de Trabajo aprobado por Resolución Ministerial N° 006-2016-PCM, generándose las condiciones para avanzar en el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos descentralizados.
- Se contribuyó con el monitoreo, supervisión y evaluación de las competencias y funciones sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales mediante la evaluación de ocho servicios públicos.
- Para fortalecer el nivel de la participación ciudadana y la articulación con las autoridades regionales y locales, se realizaron talleres y reuniones de trabajo en nueve Consejos de Coordinación Regional y diecisiete Consejos de Coordinación Local Provincial identificando el grado de funcionamiento de estos espacios de concertación y coordinación regional y local y sensibilizando a sus miembros respecto a la necesidad de una articulación permanente.
- Se continuó con el impulso a la asistencia técnica y científica de la Universidad Peruana a las municipalidades de menores recursos y de frontera del país para asegurar un mejor desempeño de la gestión descentralizada. Al término del semestre y como resultado de un proceso que se inició el 2013, se han suscrito convenios con 22 universidades públicas y 9 universidades privadas; en total 32 convenios marco y 65 convenios específicos.
- Se continuó con el fortalecimiento del Aula Virtual de la Secretaría de Descentralización, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 030-2014-PCM/SD del 18 de junio de 2014 siguiendo con la implementación de su Plan de Fortalecimiento.
- Se asistió a especialistas de los sectores Agricultura y Riego y Trabajo y Promoción del Empleo para el uso del sistema de Video Conferencia PCM, como herramienta de apoyo en la realización de acciones de capacitación en temas en los que estos sectores ejercen rectoría en beneficio de funcionarios de los 25 gobiernos regionales, llevándose a cabo 117 acciones.
- Se aprobó el Documento de Trabajo: Lineamientos para una Política Nacional para el Fortalecimiento de la Descentralización, a través de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 047-2015-PCM/SD del 10 de diciembre de 2015; formulada sobre la propuesta de Plan Nacional de Descentralización al 2016. Durante el período del informe el Documento de Trabajo se difundió en múltiples reuniones con representantes del Poder Ejecutivo, la ANGR, REMURPE y MUNIRED.
- Se planteó un nuevo enfoque de desarrollo de capacidades institucionales, cuyo marco conceptual se encuentra en el Documento de Trabajo: “Capacidades Institucionales: un nuevo enfoque hacia el Fortalecimiento Institucional para la Gestión Descentralizada”, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 006-2016-PCM del 18 de enero de 2016. En ese marco, se desarrolló una versión didáctica del mismo gracias al apoyo del Programa ProDescentralización de USAID y del Proyecto Fortalecimiento de Gobiernos Regionales

para el Desarrollo Social y Económico en el Norte del Perú de la Agencia de Cooperación Canadiense, con quienes se han desarrollado los primeros talleres de difusión de su contenido con participación de 40 funcionarios del nivel nacional de gobierno y 251 funcionarios de gobiernos descentralizados (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Ucayali y Loreto).

- Se elaboró el “Instructivo de Diagnóstico de Capacidades Institucionales para los Gobiernos Regionales y Locales”, en coordinación con el Programa ProDescentralización de USAID, a fin de apoyar la implementación del nuevo enfoque de capacidades institucionales, encargándose de su difusión y el seguimiento a su aplicación.
- Se concluyó una propuesta de Plan Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la Gestión Descentralizada 2016-2021, así como el Proyecto de Decreto Supremo para su aprobación.
- Se formuló una propuesta normativa para efectivizar el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental como instancia de articulación entre los tres niveles de gobierno, conducida por el Poder Ejecutivo, a partir de la propuesta elevada por la Comisión Sectorial conformada por Resolución Ministerial N° 082-2013-PCM, presidida por la SD-PCM, a la que se incorporaron las disposiciones pertinentes a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 30482 publicada el 6 de Julio de 2016 en el Diario Oficial El Peruano, determinando que los gobiernos regionales tienen como órgano representativo a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) u otras asociaciones de gobiernos regionales que se constituyan conforme a las normas establecidas en el Código Civil.
- Se conformó una Red Interinstitucional para el Fortalecimiento de Capacidades para la Gestión Descentralizada integrada por el conjunto de entidades integrantes de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los gobiernos regionales y locales, las entidades rectoras de sistemas administrativos o funcionales, la ANGR, AMPE, REMURPE y MUNIRED, con la finalidad de promover acciones para el desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales de manera articulada y consensuada entre los miembros de la Red.
- Se aprobó el Plan de Monitoreo para los Consejos de Coordinación Regional y Local mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 026-2016-PCM/SD. También, mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2016-PCM/SD se establecieron los lineamientos orientadores para la aprobación de normas para el funcionamiento de los Consejos de Coordinación y Comités de Vigilancia por los gobiernos regionales y locales.
- Se continuó participando en las sesiones del Consejo Directivo del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, en mérito a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 215-2014-PCM.
- Se identificó una metodología de trabajo para el fortalecimiento e institucionalización de la participación ciudadana en el proceso de descentralización, presentándose como Buena Práctica en el Concurso de Buenas Prácticas organizado por el Proyecto CADESAN de la Cooperación Alemana.
- Se diseñaron tres cursos virtuales para fortalecer capacidades en los gobiernos regionales y locales: “Gestión de Mancomunidades Municipales”, “Modernización y Descentralización” e “Inversión Descentralizada en el marco del SNIP”.
- Se diseñaron los Lineamientos para la planificación, organización y desarrollo periódico de la Feria de Oportunidades para la Inclusión Social, los que fueron aprobados por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 023-2016-PCM/SD.

Como ha sido señalado, de conformidad a lo establecido en el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, se introdujo el enfoque de gestión descentralizada con el propósito de continuar con el proceso de descentralización administrativa. Los ministerios que participan en el proceso de descentralización conformaron comisiones intergubernamentales con la participación de los gobiernos regionales y locales, como espacios de diálogo y concertación para la mejor prestación de los servicios públicos, a fin de que cada nivel de gobierno asuma las funciones y roles que les corresponde de acuerdo a Ley, sin duplicidad ni superposición entre ellos.



Al 24 de agosto de 2016 se tienen constituidas catorce (14) Comisiones, de un total de dieciocho (18), que comprenden a las comisiones de los sectores Interior y Defensa, de reciente incorporación al proceso de descentralización, por la adscripción del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) y el INDECI a dichos sectores, respectivamente, conforme se detalla a continuación:

Tabla 7: Comisiones intergubernamentales primer semestre 2016

| Nº | SECTOR | RECONOCIMIENTO POR LA SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN | COMPETENCIAS Y FUNCIONES TRANSFERIDAS / PENDIENTES | FECHA DE INSTALACION |
|----|--------------------------------------|--|--|----------------------|
| 1 | Trabajo y Promoción del Empleo | RSD N° 051-2009-PCM/SD del 26/10/09 | 48° (solo las funciones en materia de Trabajo y Promoción del Empleo) | 28/10/2009 |
| 2 | Energía y Minas | RSD N° 062-2009-PCM/SD del 18/11/09 | 59° | 26/11/2010 |
| 3 | Vivienda, Construcción y Saneamiento | RSD N° 063-2009-PCM/SD del 19/11/09 | 58°, 62° | 30/11/2010 |
| 4 | Producción | RSD N° 064-2009-PCM/SD del 21/11/09 | 52°, 54°, 48° (solo las funciones en materia de MYPE) | 06/05/2010 |
| 5 | Comercio Exterior y Turismo | RSD N° 102-2009-PCM/SD del 07/12/09 | 55°, 63°, 64° | 02/07/2010 |
| 6 | Transportes y Comunicaciones | RSD N° 103-2009-PCM/SD del 07/12/09 | 56° | 26/04/2012 |
| 7 | | RSD N° 104-2009-PCM/SD del 07/12/09 | 57° | 17/12/2009 |
| 8 | Presidencia del Consejo de Ministros | RSD N° 001-2010-CM/SD del 08/01/10 | 53° (solo las funciones en materia de Ordenamiento Territorial), 61° | 15/11/2010 |
| 9 | Educación | RSD N° 002-2010-PCM/SD del 08/01/10 | 47° (solo las funciones en materia de Educación, Deporte y Recreación) | 18/07/2012 |
| 10 | Mujer y Poblaciones Vulnerables | RSD N° 004-2010-PCM/SD del 13/01/10 | 50°, 60° | 27/05/2010 |
| 11 | Salud | RM N° 871-2009/MINSA del 28/12/09 RSD N° 006-2010-PCM/SD del 18/01/10 | 49° | 11/02/2010 |
| 12 | Agricultura y Riego | RSD N° 008-2010-PCM/SD del 02/02/10 RSD N° 219-2010-PCM/SD del 23/04/10 | 51° | 27/08/2010 |
| 13 | Ambiente | RSD N° 257-2011-PCM/SD del 13/04/11 | 53° (solo las funciones en materia Ambiental) | 18/07/2011 |
| 14 | Desarrollo e Inclusión Social | RSD N° 001-2015-PCM/SD del 15/01/15 | 60° | 18/12/2014 |
| 15 | Cultura | Aún no conformada | 47° (solo las funciones en materia de Cultura) | Pendiente |
| 16 | Economía y Finanzas | Aún no conformada | Empresas de Distribución Eléctrica | Pendiente |
| 17 | Interior | Aún no conformada | 61° (solo la función "d", a cargo del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú - CGBVP) | Pendiente |
| 18 | Defensa | Aún no conformada | 61° (solo las funciones "a", "b" y "c", a cargo del INDECI) | Pendiente |

FUENTE: Secretaría de Descentralización, PCM

Para que dichas Comisiones dispongan de un instrumento metodológico común para desarrollar el nuevo enfoque, como también hemos reseñado, se aprobó la Directiva para el Desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos orientada a Resultados, mediante la Resolución Ministerial N° 014-2016-PCM, la cual ha sido socializada con los sectores del gobierno nacional y con los gobiernos regionales y locales, a través de talleres que contaron con el apoyo de la Cooperación Internacional, como es el caso del Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional- USAID y el Proyecto "Fortalecimiento de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Social y Económico en el Norte del Perú" de la Cooperación Canadiense.

4. Gestión presupuestal, inversiones y descentralización fiscal

En los últimos 10 años, los gobiernos subnacionales han mantenido una participación importante en la estructura del presupuesto público. El gasto tanto de los gobiernos regionales como de los gobiernos locales se ha incrementado año a año, constituyendo en el 2016 más del doble y del triple del gasto efectuado en el año 2007, respectivamente. En relación a la estructura porcentual, los gobiernos subnacionales han representado entre el 31 y 41% de gasto del gobierno en los últimos 10 años, con picos en los años 2012 y 2013, donde la participación del gobierno nacional disminuyó en más de 5 puntos porcentuales, para recuperarse en los siguientes años.

Tabla 8: Estructura del gasto del gobierno general

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------------------|----------------------------------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Nivel | En millones de Soles | | | | | | | | | |
| Nacional | 39,593.6 | 45,502.1 | 48,977.2 | 54,218.3 | 59,507.1 | 60,081.8 | 68,169.0 | 79,795.6 | 89,338.7 | 87,507.5 |
| Regional | 11,564.6 | 12,827.2 | 14,695.6 | 16,200.2 | 17,259.9 | 20,720.7 | 22,833.3 | 24,190.1 | 24,753.1 | 26,355.9 |
| Local | 6,839.6 | 13,149.3 | 15,827.8 | 17,780.5 | 16,863.9 | 22,271.8 | 24,691.7 | 24,893.8 | 21,263.2 | 23,200.3 |
| TOTAL | 57,997.8 | 71,478.6 | 79,500.6 | 88,199.0 | 93,630.9 | 103,074.3 | 115,694.0 | 128,879.5 | 135,355.0 | 137,063.7 |
| Porcentaje del PBI (%) | 18.14% | 20.49% | 22.55% | 23.07% | 23.00% | 23.90% | 25.35% | 27.58% | 28.03% | 27.32% |
| | Estructura porcentual (%) | | | | | | | | | |
| Nacional | 68.27% | 63.66% | 61.61% | 61.47% | 63.56% | 58.29% | 58.92% | 61.91% | 66.00% | 63.84% |
| Regional | 19.94% | 17.95% | 18.48% | 18.37% | 18.43% | 20.10% | 19.74% | 18.77% | 18.29% | 19.23% |
| Local | 11.79% | 18.40% | 19.91% | 20.16% | 18.01% | 21.61% | 21.34% | 19.32% | 15.71% | 16.93% |
| | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% |

Fuente: Transparencia económica – Consulta de Ejecución del Gasto
Elaboración: Secretaría de Descentralización - PCM

Durante el primer semestre del 2016, los gobiernos regionales han ejecutado más de 11 mil millones de soles de un total de 17, 967 millones de soles certificados en dicho periodo, y provenientes de los diversos rubros disponibles; en su mayoría de recursos ordinarios pero también de una parte importante de sus recursos directamente recaudados, y de las operaciones oficiales de crédito en un monto menor. Por su parte, los gobiernos locales han ejecutado más de 9 mil millones de soles en el primer semestre del 2016 de 14,732 millones certificados, de los cuales el 51% provienen de sus recursos determinados y FONCOMUN, y un 30% de sus RDR e Impuestos Municipales, sus recursos ordinarios tan solo representan 8% de su ejecución, tal y como muestra la Tabla N° 9.



Tabla 9: Financiamiento de los gobiernos regionales y gobiernos locales por rubros al 2do trimestre 2016 en millones de soles

| RUBRO / NIVEL DE GOBIERNO | Gobiernos Regionales | | Gobiernos Locales | | Total Gob. Subnacional | |
|---|----------------------|---------------|-------------------|--------------|------------------------|---------------|
| | Certificado | Devengado | Certificado | Devengado | Certificado | Devengado |
| Recursos Ordinarios | 14,631 | 9,368 | 1,360 | 727 | 15,992 | 10,095 |
| Rec. por operaciones Oficiales de Crédito | 921 | 472 | 1,063 | 644 | 1,984 | 1,116 |
| Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones | 1,376 | 724 | 3,922 | 2,443 | 5,298 | 3,166 |
| Rec. Directamente Recaudados | 377 | 252 | 2,080 | 1,451 | 2,458 | 1,703 |
| FONCOMUN | - | - | 3,734 | 2,369 | 3,734 | 2,369 |
| Impuestos Municipales | - | - | 1,898 | 1,387 | 1,898 | 1,387 |
| Donaciones y Transferencias | 662 | 419 | 674 | 456 | 1,335 | 875 |
| TOTAL | 17,967 | 11,234 | 14,732 | 9,477 | 32,699 | 20,711 |

Fuente: Transparencia económica – Consulta de Ejecución del Gasto
Elaboración: Secretaría de Descentralización- PCM

La Tabla siguiente muestra las transferencias de las entidades nacionales a las instancias subnacionales: gobiernos regionales, gobiernos locales y Mancomunidades durante el primer semestre del año 2016, las cuales hacen un total aproximado de 7,888 millones de soles, de las cuales el 86% están dirigidas a gobiernos locales y el 14% a gobiernos regionales.

Tabla 10: Transferencia de entidades nacionales a gobiernos regionales y locales enero a junio 2016 en soles

| Mes Año 2016 | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | Mancomunidades | Total Gob. Subnacional |
|--------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|------------------------|
| Enero | 225,236,654.72 | 792,652,150.81 | 67,059.60 | 1,017,955,865 |
| Febrero | 111,162,173.24 | 253,630,128.23 | 0.00 | 364,792,301 |
| Marzo | 175,008,946.32 | 2,548,471,757.13 | 3,417,284.64 | 2,726,897,988 |
| Abril | 155,204,580.20 | 875,750,247.87 | 77,724.96 | 1,031,032,553 |
| Mayo | 356,553,131.25 | 1,361,046,759.69 | 0.00 | 1,717,599,891 |
| Junio | 120,201,375.07 | 909,176,404.92 | 146,274.02 | 1,029,524,054 |
| TOTAL | 1,143,366,860.80 | 6,740,727,448.65 | 3,708,343.22 | 7,887,802,653 |

Fuente: Transparencia económica – Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS
Elaboración: Secretaría de Descentralización- PCM

De los recursos que son transferidos a los gobiernos regionales y locales, los recursos determinados constituyen uno de los rubros más importantes para el financiamiento de estas entidades. De enero a junio de 2016, han sido transferidos más de 5,600 millones de soles de canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y otros recursos determinados, tanto a gobiernos regionales, gobiernos locales provinciales y distritales, y universidades públicas. El 84% de estos recursos están dirigidos a gobiernos locales, el 13% a gobiernos regionales y solo el 3% a universidades públicas a nivel nacional.

Tabla 11: Distribución de recursos determinados enero a junio 2016 en soles

| 2016 | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales Provinciales y Distritales | Universidades Públicas |
|--------------|----------------------|--|------------------------|
| ENERO | 79,064,391.47 | 739,368,986.01 | 15,769,467.21 |
| FEBRERO | 57,409,703.54 | 648,490,056.34 | 9,967,375.78 |
| MARZO | 58,516,736.50 | 457,327,240.09 | 10,266,828.23 |
| ABRIL | 79,316,663.85 | 632,512,518.04 | 16,830,164.37 |
| MAYO | 93,100,751.17 | 615,223,184.18 | 21,753,048.07 |
| JUNIO | 356,027,232.82 | 1,663,045,187.38 | 85,015,871.97 |
| 1ER SEMESTRE | 723,435,479.35 | 4,755,967,172.04 | 159,602,755.63 |

Fuente: Distribución de Recursos Determinados, Secretaría de Descentralización – PCM
Elaboración: Secretaría de Descentralización- PCM

• FONIPREL

En materia del *Cofinanciamiento de proyectos de inversión pública y/o estudios de pre inversión mediante los recursos del FONIPREL* se continuó con el trabajo de revisión de las nuevas propuestas; en las últimas cinco convocatorias se aprobó el cofinanciamiento de 824 propuestas por un monto total de S/. 1,649'624,968.54.

Los concursos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), convocados cada año por el Consejo Directivo con Bases de Concurso específicas, orientan la presentación de propuestas a través de una lista de temas elegibles (“prioridades”), definidos originalmente por la ley de creación de FONIPREL pero ampliados posteriormente. Estos temas son precisados, en los documentos de convocatoria, a través de una Tipología que define tipo de proyectos de cada uno de los temas elegibles (prioridades), sus componentes, monto mínimo de inversión y criterios de formulación / evaluación y mantenimiento, documentación que acredite la disponibilidad del terreno para las inversiones, etc.

Al margen de las características de la zona donde se aplicará la propuesta y de sus necesidades, las entidades públicas que solicitan los recursos del fondo tienen libertad para seleccionar alguna de las prioridades FONIPREL:



Tabla 12: Prioridades y componentes de proyectos FONIPREL

| Prioridad | Base legal de incorporación | Tipología | Componentes |
|----------------------------------|--|---|---|
| 1. Servicios de salud básica | Por Ley 29125 (Origen de FONIPREL) publicada 31 de octubre de 2007 | <ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento de los servicios de la micro red de salud. Mejoramiento de la capacidad resolutoria del centro o puesto de salud. Mejoramiento del sistema de referencia y contra referencia en la micro red. | <ul style="list-style-type: none"> Infraestructura. Equipamiento. Capacitación. Ambulancia. |
| 2. Infraestructura agrícola | | Construcción, mejoramiento y/o ampliación de sistemas de riego. | <ul style="list-style-type: none"> Infraestructura mayor. Tecnificación del riego. Organización y gestión. |
| 3. Servicios de saneamiento | | <ul style="list-style-type: none"> Creación, ampliación, mejoramiento y recuperación del servicio de agua potable y saneamiento. Creación, ampliación, mejoramiento, recuperación del servicio de limpieza pública. | <ul style="list-style-type: none"> Infraestructura. Capacitación. |
| 4. Servicios de educación básica | | Creación, mejoramiento, ampliación o recuperación, del servicio educativo. | <ul style="list-style-type: none"> Infraestructura, equipos y mobiliario, capacitación en gestión, diseño y adecuación de estructura curricular, adecuada provisión de material didáctico. |
| 5. Infraestructura vial | | Mejoramiento y rehabilitación (recuperación) de caminos vecinales (GL) y departamentales (GR). | <ul style="list-style-type: none"> Infraestructura. |
| 6. Electrificación rural | | <ul style="list-style-type: none"> Electrificación rural mediante extensión de redes. Electrificación rural mediante Instalación de Sistemas Fotovoltaicos Domiciliarios. Construcción o mejoramiento de mini centrales hidroeléctricas. | <ul style="list-style-type: none"> Línea Primaria. Red Primaria y subestaciones. Red Secundaria y acometidas domiciliarias. Infraestructura- Colocación del Módulo; capacitación. Obras civiles; Equipamiento electromecánico; Equipos auxiliares. |
| 7. Desnutrición infantil | | <ul style="list-style-type: none"> Instalación del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal del Cuidado Integral de la Madre y el Niño. Mejoramiento del acceso de mujeres en edad fértil, gestantes, puérperas, niños y niñas menores de 5 años a servicios de salud preventivos de calidad. Implementación de sistemas de agua potable y saneamiento para poblaciones urbanas y rurales. | <ul style="list-style-type: none"> Infraestructura. Equipamiento. Capacitación de agentes comunales (educación en salud y vigilancia), equipo facilitador comunitario, Capacitación RH, capacitación de JAAS. |
| 8. Telecomunicación rural | | Telecomunicación en zonas rurales. | <ul style="list-style-type: none"> Telefonía pública. Acceso a Internet. Telefonía de abonados. Capacitación en uso de tecnologías de telecomunicación. |

| | | | |
|--|--|--|--|
| 9. Desarrollo de capacidades para la gestión integral de cuencas | Séptima Disposición Final de la Ley 29291, de Equilibrio Financiero del Presupuesto Público 2009 | Desarrollo de capacidades para la gestión integral de la cuenca o microcuenca. | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo y fortalecimiento de capacidades. Desarrollo de información para la gestión de la cuenca. Infraestructura de información. Infraestructura de protección. |
| 10. Prevención y mitigación de desastres | Numeral 16.4° del artículo 16° de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público 2013 | Protección ante peligros. | <ul style="list-style-type: none"> Tratamiento de la ribera del cauce de los ríos, lagunas y quebradas. Desarrollo de infraestructura de protección, disipación y/o drenaje. Desarrollo de capacidades institucionales para el control de las zonas críticas. Sensibilización y capacitación de la población beneficiaria. |
| 11. Apoyo al desarrollo productivo | | Mejoramiento de los servicios de apoyo a la cadena productiva. | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo tecnológico (desarrollo productivo). Acceso a mercados. Desarrollo organizacional. |
| 12. Seguridad ciudadana | Artículo 1° del Decreto Supremo N° 211-2013-EF (publicado el 28 de agosto de 2013) | Servicios de seguridad ciudadana/ creación, ampliación y/o mejoramiento. | <ul style="list-style-type: none"> Infraestructura y mobiliario; equipamiento; unidades móviles para la vigilancia; materiales y accesorios de seguridad; entrenamiento y capacitación; capacidades de gestión institucional. |
| | | Servicios policiales en y desde las comisarías / ampliación y/o mejoramiento. | <ul style="list-style-type: none"> Infraestructura; equipamiento y mobiliario; sistemas de información, comunicación, y coordinación; fortalecimiento de capacidades del personal policial. |

El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL ha asignado más de 2 225 millones de soles para 1 360 proyectos de inversión en cinco convocatorias ordinarias desde el 2011 al 2014, y durante el 2016 ha asignado S/.427, 166.909.39 a gobiernos regionales y locales.

Tabla 13: Transferencias FONIPREL 2008 a marzo 2017

| Año | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | EPS | Mancomunidades | Total General |
|--------------|-------------------|-----------------------|-------------------------|---------------------|----------------|-------------------------|
| 2008 | | 19,235,464.00 | 124,641,764.00 | | | 143,876,628.00 |
| 2009 | | 87,595,457.15 | 397,512,200.69 | | | 485,107,657.84 |
| 2010 | | 58,569,318.00 | 381,808,276.00 | | | 440,377,594.00 |
| 2011 | | 14,085,863.00 | 198,808,226.20 | | | 212,607,089.20 |
| 2012 | | 13,839,700.00 | 520,334,611.44 | 888,342.00 | | 535,062,653.64 |
| 2013 | | 812,210.00 | 192,466,379.68 | 645,00.00 | | 193,923,589.68 |
| 2014 | | 22,840,597.68 | 904,632,615.09 | | | 927,473,212.77 |
| 2015 | | 38,576,670.05 | 493,446,831.80 | | | 532,023,501.85 |
| 2016 | | 4,601,371.00 | 422,565,538.39 | | | 427,166,909.39 |
| 2017 | | 14,208,643.00 | 341,595,736.55 | | | 355,804,379.55 |
| TOTAL | | 274,365,294.08 | 3,977,524,579.04 | 1,533,342.00 | | 4,253,423,215.92 |

Fuente: Transparencia Económica-Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS



Tabla 14: Transferencias FONIPREL a gobiernos regionales y locales 2016

| Mes | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | EPS | Mancomunidades | Total General |
|-----------|-------------------|----------------------|-------------------|-----|----------------|----------------|
| Febrero | | 605,538.00 | 11,446,201.00 | | | 12,051,739.00 |
| Marzo | | 3,995,833.00 | 372,821,816.00 | | | 376,817,649.00 |
| Diciembre | | | 38,297,521.39 | | | 38,297,521.39 |
| Total | | 4,601,371.00 | 422,565,538.39 | | | 427,166,909.39 |

Fuente: Transparencia Económica-Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS

• Mancomunidades Municipales y Regionales

En lo que hace a la *Inscripción de Mancomunidades Municipales y acciones de desarrollo y fortalecimiento*, la Oficina siguió con sus tareas de registro e inscripción. A julio del 2016 se encontraban inscritas 189 Mancomunidades en el registro respectivo. Para ayudar al desarrollo de estas entidades se avanzó en la implementación del Sistema de Información de Mancomunidades, que permitirá generar reportes de la información referente a las Mancomunidades Regionales y Municipales, además de mantener la actualización permanente de los procedimientos administrativos realizados a partir de la solicitud de los administrados (Mancomunidades Regionales, Municipales y gobiernos regionales y locales).

Los últimos dos años, hasta julio 2016, se coordinaron y realizaron seis talleres descentralizados, atendiendo la demanda permanente que se tiene respecto al fortalecimiento de las Mancomunidades Municipales y la participación de éstas en las convocatorias de los fondos que se encuentran a cargo del gobierno regional para cofinanciar la ejecución de proyectos de inversión pública. En la suma de todos los talleres se ha capacitado cerca de 1000 participantes, entre gobernadores regionales, alcaldes, funcionarios y equipos técnicos de los gobiernos regionales y locales y de las Mancomunidades Regionales y Municipales.

Finalmente, mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 013-2016-PCM/SD, se aprobó el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenido de las Mancomunidades Municipales.

Para la *Promoción y Fortalecimiento de las Mancomunidades Regionales* como estrategia para la integración económica – territorial durante los dos últimos años se prestó asistencia técnica y se mantuvieron reuniones técnicas de trabajo entre los sectores y las Mancomunidades regionales, tanto las conformadas, como aquellas que se encuentran en proceso de conformación. A julio 2016 se tenía registradas a las Mancomunidades Regionales Pacífico Centro Amazónico, Q'apaq Ñan Nor Amazónico y la Mancomunidad Regional de Los Andes, esta última entidad inscrita en el SIAF; se encontraban en proceso de conformación las Mancomunidades Regionales del Norte y la macroregión Sur.

• Descentralización fiscal

En lo que hace a *Descentralización fiscal*, mediante la Resolución Ministerial N° 037-2016-PCM se aprobó el Plan de Acción actualizado de las Propuestas Viabilizadas en el "Informe Técnico Final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas", emitido por la Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema N° 115-2012-PCM". Dicha Resolución encarga a la Secretaría de Descentralización la implementación del Plan de Acción actualizado.

Para cumplir con el mandato, se conformó un Equipo de Trabajo de la Secretaría de Descentralización, para dar cumplimiento al Artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 037-2016-PCM. El mismo se reunió con el MEF para elaborar el Plan de trabajo a seguir en la implementación del Plan, solicitando a los sectores y entidades,

reportes sobre los avances realizados según sus responsabilidades en el tema de Descentralización Fiscal. (Oficio Múltiple N° 038-2016-PCM/SD y Memorandum Múltiple N° 008-2016-PCM/SD).

Finalmente, hay que señalar que la Secretaría de Descentralización, en calidad de órgano de Coordinación Técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM ante el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, ha informado semestralmente a la Secretaría Técnica de esa entidad, la formulación y ejecución de planes, programas y estrategias que tengan como ámbito de aplicación los espacios de frontera.

a. Transferencias económicas: hacia el objetivo de la predictibilidad

La descentralización fiscal es un aspecto central para la consolidación de la descentralización. El gobierno nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, debe tener como objetivo lograr que las transferencias se den bajo los principios de eficiencia, transparencia y predictibilidad. No obstante, la situación desde los inicios del proceso de descentralización ha mostrado una realidad que muestra que es urgente mejorar los mecanismos de transferencia para garantizar una mejor ejecución presupuestal de los gobiernos regionales. Como se observa en el cuadro comparativo de transferencias desde el 2004 hasta la actualidad, la baja predictibilidad anual de la transferencia de recursos, ha sido un efecto negativo recurrente.

Tabla 15: Comparativo de transferencias 2004 – 2017

| Año | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | EPS | Mancomunidades | Total General |
|--------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------|----------------|--------------------------|
| 2004 | | 360,700,000.00 | 2,489,047,547.00 | | | 2,849,747,547.91 |
| 2005 | | 426,808,041.81 | 2,479,899,083.00 | | | 2,906,479,407.13 |
| 2006 | | | 2,829,270,080.00 | | | 2,830,239,291.25 |
| 2007 | | | 3,403,184,433.22 | | | 3,402,245,467.57 |
| 2008 | | 19,235,464.00 | 4,088,379,987.69 | | | 4,107,598,387.00 |
| 2009 | | 87,595,457.15 | 3,817,943,206.78 | | | 3,905,538,663.93 |
| 2010 | | 58,569,318.00 | 5,376,159,694.33 | | | 5,434,729,012.33 |
| 2011 | | 14,085,863.00 | 5,649,592,014.14 | | | 5,664,984,004.81 |
| 2012 | 200,000,000.00 | 225,650,638.74 | 5,904,792,986.90 | 888,342.00 | | 6,331,331,967.64 |
| 2013 | 479,422,914.10 | 77,202,673.13 | 6,269,609,063.83 | 645,000.00 | | 6,826,899,651.06 |
| 2014 | 1,601,191,185.52 | 144,879,878.81 | 7,925,705,488.00 | | | 9,671,777,182.81 |
| 2015 | 2,425,795,137.96 | 567,331,007.61 | 7,872,623,725.27 | | | 10,865,749,870.84 |
| 2016 | 4,790,315,437.60 | 1,662,781,871.75 | 8,686,851,518.97 | | | 15,115,116,633.32 |
| 2017 | 1,574,930,236.40 | 181,008,433.00 | 1,875,566,828.67 | | | 3,631,495,498.07 |
| TOTAL | 11,071,675,541.58 | 3,825,848,647.00 | 68,668,615,660.45 | 1,533,342.00 | | 83,543,932,586.36 |

Variables:

- Endeudamiento – Bonos
- Endeudamiento – Desembolsos
- FONCODES
- FONCOMUN – Fondo de Compensación Municipal
- FONCOR



- f. Fondo Mi Riego
- g. Fondo para PIP en materia de agua
- h. Foniprel
- i. FED
- j. Participaciones: Plan de incentivos
- k. Participaciones: Programa de Gobernanza Municipal
- l. Programa de Vaso de Leche
- m. Proyecto Transporte Rurales Pro vías
- n. Transferencias de Entidades del gobierno nacional a gobiernos locales
- o. Transferencias de Entidades del gobierno nacional a gobiernos regionales

b. Análisis comparativo de transferencias 2011-2016: la baja predictibilidad de los recursos

Los gobiernos regionales tienen una estructura altamente dependiente de los recursos ordinarios transferidos por el gobierno nacional; además están sujetos a la discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas, resultándoles difícil predecir sus ingresos futuros, limitando el planeamiento, la formulación y la implementación de políticas públicas regionales. Evidencia de ello son las transferencias extemporáneas para su ejecución durante el año de gestión correspondiente como se observa en los siguientes cuadros.

Tabla 16: Transferencias mensuales 2011

| Mes | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | EPS | Mancomunidades | Total General |
|------------|-------------------|----------------------|-------------------|-----|----------------|------------------|
| Enero | -66,292,260.00 | | 525,338,328.93 | | | 459,046,068.93 |
| Febrero | | | 507,426,601.39 | | | 507,426,601.39 |
| Marzo | 621,234,042.00 | 22,840,597.68 | 1,057,130,199.72 | | | 1,701,204,839.40 |
| Abril | | 196,656.28 | 405,025,574.07 | | | 405,222,230.35 |
| Mayo | -40,529,959.00 | 2,051,733.05 | 552,806,059.27 | | | 514,327,833.32 |
| Junio | -59,290,805.00 | 682,181.40 | 534,061,751.53 | | | 475,453,127.93 |
| Julio | -5,211,928.00 | 1,791,131.40 | 497,767,608.51 | | | 494,346,811.91 |
| Agosto | -15,602,922.00 | 24,215,262.00 | 510,696,290.17 | | | 519,308,811.17 |
| Septiembre | -14,602,922.00 | 1,634,795.00 | 404,691,133.68 | | | 391,723,006.68 |
| Octubre | | 6,968,230.00 | 704,193,659.34 | | | 711,161,889.34 |
| Noviembre | 292,192,365.40 | 22,933,778.00 | 485,984,534.41 | | | 801,110,667.81 |
| Diciembre | 702,032,733.12 | 61,565,514.00 | 601,712,146.46 | | | 1,365,310,393.58 |
| Total | 1,413,928,525.52 | 144,879,878.81 | 6,786,833,877.48 | | | 8,345,642,281.81 |

Fuente: Transparencia Económica-Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS

En el año 2011, las mayores transferencias a los gobiernos regionales se dieron durante los meses de agosto y diciembre; en este último se dio el monto más alto de transferencias de dicho año. En el caso de los gobiernos locales se transfirió montos similares durante todo el año a excepción del mes de marzo.

Tabla 17: Transferencias mensuales 2012

| Mes | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | EPS | Mancomunidades | Total General |
|------------|-------------------|----------------------|-------------------|------------|----------------|------------------|
| Enero | | | 359,353,680.23 | | | 359,353,680.23 |
| Febrero | | | 446,665,499.40 | | | 446,665,499.40 |
| Marzo | | 418,464.00 | 329,601,286.91 | | | 330,019,750.91 |
| Abril | | 2,156,452.38 | 348,937,066.40 | | | 351,093,518.78 |
| Mayo | | 7,383,376.45 | 350,279,940.60 | | | 357,663,317.05 |
| Junio | | 14,462,499.78 | 687,128,130.29 | | | 701,590,630.07 |
| Julio | | 9,513,165.77 | 419,089,684.11 | | | 428,602,849.88 |
| Agosto | | 1,468,971.35 | 437,585,823.29 | | | 439,054,794.64 |
| Septiembre | | 15,568,100.62 | 405,706,493.40 | | | 421,274,594.02 |
| Octubre | | 18,658,633.17 | 496,972,942.37 | | | 515,631,757.54 |
| Noviembre | | 34,949,556.96 | 422,009,236.86 | | | 456,958,793.82 |
| Diciembre | | 121,071,418.26 | 419,463,203.04 | 888,342.00 | | 541,422,963.30 |
| Total | | 225,650,638.74 | 5,122,792,986.90 | 888,342.00 | | 5,349,331,967.64 |

Fuente: Transparencia Económica-Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS

El año 2012, los gobiernos regionales, los primeros dos meses no recibieron transferencia directa del gobierno nacional; sin embargo, la transferencia mayor se realizó en diciembre, alcanzando S/121' 071,418.26. En el caso de los gobiernos locales, al igual que en el año previo, se mantuvo una tendencia de transferencias mensuales con montos promedios.

Tabla 18: Transferencias mensuales 2013

| Mes | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | EPS | Mancomunidades | Total General |
|------------|-------------------|----------------------|-------------------|------------|----------------|------------------|
| Enero | | 1,045,636.69 | 399,196,185.14 | | | 400,241,821.83 |
| Febrero | | | 31,207,970.00 | | | 31,207,970.00 |
| Marzo | | | 767,806,470.46 | | | 767,806,470.46 |
| Abril | | 1,943,769.51 | 367,946,146.06 | 645,000.00 | | 364,534,915.57 |
| Mayo | | 3,669,556.40 | 395,378,066.73 | | | 399,047,623.13 |
| Junio | 97,267,611.00 | 3,156,810.15 | 433,393,599.94 | | | 533,818,021.09 |
| Julio | 67,797,903.00 | 4,450,300.36 | 461,874,717.41 | | | 534,122,920.77 |
| Agosto | 181,209,992.00 | 9,146,933.61 | 413,677,612.70 | | | 604,034,538.31 |
| Septiembre | 18,506,282.00 | 2,514,167.29 | 430,136,292.09 | | | 451,156,741.38 |
| Octubre | -40,107,612.00 | 13,891,751.97 | 557,079,123.27 | | | 530,863,263.24 |
| Noviembre | | 6,509,952.32 | 441,802,623.96 | | | 448,312,576.28 |
| Diciembre | 99,387,396.00 | 30,873,794.83 | 465,148,027.43 | | | 595,409,218.26 |
| Total | 424,061,472.00 | 77,202,673.13 | 5,158,646,835.19 | 645,000.00 | | 5,660,556,080.32 |

Fuente: Transparencia Económica-Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS



En el 2013, en el caso de los gobiernos regionales se repite la situación del año anterior, mientras los gobiernos locales recibieron mayor presupuesto manteniendo una tendencia con excepción del mes de febrero.

Tabla 19: Transferencias mensuales 2014

| Mes | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | EPS | Mancomunidades | Total General |
|--------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----|----------------|-------------------------|
| Enero | -66,292,260.00 | | 525,338,328.93 | | | 459,046,068.93 |
| Febrero | | | 507,426,601.39 | | | 507,426,601.39 |
| Marzo | 621,234,042.00 | 22,840,597.68 | 1,057,130,199.72 | | | 1,701,204,839.40 |
| Abril | | 196,656.28 | 405,025,574.07 | | | 405,222,230.35 |
| Mayo | -40,529,959.00 | 2,051,733.05 | 552,806,059.27 | | | 514,327,833.32 |
| Junio | -59,290,805.00 | 682,181.40 | 534,061,751.53 | | | 475,453,127.93 |
| Julio | -5,211,928.00 | 1,791,131.40 | 497,767,608.51 | | | 494,346,811.91 |
| Agosto | -15,602,741.00 | 24,215,262.00 | 510,696,290.17 | | | 519,308,811.17 |
| Septiembre | -14,602,922.00 | 1,634,795.00 | 404,691,133.68 | | | 391,723,006.68 |
| Octubre | | 6,968,230.00 | 704,193,659.34 | | | 711,161,889.34 |
| Noviembre | 292,192,365.40 | 22,933,778.00 | 485,984,524.41 | | | 801,110,667.81 |
| Diciembre | 702,032,733.12 | 61,565,514.00 | 601,712,146.46 | | | 1,365,310,393.58 |
| Total | 1,413,928,525.52 | 144,879,878.81 | 6,786,833,877.48 | | | 8,345,642,281.81 |

Fuente: Transparencia Económica-Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS

Idéntica situación se observó el año 2014, como se observa en el cuadro anterior.

Tabla 20: Transferencias mensuales 2015

| Mes | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | EPS | Mancomunidades | Total General |
|--------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|-----|----------------|-------------------------|
| Enero | 26,294,927.00 | | 467,908,696.22 | | | 494,203,623.22 |
| Febrero | 26,683,607.00 | 1,657,914.56 | 522,243,365.39 | | | 550,584,886.95 |
| Marzo | 78,019,611.00 | 437,160.00 | 824,486,007.05 | | | 902,942,778.05 |
| Abril | 137,569,479.00 | 22,678,500.00 | 433,753,996.07 | | | 594,001,975.07 |
| Mayo | 393,531,965.16 | 1,395,827.00 | 478,281,374.00 | | | 873,209,166.16 |
| Junio | 235,227,876.77 | | 697,111,628.93 | | | 932,339,505.70 |
| Julio | 51,676,553.98 | 290,049,817.00 | 815,359,068.13 | | | 1,161,085,349.11 |
| Agosto | 262,408,162.05 | 47,006,250.00 | 565,759,473.98 | | | 875,173,886.03 |
| Septiembre | 279,856,166.00 | 15,746,317.05 | 518,354,213.44 | | | 813,956,696.49 |
| Octubre | 149,316,901.00 | 17,150,000.00 | 427,148,806.41 | | | 593,615,707.41 |
| Noviembre | 51,012,425.00 | 85,226,063.50 | 464,431,242.66 | | | 600,669,731.16 |
| Diciembre | 586,821,931.00 | 85,983,158.50 | 553,785,852.99 | | | 1,226,590,942.49 |
| Total | 2,278,419,604.96 | 567,331,007.61 | 6,772,623,725.27 | | | 9,618,374,337.84 |

Fuente: Transparencia Económica-Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS

En el 2015, la transferencia mayor a los gobiernos regionales se realizó en el mes de julio, mientras que en el caso de los gobiernos locales las mayores transferencias fueron en marzo y julio, aunque se mantiene un promedio de los montos de transferencias.

Tabla 21: Transferencias mensuales 2016

| Mes | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | EPS | Mancomunidades | Total General |
|--------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-----|----------------|--------------------------|
| Enero | 272,00.00 | 12,839,335.50 | 527,053,341.48 | | | 540,164,716.98 |
| Febrero | 54,045,572.00 | 605,538.00 | 41,529,512.00 | | | 96,180,622.00 |
| Marzo | 248,424,376.00 | 26,845,833.00 | 1,189,379,765.04 | | | 1,464,649,974.04 |
| Abril | 149,719,002.00 | 142,341.22 | 543,762,652.80 | | | 693,623,996.02 |
| Mayo | 172,664,671.00 | 208,324,499.94 | 425,515,411.17 | | | 806,504,582.11 |
| Junio | 286,303,359.00 | 3,889,129.96 | 423,487,705.13 | | | 713,680,194.09 |
| Julio | 219,757,124.00 | 320,188,414.00 | 720,824,043.78 | | | 1,260,769,581.78 |
| Agosto | 180,571,505.53 | 205,406,647.28 | 563,646,338.08 | | | 949,624,490.89 |
| Septiembre | 695,742,345.65 | 184,195,498.00 | 631,093,153.91 | | | 1,510,760,997.56 |
| Octubre | 332,077,072.81 | 251,261,621.00 | 848,744,679.58 | | | 1,432,083,373.39 |
| Noviembre | 1,383,706,702.00 | 314,436,273.85 | 967,203,582.84 | | | 2,665,346,558.69 |
| Diciembre | 952,659,801.61 | 134,646,740.00 | 803,816,371.16 | | | 1,866,326,717.77 |
| Total | 4,675,709,531.60 | 1,662,781,871.75 | 7,686,056,596.97 | | | 13,999,715,805.32 |

Fuente: Transparencia Económica-Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS

Finalmente, en el primer semestre del año 2016, como se ve en el cuadro anterior, los meses de febrero y abril registraron las transferencias más bajas. En comparación, el segundo semestre del mismo año, se registra una tendencia con montos promedio, destacando el mes de noviembre como resultado del segundo GORE-Ejecutivo. En el caso de los gobiernos locales, la tendencia de transferencias promedio se registra en el segundo semestre, en contraste con los primeros seis meses del 2016.

Tabla 22: Transferencias por recurso 2016

| Recurso | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | EPS | Mancomunidades | Total General |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-----|----------------|--------------------------|
| ENDEUDAMIENTO-BONOS | 4,340,275,672.22 | 1,458,643,694.85 | 1,999,032,922.66 | | | 7,796,050,914.73 |
| FONCOMUN | | | 4,540,935,496.67 | | | 4,540,935,496.67 |
| FONCOMUN- Fondo de Compensación Municipal | | | 196,530,712.13 | | | 196,530,712.13 |
| FONDO FONIE | 110,224,190.00 | | 62,324,925.00 | | | 149,618,295.00 |
| FONDO MI RIEGO | 225,209,669.38 | | | | | 225,209,669.38 |
| PARTICIPACIONES-FONIPREL | | 4,601,371.00 | 422,565,538.39 | | | 427,166,909.39 |
| PARTICIPACIONES FED | | 160,347,500.00 | | | | 160,347,500.00 |
| PROGRAMA DEL VASO DE LECHE | | | 363,000,000.00 | | | 363,000,000.00 |
| PROYECTO TRANSPORTES RURALES PROVIAS | | | 52,423,542.00 | | | 52,423,542.00 |
| TRANSFERENCIA DE ENTIDADES DE GN A GL | | | 49,243,460.12 | | | 49,243,460.12 |
| TRANSFERENCIA DE ENTIDADES DE GN A GR | | 39,099,305.90 | | | | 39,099,305.90 |
| TOTAL | 4,675,709,531.60 | 1,662,781,871.75 | 7,686,056,596.97 | | | 13,999,715,805.32 |

Fuente: Transparencia Económica-Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS



Tabla: 23: Transferencias del gobierno nacional a gobiernos regionales y locales periodo 2012 a marzo 2017

| Año | Gobierno Nacional | Gobiernos Regionales | Gobiernos Locales | EPS | Mancomunidades | Total General |
|--------------|-------------------|-----------------------|----------------------|-----|----------------|-----------------------|
| 2012 | | 48,876,806.52 | 8,621,025.30 | | | 57,497,831.82 |
| 2013 | | 76,390,463.13 | 10,010,463.46 | | | 86,400,926.59 |
| 2014 | | 5,642,408.13 | 60,842.13 | | | 5,703,250.26 |
| 2015 | | 94,964,617.56 | -160,611.00 | | | 94,804,006.56 |
| 2016 | | 39,099,305.90 | 49,243,460.12 | | | 88,342,766.02 |
| 2017 | | 40,093.00 | 3,614,099.00 | | | 3,654,192.00 |
| TOTAL | | 265,013,694.24 | 71,389,279.01 | | | 336,402,973.25 |

Fuente: Transparencia Económica-Consulta de Transferencias a los gobiernos nacional, regional, local y EPS

• Del SNIP al INVIERTE.PE

El SNIP fue creado en el año 2000 mediante la Ley N° 27293 con el objetivo de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión. El contexto en que se creó, caracterizado principalmente por un aparato público con baja capacidad de gestión de la inversión, un presupuesto de inversión austero y organización política centralizada, motivó que el diseño institucional del sistema se concentrara en ser principalmente un filtro de evaluación individualizada de proyectos.

El SNIP durante su periodo de funcionamiento enfrentó un proceso de descentralización de la administración pública y una abundancia de recursos, producto del superciclo de los precios de los minerales, que desnudaron falencias en su configuración original y en su enfoque de evaluación individualizada como procedimental de proyectos. Tras 17 años de su creación exhibe limitaciones en cuanto a su funcionamiento y desempeño que han acelerado su obsolescencia como mecanismo útil para la asignación eficiente de recursos públicos destinados a la inversión. Dichas limitaciones pueden analizarse desde dos dimensiones: (i) bajos niveles de eficiencia desde el punto de vista procesal; (ii) reducida eficacia en cuanto a su objetivo de asegurar la calidad de las decisiones de inversión pública.

El Perú necesita crecer con mayor agilidad y mediante procesos más simples. Para mejorar en esa dirección, creamos el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conocido en adelante como INVIERTE.PE, cuyo ente rector es la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas.

El nuevo sistema nació mediante el Decreto Legislativo N° 1252 el 1 de diciembre de 2016, y entró en vigencia desde el 15 de febrero del año 2017, un día después de la publicación oficial de su respectivo reglamento.

INVIERTE.PE facilitará:

- La inversión pública inteligente para cerrar brechas sociales.
- Procesos más ágiles y formulación de proyectos más simple.
- Seguimiento en tiempo real y evaluación para acelerar con calidad.
- Ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales trabajaremos juntos en una sola dirección para impulsar el crecimiento del país.

INVIERTE.PE es la inversión pública inteligente que -a través de acciones concretas- busca que *la inversión tenga una dirección clara* - una metodología para planificar y seleccionar carteras estratégicas de proyectos en base a necesidades de la población (reducir brechas) y dejar de lado el enfoque inercial y de corto plazo (un año) en la programación presupuestal de los PIP-, *que los proyectos no se retrasen ni cuesten más de lo debido*, lo que supone elaborar estudios de preinversión adecuados para garantizar el correcto dimensionamiento de los proyectos y como costos realistas, en base a procesos estandarizados que nos permitan reducir los tiempos de formulación y evaluación (que hoy duran hasta dos años), finalmente, se trata de *garantizar el mantenimiento de lo que se construye* promoviendo la programación presupuestal de partidas para la operación y el mantenimiento de todos los proyectos de inversión y evaluando los procesos de los proyectos realizados para aprender y mejorar el sistema.



CAPÍTULO III:

PRINCIPALES ACTIVIDADES DE AGOSTO A DICIEMBRE EN EL NUEVO ENFOQUE DE DESCENTRALIZACIÓN

PRINCIPALES LOGROS DE LA SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN Y EL NUEVO ENFOQUE DE DESCENTRALIZACIÓN

1. ¿Es necesario repensar la descentralización?

Después de quince años de descentralización y un último periodo gubernamental concentrado en el desarrollo de un proceso basado en un enfoque normativo, resulta necesario y urgente repensar la descentralización. Esta reflexión pasa por orientar el proceso hacia la atención de las demandas sociales, que permita a los ciudadanos en todos los rincones del país disfrutar de los beneficios del desarrollo. Esto implica que se desplieguen en el territorio nuevas y mejores herramientas para la prestación de servicios públicos, la generación de condiciones habilitantes para el desarrollo de las personas y la mejora de los climas de bienestar y de negocios.

Implica también que la Presidencia del Consejo de Ministros, como institución responsable de la conducción del proceso de descentralización, lidere el desarrollo de las nuevas herramientas, pero por sobre todo, asuma el liderazgo de conducir al Estado, entendido en su conjunto, hacia un desarrollo territorial más equilibrado y convergente; logrando que los acuerdos sociales y políticos en los territorios se transformen en agendas reales de desarrollo. Esto pasa por un nuevo enfoque para la descentralización y una ampliación en la mirada del desarrollo de los territorios.

2. Objetivos de un nuevo enfoque para la descentralización

La actual gestión gubernamental en el Poder Ejecutivo nacional comparte los elementos más consensuales que resultan de los distintos balances sobre la descentralización, que hemos visto someramente en el primer capítulo del presente Informe. Creemos, sin embargo, que para avanzar en un proceso cuyas limitaciones son evidentes, resulta indispensable afirmar un nuevo enfoque que ponga al territorio en el centro de la efectividad que buscamos en la descentralización y la modernización del Estado, entendiéndolo tal como se estableció en la Política XXXIV de Gestión y Ordenamiento Territorial del Acuerdo Nacional.

El crecimiento de la economía del Perú se ha sostenido de manera importante en la dinámica de los precios de las materias primas, los cuales vienen sufriendo un declive que obliga a la economía a encontrar nuevos “drivers” de crecimiento. No obstante, los bajos niveles de productividad de la economía son la consecuencia de un legado de inestabilidad política y económica, la desarticulación de las políticas de desarrollo y de la vinculación de la mayoría de sectores productivos a cadenas de valor con poco valor agregado. Los bajos niveles de innovación reducen las oportunidades de integrarse en las cadenas globales de valor. Estas condiciones se acentúan debido a la diversidad territorial que presenta el país.

El desafío de incorporar un mayor número de la población en dinámicas productivas competitivas, requiere de un esfuerzo de descentralización y de gobernanza que recoge la diversidad territorial, que permita mejorar las condiciones para el establecimiento de un mayor clima de bienestar y un mejor clima de negocios. Es importante notar que si bien buena parte del PBI es atribuido a las principales ciudades, y en específico a la ciudad de Lima, no es tan cierto que éste se origine específicamente en dichas ciudades. Conocido es que mucho del territorio rural del país cuenta con grandes activos que suelen actuar como locomotoras para el desarrollo de una serie de negocios vinculados a la provisión de bienes y servicios para el conjunto del país.



La minería y la agricultura representan el 74% de las exportaciones peruanas; más del 50% de la población rural (muchas de ellas ubicada donde se suelen desarrollar estas actividades) se encuentra por debajo del umbral de pobreza. Esta característica requiere desarrollar condiciones marco – incluyendo inversiones en infraestructura social y de transporte, y promoviendo el desarrollo y uso efectivo de las habilidades de las personas – que permitan que las áreas rurales, donde se genera buena parte de las actividades, contribuyan a generar el bienestar para desplegar todo el potencial que tiene la economía peruana.

En ese marco, el Estudio Territorial desarrollado por la OCDE y ya citado en el primer capítulo del informe, establece una serie de hallazgos y recomendaciones con relación a la visión de desarrollo del territorio. Entre los principales desafíos del país señala la necesidad de incorporar una dimensión territorial en el desarrollo de la política pública, enfatizando la necesidad de desarrollar políticas públicas asimétricas que redunden en una mejor provisión de servicios al ciudadano.

Este esfuerzo exige de un concepto de gobernanza que asegure que la dimensión territorial se refleje en las políticas nacionales y sectoriales, y que su implementación contribuya a la eficiente, eficaz y oportuna provisión de bienes y servicios a los ciudadanos. Se requiere un cambio en la planificación de la política sectorial, incorporando el enfoque de desarrollo territorial, la articulación intergubernamental, definiendo y promoviendo modelos de gestión que garanticen esos principios. Asociado con esto, las recomendaciones de OCDE resaltan la necesidad de desarrollar capacidades para el diseño y la implementación de esta estrategia tanto en los sectores como en los gobiernos subnacionales.

Esta estrategia debe ser definida, coordinada y monitoreada por la Presidencia del Consejo de Ministros de manera directa. Este mandato requiere que se desarrolle una instancia con capacidad de decisión en la Alta Dirección del ministerio, a la vez de que se generen las competencias y capacidades en los órganos de línea que dependan de aquella. La implementación de una política de desarrollo territorial exige que la coordinación y articulación horizontal como vertical se genere para y desde los territorios, siendo conscientes que en este proceso de descentralización es necesario que el Ejecutivo, dadas las deficiencias existentes aún en la provisión de servicios, asuma el rol rector que establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y despliegue un acompañamiento explícito en el territorio para asegurar la provisión de los servicios públicos básicos y el despliegue de sus potencialidades.

En este marco general, mediante el DS N° 022-2017-PCM, se modificó el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, creándose el Vice Ministerio de Gobernanza Territorial como instancia de la Alta Dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de formular, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas en materia de desarrollo territorial, descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial.

Con estos cambios se quiere articular mejor las intervenciones del Estado en el territorio. En esa dirección, se han ampliado las funciones de la Secretaría de Descentralización constituyéndola en la autoridad técnico normativa responsable del Desarrollo Territorial y la Descentralización del Estado, velando por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio.

Lograr este tipo de despliegue implica romper con un “modus operandi” muy arraigado en las instancias gubernamentales y en la sociedad civil. Mucho se ha escrito sobre la necesidad y el potencial impacto que tendrían en corregir los desequilibrios y las brechas, intervenciones articuladas, coordinadas, concertadas, etc., de los diferentes niveles de gobierno y los actores locales-territoriales; sin embargo, es poco lo alcanzado hasta el momento.

Experiencias de instancias de coordinación intergubernamental e intersectorial existen a nivel nacional e incluso territorial, pero es muy poco lo que se ha logrado y hemos tenido muchas dificultades para alcanzar los propósitos (incluyendo las instancias para atender desastres o emergencias), en gran medida porque no se determinan claramente las responsabilidades entre cada nivel de gobiernos y no se han desarrollado las capacidades institucionales y relacionales adecuadas para gestionar esta articulación en función a una agenda específica de los territorios.

El gráfico siguiente resume la aproximación que hemos empezado a llevar adelante desde el inicio de nuestra gestión, en la que definimos cuatro grandes objetivos que precisamos a continuación:

Gráfico 9: El enfoque de la descentralización



Como puede observarse, establecemos 4 grandes objetivos que explicamos a continuación:

- **Adecuada Articulación intergubernamental e intersectorial:** buscamos un rol más activo en la articulación intergubernamental (vertical y horizontal) para el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión, en el marco de un enfoque territorial. El nuevo gobierno ya tiene diseñados mecanismos de coordinación entre los gobiernos regionales y locales para construir una agenda territorial regional de coordinación del gobierno regional. Entre ellos, los GORE-Ejecutivo³¹ y las reuniones con los gobiernos regionales de las diferentes Mancomunidades Regionales³². En esta etapa de su implementación se busca ampliar el fortalecimiento de una articulación más efectiva entre los gobiernos regionales y locales.

En esta dirección desarrollaremos las propuestas normativas para la definición del nuevo reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), en la línea de conformar un espacio dinámico y ejecutivo, así como otros instrumentos que faciliten la articulación territorial y la coordinación entre niveles de gobierno.

Además se desarrollará una actualización normativa que permita efectivizar la responsabilidad de rectoría de los ministerios, una definición más clara de responsabilidades y competencias entre niveles de gobierno y una efectiva ejecución del principio de subsidiariedad, que asegure la prestación efectiva de los principales servicios públicos para todos los peruanos.

- **Fomento de la visión de desarrollo del territorio:** Requerimos un cambio en la planificación de la política sectorial, incorporando el enfoque de desarrollo territorial y la articulación intergubernamental, definiendo y promoviendo modelos de gestión que garanticen esos principios. Tenemos que desarrollar capacidades para el diseño y la implementación de esta estrategia tanto en los sectores como en los gobiernos subnacionales. De acuerdo con el diagnóstico realizado por la OCDE para implementar un enfoque efectivo de las políticas a nivel del gobierno regional, que incluya el fortalecimiento de la capacidad institucional de cada región, planteamos el establecimiento institucional de una unidad de apoyo a las capacidades. Postulamos dos opciones estratégicas para alcanzar este resultado: (i) el establecimiento de Agencias Desconcentradas de la PCM y el MEF trabajando conjuntamente en una escala macroregional, (ii) la creación de Agencias de Desarrollo Regional, constituidas como asociación entre el gobierno nacional y regional.

31 Los GORE-Ejecutivo fueron llevados a cabo exitosamente el 1-2 de setiembre, el 7-8 de noviembre del 2016 y el 9-10 de febrero en Lima.

32 Estas reuniones descentralizadas se llevan a cabo a nivel macroregional, con viajes de una delegación del Poder Ejecutivo liderada por el Presidente de la República, junto con los ministros correspondientes, a la ciudad macroregional designada.



Esta visión se requiere en cada uno de los sectores y en la política nacional de carácter intersectorial, se requiere recuperar desde los territorios una visión del desarrollo de cada una de las regiones y de los proyectos y prioridades que comparten un conjunto de regiones en las macroregiones. Para su construcción la Presidencia del Consejo de Ministros invita a participar en el Consejo de Ministros cada mes a un gobernador regional en representación de un conjunto de gobiernos regionales³³.

- Necesitamos un cambio en la planificación de la política sectorial, bajo la conducción y liderazgo de CEPLAN, incorporando el enfoque de desarrollo territorial, la articulación intergubernamental, definiendo y promoviendo modelos de gestión que garanticen esos principios. Hay que desarrollar capacidades para el diseño y la implementación de esta estrategia tanto en los sectores como en los gobiernos subnacionales.
- **Adecuada Articulación de la gestión territorial:** Este componente plantea una vía de articulación intergubernamental explotando el uso de herramientas de gestión ya existentes y validadas para una correcta asignación del presupuesto por parte de los sectores vía programas presupuestales. No se ha evaluado de manera adecuada, y desde la óptica de los gobiernos regionales o locales, los diferentes mecanismos de descentralización y transferencia de recursos implementados por los diferentes sectores del gobierno nacional. De acuerdo con los resultados del Programa Piloto de Articulación Territorial, se encontró una desarticulación de los modelos operativos de los programas presupuestales y su aplicación en los diferentes territorios en los que se implementa. Este enfoque permitirá una operación efectiva y adecuado financiamiento, garantizando la articulación intergubernamental con un enfoque de desarrollo territorial.
- Con este componente buscamos revisar la funcionalidad de las herramientas de gestión existentes, desde el diseño de los Programas presupuestales, hasta instrumentos como los anexos territoriales de los referidos programas, los informes de evaluación de Competencias Transferidas, el sistema de seguimiento y monitoreo del ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos subnacionales, etc. Todo ello con el propósito de generar alertas de coordinación, ajustes y si corresponde- retorno de la competencia sobre servicios a los ciudadanos en los que no se alcancen los resultados establecidos. De igual, forma, de ser pertinente, se propone el desarrollo de una propuesta de programa presupuestal que coadyuve en este cambio de enfoque del proceso de descentralización.
- **Asistencia técnica para la inversión descentralizada:** Necesitamos una buena gestión de proyectos con un enfoque territorial. Eso implica que, independientemente de la unidad ejecutora, los gobiernos subnacionales tengan la información del estado de los proyectos que se vienen desarrollando en su espacio territorial y cuenten con las herramientas para su gestión y seguimiento adecuados. Este componente proveerá los aprendizajes que en materia de desdoblamiento de proyectos el gobierno ha ido desarrollando y que permitirán que la inversión pública llegue oportunamente y con calidad a los ciudadanos. A nivel del gobierno nacional permitirá que los sectores tengan una mirada intersectorial de la inversión pública en los territorios. Además, se debe trabajar con el Ministerio de Economía y Finanzas y con la Autoridad del Servicio Civil (SERVIR) un proceso de simplificación de los procedimientos que se acompañe de un programa de desarrollo de capacidades y fortalecimiento de las instituciones regionales y locales.

3. La articulación intergubernamental y los GORE-Ejecutivo como primera respuesta

a. El desafío de la articulación intergubernamental

El Estado peruano enfrenta el desafío de diseñar un arreglo institucional y organizacional que permita acercarlo al ciudadano, que los servicios que se brinden sean de calidad, en función a sus necesidades y a las

³³ A la fecha de presentación del presente Informe se ha concluido con la primera vuelta de participación de gobernadores regionales: en el mes de octubre Cusco por el sur, en noviembre Piura por el norte, en el mes de diciembre Ucayali por el oriente, en enero Lima por el centro norte y en febrero Ayacucho por el centro sur.

brechas identificadas para lograr un desarrollo integral del país. Frente a dicho reto, el Estado debe mejorar la gobernanza del proceso de descentralización dado que aquella no es un fin sino un medio para acercar los servicios al ciudadano, lo que hace indispensable fortalecer la articulación intergubernamental de los tres niveles de gobierno, implementar pilotos de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales para la gestión territorial, evaluar la implementación de las funciones transferidas y construir un índice de convergencia regional.

En esa orientación, los hitos de la descentralización se resumen en el siguiente cuadro, incorporando el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, donde se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, que entre otras cosas, busca responder al desafío planteado.

Tabla 24: Hitos del proceso de descentralización en el Perú

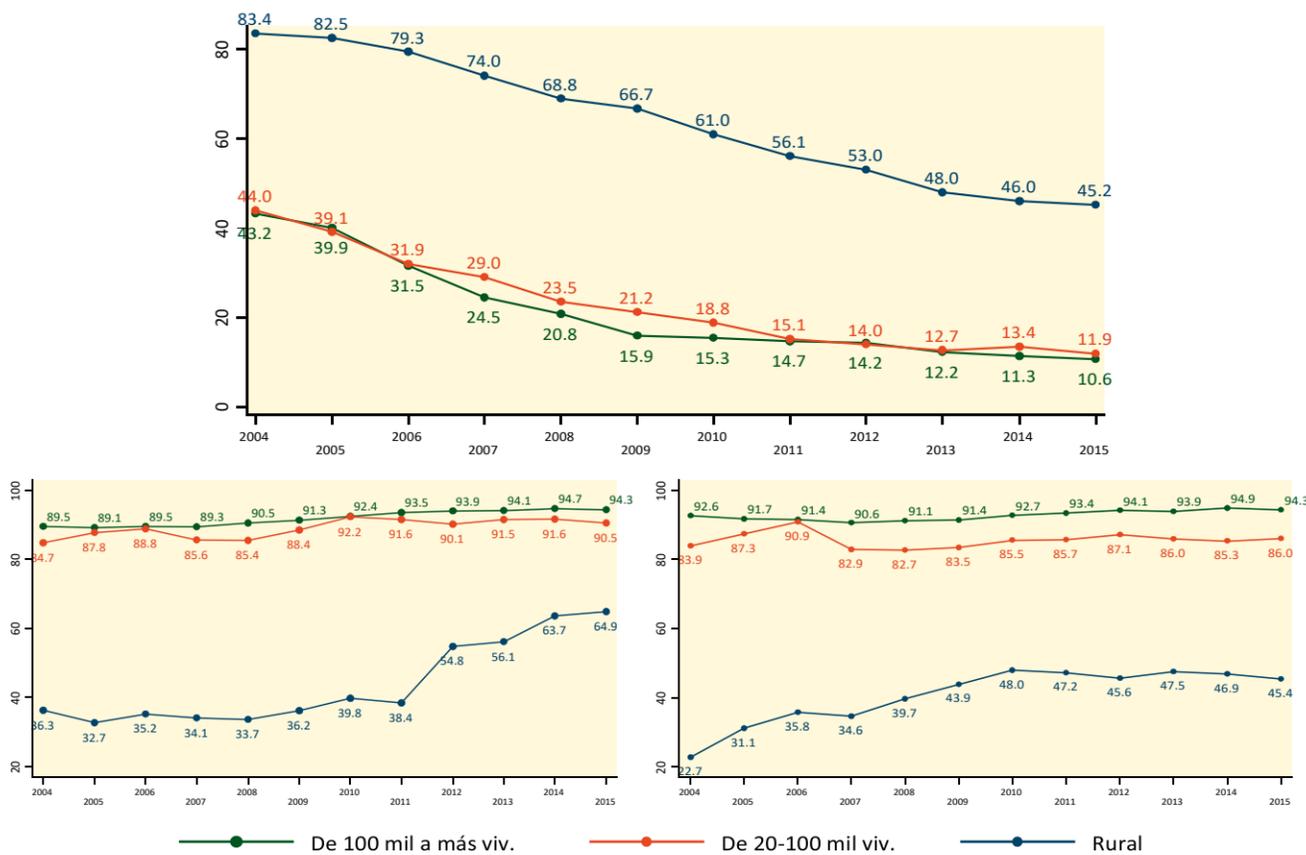
| | | |
|------|--|---|
| 2002 | Reforma constitucional y Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. | Ley Orgánica desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Asimismo define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. |
| 2002 | Creación del Consejo Nacional de Descentralización | Organismo encargado de la dirección y conducción del proceso de descentralización. El CND estuvo conformado por nueve miembros: cinco representantes del gobierno nacional y cuatro de los gobiernos regionales y locales. |
| 2005 | Referéndum para la integración de departamentos | El No a la integración de regiones se impuso largamente en 15 de los 16 departamentos en los que se realizó la consulta. |
| 2007 | Crea la Secretaría de Descentralización dependiente de la Secretaría General de la PCM | Encargado de dirigir y conducir el proceso, coordinar y articular la política general del gobierno nacional con los gobiernos regionales y locales, y brindar asistencia técnica para el fortalecimiento en gestión e inversión pública. La Secretaría de Descentralización se conforma con la Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias, Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental y Oficina de Gestión de Inversiones. |
| 2007 | “Shock descentralizador” | Transferencia a los 25 gobiernos regionales de funciones sectoriales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que empezó el 2006. |
| 2016 | Estudio de desarrollo territorial OCDE | Plantea recomendaciones para una adecuada gestión territorial. |
| 2017 | Se constituye el Viceministerio de Gobernanza Territorial | Se instaura una Línea Orgánica encargada de la gobernanza territorial y se constituye dentro de la Secretaría de Descentralización las Subsecretaría de Desarrollo Territorial, Subsecretaría de Articulación Regional y Local y la Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización. |

Hay marcada coincidencia en que las funciones transferidas desde los sectores hacia los gobiernos regionales y locales no han tenido los resultados esperados dada la insuficiente articulación entre niveles y la falta de asistencia técnica efectiva a la gestión territorial de dichos gobiernos, así como a la falta de recursos económicos.

Si bien, el crecimiento económico que ha mostrado el Perú desde el año 2002 es notable, no termina de incidir significativamente en cerrar brechas a lo largo del territorio. A nivel nacional, la disparidad de las tasas de pobreza entre las grandes ciudades y las áreas rurales se evidencia en la distancia persistente entre los diferentes tipos de ciudades, indicando un crecimiento desigual.



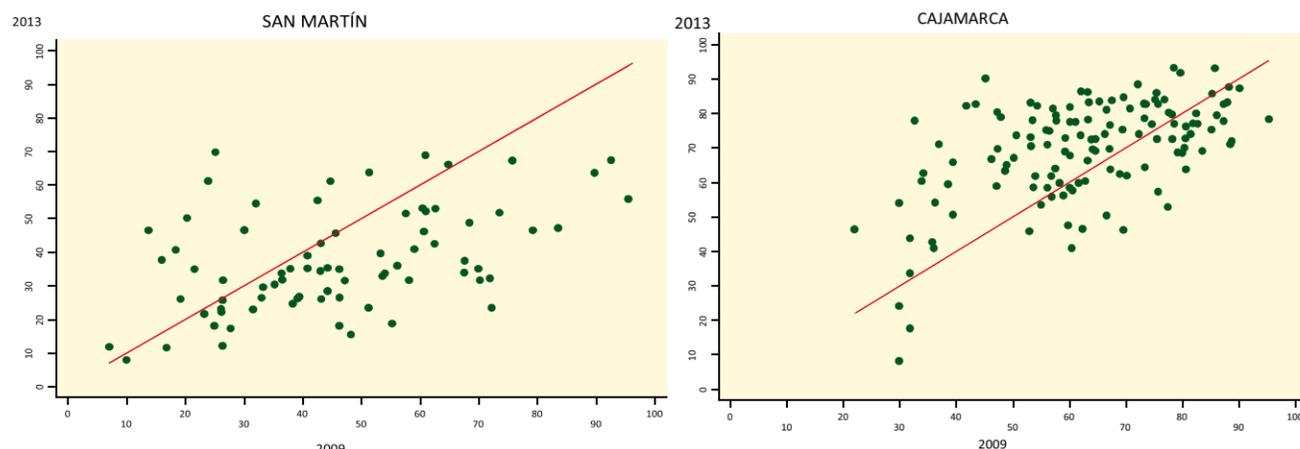
Gráfico 10: Indicadores socioeconómicos
Evolución de la pobreza por N° de viviendas (2004 – 2015)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares INEI 2014 y 2015.
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

De igual forma, este crecimiento desigual se presenta entre regiones. Aquellas que han presentado una mejor articulación de las intervenciones de política muestran avances en la disminución de sus tasas de pobreza, mientras que aquellas otras cuyas intervenciones se han visto interrumpidas por problemas de gobernanza intrarregional, han empeorado.

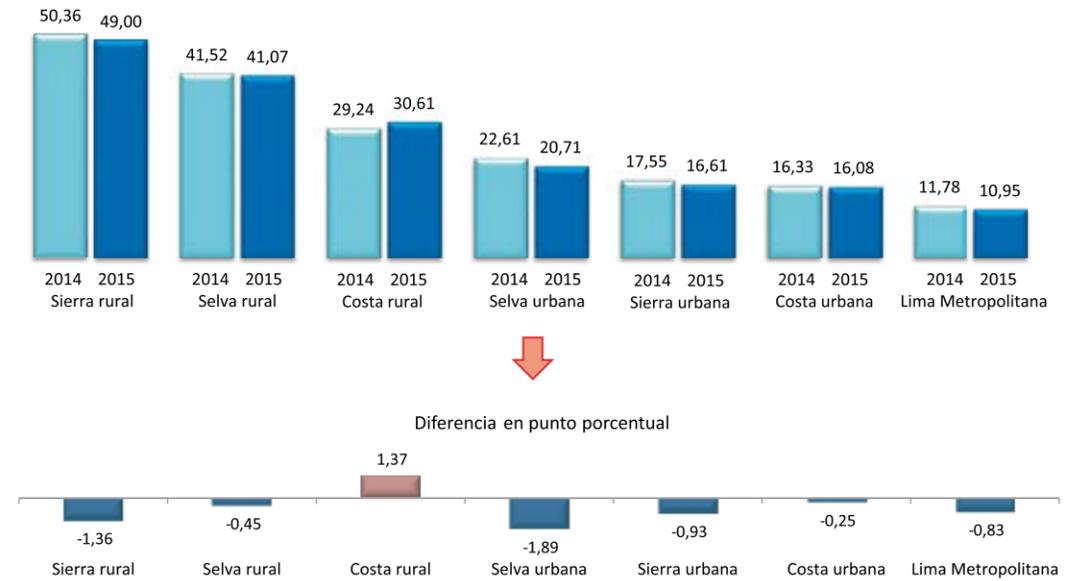
Gráfico 11: Comparación de las tasas de pobreza (2009 y 2013)



Fuente: Mapa de pobreza, INEI 2009 y 2013
Elaboración: propia

Los resultados de la incidencia de la pobreza (INEI, 2016) muestran que en los territorios rurales (sierra, selva y costa), aquella puede llegar a ser 4 veces mayor que la que enfrenta Lima Metropolitana. En ese sentido, fortalecer la articulación de los tres niveles de gobierno permitirá priorizar intervenciones en zonas con gran incidencia y de esta manera atenuar la pobreza que enfrentan los ciudadanos de dichos territorios.

Gráfico 12: Incidencia de la pobreza monetaria, según niveles geográficos (2014 y 2015)

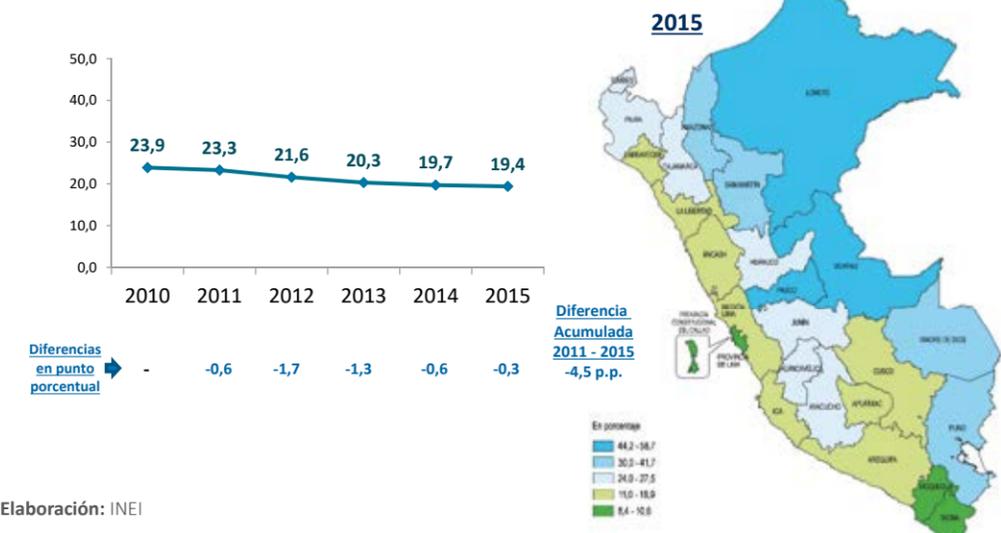


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares INEI 2014 y 2015. https://www.inei.gov.pe/media/cifras_de_pobreza/exposicion_inei_pobreza2015.pdf

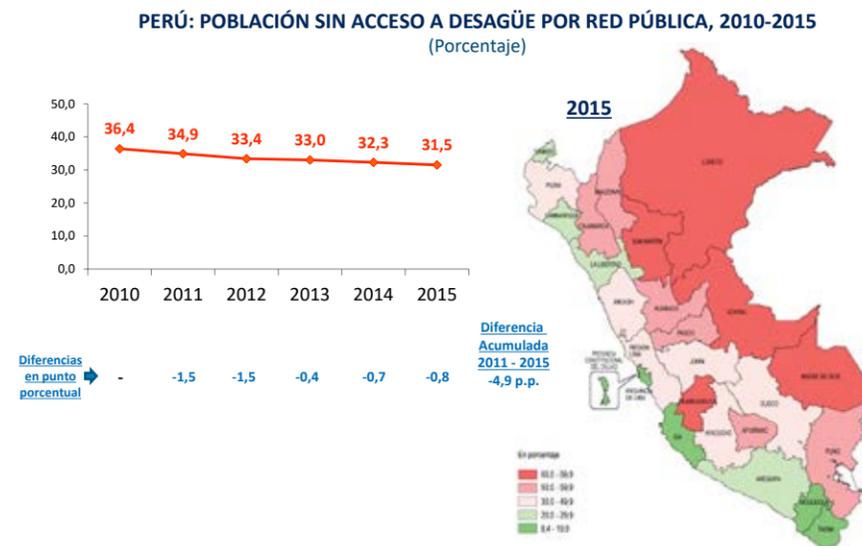
En la misma dirección, las estadísticas de necesidades básicas insatisfechas evidencian brechas importantes en acceso a agua y desagüe, alumbrado público y hacinamiento familiar, en mayor medida en la selva y sierra de nuestro país.

Gráfico 13: Evolución de indicadores de necesidades básicas insatisfechas (2010 - 2015)

PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, 2010-2015 (Porcentaje)

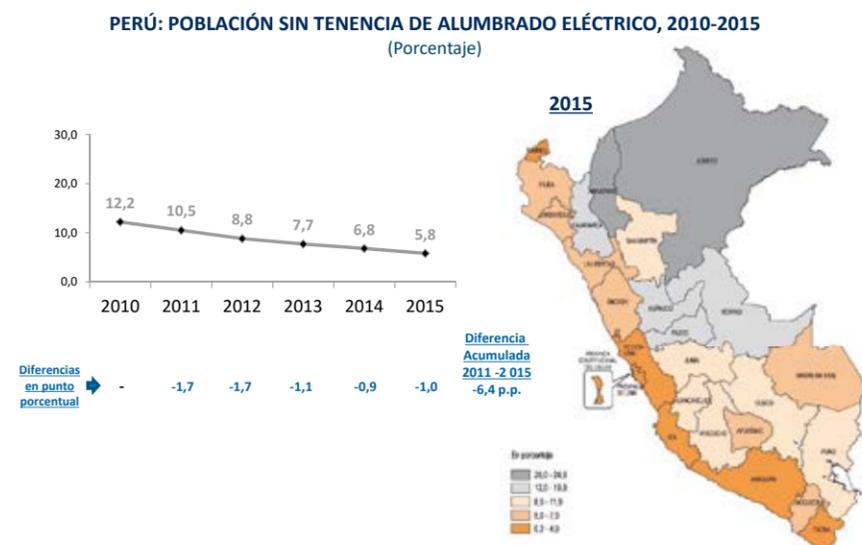


Fuente y Elaboración: INEI



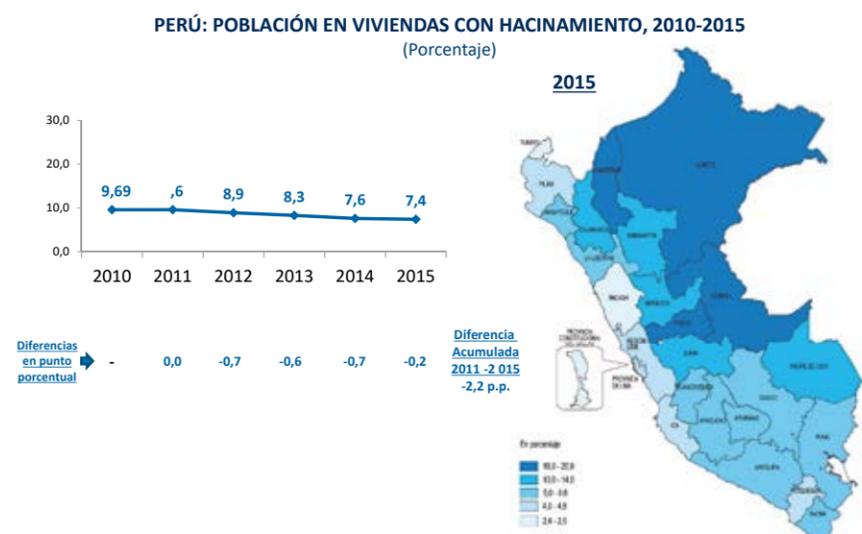
Para lograr que los servicios públicos que se brindan a ciudadanas y ciudadanos sean de calidad, se requiere fortalecer el proceso de articulación de los tres niveles de gobierno a fin de que los proyectos, programas y lineamientos se implementen de acuerdo a lo establecido, así como para que aquello que sea establecido cuente con el *feedback* de los diversos niveles de gobierno, permitiendo materializar la diversidad de realidades y situaciones que los gobiernos regionales y locales enfrentan a la hora de brindar los servicios al ciudadano.

Los gobiernos regionales y locales enfrentan restricciones para articularse con el gobierno nacional, ya sea por la distancia, el acceso a interconectividad virtual, técnica o tecnológica, los costos que suponen materializar una reunión con los titulares de los sectores, para lo cual previamente deben realizar gastos en el desplazamiento de sus técnicos y asesores a fin de coordinar una probable reunión que permita poner en vitrina sus necesidades técnicas y operativas para brindar los servicios al ciudadano, destrabar algún proyecto de inversión pública o solicitar la asistencia técnica respectiva en la formulación, evaluación e implementación. La articulación en los últimos años ha tenido que enfrentar altos costos de transacción, por una alta asimetría de información entre autoridades y funcionarios de los diferentes niveles de gobierno.



Los sectores por su parte tienen dificultades a la hora de diseñar los lineamientos técnicos que incorporen una visión territorial, implementar una política pública, fortalecer algún proyecto o programa, porque se requiere la colaboración del gobierno regional y local, que en muchos casos necesita ser refrendada por sus consejos respectivos. Así mismo evidencian limitaciones para instaurar la articulación territorial en los programas presupuestales, que permitirían incluir las diversas características de los ámbitos territoriales en el diseño de los mismos. Todo ello lleva a que los funcionarios y técnicos demanden más recursos en términos de tiempo, costos de desplazamiento y gestión de reuniones con autoridades de los gobiernos regionales y locales.

Los funcionarios de los sectores terminan así estableciendo reuniones técnicas de las direcciones o gerencias regionales sectoriales, lo que limita la posibilidad de uniformizar la visión territorial en la implementación de los servicios al ciudadano, dado que frecuentemente los directores o gerentes regionales tienen limitaciones para trasladar lo establecido con los representantes nacionales, dilatando la implementación de una política pública, programa o proyecto, afectando al ciudadano que no recibe en tiempo oportuno los servicios de calidad.



b. Los GORE-Ejecutivo y otros mecanismos ya implementados

Un mecanismo recientemente implementado que viene apoyando efectivamente el destrabe de proyectos de inversión pública y el alineamiento de políticas, programas y proyectos, es el denominado GORE-Ejecutivo. Se trata de encuentros entre el Consejo de Ministros de Estado y todos los gobernadores regionales, quienes participan en reuniones bilaterales y multilaterales, de acuerdo a la prioridad manifestada por los gobiernos regionales; las mismas se dan en formato estructurado, donde el gobierno regional informa sobre la problemática que limita su accionar y requiere especial atención por parte del gobierno nacional representado por un sector específico.

En dicho formato se incluye el antecedente, así como las posibles soluciones que el sector podría implementar, así como los compromisos del gobierno regional. Dicha información es remitida con anterioridad a los sectores, quienes plantean previamente soluciones a la problemática existente, facilitando que la reunión sea ejecutiva.



Gráfico 14: Esquema de los GORE-Ejecutivo



Las agendas priorizadas por el gobierno regional presentadas a los sectores, requieren ser fortalecidas dado que se debe reforzar el enfoque territorial, siendo necesario que el gobernador tenga el panorama completo de aquellos problemas que afectan a los gobiernos locales de su región, que requieren especial atención. Sobre la base de este objetivo la Secretaría de Descentralización ha promovido la generación de espacios de trabajo entre los alcaldes provinciales de cada departamento con los gobernadores regionales para la construcción de una “Agenda Territorial Regional” que incorpora las necesidades de los gobiernos locales que la integran.

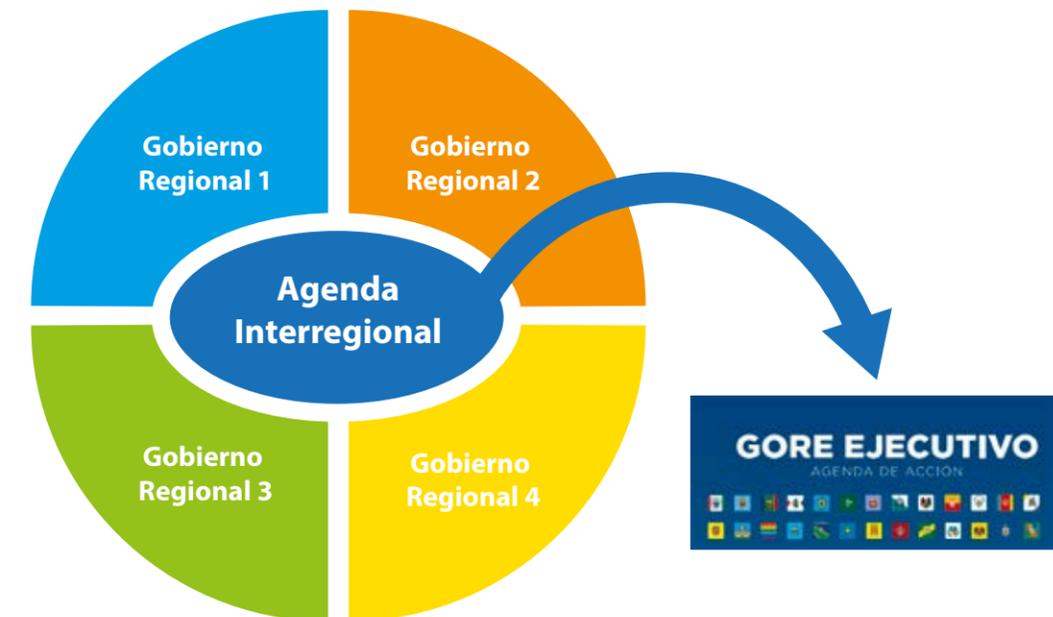
Gráfico 15: Esquema de agenda territorial articulada entre los gobiernos locales y regionales



Complementariamente, es importante el desarrollo de otras estrategias de articulación, entre las que se encuentran aquellas reuniones donde los gobiernos regionales, articulados en macroregiones, identifican

problemáticas similares que requieren una acción conjunta con el gobierno nacional, lográndose por esta vía establecer las “Agendas Territoriales Interregionales”; las mismas permiten que el Ejecutivo diseñe o destine recursos para la implementación de políticas, programas o proyectos que tengan un impacto interregional, a la par que los gobiernos regionales interactúan entre sí, generando sinergias positivas entre ellos, para el tratamiento de una problemática común y recogiendo las buenas prácticas implementadas.

Gráfico 16: Esquema de GORE-Ejecutivo macroregionales



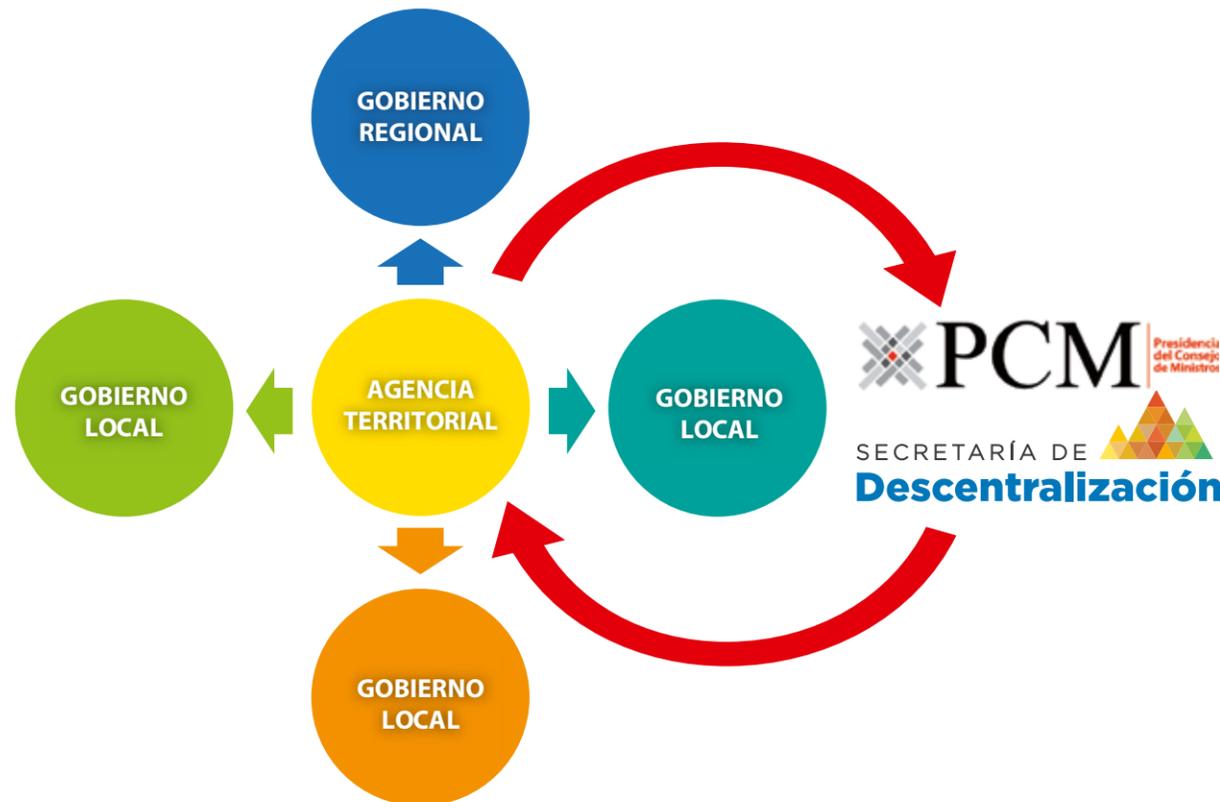
Durante el segundo semestre del 2016 se sostuvieron tres reuniones de **GORE Macroregionales**. El *primero*, realizado con los gobernadores regionales de la macroregión Oriente (Madre de Dios, Huánuco, Amazonas, San Martín, Loreto, y Ucayali) en la ciudad de Puerto Maldonado el 9 de agosto de 2016 donde la agenda de trabajo se basó en seis puntos: (i) la puesta en valor de la Amazonía: formalización de actividades como la tala y la minería; (ii) la gestión de los recursos; (iii) la agroforestería y la generación de empleo; (iv) la conectividad de las regiones; (v) el acceso de servicios públicos básicos: energía eléctrica y agua; (vi) la política de áreas fronterizas y los pueblos indígenas.

El *segundo*, realizado con los gobernadores regionales de la macroregión Sur (Apurímac, Arequipa, Cusco, Moquegua y Tacna) en Tacna el 27 de agosto de 2016 donde la agenda de trabajo se basó en: (i) el futuro de la descentralización; ii) el desarrollo económico y el impulso a la infraestructura. El *tercero*, realizado con los gobernadores regionales de la macroregión Norte (Amazonas, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, San Martín y Tumbes) en la ciudad de Cajamarca el 30 de setiembre de 2016 donde la agenda de trabajo se basó en los siguientes puntos: (i) estado situacional de la salud pública; (ii) la conectividad de las regiones del norte, los problemas medioambientales y por último los servicio de agua potable y saneamiento.

La Presidencia del Consejo de Ministros no cuenta con Oficinas de Desarrollo Regional que trabajen directamente con los funcionarios de los gobiernos regionales y locales en la gestión del territorio. En esta dirección, en el marco de las recomendaciones de la OCDE en su estudio “*Territorial Reviews*”, se señala que para una adecuada gestión del territorio, el Estado debe implementar Agencias de Desarrollo Regional cuyas funciones sean el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales³⁴.

34 OECD, *ibid.*

Gráfico 17: Esquema de agencias regionales



Uno de los principales retos que enfrentan el gobierno nacional y los gobiernos regionales, es el de contar con datos sólidos y continuos que brinden información del grado de avance de las acciones realizadas en los gobiernos regionales y locales en pro de una convergencia en la alineación de objetivos y la provisión de servicios a los ciudadanos mediante el proceso de descentralización. En esa dirección, se requiere realizar estudios que definan Indicadores de convergencia regional que permitan orientar las actividades de la Secretaría de Descentralización en aquellos que no han logrado una gran performance, asegurando que los gobiernos regionales, y por cadena los gobiernos locales, alcancen los estándares requeridos en la provisión de servicios de calidad a los ciudadanos.

c. Los GORE-Ejecutivo: primeros resultados

En este marco general, el GORE-Ejecutivo, como espacio de coordinación entre los representantes de los gobiernos regionales y funcionarios del Poder Ejecutivo, representa el mejor mecanismo de expresión y comunicación de las dificultades para ejecutar los proyectos que tienen previstos o que ya han solicitado al gobierno nacional.

Hasta hoy, ya se han realizado tres GORE-Ejecutivo. El primero, el 1 y el 2 de setiembre del 2016 en Lima, contó con la participación de 25 gobernadores regionales y los 19 ministros de Estado. En el mismo, se concertaron 98 reuniones ya sistematizadas por la Secretaría de Descentralización. El segundo fue organizado también en Lima el 7 y 8 de noviembre. En esta oportunidad, se realizó una coordinación previa con mayor profundidad para que los gobiernos regionales desarrollaran con anticipación la agenda de trabajo de cada una de las reuniones bilaterales que solicitaban; en total se realizaron 120 reuniones y tanto los gobiernos regionales como ministerios asumieron compromisos que se formalizaron en las relatorías de las reuniones y se publicaron en el aplicativo compartido. Finalmente, el tercer GORE-Ejecutivo se realizó en Lima entre el 9 y 10 de febrero del 2017, organizándose 183 reuniones entre gobernadores y ministros, donde se trabajaron más de 600 demandas como se observa en el siguiente cuadro:

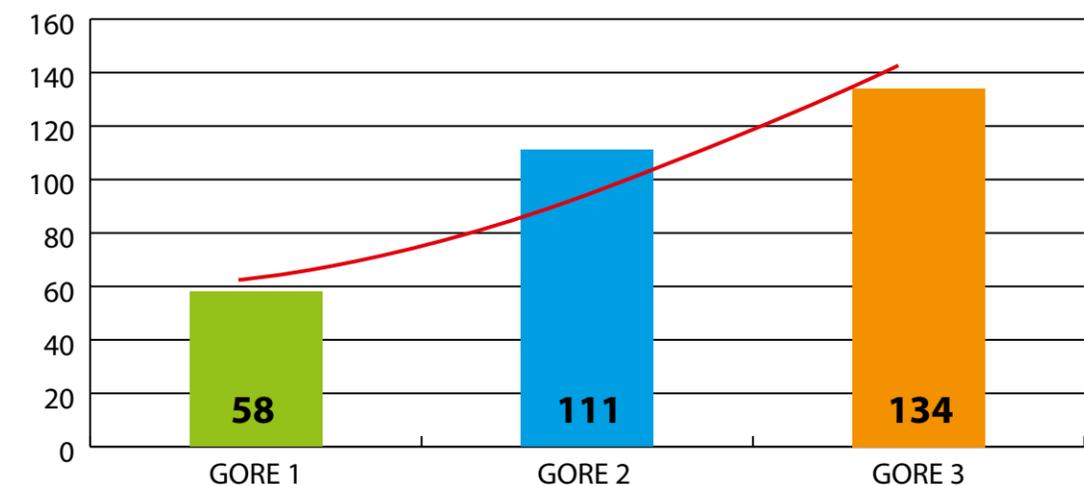
Tabla 25: Evolución de compromisos asumidos por ministerios y gobiernos regionales durante los GORE-Ejecutivo por sector

| SECTOR | GORE 1 | GORE 2 | GORE 3 | Total general |
|----------------------|------------|------------|------------|---------------|
| CULTURA | - | 9 | 44 | 53 |
| MEF | 39 | 47 | 45 | 131 |
| MIDIS | - | 11 | 46 | 57 |
| MIMP | - | - | 6 | 6 |
| MINAGRI | 71 | 48 | 61 | 180 |
| MINAM | - | 25 | 7 | 32 |
| MINCETUR | 24 | 12 | 26 | 62 |
| MINDEF | - | 3 | 3 | 6 |
| MINEDU | 59 | 46 | 118 | 223 |
| MINEM | 37 | 11 | 22 | 70 |
| MININTER | 10 | 14 | 11 | 35 |
| MINJUS | - | 12 | 8 | 20 |
| MINSA | 58 | 111 | 134 | 303 |
| MTC | 43 | 71 | 69 | 183 |
| MTPE | - | - | 19 | 19 |
| MVCS | 38 | - | 4 | 42 |
| PCM | - | - | 6 | 6 |
| PRODUCE | 30 | 30 | 52 | 112 |
| RREE | 3 | - | 6 | 9 |
| Total general | 412 | 450 | 687 | 1549 |

Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

A través de los 3 encuentros se observa la tendencia en la evolución de los compromisos con los diversos sectores. Aquellos del MINSA, a raíz de los GORE-Ejecutivo crecieron exponencialmente, pasando de 58 compromisos en el primero, a 134 en el tercero.

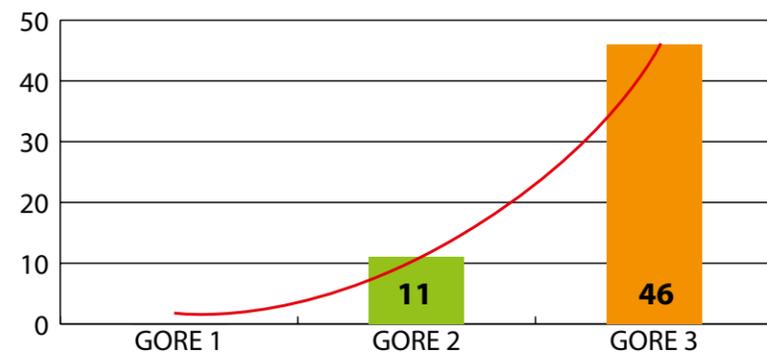
Gráfico 18 - Evolución de compromisos por sector: MINSA



Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

De la misma manera, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social asumió más compromisos regionales en el tercer GORE como resultado de la identificación de demandas de los funcionarios de los gobiernos regionales y la preparación de agendas en conjunto con los gobiernos locales.

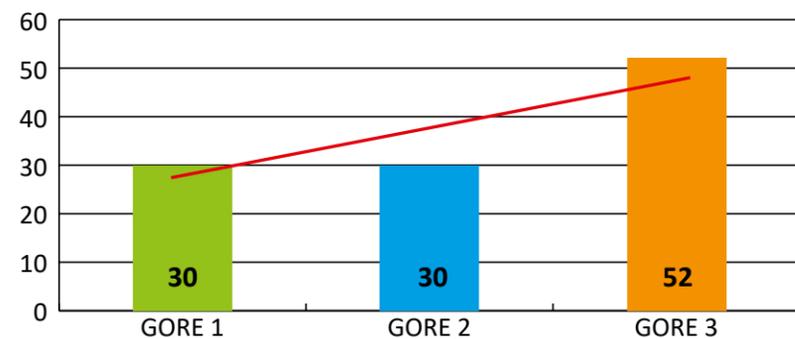
Gráfico 19: Evolución de compromisos por sector - MIDIS



Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

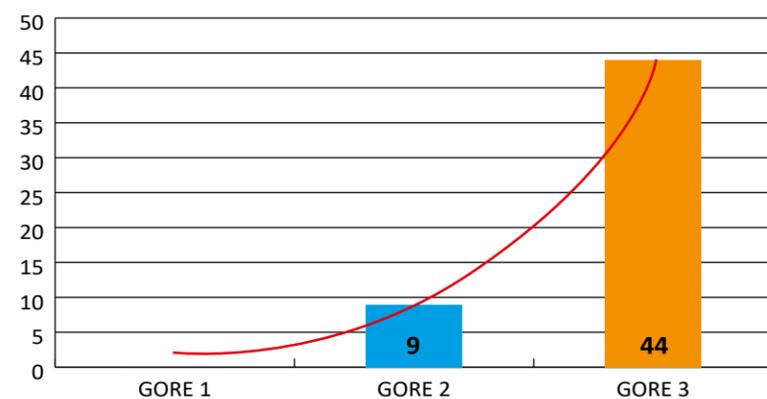
Tendencia similar en el incremento de compromisos también se observa en los caso de los ministerios de Producción, Cultura, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Relaciones Exteriores, así como el de Trabajo y Promoción del Empleo.

Gráfico 20: Evolución de compromisos por sector - PRODUCE



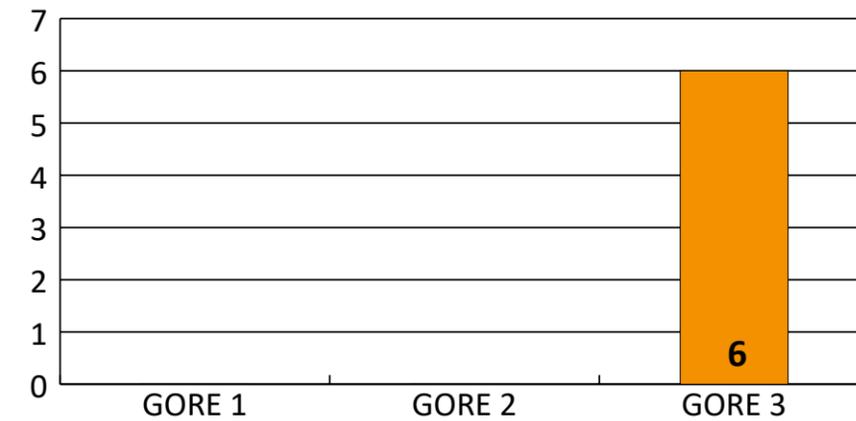
Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 21: Evolución de compromisos por sector - CULTURA



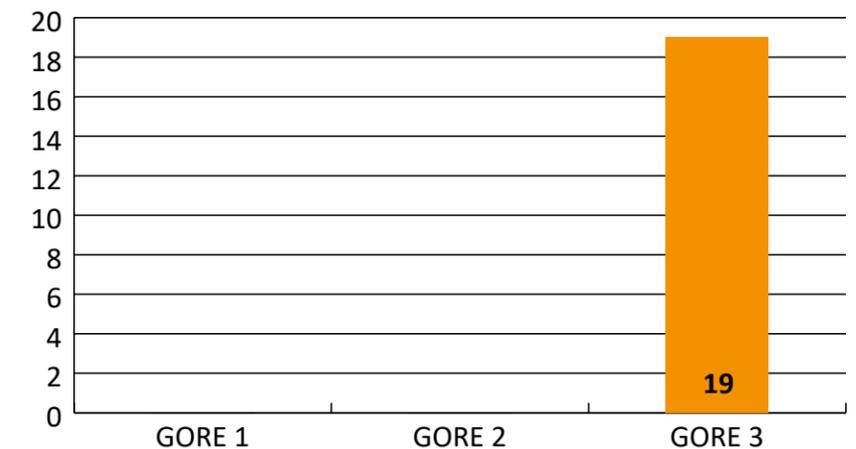
Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 22: Evolución de compromisos por sector - MIMP



Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 23: Evolución de compromisos - MTPE



Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 24: Evolución de compromisos por sector - RREE

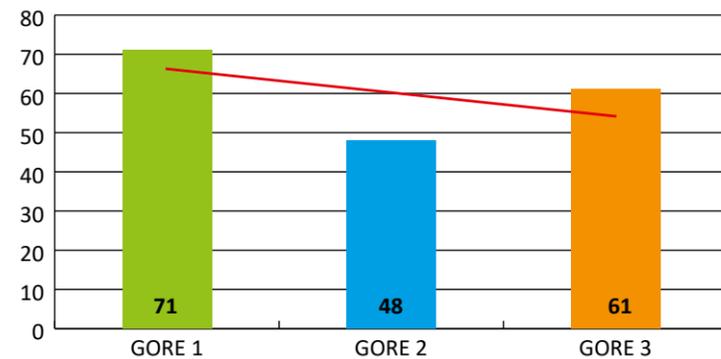


Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización



El análisis de tendencias de los compromisos sectoriales también señala los pliegos que reciben mayor demanda constante durante los GORE-Ejecutivo, destacando el Ministerio de Agricultura y Riego con un promedio de +/- 60 compromisos desde el inicio del mecanismo.

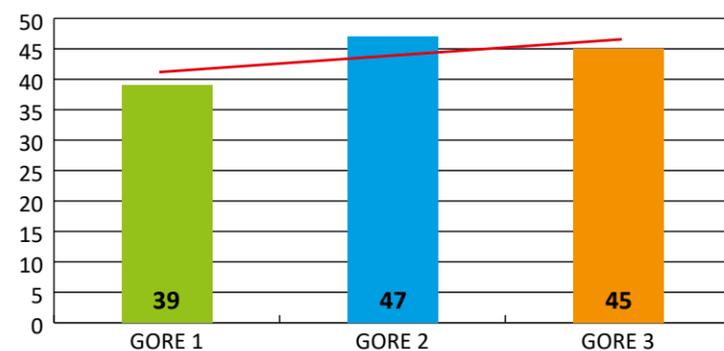
Gráfico 25: Evolución de compromisos por sector - MINAGRI



Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

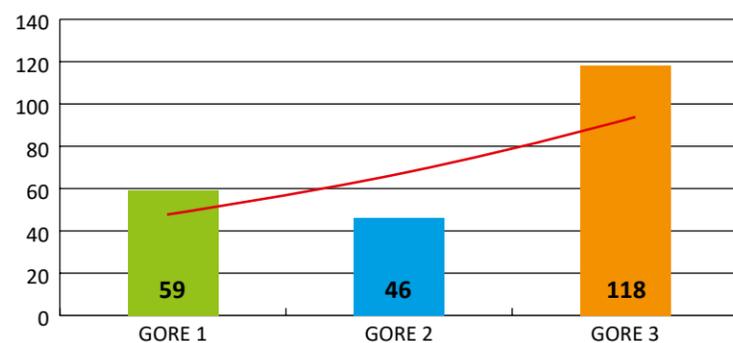
Otros sectores con demandas y compromisos permanentes son los Ministerios de Economía y Finanzas, Educación, Interior y Transporte y Comunicaciones. El MEF ha mantenido un promedio de +/-43 compromisos desde el primer GORE-Ejecutivo, mientras que el sector Educación ha tenido un crecimiento exponencial, llegando a 118 compromisos en el tercer GORE.

Gráfico 26: Evolución de compromisos por sector - MEF



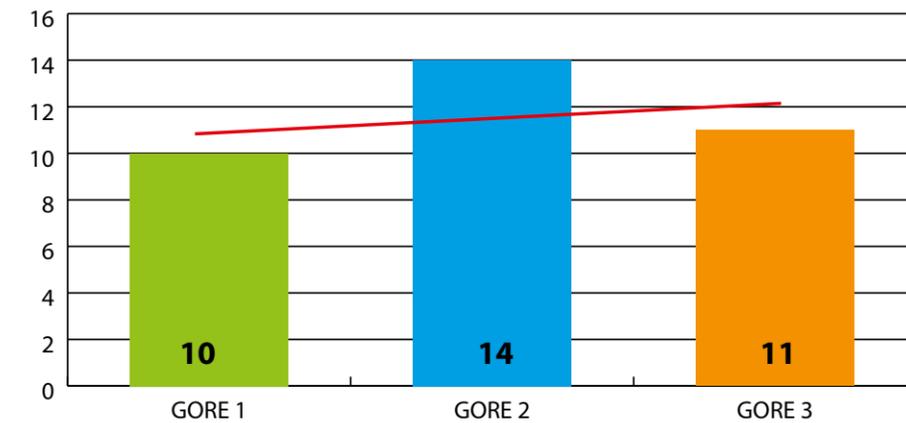
Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 27: Evolución de compromisos por sector - MINEDU



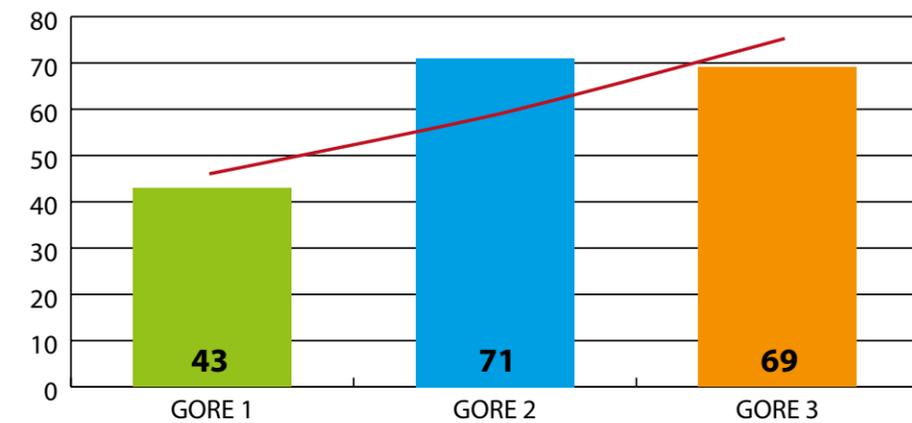
Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 28: Evolución de compromisos por sector - MININTER



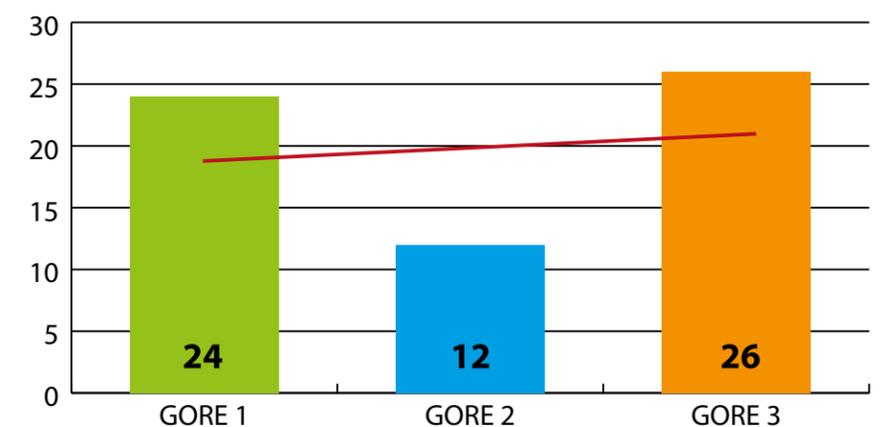
Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 29: Evolución de compromisos por sector - MTC



Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

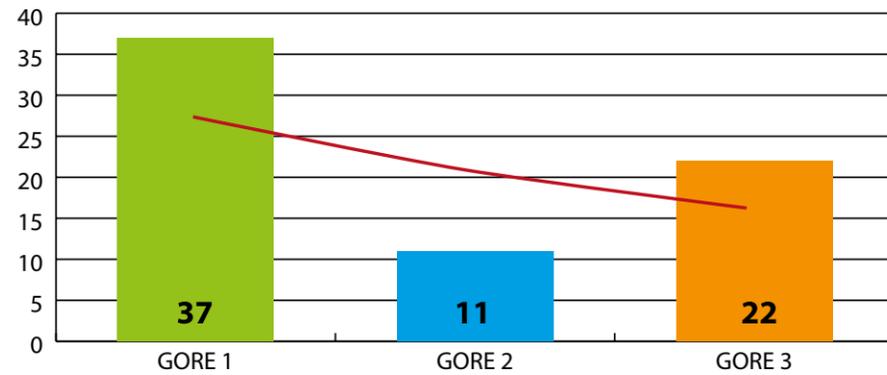
Gráfico 30: Evolución de compromisos por sector - MINCETUR



Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

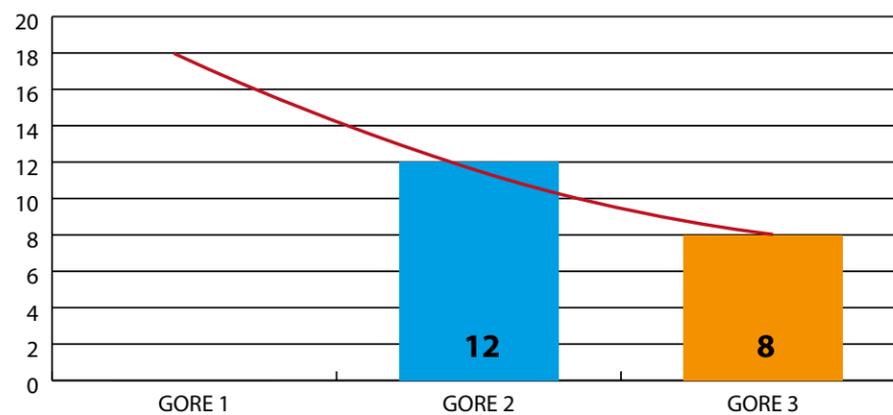


Gráfico 31: Evolución de compromisos por sector - MINEM



Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 32: Evolución de compromisos por sector - MINJUS



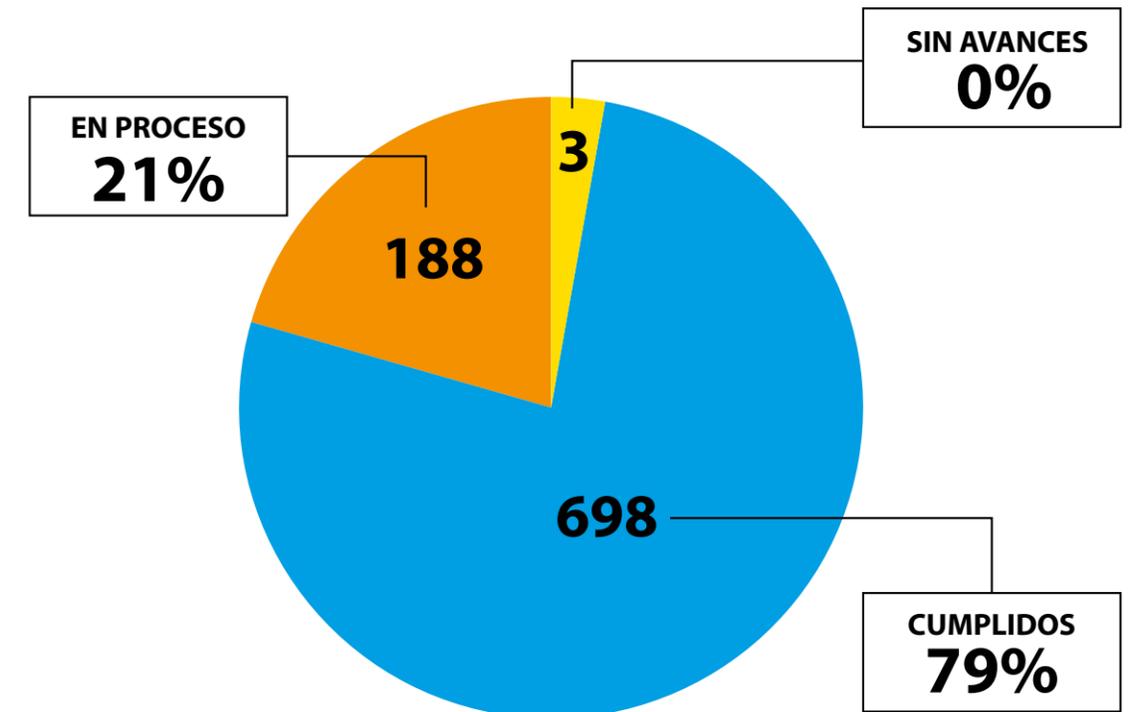
Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE- EJECUTIVO
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Tabla 26: Cumplimiento de compromisos por sectores (al 10 de abril de 2017)

| SECTOR | COMPROMISOS MONITOREADOS | % DEL CUMPLIMIENTO | NÚMEROS | | |
|----------------------|--------------------------|--------------------|------------|------------|-------------|
| | | | CUMPLIDOS | EN PROCESO | SIN AVANCES |
| MINAGRI | 117 | 100% | 117 | | |
| MINDEF | 3 | 100% | 3 | | |
| RREE | 3 | 100% | 3 | | |
| MINCETUR | 36 | 94% | 34 | 2 | |
| MEF | 86 | 85% | 73 | 13 | |
| MINEDU | 105 | 84% | 88 | 17 | |
| MINEM | 48 | 81% | 39 | 9 | |
| MINSA | 169 | 81% | 137 | 31 | 1 |
| MVCS | 69 | 80% | 55 | 14 | |
| MININTER | 24 | 79% | 19 | 5 | |
| MINCU | 9 | 78% | 7 | 2 | |
| MTC | 114 | 65% | 74 | 40 | |
| PRODUCE | 60 | 57% | 34 | 25 | 1 |
| MINJUS | 12 | 42% | 5 | 7 | |
| MINAM | 23 | 30% | 7 | 16 | |
| MIDIS | 11 | 27% | 3 | 7 | 1 |
| Total general | 889 | 79% | 698 | 188 | 3 |

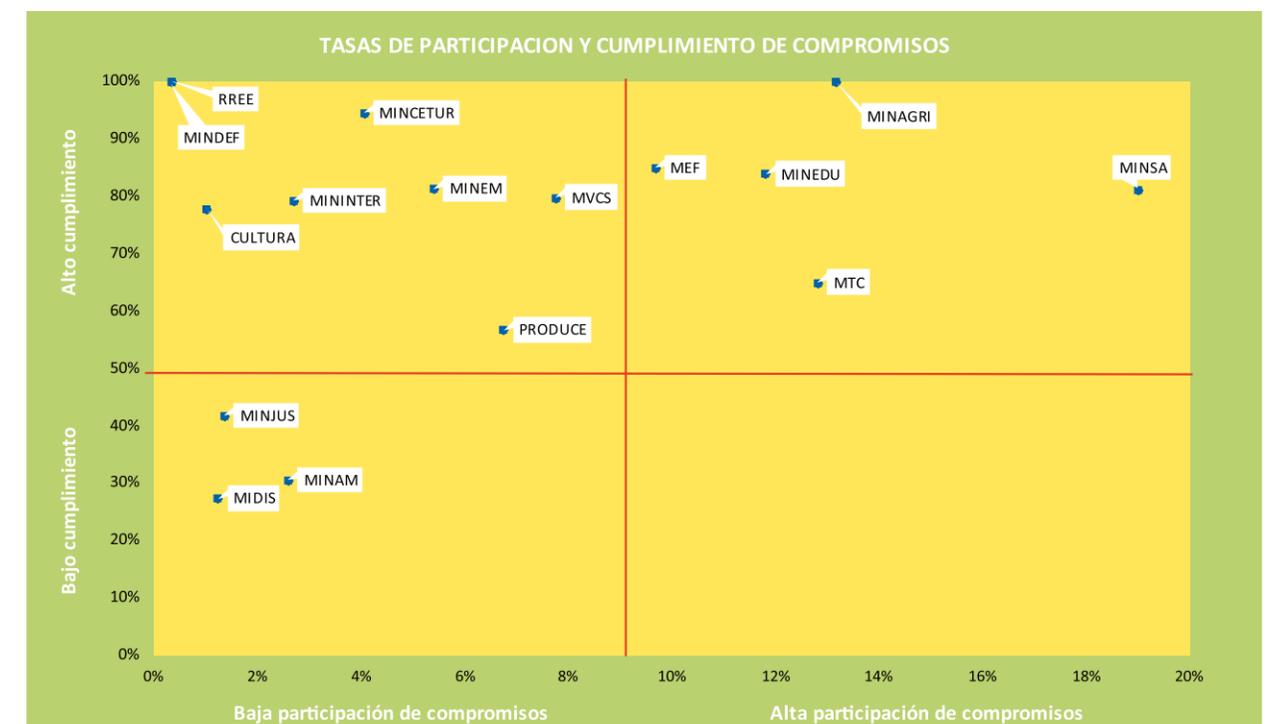
Fuente: Sistema de Seguimiento de los GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 33: Estado de los compromisos reportados por los sectores



El 79% de los compromisos establecidos en las reuniones bilaterales han sido culminados. Solo el 21% de los compromisos se encuentran en proceso.

Gráfico 34: Tasas de participación y cumplimiento de compromisos



Fuente: Sistema de Seguimiento de los GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Los sectores con alta participación en el número de compromisos y alto nivel de cumplimiento son MINAGRI, MINEDU, MEF, MTC y MINSa. Asimismo, los sectores con baja participación y bajo nivel de compromisos cumplidos son MINAM, MIDIS y MINJUS.

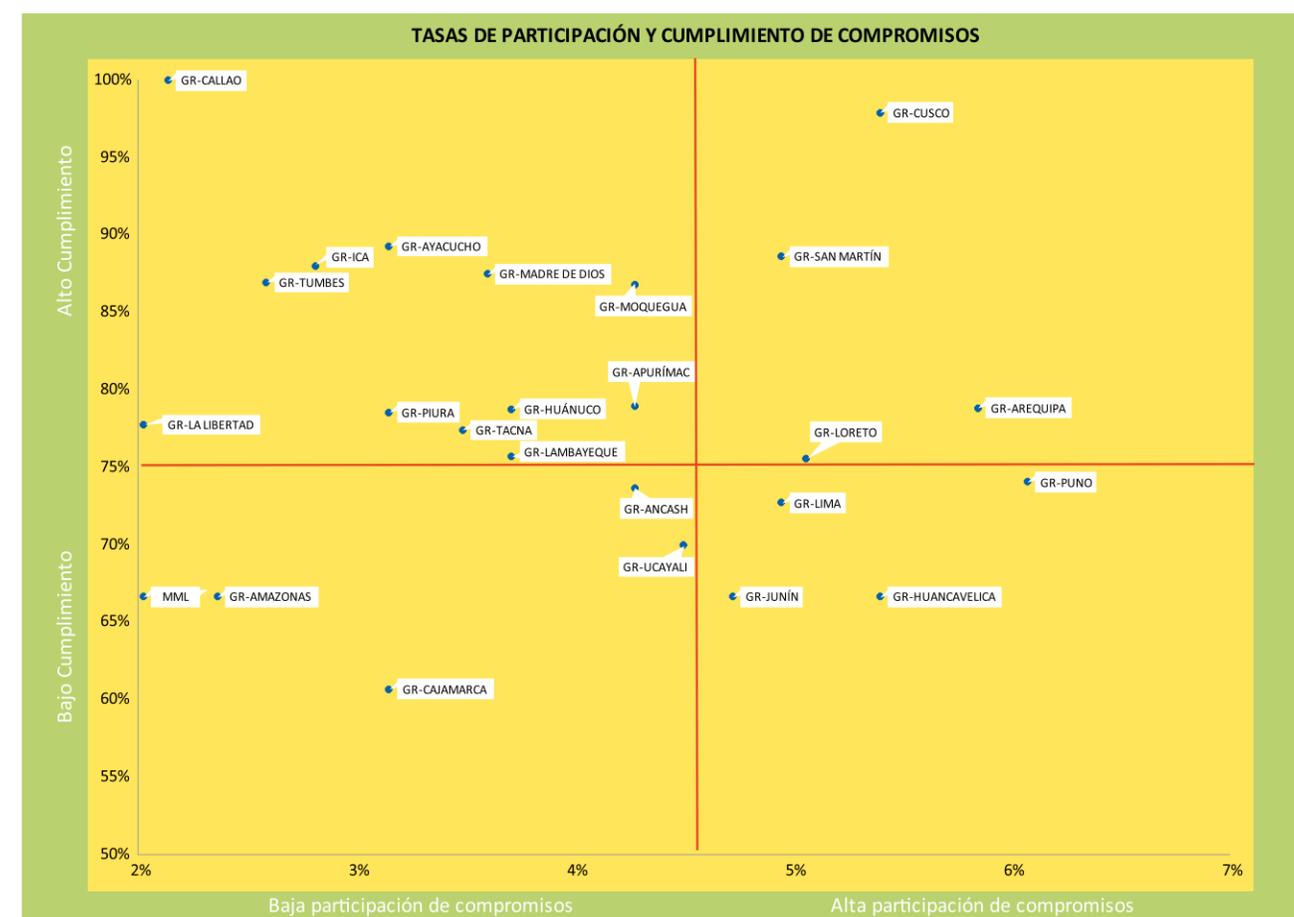
Cuatro de cada cinco compromisos establecidos por los sectores con los gobiernos regionales de Callao, Cusco, Ayacucho, San Martín, Ica, Madre de Dios, Tumbes y Moquegua han sido culminados.

Tabla 27: Estado de los compromisos de los GR (al 10 de abril 2017)

| SECTOR | COMPROMISOS MONITOREADOS | % DEL CUMPLIMIENTO | NÚMEROS | | |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------------|------------|------------|-------------|
| | | | CULMINADO | EN PROCESO | SIN AVANCES |
| GR CALLAO | 19 | 100% | 19 | | |
| GR CUSCO | 48 | 98% | 47 | 1 | |
| GR AYACUCHO | 28 | 89% | 25 | 3 | |
| GR SAN MARTÍN | 44 | 89% | 39 | 5 | |
| GR ICA | 25 | 88% | 22 | 3 | |
| GR MADRE DE DIOS | 32 | 88% | 28 | 4 | |
| GR TUMBES | 23 | 87% | 20 | 3 | |
| GR MOQUEGUA | 38 | 87% | 33 | 5 | |
| GR PASCO | 21 | 86% | 18 | 3 | |
| GR APURÍMAC | 38 | 79% | 30 | 8 | |
| GR AREQUIPA | 52 | 79% | 41 | 11 | |
| GR HUÁNUCO | 33 | 79% | 26 | 7 | |
| GR PIURA | 28 | 79% | 22 | 5 | 1 |
| GR LAMBAYEQUE | 18 | 78% | 14 | 4 | |
| GR TACNA | 31 | 77% | 24 | 7 | |
| GR LIBERTAD | 33 | 76% | 25 | 8 | |
| GR LORETO | 45 | 76% | 34 | 11 | |
| GR PUNO | 54 | 74% | 40 | 14 | |
| GR ANCASH | 38 | 74% | 28 | 10 | |
| GR LIMA | 44 | 73% | 32 | 11 | 1 |
| GR UCAYALI | 40 | 70% | 28 | 11 | 1 |
| GR AMAZONAS | 21 | 67% | 14 | 7 | |
| GR HUANCAMELICA | 48 | 67% | 32 | 16 | |
| GR JUNÍN | 42 | 67% | 28 | 14 | |
| MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA | 18 | 67% | 12 | 6 | |
| GR CAJAMARCA | 28 | 61% | 17 | 11 | |
| TOTAL | 889 | 79% | 698 | 188 | 3 |

Fuente: Sistema de Seguimiento de los GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 35: Tasas de participación y cumplimiento de compromisos



Fuente: Sistema de Seguimiento de los GORE-Ejecutivo
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Los GORE con alta participación en el número de compromisos y alto nivel de cumplimiento son: Cusco, San Martín, Arequipa, y Loreto. Aquellos con baja participación y bajo nivel de compromisos cumplidos son: Cajamarca, Amazonas, Ucayali, Ancash y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

4. Transferencias económicas y distribución de recursos, avanzando en predictibilidad

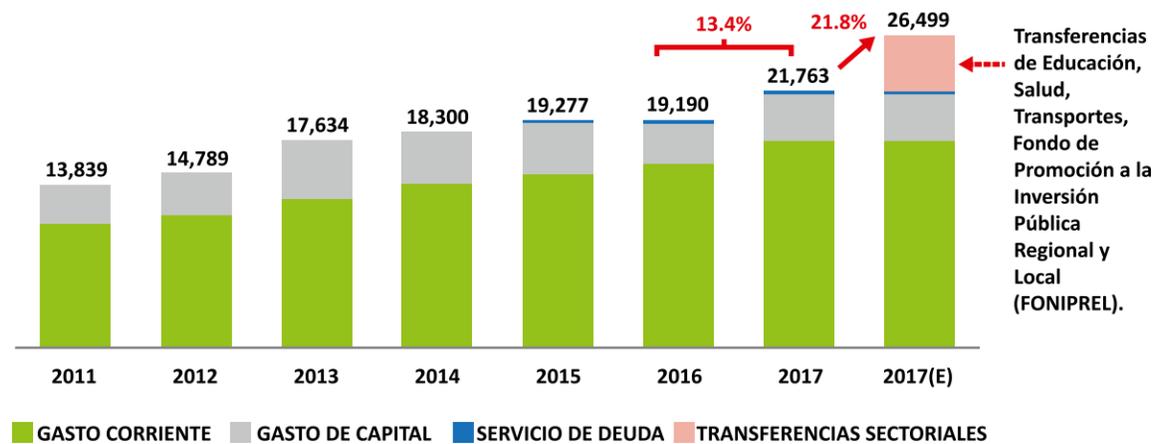
Uno de los principales esfuerzos que ha desplegado el gobierno nacional y ha sido parte principal de la agenda de trabajo de la Secretaría de Descentralización en la actual gestión, es el de contribuir al aumento de la distribución de fondos para los gobiernos subnacionales y la predictibilidad presupuestal para la ejecución de proyectos de inversión por parte de los mismos.

Sobre el incremento de recursos, se puede afirmar que el presupuesto aprobado para el año 2017 muestra un sustancial aumento en los montos asignados a los territorios. Como se aprecia en el gráfico siguiente, el presupuesto ordinario



otorgado a los gobiernos regionales se incrementa en un 13.4% con relación al año anterior, estimándose un incremento en 21.8%, una vez que se hayan realizado las transferencias de fondos destinados a los gobiernos regionales.

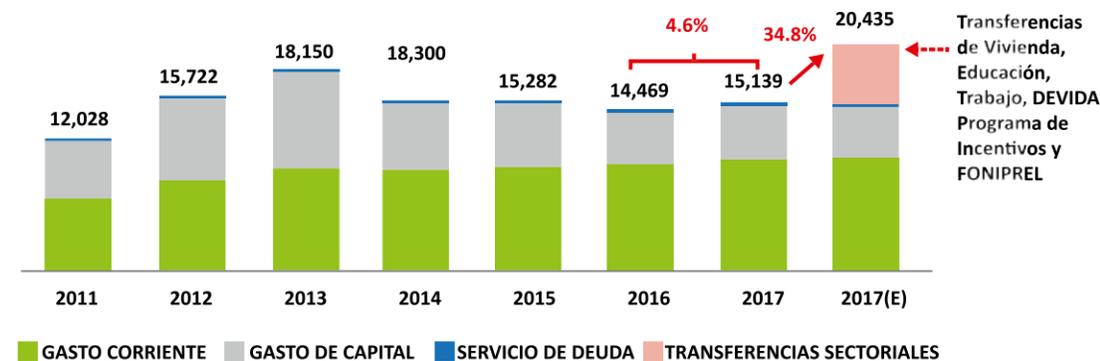
Gráfico 36: PIA del gasto total de los gobiernos regionales (millones de soles)



Fuente: Presentación del ministro de economía en la Comisión de Descentralización https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/presentacion_comision_descentralizacion_22092016.pdf

Lo mismo se puede apreciar en la asignación presupuestal del año 2017 para los gobiernos locales, que tiene un incremento de 4.6% a nivel de PIA, estimándose que al culminar las transferencias, aquél será de 34.8%.

Gráfico 37: PIA del gasto total de los gobiernos locales (millones de soles)



Fuente: Presentación del ministro de economía en la Comisión de Descentralización https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/presentacion_comision_descentralizacion_22092016.pdf

Este incremento de fondos, para responder a los problemas que históricamente han evidenciado las transferencias en distintos momentos del año, determinó que también se trabaje en la predictibilidad de su obtención. Con ese fin se incorporó en la Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, la definición de la oportunidad en que dichas transferencias deben llevarse a cabo³⁵.

³⁵ Artículo 13. **Proyectos de inversión pública con financiamiento del gobierno nacional**
 13.1. "Autorízase, en el Año Fiscal 2017, a las entidades del gobierno nacional que cuenten con recursos públicos asignados en su presupuesto institucional para la ejecución de proyectos de inversión en los gobiernos regionales o los gobiernos locales, por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, para aprobar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el ministro del sector correspondiente, a propuesta de este último, previa suscripción de convenio. Las transferencias de recursos que se efectúen en el marco del presente artículo sólo se autorizan hasta el 31 de marzo del año 2017, debiéndose emitir el Decreto Supremo correspondiente dentro del plazo establecido por el presente numeral".

La oportunidad de la transferencia es un elemento clave para asegurar la ejecución de la inversión pública, y de esta manera, ofrecer un mejor servicio público a los ciudadanos. Del mismo modo, se ha establecido que se debe acompañar la predictibilidad con la simplificación de la transferencia.

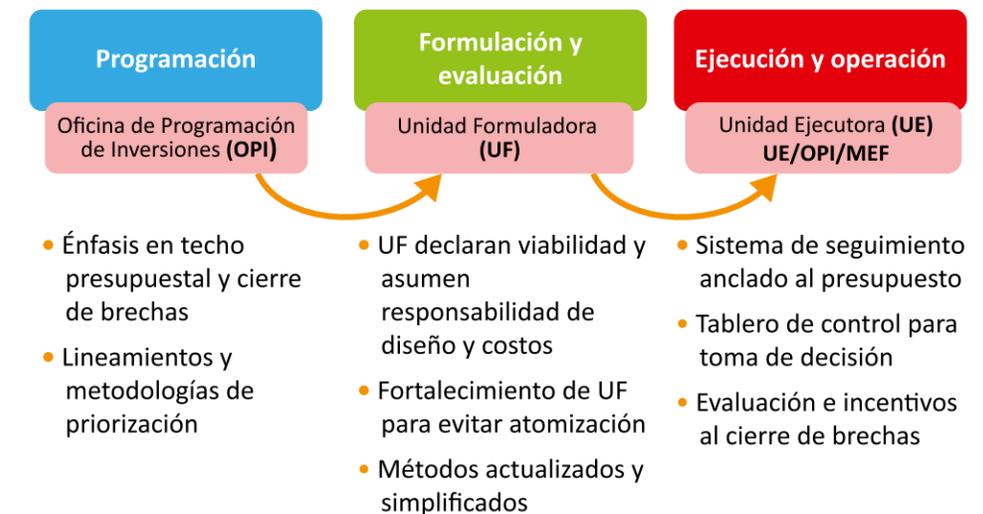
En esa dirección, se han suspendido los convenios de traspaso de recursos financiados con operaciones oficiales de crédito, cuyas condiciones serán contenidas en los convenios que se efectúen en el marco de las transferencias sectoriales. Asimismo, la reasignación presupuestaria de proyectos, la efectuarán las entidades bajo responsabilidad del titular del pliego, sin informe previo del MEF, protegiendo los proyectos de inversión pública que se encuentren en ejecución.

5. Mejora de la inversión pública y asistencia técnica

En relación a la formulación de proyectos de inversión, se ha decidido reformar el sistema de inversión pública a fin de afrontar los retos de cierre de brechas y ganancias de productividad que la sociedad y la economía requieren. Al respecto, cabe mencionar que según el diagnóstico del MEF³⁶ previo a la reforma, los proyectos no estaban vinculados al cierre de brechas y asignación presupuestal, no tenían la calidad suficiente debido a la falta de capacidades en las oficinas de formulación y de programación de inversiones, y finalmente, existía desorden y lentitud en el proceso de aprobación debido a múltiples reformulaciones y a la presencia de diversos actores en la evaluación.

Es por ello, que la reforma del sistema de inversión pública pasa por establecer un sistema más ágil, menos burocrático, transfiriendo la responsabilidad de decisión a los titulares de los pliegos, bajo un enfoque de cierre de brechas. La reforma se puede simplificar en el siguiente esquema:

Gráfico 38: Nuevo esquema de la inversión pública



Fuente: presentación del ministro de economía en la Comisión de Descentralización https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/presentacion_comision_descentralizacion_22092016.pdf

Es necesario enfatizar que este nuevo escenario que va transfiriendo presupuesto, incorporando predictibilidad y delegando las aprobaciones de los proyectos, se constituye en un viraje de la política de asignación de recursos que anteriormente desarrollaba el Poder Ejecutivo.

El Sistema Nacional de Inversión Pública se creó con la finalidad de optimizar el uso de recursos públicos destinados a la inversión. Desde su aprobación ha pasado por múltiples modificaciones, las cuales fueron respondiendo a las

³⁶ Fuente: presentación del ministro de economía en la Comisión de Descentralización https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/presentacion_comision_descentralizacion_22092016.pdf

necesidades de una mayor desconcentración de las decisiones de formulación y aprobación. No obstante ello, estas modificaciones no tuvieron un efecto real sobre una mejora de los servicios públicos; y la argumentación en torno a que el sistema brindaba parámetros de calidad que permitían mejorar la eficiencia y eficacia de la inversión queda en entredicho a la luz de los datos.

Así, entre enero del 2007 a julio del 2006, 159,095 proyectos fueron declarados viables, representando un monto de inversión total de 392 mil millones de soles. El 82% de proyectos corresponden a los gobiernos locales, representando el 50% del monto de inversión total; a los gobiernos regionales les corresponde el 8% de proyectos viables, y el 16% del monto de inversión total, en tanto que el gobierno nacional tiene el 34% de los proyectos viables que representan el 34% del monto de inversión total. Sobre el particular, hay que observar que un proyecto únicamente puede ser declarado viable, cuando a través de sus estudios de preinversión, ha demostrado ser socialmente rentable, sostenible y compatible con los lineamientos de política y con los planes de desarrollo respectivos.

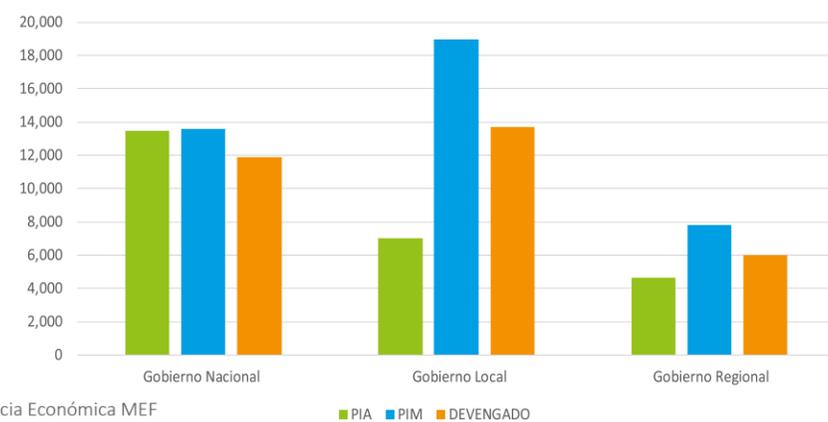
No obstante, el documento Plan Nacional de Infraestructura señala que “(...) la brecha vertical nos muestra el bajo nivel de inversión que hay en todos los tipos de infraestructura, sobre todo en vías férreas y educación primaria, que son los únicos que muestran tendencias decrecientes en los últimos años. Pero aún en el caso de los indicadores que presentan incrementos en la demanda, estos son bastante reducidos y en ningún caso son suficientes para alcanzar ni a la Alianza del Pacífico, ni al menor entre los promedios de una muestra de países asiáticos y de los países integrantes de la OECD. Esto debería tomarse como un llamado de atención sobre el bajo nivel de inversión en infraestructura que ha experimentado el país en los últimos años, y que es el principal motivo de la existencia de una brecha que subsanar” (Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico y Centro para la Competitividad y el Desarrollo, 2015).

Resulta pertinente entonces, tener en cuenta lo que viene relevando el Foro Económico Mundial (WEF) en sus últimos tres reportes en relación al indicador de calidad de la infraestructura: en el 2014 nos ubicamos en el puesto 105 de 144; en el reporte 2015 en el 112 de 140 países y en el del 2016, en el 115 de 138 países. Se observa en consecuencia un retroceso considerable en dicho índice que mide la extensión y eficiencia de la infraestructura de transportes (carreteras, trenes, puertos y aeropuertos), telecomunicaciones y electricidad.

Estos datos muestran que si bien han existido criterios que miden la calidad de los proyectos, no han asegurado el cierre de brechas y/o mejoras de productividad en la sociedad y en la economía. Adicionalmente, la literatura señala que la calidad de la infraestructura pública no ha mejorado, y en términos relativos se evidencia un deterioro de la misma.

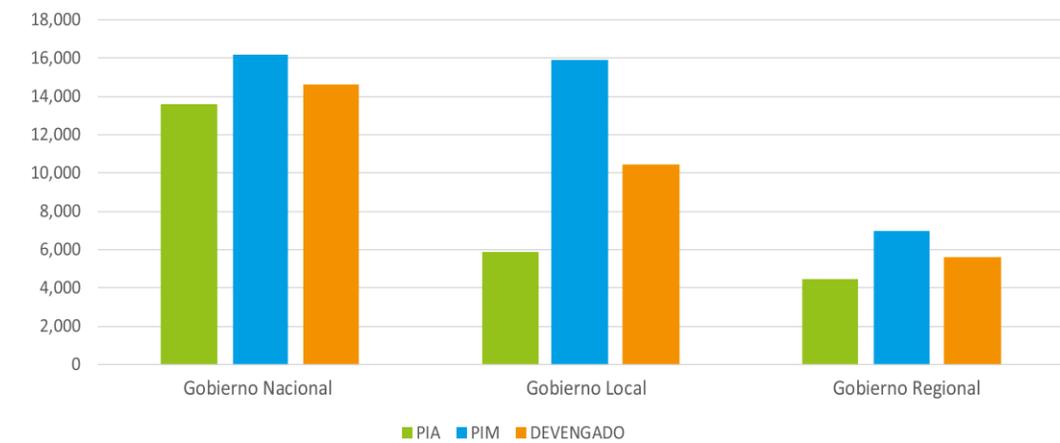
En el mismo sentido, resulta pertinente recordar que la capacidad de ejecución de los proyectos de inversión por los tres niveles de gobiernos aún dista de mostrar una gran eficiencia, tal como lo muestran los gráficos siguientes, lo que se debe, entre otras cosas, a la oportunidad en que los recursos son entregados tanto como a la capacidad de gestión de los mismos.

Gráfico 39: Presupuesto y ejecución de inversión para el año 2014 (expresado en millones de soles)



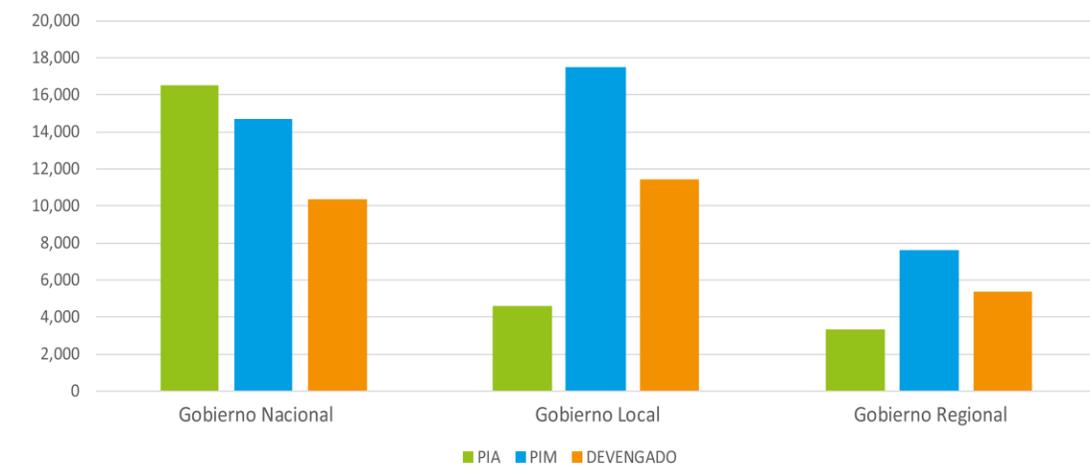
Fuente: Portal de Transparencia Económica MEF
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 40: Presupuesto y ejecución de inversión para el año 2015 (expresado en millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica MEF
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Gráfico 41: Presupuesto y ejecución de inversión para el año 2016 (expresado en millones de soles)



Fuente: portal de Transparencia Económica MEF
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Es en esta realidad que se hace necesaria una mejora en la cartera de inversiones y en la gestión de proyectos con un enfoque territorial. Independientemente de la unidad ejecutora, los gobiernos subnacionales deben contar con la información del estado de los proyectos que se desarrollan en su espacio territorial, para asegurar su complementariedad, así como con las herramientas necesarias para su gestión y seguimiento adecuados.

Además, este enfoque proveerá los aprendizajes que en materia de destrabe de proyectos que el gobierno ha ido desarrollando y permitirá que la inversión pública, como la privada que viene asociada, oportuna y de buena calidad llegue a los ciudadanos. A nivel de gobierno nacional, permitirá que los sectores puedan tener una mirada intersectorial de la inversión pública en los territorios y finalmente asegurar una mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública para el conjunto de los territorios.



CAPÍTULO IV:

CONCLUSIONES PARA UNA HOJA DE RUTA

CONCLUSIONES PARA UNA HOJA DE RUTA

1. A lo largo de los quince años del proceso de descentralización, el Perú ha gozado de un periodo de estabilidad política y crecimiento económico que ha permitido reducir la desigualdad, superar la pobreza extrema urbana y rural, y aumentar los niveles de desarrollo humano y de PBI per cápita. Sin embargo, aún está pendiente el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales como instituciones más cercanas al ciudadano. Es por ello que los retos –históricos y nuevos- que enfrenta el Perú, demandan un nuevo enfoque de descentralización orientado a la articulación intergubernamental y sectorial, una visión de desarrollo del territorio, la articulación horizontal para la gestión territorial y el fortalecimiento de capacidades para garantizar el bienestar social, crecimiento y la inversión descentralizada.
2. Uno de los primeros pasos de esta visión dinámica de descentralización es la institucionalización de los GORE-Ejecutivo, como espacio de diálogo horizontal y permanente entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, que permiten agilizar y articular el dialogo concretando las demandas a través de compromisos de ida y vuelta, con respuestas rápidas de los diversos sectores. Al mismo tiempo, el proceso de construcción del diálogo requiere la mirada territorial entre los diferentes niveles de gobierno en el territorio. Esta articulación horizontal y vertical ha permitido visibilizar agendas territoriales que permiten una orientación de diálogo programático pero también de diálogo político; a la fecha el 49% de los compromisos asumidos por los sectores en los GORE Ejecutivos han sido cumplidos. En ese sentido, en lo que resta del año 2017 anticipamos la organización de tres GORE Ejecutivos y además GORE Macroregionales que permitan fortalecer la coordinación y las agendas priorizadas y concertadas de las mancomunidades y macroregiones del país. Estamos convencidos que esta ruta nos permite recuperar la confianza de la articulación intergubernamental como la principal herramienta para orientar nuestro desarrollo común.
3. Un segundo paso, siguiendo las recomendaciones de la OCDE Territorial Reviews, es la implementación de los cambios en el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros con el objetivo de dinamizar el proceso de gobernanza pública, ordenamiento territorial y descentralización a través de la coordinación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, en el que la Secretaría de Descentralización es el órgano de línea responsable del desarrollo territorial y la descentralización del estado, y de velar por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno. La Secretaría de Descentralización cuenta con una nueva estructura que consiste en tres subsecretarías: i) Subsecretaría de Desarrollo Territorial; ii) Subsecretaría de Articulación Regional y Local; y, iii). Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización, estructura que permitirá una mejor implementación de sus actividades y el logro de sus objetivos.
4. Otro paso fundamental del nuevo enfoque de la descentralización en nuestro país es la implementación de las Agencias de Desarrollo Territorial como mecanismo de coordinación y articulación con el objetivo de fomentar la visión de desarrollo descentralizado y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales. Las Agencias tendrán como funciones: (i) apoyar a los gobiernos regionales y locales desarrollando las habilidades técnicas en áreas de diseño e implementación de políticas y prácticas gubernamentales; (ii) alinear las prioridades estratégicas de las regiones con las prioridades del gobierno nacional; (iii) evaluar y monitorear el nivel de planeamiento regional y local para asegurar que los planes sean efectivos y compartan una visión de futuro de nuestro país en los diferentes niveles y sectores del gobierno en su conjunto.
5. Orientar el desarrollo de la política pública hacia la provisión de servicios al ciudadano, requiere de una condición básica e indispensable: contar con servidores públicos capacitados. Tal como se evidencia en el informe y en las diferentes estadísticas que existen sobre la materia, las capacidades para atender las necesidades de los ciudadanos aún son insuficientes y se encuentran inadecuadamente distribuidas. La actual coyuntura que afronta el país, con los desastres naturales evidenciando las carencias que han mostrado los diferentes niveles de gobierno en prever oportunamente los riesgos que afrontábamos y, especialmente, las filtraciones que se han generado en el correcto uso de los recursos asignados, son pruebas irrefutables que debemos continuar desarrollando capacidades en el Estado.



6. Este desarrollo de capacidades por lo tanto se convierte en una política permanente que asegura la continuidad de la política pública. Aún cuando existen estadísticas que muestran una alta rotación de funcionarios en el Estado, también es cierto que cuando la rotación se da entre funcionarios con capacidades desarrolladas, éstas se redistribuyen en el territorio generando dinámicas de mejora no estructurada pero constante en el tiempo. Por ello, como parte de la hoja de ruta de este gobierno en el fortalecimiento de la descentralización, se encuentra el acompañamiento constante y comprehensivo a los gobiernos subnacionales, asegurando una coordinación y articulación con los sectores, que permita que los compromisos se conviertan en realidades.
7. Adicionalmente, necesitamos reducir las asimetrías de información entre los diferentes niveles de gobierno, lo que incluye brindar orientación para una buena gestión de proyectos con un enfoque territorial. Eso implica que, independientemente de la unidad ejecutora, los gobiernos subnacionales tengan la información del estado de los proyectos que se vienen desarrollando en su espacio territorial y cuenten con las herramientas para su gestión y seguimiento adecuados. Con este enfoque el Ejecutivo se encuentra en el proceso de validación de una metodología de acompañamiento al desarrollo de los territorios desde una mirada integral y acompañando el proceso.
8. Finalmente, el proceso de reorientar la descentralización hacia un desarrollo territorial efectivo, requiere contar con los recursos suficientes y oportunos, de tal modo que el planeamiento y su transformación en ejecución presupuestal sea un ejercicio que redunde en beneficios para los ciudadanos en todos los rincones de nuestra patria. Desde dicha perspectiva, continuaremos fortaleciendo el proceso de predictibilidad financiera y de información sobre fuentes de financiamiento, que permitan a los diferentes niveles de gobierno enfrentar oportunamente los retos de desarrollo que enfrentan.

BIBLIOGRAFÍA

ANGR: **Los gobiernos regionales al inicio de la segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional**, ANGR. Lima, 2015.

Aragón, Jorge: *Política Electoral Subnacional en el Perú: fragmentación, competitividad y concentración regional, provincial y distrital entre el 2002 y 2010*, en Ángel María Manrique y Jorge Zegarra (eds.) **Cátedra Arequipa. Segunda Sesión: Partidos Políticos y Movimientos Regionales**, Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano. Arequipa. 2014.

Aragón, Jorge; Chávez, Noelia: **Diez años de Descentralización en el Perú: ¿y usted qué opina de todo esto?**, Cuadernos de Investigación, N° 1, IOP PUCP. Lima, 2013.

Congreso de la República; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado: **Informe Anual de Evaluación Período de Sesiones 2015-2016. Para relanzar el proceso de Descentralización. Contribuciones y Desafíos del Congreso**, Congreso de la República del Perú. Lima, 2016.

Congreso de la República; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado: **Evaluación del proceso de Descentralización. Informe Anual 2013 – 2014**. Lima, julio 2014.

Congreso de la República; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado: **Evaluación del Proceso de Descentralización. Agenda para relanzar el proceso. Informe Anual Período de Sesiones 2011-2012**. Lima. junio, 2012.

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES): **Propuestas de Políticas para los Gobiernos Regionales 2015-2018. Documentos Finales**. CIES. Lima, marzo 2015.

Contraloría General de la República: **Estudio del proceso de descentralización en el Perú**. Lima, 2014.

Glave, Manuel y Gerardo Damonte (eds): **Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos. Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización**, GRADE. Lima, 2016.

Grupo Propuesta Ciudadana: **Presupuesto participativo 11 años después. ¿Cambio de rumbo o más de lo mismo?** Lima, octubre 2014.

Instituto Gobierno y Desarrollo Humano, Cátedra Arequipa: **Primera Sesión: Diez Años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas** (Ángel María Manrique, editor), Lima, agosto, (2013).

Instituto Integración: **Regionalización busca norte**. Lima, 2015.

Molina Martínez, Raúl: **Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización**, Acuerdo Nacional. Lima, 2016.

Molina, Raúl y Cinthya Arguedas: **Sistematización de la experiencia de modernización y reforma del Gobierno Regional de San Martín**, ANGR-Secretaría de Gestión Pública-GIZ. Lima, 2015.

Molina Martínez, Raúl: **Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos**, Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado-programa ProDescentralización de USAID. Lima, 2010.



Muñoz, Paula y Andrea García: *Balance de las elecciones regionales 2010: Tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos*, en **PerúDebate Año 1, N° 1. El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010**, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2010.

OECD: **OECD Territorial Reviews: Perú 2016**, OECD Publishing, París, 2016.

Panfichi, Aldo y Juan Dolores: *La representación electoral sub-nacional en el Perú (2002-2014): ¿fragmentación o regionalización de la política?*, en Fernando Mayorga (compilador): **Elecciones y legitimidad democrática en América Latina**, Plural Editores, La Paz, 2016.

Presidencia del Consejo de Ministros: *Evaluación Anual: Plan Operativo Institucional 2014*, Lima, febrero (2015).

Presidencia del Consejo de Ministros: *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014*, Lima, mayo, (2015).

Presidencia del Consejo de Ministros: *Plan Nacional de Descentralización 2012-2016*, Lima, (2012).

Presidencia del Consejo de Ministros: *Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012*. Lima, marzo (2013).

Programa ProDescentralización: **Informe Anual sobre el estado del proceso de Descentralización a enero de 2016**, Programa ProDescentralización de USAID. Lima, 2016.

Programa ProDescentralización.: **Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización**, Programa ProDescentralización de USAID. Lima, 2005. Recuperado a partir de <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/1747/1/BVCI0001197.pdf>

Remy, María Isabel (2010): *Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia*, en **Revista Argumentos, Año 4, N° 3 (julio)**. Disponible en: http://web.revistargu-mentos.org.pe/index.php?fp_cont=946 ISSN 2076-7722

Seifert, Manuel. *Estabilidad partidaria a nivel subnacional en el Perú*, Manuscrito. 2016.

Tanaka, Martín y Yamilé Guibert (2011) *Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010*, en **PerúDebate Año 1, N° 1. El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010**, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2010.

Trivelli, Carolina.: **¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú**, IEP, Lima, 2002.

Vera, Sofía: *Radiografía a la política en las regiones: tendencias a partir de la evidencia de tres procesos electorales (2002, 2006 y 2010)*, en **Revista Argumentos, Año 4, N° 5 (noviembre)**. Disponible en: http://www.revistargu-mentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=395 ISSN 2076-7722

Zárate, Patricia.: **Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado. Una aproximación cualitativa**. IEP, Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2002.

Zavaleta, Mauricio: **Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral**, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2014.

ANEXOS



ANEXO 1:

El proceso de descentralización en el sector salud

El proceso de descentralización en el sector salud tuvo tres características importantes que resaltamos: (i) las medidas de fortalecimiento desarrolladas por el MINSA estuvieron alineadas con el proceso de descentralización del Estado; (ii) la permanente coordinación intergubernamental facilitó el proceso de transferencias, y después, como un correlato de los espacios creados dentro del sector (espacios macroregionales y otros), permitió crear e impulsar el funcionamiento de la CIGS, que se convirtió en una herramienta para la solución de problemas y la conducción sectorial; (iii) la constitución de mecanismos de asignación presupuestal alineados con las políticas sectoriales: mientras el SIS-a pesar de las limitaciones en términos relativos de su participación en el financiamiento- ha logrado reducir la dependencia de los servicios del cobro a los usuarios y expandir sustancialmente el aseguramiento de la población, las transferencias para las inversiones regionales acordadas en los Comités Regionales Intergubernamentales de Inversiones en Salud (CRIIS) han garantizado la política de fortalecimiento del segundo nivel de atención en una lógica territorial.

1. El proceso de transferencias

La descentralización en el 2002 encontró un sector fragmentado y un ministerio centrado en la gestión de la red de establecimientos de servicios de salud, con una limitada capacidad de rectoría fuera del subsistema público. Durante los años 2004 y 2005, el MINSA con los gobiernos regionales (GR) precisaron 16 funciones y 125 facultades. Con una fuerte voluntad de los dos niveles de gobierno se produjeron las transferencias acordadas, especialmente durante el 2008-2009, culminándolas en enero del 2010. Los GR son hoy responsables de los servicios de salud en su territorio, quedando pendiente la transferencia a la Municipalidad Metropolitana de Lima. El proceso estuvo acompañado de transferencias del presupuesto que el MINSA tenía asociadas a las funciones trasladadas, sin que esto signifique que eran los recursos necesarios para que cada gobierno regional asuma su nuevo rol³⁷.

Sin embargo, a pesar de lo avanzado el proceso de descentralización debe encontrarse con un proceso de inclusión de la salud en todas las políticas públicas tomando en cuenta los determinantes de la salud (vivienda, educación, transporte, etc.) tomando en cuenta un enfoque territorial.

Cuadro 1: Presupuesto transferido a los gobiernos regionales asociado a las funciones transferidas en el marco del proceso de descentralización, según gobiernos regionales. Años 2007 al 2009.

| En miles de soles | | | | |
|-------------------|-------|-------|---------|---------|
| Gob. Regional | 2007 | 2008 | 2009 | Total |
| Amazonas | 1.651 | 4.780 | 395 | 6.826 |
| Ancash | 2.195 | 4.951 | 438 | 7.585 |
| Apurímac | 1.940 | 5.932 | 509 | 8.381 |
| Arequipa | 7.818 | 1.941 | 357 | 10.115 |
| Ayacucho | 1.478 | 7.134 | 326 | 8.938 |
| Cajamarca | 5.984 | 8.568 | 601 | 15.153 |
| Callao | 0 | 0 | 164.284 | 164.284 |

³⁷ Entre los principios del proceso de descentralización establecidos en el artículo 5° de la Ley de Bases de Descentralización está la neutralidad financiera del proceso. Esto suponía que el presupuesto existente era suficiente y que los recursos debían salir del Pliego MINSA o del reordenamiento del Pliego del respectivo GR.

Cuadro 1: Presupuesto transferido a los gobiernos regionales asociado a las funciones transferidas en el marco del proceso de descentralización, según gobiernos regionales. Años 2007 al 2009.

| | | | | |
|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Cusco | 1.756 | 6.643 | 1.072 | 9.471 |
| Huancavelica | 650 | 5.495 | 289 | 6.434 |
| Huánuco | 4.058 | 3.911 | 364 | 8.333 |
| Ica | 1.503 | 2.310 | 227 | 4.040 |
| Junín | 1.159 | 6.790 | 449 | 8.398 |
| La Libertad | 1.911 | 4.799 | 430 | 7.140 |
| Lambayeque | 2.266 | 1.955 | 395 | 4.616 |
| Lima | 0 | 143.808 | 327 | 144.136 |
| Loreto | 3.405 | 5.143 | 688 | 9.236 |
| Madre de Dios | 1.790 | 1.784 | 239 | 3.813 |
| Moquegua | 1.351 | 915 | 168 | 2.434 |
| Pasco | 1.186 | 4.156 | 216 | 5.558 |
| Piura | 5.589 | 5.312 | 619 | 11.519 |
| Puno | 2.068 | 5.477 | 434 | 7.979 |
| San Martín | 2.054 | 2.948 | 436 | 5.438 |
| Tacna | 2.247 | 1.153 | 180 | 3.579 |
| Tumbes | 838 | 1.521 | 210 | 2.569 |
| Ucayali | 1.036 | 3.314 | 507 | 4.857 |
| Total | 55.934 | 240.738 | 174.161 | 470.833 |

Fuente: Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales del Año 2012. pp.4-5

2. La descentralización y las políticas sectoriales

El proceso de descentralización se llevó a cabo de manera simultánea con reformas importantes para el sector. La creación del Seguro Integral de Salud (SIS) en el 2002 pasó de focalizarse en los pobres con un plan acotado, a transformarse, con la Ley Marco del Aseguramiento Universal (2009), en un seguro público que atiende también poblaciones vulnerables con un plan de beneficios más amplio. El SIS introdujo la asignación presupuestal contra servicios, recompuso el financiamiento de los servicios de salud, en particular la dependencia presupuestal de los establecimientos del cobro a los atendidos.

A fines del 2013 el MINSA llevó adelante un proceso de reforma introduciendo cambios para fortalecer su rol rector: (i) aprobó su Ley de Organización y Funciones (DL N° 1161) y su Reglamento de Organización y Funciones (Decreto Supremo N° 007-2016-SA)³⁸, para ejercer su rol de conductor sectorial y regulador del sistema; (ii) constituyó la Superintendencia de Servicios de Salud-Susalud- (DL N° 1158) como brazo supervisor y sancionador de todo el sector, para cumplir con su rol de fiscalización sectorial; (iii) fortaleció al SIS (DL N° 1163, DL N° 1164 y DL N° 1165) y a través de él moduló el financiamiento, y en coordinación con otras políticas la prestación de servicios de salud; (iv) creó el Instituto de Gestión de Servicios de Salud IGSS (DL N° 1167) como su operador en los servicios de referencia nacional y la red de Lima Metropolitana. Este último proceso ha sido revertido recientemente con la Ley N° 30526, que desactiva el IGSS.

³⁸ Este ROF ha sido derogado con el DS N° 008-2017-SA a raíz de la Ley N° 30526.



También el 2013, el MINSA aprobó el Decreto Legislativo N° 1156, que dicta medidas para garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, y posteriormente impulsó la Ley N° 30423, que establece medidas para fortalecer la autoridad de salud de Nivel Nacional, con el fin de intervenir cuando la posibilidad de morbilidad, discapacidad o muerte de los ciudadanos por problemas de cumplimiento de funciones o factores exógenos se esté produciendo.

3. La Comisión Intergubernamental de Salud y las políticas sectoriales

Las reuniones del MINSA con los GR ha sido una característica a lo largo del proceso de descentralización. Primero para definir las transferencias, desde el 2009³⁹ solucionando los problemas de gestión en el nuevo escenario descentralizado, y a partir del 2012, orientada a la gestión de las políticas sectoriales acordadas previamente entre el MINSA y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales⁴⁰ (Ver gráfico).



La CIGS ha demostrado ser un espacio importante de concertación para la discusión y seguimiento de las políticas en salud tales como la política de cobertura universal de salud, el fortalecimiento de la atención primaria, la política de remuneraciones, el fortalecimiento de acciones para enfrentar prioridades sanitarias como el zika o el dengue, entre otras⁴¹. Esta dinámica de concertación ha permitido avanzar en la implementación de políticas más específicas como la de inversiones, facilitando la conformación de los Comités Regionales Intergubernamentales de Inversión Salud (CRIIS) en cada región, así como la aprobación y priorización de los 748 establecimientos estratégicos.

Desde el 2013, La política sectorial de inversiones se fija en el DL N° 1157 y su reglamento (Decreto Supremo N° 024-2016), impulsando la modernización del proceso de inversiones en salud y capitalizando las metodologías, instrumentos y aprendizajes de más de una década. En ellos se recogen los avances logrados desde el 2011 para mesurar las brechas de inversión⁴², que llevaron a que el MINSA y el MEF empezaran a modificar las reglas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para mejorar la formulación y alinear los proyectos de inversión de los Establecimientos Estratégicos.

39 DS 047-PCM D.S N° 047-2009-PCM, Plan Anual de Transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2009" (Arts. 34 lit. a, e ,m)

40 Desde agosto de 2012 se realizan reuniones cuatrimestrales entre el MINSA y la ANGR para concertar las agendas de la CIGS y hacer seguimiento a los acuerdos sobre políticas en salud.

41 Ver las actas de la CIGS en: http://www.minsa.gob.pe/portalweb/01institucional/institucion_5.asp?sub5=2

42 En el 2011 se aprobó a través de la Resolución Ministerial N° 577-2011/MINSA, la metodología del Plan Multianual de Inversiones en Salud PMI la que permitió organizar los servicios de salud e identificar las necesidades de inversión de los establecimientos de salud estratégicos. La lista de establecimientos fue aprobada mediante Resolución Ministerial N° 632-2012/MINSA y su modificatoria 997-2012/MINSA. Con la RM N° 889 2014/MINSA, se aprueba la segunda versión de la metodología del PMI.

El DL N° 1157 creó los Comités Regionales Intergubernamentales de Inversión en Salud (CRIIS) como mecanismo de decisiones para las inversiones en salud; éstos también definen el planeamiento multianual de inversiones en el ámbito departamental y las carteras anuales de inversión. Están integrados por el gobernador regional, quien lo preside, y por los alcaldes provinciales; la autoridad sanitaria regional actúa como secretaria técnica, sesionando, por lo menos, un par de veces al año. Instalados desde ese año en todas las regiones, tienen diferentes niveles de avance en su institucionalización (18 GR los han reconocido legalmente, 9 GR aprobaron los planes de trabajo y su reglamento interno, entre otros avances). En el 2014 se priorizaron los establecimientos de salud estratégicos dando prioridad a los de mayor complejidad; para estas inversiones el MINSA cuenta con un presupuesto especial que es transferido a los GR en el momento que el proyecto está aprobado, y un presupuesto para el inicio de operaciones, una vez que la obra está lista.

4. Las políticas de financiamiento de los servicios de salud

El financiamiento para la función salud ha mostrado un incremento entre el 2011 y el 2015, deteniéndose el ritmo el 2016. Este crecimiento estuvo acompañado de una recomposición entre niveles de gobierno, incrementándose la participación de los GR, como se ve en el cuadro. El monto gastado en regiones es mayor si se toma en cuenta que los medicamentos para las estrategias son adquiridos centralmente y distribuidos a las regiones. Parte importante del crecimiento de recursos de las regiones se produce por el gasto en inversiones cuyos recursos han estado intermediados por el MINSA como mecanismo para garantizar su orientación a inversiones en función de la política sectorial de fortalecimiento a la atención primaria de la salud.

Cuadro 2.
Gasto en la función salud de los sectores salud y gobierno regional por nivel de gobierno 2011 – 2016 / Estructura porcentual

| | G. Nacional | G. Regional | Millones de S/. |
|------|-------------|-------------|-----------------|
| 2011 | 32.1 | 67.9 | 9,226 |
| 2012 | 45.3 | 54.7 | 7,968 |
| 2013 | 42.9 | 57.1 | 9,599 |
| 2014 | 43.6 | 56.4 | 11,377 |
| 2015 | 46.4 | 53.6 | 12,258 |
| 2016 | 45.5 | 54.5 | 12,909 |

Fuente: SIAF – MEF

Elaboración: propia

Con la creación del SIS (2002) y su posterior impulso con la Ley Marco del Aseguramiento (2009) el MINSA buscó fortalecer al SIS en su función de financiador del sector y utiliza como mecanismo de asignación el pago por servicios. El MEF ha venido implementado desde el 2007 los Programas Presupuestales conocidos como PpR⁴³, fijando la asignación de recursos a partir de los insumos requeridos para las actividades aprobadas⁴⁴.

43 Al comienzo se los conocía como Programas por Resultados.

44 Sobre este tema ver: De Habich, Midori, 2017. Nota de Política Pública de Financiamiento de salud. Transformando al SIS en una aseguradora de derechos en la atención de salud y, Banco Mundial, 2016. Financiamiento de la salud en el Perú. Análisis de la situación actual y desafíos de política al 2021.

Cuadro 3.
Gasto de la función salud del MINSA y los gobiernos regionales según vía de financiamiento, 2012
- 2016 \1 Estructura porcentual

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Presupuesto Histórico | 44.5 | 43.8 | 44.6 | 32.0 | 43.0 |
| PpR | 41.1 | 39.5 | 38.2 | 44.8 | 43.0 |
| SIS | 4.5 | 6.0 | 7.4 | 9.4 | 5.2 |
| SIS y PpR | 2.4 | 4.8 | 5.1 | 8.8 | 5.0 |
| RDR | 7.6 | 5.9 | 4.6 | 4.9 | 3.8 |
| Total (millones de S/.) | 7,594 | 8,893 | 10,742 | 7,795 | 13,821 |
| Pasa por el SIS | 7 | 11 | 13 | 18 | 10 |
| Financia los PpR | 43 | 44 | 43 | 54 | 48 |
| Otras vías | 50 | 45 | 44 | 28 | 42 |

1\ Solo se incluyen las genéricas 1. Personal y obligaciones sociales, 3. Bienes y Servicios, y 6. Adquisición de activos no financieros
Fuente: SIAF- MEF
Elaboración: propia

La tensión entre estas lógicas de asignación aún no se han resuelto y si bien el Acuerdo Nacional plantea “Fortalecer el Seguro Integral de Salud (SIS) como seguro público para avanzar hacia la seguridad social universal en salud de manera que actúe como el gran instrumento de universalización del acceso al cuidado y atención integral de la salud, para lo cual se incrementará su financiamiento de manera significativa e irreversible”⁴⁵, el financiamiento que pasa por el SIS que venía creciendo en importancia hasta el 2015 muestra un retroceso en el 2016. (Ver cuadro). El principal mecanismo de asignación y de ejecución es el del PpR seguido de los mecanismos históricos, quedando más atrás los recursos que pasan por el SIS.

5. La gestión de los servicios en el marco de la descentralización

La salud es un servicio que debe atenderse en redes de establecimiento de diferentes niveles de complejidad que puedan ir combinando los servicios de salud pública, los de atención individual y las urgencias y emergencias. A pesar de los avances obtenidos por el sistema público en los servicios del primer nivel, el mayor número de establecimientos, tiene poca capacidad resolutoria lo que acompañado al modelo centrado en el hospital, sigue dificultando el acceso de la población a los servicios de salud que requiere. El DL N° 1166, que aprueba la conformación y funcionamiento de las Redes Integradas de Atención Primaria en Salud (RIAPS), puso las bases para el proceso de reordenamiento de prestación de servicios con una lógica de Atención Primaria de Salud⁴⁶. Las RIAPS están orientadas a brindar atención centrada en el ciudadano y en esa lógica reorganizar los servicios en función de sus necesidades acercando la atención en la complejidad que requiere. La organización en red busca integralidad vertical (la salud de las personas y las familias en todo el ciclo de atención) y horizontal (buscando reducir la fragmentación de la prestación de servicios vía la articulación funcional a los establecimientos de salud de todos los prestadores).

⁴⁵ Ver <http://acuerdonacional.pe/2015/10/los-objetivos-de-la-reforma-de-salud/>

⁴⁶ La OMS define la APS como: como “la asistencia sanitaria esencial accesible a todos los individuos y familias de la comunidad a través de medios aceptables para ellos, con su plena participación y a un costo asequible para la comunidad y el país. Es el núcleo del sistema de salud del país y forma parte integral del desarrollo socioeconómico general de la comunidad”.

Hoy, una de las principales limitaciones en la conducción territorial es la falta de una Autoridad Sanitaria. La organización actual se cruza con la presupuestal que organiza en Pliegos (por ejemplo, los gobiernos regionales) y en Unidades Ejecutoras (DIRESA/GERESA, hospital, red) sin diferenciar la estructura jerárquica y los pone, en términos presupuestales a un mismo nivel, restándole capacidad de conducción a la Dirección o Gerencia Regional. La propuesta de las RIAPS contempla la conformación de “Directorios” que conduzcan las redes de salud de cada región con participación, entre otros, de la DIRESA/GERESA, el MINSA y los usuarios. Entre otras funciones, el Directorio debe seleccionar y evaluar a los directores de las Unidades de Gestión de IPRESS (UGIPRESS), y dar opinión favorable a los planes y presupuesto de las redes integradas.

6. Los principales retos de la descentralización en salud

- Fortalecer la CIGS como mecanismo para alinear las políticas nacionales y regionales de salud y las Comisiones Regionales Intergubernamentales de Inversión en Salud (CRIIS) como mecanismo de planificación de la ampliación de servicios en la región.
- Mejorar la gobernanza en salud fortaleciendo a la Autoridad Sanitaria Regional.
- Mejorar la planificación territorial incluyendo la salud en todas sus políticas.
- Acercar los servicios de salud a la población implementando las Redes Integradas de Atención de Salud (RIAPS) en las regiones.



ANEXO 2: El proceso de descentralización en el sector educación

El sector educación es uno de los más complejos por la magnitud de sus recursos humanos, logísticos y financieros, así como por la población que atiende y que deberá atender a través de la ampliación y mejora de sus servicios. En este contexto, la introducción de una gestión descentralizada acompañada también por un necesario proceso de modernización de la gestión es un reto que ha sido abordado – y que debe continuar- a través de la promoción de los mecanismos de articulación intergubernamental y de la innovación al impulsar y aprobar la única Matriz de Gestión Descentralizada de servicios específicos.

1. El proceso de transferencia

Hasta la fecha, se han transferido las funciones en materia de educación y deporte a los gobiernos regionales, salvo el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuyo proceso de transferencia está, en la práctica, suspendido, no obstante, se avanzó en la transferencia, como lo expresa el siguiente cuadro:

Las etapas del proceso de transferencia en materia educativa a la Municipalidad Metropolitana de Lima (2016)

| Materia | Número de funciones por transferir | Designación de Subcomisión de Trabajo | Informe situacional sectorial | Informe de Concordancia | Resolución de acreditación | Actas sustentatorias e Informe final |
|---------------------|------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| Educación y deporte | 17 | Se cumplió | Se cumplió | Se cumplió | Se cumplió | Falta |

Fuente: MML

2. La descentralización y la política sectorial

Desde el año 2013 se avanzó en la coordinación intergubernamental y en el proceso de reorganización del MINEDU; aunque hasta hoy (2017) no se haya aprobado la Ley de Organización y Funciones (LOF) del MINEDU.

Ese año, el MINEDU publicó y difundió la Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación, considerando a la descentralización como una de sus prioridades. Esta política tenía el objetivo de construir una gestión articulada, complementaria y coordinada de los tres niveles de gobierno para proveer servicios educativos de calidad; tenía seis componentes con sus líneas de acción: (i) responsabilidades intergubernamentales claras en la provisión del servicio educativo; (ii) relación intergubernamental; (iii) articulación territorial e intersectorial; (iv) desarrollo y fortalecimiento de capacidades en las regiones; (v) participación ciudadana; (vi) monitoreo, evaluación y supervisión.

En el ejercicio de su rol rector, el MINEDU inició el año 2013, sustentado en los acuerdos de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación y a través de su Oficina de Coordinación Regional, la elaboración de la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD) del sector, la cual concluyó y publicó el año 2015.

Como parte de la estrategia de la Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación y de la Política Nacional de Modernización de la Gestión del Estado aprobada por la PCM, el MINEDU

implementó un enfoque de gestión por procesos y resultados; y en diciembre del año 2013, ya se contaba con la propuesta final del Mapa de Procesos del MINEDU, que comprendía 7 procesos estratégicos, 4 procesos operativos y 7 de soporte, es decir, se contaba con una propuesta de mapa de 18 procesos.

En el marco del rol rector del MINEDU, existen avances importantes en la normatividad de la gestión descentralizada de la educación, así como de su modernización:

- El nuevo Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU, que refuerza su rol rector en el sector y crea la Dirección General de Gestión Educativa Descentralizada, con tres direcciones de línea responsables de componentes clave de la gestión descentralizada: relaciones intergubernamentales, soporte a la gestión descentralizada y desarrollo de capacidades.
- La Matriz de Gestión Descentralizada de la Gestión de Materiales y Recursos Educativos, Gestión del Mantenimiento de la Infraestructura Educativa y la Gestión del Desarrollo Docente, ordenando y precisando las responsabilidades de los tres niveles de gobierno y la institución educativa en dichos procesos de gestión.
- Los Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada para la educación básica, que desarrolla los roles específicos de cada nivel de gobierno para la implementación de la política y el servicio educativo, precisando sus funciones atribuciones. El Ministerio de Educación asume el rol rector del sector e interviene excepcionalmente en la implementación. El gobierno regional implementa la política educativa en su territorio y administra el servicio. El gobierno local participa en la gestión educativa y articula la prestación de los servicios del Estado en su territorio.
- La Norma Técnica para la Creación, Cierre y Fusión de las UGEL y una Tipología de UGEL, que las clasifica de acuerdo a características territoriales, de las Instituciones Educativas (IIEE) que atiende y de sus condiciones operativas; ello, además, del concurso de acceso a cargos directivos en DRE y UGEL que forma parte de la Ley de Reforma Magisterial y que somete a un proceso meritocrático la elección de los y las directoras de UGEL.

3. La Comisión Intergubernamental del Sector Educación y las políticas sectoriales

La Comisión Intergubernamental del Sector Educación fue reconocida por la Secretaría de Descentralización en 2010 y recién en el año 2013, a través de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 011-2013-PCM/SD202, se reconformó su composición.

La primera sesión de esta Comisión se llevó a cabo el 18 de julio de 2012 y al final de ese año, la Comisión Intergubernamental del Sector Educación realizó siete sesiones; siendo la última el 13 de diciembre de 2013.

También se conformaron dos instancias más de articulación y concertación:

- La Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE), de carácter bilateral para la interacción del MINEDU y cada gobierno regional, por lo que en la práctica se han conformado 26 de estas Comisiones. Su objetivo es coordinar, articular y consensuar políticas y acciones que permitan favorecer una gestión educativa descentralizada, orientada al logro de resultados.
- El Directorio del Ministerio de Educación con los serentes de desarrollo social y directores regionales de Educación o Gerentes de Educación, que es de carácter multilateral en el que el MINEDU se reúne con los gobiernos regionales para dar a conocer los lineamientos de política y programas de impacto nacional; así como, para informar sobre los objetivos y metas nacionales, que son gestionados por los gobiernos regionales, pero que son propuestas por el MINEDU como órgano rector.

Se fortaleció la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI) y durante el 2014, se realizaron dos



reuniones. La primera, a inicios del año en el marco del Buen Inicio del Año Escolar 2014, en la que se plantearon los compromisos de gestión entre los gobiernos regionales y el MINEDU, y la segunda el 23 de septiembre de ese año, trabajándose los denominados “Compromisos de desempeño para el 2015”, incorporados en la Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2015 y desarrollados por la “Norma Técnica para la Implementación de los Compromisos de Desempeño 2015”.

La Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI) aprobó el 2014 los Lineamientos para la relación intergubernamental entre el MINEDU y los gobiernos regionales y gobiernos locales, buscando alcanzar los objetivos y metas establecidas en el Proyecto Educativo Nacional (PEN), los Proyectos Educativos Regionales (PER) y los Proyectos Educativos Locales (PEL), evidenciándose la voluntad política de los actores de formalizar los espacios de coordinación intergubernamental.

Las Comisiones de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE) como instancias de relación intergubernamental bilateral implementadas entre el MINEDU y cada Gobierno regional fueron muy dinámicas y dieron soporte a la implementación de los pactos de compromiso suscritos aquel año. Sin embargo, estas 26 CGIE perdieron dinamismo y realizaron menos reuniones de trabajo.

Recientemente, en la Comisión Intergubernamental del Sector Educación, no se ha concretado ninguna acción significativa. El año 2016, la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI) se reunió una vez. El Directorio de la Alta Dirección del MINEDU (espacio multilateral entre el MINEDU y los gobiernos descentralizados) y la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE), espacio bilateral entre el MINEDU y cada gobierno regional, sí se ha reunido.

4. El presupuesto en educación

El presupuesto público para el sector educación se ha triplicado desde el año 2006, considerando el análisis de los presupuestos institucionales de apertura (PIA). Esta prioridad del sector educación ha continuado con el actual Presupuesto Público para el año 2017, como se muestra en el cuadro siguiente:

Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del sector educación 2006-2017

| Años | Millones de soles | Índice de crecimiento anual |
|------|-------------------|-----------------------------|
| 2006 | 8146 | 100 |
| 2007 | 9680 | 119 |
| 2008 | 11524 | 141 |
| 2009 | 11157 | 137 |
| 2010 | 11719 | 144 |
| 2011 | 13181 | 162 |
| 2012 | 15277 | 188 |
| 2013 | 16809 | 206 |
| 2014 | 18228 | 224 |
| 2015 | 22353 | 274 |
| 2016 | 24813 | 304 |
| 2017 | 26181 | 321 |

Fuente: INEI, SIAF-Amigable-MEF

Paralelamente a este crecimiento tan significativo para el sector educación, se ha incrementado el porcentaje correspondiente al gobierno nacional, según los presupuestos institucionales de apertura, aunque éstos disminuyen cuando se analiza los presupuestos institucionales modificados, resultado de las transferencias realizadas a los gobiernos regionales durante el año, como se muestra en el cuadro siguiente:

PIA y PIM del gobierno nacional en educación, años 2006, 2010 y 2015

| Año | PIA – Gobierno Nacional | PIM – Gobierno Nacional |
|------|-------------------------|-------------------------|
| 2006 | 38.6% | 41.43% |
| 2010 | 45% | 41.4% |
| 2015 | 58.6% | 43.7% |

Fuente: MEF-Consulta amigable.

Elaboración: Sigfredo Chiroque Chunga.

5. La gestión de los servicios en el marco de la descentralización

Un hito importante en la gestión descentralizada de los servicios educativos es la elaboración y aprobación de la Matriz de Gestión Descentralizada (MGD) de la Gestión de Materiales y Recursos Educativos, Gestión del Mantenimiento de la Infraestructura Educativa y la Gestión del Desarrollo Docente. Esta Matriz fue resultado de la articulación intergubernamental, ya que participaron en su diseño y consulta las asociaciones representativas de los gobiernos descentralizados y el MINEDU como ente rector, con la asistencia técnica de especialistas en educación y gestión descentralizada. No obstante, la relevancia de la MGD para la gestión educativa descentralizada, no hay evidencia de la implementación de una amplia política de difusión de la MGD, presupuesto fundamental para lograr su aplicación extensiva en todo el territorio nacional.

6. Retos de la descentralización en educación⁴⁷

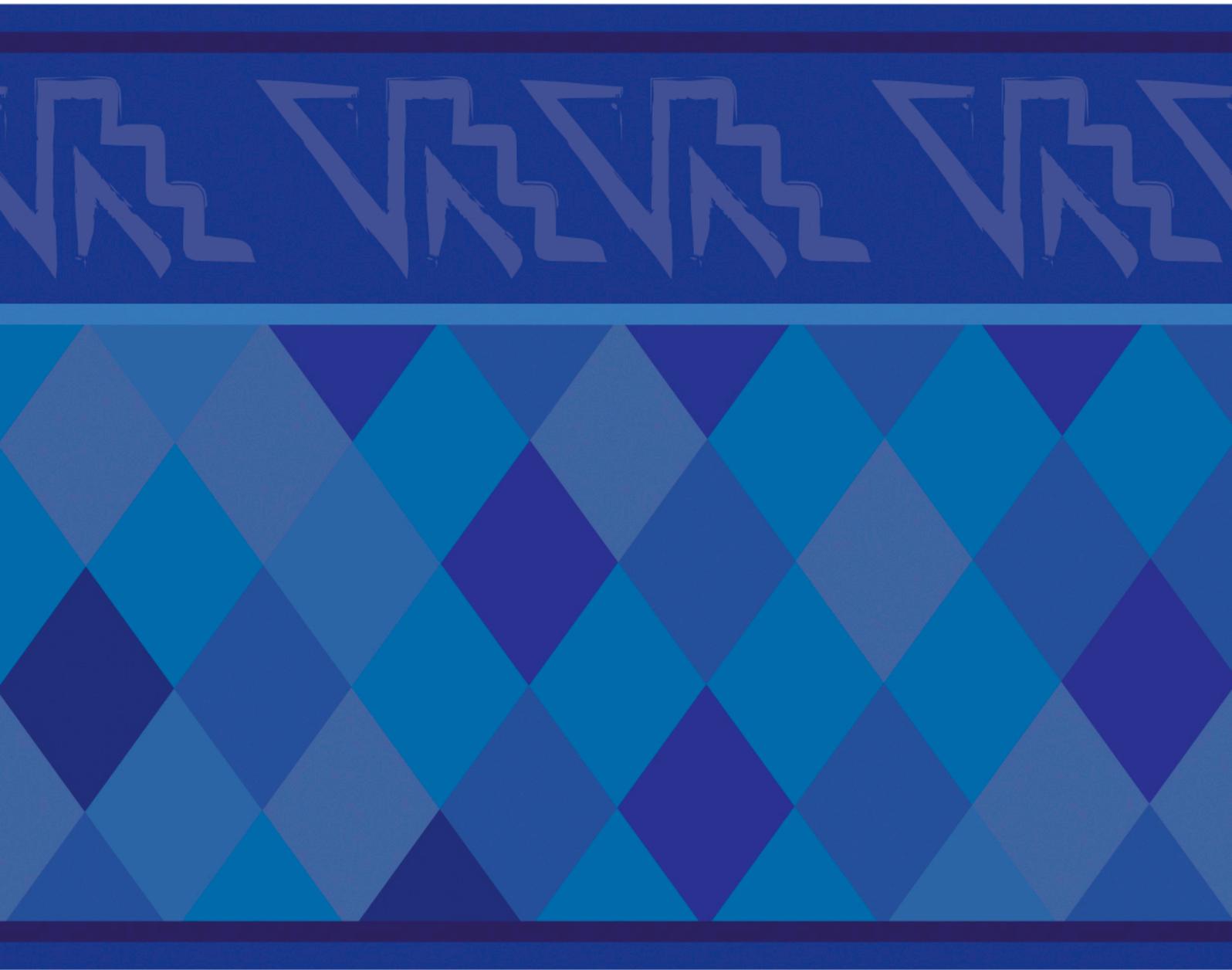
Los retos de la descentralización educativa y, en general, del sector educación, son los siguientes:

- Implementar estrategias de dotación del servicio educativo que se adecúen a las características geográficas y sociales de los diversos contextos en los que viven los estudiantes, facilitando su acceso, permanencia y culminación oportuna.
- Favorecer y fortalecer el funcionamiento de las instancias de coordinación intergubernamental.
- Garantizar el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad.
- Ejercer el rol rector y asumir sus funciones de control y supervisión del servicio educativo.
- Garantizar una política integral para la formación continua de los docentes.
- Abrir plazas orgánicas suficientes y adecuadas para grupos de población escolar en expansión.
- Atender los salarios de los docentes.
- Creer y mejorar la infraestructura educativa, su equipamiento y disponibilidad de servicios básicos y conectividad a la par del crecimiento y mejora del sistema educativo.
- Fortalecer la rectoría del MINEDU y aprobar su Ley de Organización y Funciones (LOF).
- Avanzar en la modernización de las instituciones educativas proveyendo a las diversas instancias del sector educación de recursos humanos calificados para lograr este objetivo.

47 Diálogos de Política Pública: Nota de Política Pública de Educación, IEP et al, Lima, noviembre del 2015.







Programa ProDescentralización