



# Evaluación del Proceso de DESCENTRALIZACIÓN

## Relaciones Intergubernamentales

Periodo de Sesiones 2017-2018  
INFORME ANUAL





CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

# Evaluación del Proceso de Descentralización Relaciones Intergubernamentales

---

Informe Anual  
Periodo de Sesiones 2017-2018

---

# Evaluación del Proceso de Descentralización Informe Anual - Periodo de Sesiones 2017-2018

Primera Edición, junio 2018  
Lima, Perú

## **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y  
Modernización de la Gestión del Estado  
Edif. Víctor Raúl Haya de la Torre, Oficina 202  
Av. Abancay, Plaza Bolívar, Lima 1  
(+51 1) 311 7780  
[www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

### **Preparación del documento base del informe:**

Fernando Paredes Núñez, Jaime Márquez Calvo  
Wens Silvestre Sicha, Álvaro Ugarte Ubilla, Luis Jorge Pitta Pereyra,

### **Personal de la Organización Parlamentaria:**

Wens Silvestre Sicha, Luis Jorge Pitta Pereyra, Félix Atavillos Pozo,  
Mario Ñiquen Tello, Carlos Martínez Garibay.  
Miguel Chicoma Koike, Ángel Puccinelli Maldonado.  
Genaro Sánchez Ramos, Arnold Rengifo Trigoso.

### **Personal del Servicio Parlamentario:**

Fernando Paredes Núñez, Roberto Miranda Chuman  
Marita Espinoza Márquez, Vilma Burga Cardozo

**Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-08519**

**Tiraje: 1,000 ejemplares**

Se terminó de imprimir en julio de 2018 en:

**Ediciones Nova Print SAC**

Av. Ignacio Merino 1546, Lince, Lima

**Carátula:** Julio César Infantes Vértiz.

© 2018 Congreso de la República del Perú – Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Está permitida su reproducción siempre que se mencione la fuente.

La elaboración del presente informe ha contado con el valioso apoyo brindado por el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal-INICAM y el auspicio de la Konrad Adenauer Stiftung-KAS, a quienes la Comisión agradece.

Las opiniones expresadas en este informe no reflejan necesariamente el punto de vista de las entidades que apoyan su publicación.

---

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,  
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN  
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**  
Periodo Anual de Sesiones 2017 - 2018

**Gilmer Trujillo Zegarra**  
Presidente

**Gloria Montenegro Figueroa**  
Vicepresidenta

**Jorge Meléndez Celis**  
Secretario

Miembros Titulares:  
**Percy Alcalá Mateo**  
**Betty Ananculi Gómez**  
**Alejandra Aramayo Gaona**  
**Nelly Cuadros Candia**  
**Carlos Dominguez Herrera**  
**Miguel Elías Ávalos**  
**Marisa Glave Remy**  
**Úrsula Letona Pereyra**  
**Mártires Lizana Santos**  
**Dalmiro Palomino Ortíz**  
**Federico Pariona Galindo**  
**Osías Ramírez Gamarra**  
**Miguel Román Valdivia**  
**Wilbert Rozas Beltrán**  
**César Segura Izquierdo**  
**César Villanueva Arévalo**  
**Vicente Zeballos Salinas**

---

Miembros Accesorios:  
**Wilmer Aguilar Montenegro**  
**Gladys Andrade Salguero**  
**Jorge Castro Bravo**  
**Miguel Castro Grandez**  
**Joaquin Dipas Huamán**  
**Luis López Vilela**  
**Guillermo Martorell Sobero**  
**Elard Melgar Valdez**  
**Alberto Oliva Corrales**  
**Alberto Quintanilla Chacón**  
**Rolando Reátegui Flores**  
**Juan Sheput Moore**  
**Segundo Tapia Bernal**  
**Carlos Ticlla Rafael**  
**Miguel Torres Morales**  
**Roy Ventura Angel**  
**Edwin Vergara Pinto**  
**Armando Villanueva Mercado**  
**Juan Carlo Yuyes Meza**  
**Rosa Bartra Barriga**  
**Karina Beteta Rubín**  
**Leyla Chihuán Ramos**  
**María Melgarejo Páucar**  
**Yesenia Ponce Villarreal**  
**Karla Schaefer Cuculiza**

---

# Índice

<b>Lista de acrónimos y abreviaturas</b>	9
<b>Presentación</b>	11
<b>Introducción</b>	15
<b>1. Marco constitucional: Estado Unitario y Descentralizado</b>	23
1.1. Enfoques conceptuales	25
1.2. Desarrollo jurisprudencial (Tribunal Constitucional)	27
1.3. Políticas de Estado	31
<b>2. Desarrollo de la base legal del proceso</b>	37
2.1. Ley de Bases de la Descentralización	37
2.2. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	40
2.3. Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades	41
2.4. Leyes de Organización y Funciones	46
2.5. Algunas conclusiones	53
<b>3. Antecedentes y estado actual</b>	61
3.1. Enfoques de coordinación intergubernamental en el CND y CCI	61
3.2. Nuevos enfoques: Secretaría de Descentralización y Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros	64

---

3.3.	Formas de coordinación vigentes	67
3.3.1.	GORE y MUNI Ejecutivos	67
3.3.2.	Comisiones Intergubernamentales	76
3.3.3.	Coordinaciones sectoriales	81
<b>4.</b>	<b>Problemas identificados</b>	<b>87</b>
4.1.	Imprecisión en la distribución de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno	88
4.2.	Débiles espacios de articulación intergubernamental	89
4.3.	Limitaciones en los nuevos enfoques sobre relaciones intergubernamentales	91
4.4.	Dificultades en el funcionamiento del Estado unitario y descentralizado	93
<b>5.</b>	<b>Recomendaciones y agenda propuesta</b>	<b>97</b>
5.1.	Al Poder Ejecutivo	97
5.2.	Al Poder Legislativo	98
5.3.	A los Gobiernos descentralizados	99
5.4.	A la comunidad descentralista	100
<b>6.</b>	<b>Hacia una agenda común</b>	<b>103</b>
<b>7.</b>	<b>Anexos</b>	<b>115</b>



---

## Lista de acrónimos y abreviaturas

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
CDRGLMGE	Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
CEPLAN	Centro de Planeamiento Estratégico Nacional
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CI	Comisiones Intergubernamentales
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCR	Consejo de Coordinación Regional
LBD	Ley de Bases de la Descentralización
LOF	Ley de Organización y Funciones
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
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
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSALUD	Ministerio de Salud
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
PRODUCE	Ministerio de la Producción
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SD	Secretaría de Descentralización
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
VGT	Viceministerio de Gobernanza Territorial

---

# Presentación

Descentralizar significa trasladar parte del poder del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, materializado en la asignación de competencias y funciones y la transferencia de recursos para su ejercicio en un ámbito jurisdiccional determinado que le permita al Estado mejorar la calidad de los servicios que brinda a la ciudadanía.

La Constitución Política del Perú, establece que la “descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país (...)”. En consecuencia, se entiende que la descentralización es un medio, una forma de organización para que el Estado contribuya al desarrollo integral del país, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.

El proceso de descentralización del país, se ha venido implementando en los últimos tres quinquenios, distribuyéndose las competencias, funciones y recursos del Estado entre el Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. En ese lapso, se han realizado esfuerzos para medir su impacto, sin embargo, el Estado aún no cuenta con un sistema de medición adecuado que permita realizar una evaluación de los resultados obtenidos de la descentralización en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

Podemos afirmar que los avances, en ese objetivo final, no han sido, hasta la fecha, satisfactorios para la ciudadanía. Razones y justificaciones para el descontento de los ciudadanos son innumerables, dependiendo de la perspectiva de cada actor involucrado. Tanto las entidades del Gobierno

Nacional como de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, exponen sus razones, éstos últimos señalan que se les asignó competencias y funciones, sin los recursos presupuestarios necesarios para su implementación, por lo tanto, no pueden cumplir adecuadamente con sus atribuciones. En tanto, las entidades del Gobierno Nacional, califican a sus pares descentralizados, como responsables del incumplimiento de sus funciones. Hay claramente limitaciones en la comunicación e interrelación de las unidades que forman la organización del Estado. Sin embargo, para el ciudadano de a pie, el Estado, simplemente no cumple con sus funciones, y perciben que las autoridades no los representan, y lo que es peor, solo ejercen el cargo para beneficio personal y en perjuicio de la población más necesitada.

En ese contexto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, en cumplimiento de la Ley, ha formulado el informe anual que evalúa el proceso de descentralización, correspondiente al periodo anual de sesiones 2017-2018. Para tal efecto, la Comisión ha considerado conveniente abrir una nueva perspectiva de evaluación de dicho proceso, a partir de las relaciones intergubernamentales, y desde nuestra perspectiva, ha sido uno de los puntos débiles del Estado, en vista que ha obedecido a una visión temporal del Gobierno de turno, a pesar de ser una herramienta fundamental, cuya consolidación podría contribuir al fortalecimiento de la descentralización.

Un ejemplo de interrelación gubernamental es el GORE Ejecutivo y el Muni Ejecutivo, donde participan los ministros y los gobernadores regionales y alcaldes, respectivamente que, en primera instancia, son espacios de diálogo que viene coadyuvando al destrabe de proyectos de inversión y su posterior financiamiento. En tanto, otros aspectos importantes como la revisión de la normatividad que involucra el proceso de descentralización, aún no encuentra un espacio de reflexión entre las autoridades allí representados.

Asimismo, es importante indicar que la Presidencia del Consejo de Ministros en cumplimiento de la Ley, se ha presentado ante el Pleno de la Comisión, para exponer sobre su política en materia de descentralización y sus avances. Al respecto, consideramos pertinente rescatar los puntos más resaltantes de su exposición, siendo uno de los más importantes el planteamiento para elaborar y trabajar una agenda legislativa conjunta del Poder Ejecutivo y el Congreso de la República que fortalezca el proceso de

descentralización, siendo uno de los puntos a tratar sobre el funcionamiento de las municipalidades de centro poblado y la tipología de municipalidades provinciales y distritales.

Siendo que el Estado es unitario y descentralizado, es pertinente que las entidades que la conforman coordinen sistemáticamente el funcionamiento del Estado en cumplimiento de su misión fundamental: mejorar la calidad de los servicios que brinda el Estado en atención a la demanda de los ciudadanos. En esa perspectiva, las coordinaciones intergubernamentales, coadyuvan al cumplimiento de rol fundamental que permite mejorar la eficacia y eficiencia del Estado en el cumplimiento de su rol subsidiario y la construcción de una sociedad con mejor calidad de vida.

Lima, junio de 2018

**Gilmer Trujillo Zegarra**  
**Presidente**



---

# Introducción

La descentralización es definida por nuestra Constitución Política como una “política permanente de Estado”, de carácter obligatorio y cuya finalidad es el desarrollo integral del país. Una definición de este tipo marca un antes y un después en la visión de la organización del Estado en el Perú. Si bien en los casi 200 años de vida republicana los modelos constitucionales han oscilado entre el centralismo y la desconcentración e, inclusive, algunos intentos fallidos por descentralizar las funciones del Estado; no se había asumido antes una voluntad política tan clara y una apuesta tan decidida en favor de la descentralización.

Han transcurrido 16 años desde entonces y la evaluación del proceso seguido hasta el momento nos muestra una serie de avances y retrocesos a nivel político, normativo y de gestión, que no hacen sino corroborar que se trata de un largo proceso, por el que nuestro país debe seguir transitando hasta encontrar las formas más adecuadas de respuesta a las expectativas que millones de peruanos y peruanas tienen en el mejor funcionamiento del Estado. Ello supone preguntarnos por aquellos aspectos del proceso que deben continuar afirmándose como parte del modelo diseñado originalmente y los que han sido dejados de lado o han sobrevenido posteriormente, como parte de la búsqueda de nuevos enfoques del proceso descentralista.

Un aspecto fundamental en este debate tiene que ver con la vigencia o no del modelo “unitario y descentralizado” que consagra nuestra Constitución Política de 1993, reformada a través de la Ley 27680. Este modelo se refiere a un sistema que, sin llegar a ser federal, mantiene importantes grados de autonomía que lo alejan de las formas de gobierno unitario

centralizado o unitario desconcentrado, donde el poder central subordina a los poderes locales o regionales. El modelo de descentralización diseñado por la Constitución y la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, propuso la transferencia del poder a los territorios bajo la premisa que “el Estado es uno e indivisible” y que “su gobierno es unitario, representativo y descentralizado”. Es decir, un Estado que reconoce el ejercicio del gobierno de manera compartida entre los tres niveles de gobierno, sin que ninguno de ellos interfiera ni subordine a los otros dos, sino que ejerzan de manera coordinada las funciones y competencias atribuidas a cada uno de ellos, en un marco de relaciones intergubernamentales respetuosa del modelo.

Este es, por lo tanto, el punto de partida de este informe para evaluar el estado actual del proceso de descentralización en el Perú, presentado por el Presidente del Consejo de Ministros a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (en adelante “la Comisión”) en su cuarta sesión extraordinaria, realizada el 5 de junio de 2018. Dicho informe, así como las iniciativas presentadas a partir de la asunción del mando por el Presidente Martín Vizcarra y la renovación total del gabinete ministerial, merecen ser analizadas por este informe a la luz del enfoque de relaciones intergubernamentales en el marco del modelo unitario y descentralizado. Debemos partir para ello, destacando un hecho inédito en lo que va de iniciado el proceso de descentralización: por primera vez, tanto el presidente de la República como el Presidente del Consejo de Ministros, han sido gobernadores regionales y, como tales, han conocido directamente las dificultades y posibilidades del proceso de descentralización.

Además de ello, deben destacarse un conjunto de iniciativas importantes como el destrabe de proyectos de inversión y la transferencia de recursos para una mejor ejecución descentralizada de la inversión pública a través de los denominados GORE y MUNI Ejecutivos. Asimismo, es importante el reciente anuncio del Presidente del Consejo de Ministros, de incrementar de manera progresiva el presupuesto nacional a favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia y transparencia en la gestión; así como haber incluido en el reciente proyecto de ley de delegación de facultades<sup>1</sup>, medidas tendentes a

---

1 Cfr. Proyecto de Ley 2791/2017-PE presentado el 2 de mayo de 2018 al Congreso de la República, con el objetivo de delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia Tributaria y Financiera, de Gestión Económica y Competitividad, de Reconstrucción y Cierre de Brechas en Infraestructura,



adecuar el funcionamiento de algunos de los sistemas administrativos – como los de Abastecimiento y Gestión de Recursos Humanos- a la escala de los gobiernos descentralizados en el marco de la modernización del Estado.

Nada de ello, sin embargo, agota la evaluación que la Comisión ha realizado sobre el proceso de descentralización en nuestro país. Por el contrario, existe una agenda pendiente señalada en anteriores informes elaborados por esta Comisión, que en lo esencial sigue vigente y que debe ser retomada en el debate entre los distintos actores políticos representados en el Congreso de la República. Un tema central de esta agenda es el de las competencias asignadas a los tres niveles de gobierno, cuyo estado actual exige un análisis claro para que el Congreso de la República intervenga vía su potestad legislativa orgánica, y en el marco de las relaciones intergubernamentales, pues este resulta ser un aspecto decisivo para el proceso de descentralización<sup>2</sup>.

En fidelidad a la Constitución Política, con el propósito de precisar la asignación entre niveles de gobierno, corresponde evaluar cuánto las medidas legislativas o de política en materia de distribución de competencias y de relaciones intergubernamentales, dadas en los últimos años, continúan o no afirmando la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos descentralizados manteniendo, a su vez, la unidad del Estado.

En conexión con este aspecto fundamental, la Constitución también establece la organización territorial del Estado en regiones, departamentos, provincias y distritos en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local. Es sabido que uno de los objetivos de la descentralización en el Perú ha sido la conformación de regiones como espacios territoriales “geo-económicamente sostenibles” y que para ello la Constitución estableció que estas se conformaban integrando dos o más circunscripciones departamentales contiguas, las mismas que debían ser aprobadas mediante referéndum. Luego del rechazo de los electores el año 2005 a las propuestas de nuevas regiones a ser conformadas bajo estos parámetros constitucionales, el tema quedó postergado indefinidamente.

---

de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, de Prevención y Protección de Personas en situación de Violencia y Vulnerabilidad y de Modernización de la Gestión del Estado.

2 Debe considerarse al respecto que el proyecto de Ley de delegación de facultades, anteriormente citado propone, como una de las medidas para fortalecer la modernización del Estado, la de “reorganizar y delimitar funciones y regulaciones entre entidades públicas del gobierno nacional y/o sub nacional”.

Corresponde preguntarse por la necesidad de retomar esta parte del proceso dejada de lado o, en todo caso, discutir qué nuevas rutas se deben seguir para reordenar el territorio.

Una definición sobre este aspecto tiene que ver necesariamente con el objetivo de la descentralización de lograr el desarrollo integral del país, si tomamos en cuenta que el territorio no solo se define como un espacio geográfico sobre el cual se delimitan las circunscripciones administrativas, sino como el conjunto de recursos (naturales, de infraestructura, etc.) que están puestos a disposición de los objetivos de desarrollo de las poblaciones asentadas en ellos. Ahora, que desde el Poder Ejecutivo se pone el énfasis en el “desarrollo territorial”, conviene preguntarse si este enfoque corresponde solo a afirmar la mera presencia del Estado para articular esfuerzos intersectoriales e intergubernamentales en el territorio, o si lo que se busca es responder al desafío de la heterogeneidad territorial que exige esfuerzos mucho mayores.

En esta misma línea, corresponde llamar la atención sobre el estado actual de las relaciones intergubernamentales en el marco del proceso de descentralización. Se entiende por éstas al conjunto de interacciones entre los distintos niveles de gobierno y de cada uno de éstos con los otros, así como a las relaciones que se dan entre las diferentes unidades sectoriales con los gobiernos regionales y locales, con el objetivo de desarrollar las sinergias necesarias para la mejor gestión de las políticas públicas. Existen para ello dos vías concurrentes: la distribución y delimitación de competencias y funciones entre los niveles de gobierno y la articulación gubernamental para el ejercicio de dichas competencias en el diseño e implementación de políticas públicas.

En el primer caso, la Presidencia del Consejo de Ministros ha informado año a año los avances en el proceso de transferencia de funciones y competencias sectoriales a los niveles de gobiernos descentralizados. Salvo el caso de las funciones de gobierno regional correspondientes a la Municipalidad Metropolitana de Lima, se ha cumplido con transferir la casi totalidad de éstas a los demás gobiernos regionales. No ha sucedido lo mismo en el caso de los gobiernos locales, en los que las competencias compartidas asignadas en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades son poco claras. Además, con la reciente derogatoria de las normas que regulan el enfoque de gestión descentralizada de las competencias para la provisión de bienes y servicios públicos, el proceso de distribución de competencias iniciado hace más de

diez años, prácticamente se ha paralizado. Sin embargo, dicho enfoque y sus instrumentos (comisiones intergubernamentales, matrices de competencias y funciones, convenios de gestión) tampoco llegaron a implementarse como se esperaba, pues únicamente se limitó a algunos sectores, como Educación, y solo para determinadas funciones.

De otro lado, el campo de la articulación gubernamental es otra de las formas de enfocar el estado de las relaciones intergubernamentales en el proceso de descentralización. Desde la pérdida del carácter intergubernamental en la conducción del proceso hasta la débil implementación de mecanismos de coordinación, como los que se han mencionado en el párrafo precedente, muestran de manera clara que el enfoque de gestión descentralizada está cediendo ante la generación de un conjunto de mecanismos de coordinación operativa en el terreno (GOREs y MUNI Ejecutivos, principalmente) que se vienen implementado a partir de la actual gestión de gobierno y que cuentan con un cierto respaldo de las autoridades regionales y municipales en la medida que contribuyen al destrabe de proyectos de inversión pública, incentivan el trato directo con el Poder Ejecutivo y la gestión de recursos que están detrás de cada proyecto.

Por la importancia actual que cobra el tema de las relaciones intergubernamentales, como ya se ha adelantado, este informe de la Comisión de Descentralización se centrará en este aspecto fundamental y específico del proceso. Para su abordaje, se ha partido de la revisión y discusión del Informe Anual de Descentralización 2017, presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros, así como de posteriores documentos producidos en esta coyuntura política particular, como el discurso del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República durante la sesión de investidura, los decretos supremos que reglamentan las políticas nacionales y aprueban la política general de gobierno; y el proyecto de Ley a través del cual el Poder Ejecutivo solicita al Congreso la delegación de facultades. Debe destacarse, además, que una versión preliminar de este informe fue presentada en una reunión técnica en la que participaron 15 expertos provenientes de entidades públicas, la academia, cooperación internacional y sociedad civil. Varios de los cuestionamientos al proceso, así como aportes al fortalecimiento de la descentralización en el país, han sido recogidos a lo largo del texto. Sometido a debate el documento de base del presente informe, fue aprobado por la Comisión en la quinta sesión extraordinaria, realizada el 11 de junio.

En este año, en el que se elegirán por quinta vez consecutiva a las nuevas autoridades regionales y municipales, es conveniente dar un reimpulso al proceso de descentralización incentivando las relaciones de coordinación, colaboración y apoyo mutuo entre los tres niveles de gobierno, tal como lo propuso originalmente la Ley de Bases de la Descentralización. A partir de este eje principal de análisis se podrán identificar los desafíos actuales, algunos de los cuales hemos reseñado de manera breve en esta introducción, para continuar transitando por la ruta trazada por el artículo 188 de la Constitución Política, sabiendo que aún falta mucho camino por recorrer para lograr el objetivo de la descentralización de alcanzar el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Lima, junio de 2018

# Marco Constitucional: Estado Unitario y Descentralizado

---

- 1.1. Enfoques conceptuales
- 1.2. Desarrollo jurisprudencial  
(Tribunal Constitucional)
- 1.3. Políticas de Estado



---

# 1. Marco Constitucional: Estado Unitario y Descentralizado

La Constitución Política de 1993 establece en su artículo 43 que “la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. **El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado**, y se organiza según el principio de la división de poderes”. Bajo este marco, la Constitución Política desarrolla los aspectos básicos del proceso de descentralización, considerándolo como una forma de organización democrática del territorio y una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo el desarrollo integral del país. El artículo 189 señala que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos, por ello el proceso se inicia eligiendo gobiernos regionales en circunscripciones departamentales. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

Tanto gobiernos regionales como municipalidades cuentan con autonomía política, económica y administrativa en el ámbito de sus competencias y coordinan entre sí para no interferir en sus funciones y atribuciones. La Constitución reconoce, además, competencias básicas para ambos niveles de gobierno. En el caso de los gobiernos regionales, son competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto; formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil; administrar sus bienes y rentas; regular y otorgar las autorizaciones,

licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad; promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes; dictar las normas inherentes a la gestión regional; promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente; fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional; presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia; y, ejercer las demás atribuciones inherentes a su función<sup>3</sup>.

En el caso de las Municipalidades, la Constitución (art. 195) asigna similares competencias: aprobar su organización y presupuesto; aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil; administrar sus bienes y rentas; crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales conforme a ley; organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia; y las demás atribuciones inherentes a su función.

Hasta aquí el listado de competencias, se refiere básicamente a atribuciones institucionales, sin embargo, el propio artículo 195 de la Constitución detalla competencias en materia de planificación del desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial; fomento de la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local; y desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito; turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.

Existe constitucionalmente, además, una división funcional del poder entre los poderes clásicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) así como los llamados Organismos Constitucionales Autónomos (Contraloría General de la República, Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, ONPE,

---

3 Cfr. Artículo 192 de la Constitución Política del Perú.



RENIEC, Banco Central de Reserva, Defensoría del Pueblo, etc.); pero, además, una división vertical (territorial) del poder a través de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

La forma de coordinación entre estos tres niveles de gobierno es desarrollada posteriormente en el capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, de la Constitución Política reformada de 1993, a través de la Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional Para ello, es conveniente partir de revisar los enfoques conceptuales que están detrás del modelo “unitario y descentralizado” al que se refiere el citado artículo 43.

## 1.1. Enfoques conceptuales

Se acepta en la teoría la existencia de tres tipos de Estado: Federal, Unitario y Regional. Los sistemas federales se definen como una “unión de Estados” (Estados federados) que gozan de una mayor autonomía, al poder contar cada uno con una propia Constitución y órganos jurisdiccionales, legislativos y administrativos; pero que están sujetos a un poder centralizado en el “Estado Federal”. Ejemplo clásico de este modelo es el de los Estados Unidos de América.

En el caso del Estado Regional, se caracteriza por la existencia simultánea de un gobierno central, con fuerte poder de control y gobiernos regionales con limitada autonomía, porque cuentan con órganos legislativos para elaborar sus propias legislaciones, pero no cuentan con soberanía como los Estados federados. Se dice que el Estado regional se encuentra en medio de los extremos, porque presenta mayor grado de autonomía respecto a un Estado unitario, pero menor al de un Estado federal.

A diferencia de este último, en el que existe una pluralidad de Constituciones, una pluralidad de titulares de autonomía constitucional y de poderes constituyentes; en el Estado regional no se da esta pluralidad, pero sí existe “una pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas”<sup>4</sup>. Un ejemplo de este

4 FERRANDO BADÍA, Juan. “...” Citado por: ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. “El Estado Autónomo: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de mutación de las formas de Estado”. En: Revista Diálogos de Saberes N°35, julio-diciembre de 2011. Bogotá Colombia. Páginas 107-122.

modelo es el de España con su régimen de autonomías o comunidades autónomas.

Desde una perspectiva diferente, que asigna distintos “grados de descentralización” dentro de un *continuum* entre el modelo federal y el unitario, se ubicarían los Estados regionales. Lo que distinguiría a este tipo de Estados de los otros es “la existencia del “estatuto” de cada entidad regional, que goza de una jerarquía constitucional especial y que permite que, en el ejercicio de su autonomía, puedan lograr la auto disposición sobre sus competencias”<sup>5</sup>. Dentro de este mismo enfoque, el modelo “unitario y descentralizado” diseñado por nuestra Constitución estaría ubicado por encima del sistema unitario (que puede ser centralizado, como el caso chileno), pero por debajo de los Estados Regionales, atendiendo a los distintos niveles de autonomía reconocidos.

Para autores como Zas Friz, no hay mucha distinción conceptual entre un Estado federal y un Estado Regional. Considera que este segundo modelo es el que se adecúa más a nuestro marco constitucional. La distinción básica consiste en que “los Estados miembros de un Estado federal tienen el mayor grado posible de autonomía y las entidades territoriales de un Estado regional tienen una menor autonomía.”<sup>6</sup> Este es un tema central para definir el modelo de Estado, sobre todo cuando se analizan los elementos constitutivos de la “autonomía política” reconocida constitucionalmente, y que comprende, para el Tribunal Constitucional, la elección de autoridades por sufragio directo (artículo 191 de la Constitución) y “capacidad de dictar normas con rango de ley” (arts. 192.6 y 200.4 de la Constitución).

Pero, además, como argumenta el propio Tribunal citando a Ferrando Badía, “La autonomía implica siempre competencias legislativas. Ser entidades autónomas no supone que sean soberanas, sino que presupone su integración en el Estado. De ahí que la actividad legislativa de los entes autónomos ha de estar de acuerdo con los principios de integración del Estado del que forman

---

file:///C:/Users/Jaime/Downloads/Dialnet-ElEstadoAutonomicoDelEstadoUnitarioAlEstadoFederal-3871170.pdf

- 5 PAREDES NUÑEZ, Fernando. “Las Funciones del Congreso en relación con los Gobiernos Regionales: el caso peruano”. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios. Serie Cuadernos de Investigación Parlamentaria. Lima, 2016; página 23
- 6 ZAS FRIZ Johnny. “La Insistencia de la Voluntad”. Lima, 2005. Página 205

parte. ( ... ). La autonomía es, en efecto, libertad, facultad de promulgar normas, pero con coordinación necesaria, respecto de una colectividad más grande.”<sup>7</sup>. Por lo tanto, uno de los mecanismos para medir el grado de autonomía política de los gobiernos regionales y locales en el Perú, será el del ejercicio de las materias competenciales, en concordancia con lo previsto por la Constitución y las leyes orgánicas.

Como ya se ha dicho, citando el artículo 43 de nuestra Constitución, el nuestro es un modelo de Estado “unitario y descentralizado.” Es decir, un Estado que concentra la soberanía en un poder central pero que lo distribuye territorialmente entre los tres niveles de gobierno; nacional, regional y local. Como ya se mencionó, además, un aspecto fundamental para el ejercicio de esta distribución del poder es la autonomía política, económica y administrativa de la que gozan los niveles de gobierno descentralizados y que les permite cumplir con las funciones y competencias asignadas constitucional y legalmente. En el Perú, además, esta autonomía política comprende la capacidad de dictar normas con rango de ley.

Pero la otra forma de distribución del poder es territorial, a través de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), que se encargan de gestionar adecuadamente las funciones y competencias que les corresponden para proveer bienes y servicios públicos a los ciudadanos. Para ello, la distribución territorial del poder comprende un nivel nacional que implementa políticas sectoriales y nacionales a través de 19 Ministerios; además de 25 Gobiernos Regionales, 196 Municipalidades Provinciales y 1676 Municipalidades Distritales.

## 1.2. Desarrollo jurisprudencial (Tribunal Constitucional)

El Tribunal Constitucional es el organismo encargado por la Constitución Política para dirimir “conflictos de competencia o de atribuciones asignadas, conforme a Ley” (Artículo 202, sobre atribuciones del Tribunal Constitucional). Esta disposición es desarrollada por el Código Procesal Constitucional que, en su artículo 109, precisa que:

7 FERRANDO BADÍA, Juan. El Estado unitario, el Estado federal y el Estado regional. Madrid: Tecnos, 1978, pág. 53. Citando en Sentencia del Tribunal Constitucional N° 020 y 021-2005-PI/TC del 27 de septiembre de 2005.

*“El Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipalidades, y que opongan: 1) Al poder ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales; 2) A dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí; (...)”.*

En el marco de este mandato constitucional, el Tribunal ha desarrollado una importante jurisprudencia con relación a conflictos de competencia entre los niveles nacional y regional de gobierno. Dos de las sentencias más destacadas en este aspecto son las sentencias acumuladas del 27 de septiembre de 2005, correspondientes a los Expedientes 020-2005/PI-TC y 021-2005/PI-TC sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República contra la Ordenanza Regional 031-2005-GRC/CRC, promulgada por el Presidente Regional de Cusco, y las Ordenanzas Regionales 015-2004/CR-GRH Y 027-2005-E-CR-GRH, promulgadas por el Gobierno Regional de Huánuco declarando a la hoja de coca como patrimonio cultural y reconociendo la legalidad de su producción tradicional. Asimismo, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 17 de abril de 2012 (Expediente 0001-2012/PI-TC) que declara inconstitucional la Ordenanza Regional 036-2011-GR.CAJ-CR del Gobierno Regional de Cajamarca, declarando inviable el proyecto minero “Conga”.

En el primer caso, el Tribunal Constitucional decidió en las sentencias 020-2005/PI-TC y 021-2005/PI-TC, la inconstitucionalidad de las Ordenanzas Regionales N°031-2005-GRC/CRC y las Ordenanzas Regionales 015-2004/CR-GRH Y 027-2005-E-CR-GRH, de los Gobiernos Regionales de Cusco y Huánuco respectivamente, que declararon a la hoja de coca como patrimonio cultural regional y, en consecuencia, la legalidad de su producción, consumo y comercialización con fines lícitos. Basaron su decisión en que las normas regionales señaladas debían respetar el principio de “lealtad regional”, en consecuencia (los gobiernos regionales) “no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales. Asimismo, tienen la obligación de facilitar el cumplimiento de la misión constitucionalmente asignada al Gobierno Nacional, así como a los gobiernos municipales”<sup>8</sup>.

8 Sentencia del TC 00023-2007-AI/TC. En: PAREDES NUÑEZ, Fernando. Ob. Cit. Página 31

En la sentencia sobre el caso Conga, el Tribunal Constitucional identificó un conflicto de competencias al cuestionar la Ordenanza Regional, tanto la “viabilidad del proyecto” como al declarar de “interés público regional” la conservación, protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca en todo Cajamarca. El Tribunal, además, señaló -como lo había hecho en anteriores sentencias-, que se debía partir del reconocimiento constitucional del Estado peruano como “unitario y descentralizado”. Sin embargo, ello “no implica la negación de competencias normativas autónomas de los gobiernos regionales”. Para lo cual deberían considerarse las normas que organizan el proceso de descentralización: “así, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales son las normas interpuestas que delimitan formal y materialmente la autonomía de los gobiernos regionales”. Yendo al fondo del asunto, el Tribunal concluye que:

*“22. Queda claro hasta ahora que la competencia del ámbito de minería es compartida entre los gobiernos regionales y el Gobierno Nacional. Sin embargo, estos artículos no presentan una lista específica de cómo se reparten tales responsabilidades normativas. Para ello debe observarse lo establecido por el artículo 59 de la LOGR, que complementando y desarrollando las disposiciones previas, establece que son **funciones específicas** de los gobiernos regionales en materia de energía, **minas** e hidrocarburos: a) formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos de la región, **en concordancia con las políticas nacionales y planes sectoriales**, (...) y f) otorgar concesiones para **pequeña minería y minería artesanal de alcance regional**”. “Se desprende pues que los gobiernos regionales no cuentan con competencia expresa en el ámbito de la gran y mediana minería”<sup>9</sup> (subrayados originales).*

En el debate que generó esta sentencia del Tribunal Constitucional, debe destacarse la opinión que tuvo el ex Presidente del Tribunal Constitucional, Dr. César Landa Arroyo, quien expresó su discrepancia con el colegiado al entender que la sentencia no interpretó la Constitución, sino que aplicó las leyes nacionales utilizando el argumento de la actividad minera como competencia correspondiente al gobierno nacional, cuando la Ordenanza

9 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia del Pleno del TC sobre el expediente N° 001-2012-PI.TC, publicada en el Diario Oficial El Peruano, de fecha 27 de abril de 2012.

Regional cuestionada se dirigía, más bien, a proteger los recursos hídricos (las denominadas “cabezas de cuenca”). Esta materia, al no ser competencia exclusiva del gobierno nacional, sino competencia compartida con los gobiernos regionales, llevaba a Landa a concluir que el gobierno regional debía haber participado en la decisión sobre el manejo de dichos recursos hídricos<sup>10</sup>.

Más allá del debate que se haya generado en torno a estos casos, debe destacarse que el argumento principal del Tribunal Constitucional en ambas sentencias, es que si existiera una incompatibilidad entre los distintos ordenamientos jurídicos existentes en el marco de un Estado unitario y descentralizado (según el cual los niveles descentralizados de gobierno en el marco de su autonomía política, pueden dictar normas con rango de Ley); dicha incompatibilidad no se resolvería apelando al principio de jerarquía normativa, pues ambas normas (nacional y regional) tienen el mismo rango; sino al principio de competencia. Según el principio de taxatividad, además, los gobiernos regionales no tendrían más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les han conferido explícitamente. Cuando no ocurre ello, la competencia recae en el nivel nacional.

Asimismo, para determinar qué nivel de gobierno es el competente en cada caso, el Tribunal Constitucional ha definido el llamado “bloque de constitucionalidad”, que está conformada por “aquellas (normas) que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los deberes, derechos, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos”<sup>11</sup>. En concreto, esta lista incluye, además de la Constitución Política, a la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), la ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), las LOF y otras normas sectoriales sobre la materia.

10 LANDA ARROYO, César. Descentralización y jurisprudencia constitucional. En: Revista de Derecho Constitucional N° 7. Tribunal Constitucional. Lima, 2014, página 47

11 Sentencia del Tribunal Constitucional 00023-2007-AI/TC; el FJ 31 cita la STC 0046-2004-AI, FJ 4 *in fine*. Citado por: PAREDES, Fernando. Ob. Cit. Pág. 31.

Además, para discernir adecuadamente en cada caso, el Tribunal ha establecido una metodología denominada “test de competencia”. Este test consiste en el análisis de los siguientes principios: i) principio de unidad estatal; ii) el principio de cooperación y “lealtad constitucional”; iii) el principio de taxatividad y la cláusula de residualidad, para aquellos casos en que no esté totalmente clara la asignación de una competencia al nivel regional o municipal; iv) principio de competencia, relacionada con la lista de materias pormenorizada prevista en la Constitución y el “bloque de constitucionalidad”; y, iii) complementariamente se puede referir, finalmente, a las “cláusulas generales”, o a las funciones generales conferidas a los órganos constitucionales de las cuáles se derivan competencias, en base a normas implícitas de reglamentación o al carácter progresivo de la descentralización y la asignación de competencias.

### 1.3. La política de Estado descentralista y las políticas nacionales

La Octava Política del Acuerdo Nacional se refiere a la “Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del país”. Destaca el compromiso de los actores políticos y sociales a “desarrollar una auténtica descentralización política, económica y administrativa transfiriendo progresivamente competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo”. Este modelo de descentralización para el Acuerdo Nacional consiste en la construcción de “un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer estos últimos y propiciar el crecimiento de las economías”.

Como parte de los objetivos específicos propuestos en la Octava Política del Acuerdo Nacional, se busca establecer una clara definición de competencias, funciones y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Además, la Política propone la integración de un conjunto de otras dimensiones necesarias para viabilizar esta importante reforma del Estado, entre ellas, el desarrollo de una estructura de captación de recursos fiscales, la participación de la sociedad civil en las decisiones políticas, económicas y administrativas y la mejora de las capacidades de gestión para incrementar la eficiencia del Estado.

Esta política de Estado brinda un importante marco para dinamizar y profundizar el proceso de descentralización, para lo cual es importante evaluar los avances alcanzados hasta el momento e identificar una agenda política y legislativa del proceso que contribuya a su relanzamiento quince años después de iniciada. Esta agenda debería incluir, por ejemplo, la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, los mecanismos de complementariedad entre ellos y la mejora de las capacidades de gestión.

Además de la Política de Estado de la Descentralización, incorporada en la reforma constitucional de 2002, debe considerarse la existencia de políticas nacionales. Acaso la más importante para el tema que nos ocupa es la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), aprobada mediante Decreto Supremo 004-2013-PCM, que propone la “articulación interinstitucional” como un eje transversal de la misma. Esta articulación, según la PNMGP, debe darse en el marco del Estado Unitario y Descentralizado, de dos maneras: horizontal, entre entidades de un mismo nivel como los Ministerios del Poder Ejecutivo; y vertical, entre entidades de diverso nivel de gobierno (nacional, regional y local).

La PNMGP, señala, además, la existencia de distintos mecanismos legales existentes para asegurar la articulación en sus dos modalidades. En el caso de la articulación vertical, menciona al Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), los Consejos Nacionales de diversas entidades especializadas, las Comisiones Intergubernamentales establecidas en el marco del D.S. 047-2009-PCM<sup>12</sup> y los Consejos de Coordinación Regional y Local como mecanismos de articulación entre el nivel regional, local y la sociedad civil.

Recientemente, a través del D.S. 029-2018-PCM, que “regula las políticas nacionales de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, estableciendo las normas que rigen su rectoría en el marco de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”; reconoce como “Políticas de Estado” a las que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Estas políticas, señala la

---

12 Este decreto supremo, publicado el 24 de julio de 2009, aprobó el Plan Anual de Transferencias Sectoriales 2009.



norma, están contenidas en el Acuerdo Nacional y se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Además, la norma define a la “Política General de Gobierno” como el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un período de gobierno. Corresponde su aprobación al Consejo de Ministros en el marco de las políticas de Estado y los objetivos del PEDN y de las políticas nacionales vigentes<sup>13</sup>. Según el artículo 8 de esta norma, las políticas nacionales son “decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un período de tiempo.” El artículo 9 señala que “los gobiernos regionales y locales formulan políticas regionales y locales, en sus respectivos ámbitos territoriales, en concordancia con las políticas nacionales conforme a lo dispuesto en sus respectivas Leyes Orgánicas”. Estas políticas regionales y locales deberían concretarse en los Planes Regionales y Planes Locales de Desarrollo Concertado, de acuerdo a las prioridades de cada territorio y sus potencialidades de desarrollo en una perspectiva de mediano y largo plazo, y siempre deberían estar alineados a los objetivos de la política nacional.

Este decreto supremo establece, además, que la rectoría de las políticas nacionales es “potestad exclusiva” de los Ministerios, para priorizar los problemas o necesidades públicas y disponer las medidas sectoriales para alinear la actuación de los tres niveles de gobierno a efectos de alcanzar los objetivos de la política nacional sectorial adaptada en beneficio de la ciudadanía. Asimismo, el artículo 20 determina que los Ministerios con competencias compartidas se encargan de establecer los roles y responsabilidades para cada nivel de gobierno a través de “modelos de provisión de bienes y servicios en favor de la ciudadanía”. Y el artículo 22 permite la delegación de competencias no exclusivas a un gobierno regional o local cuando éste cuente con las capacidades institucionales para ejercer dichas competencias. Asimismo, es posible la delegación de un Gobierno Regional a una Municipalidad (provincial o distrital) y entre las propias Municipalidades, pudiendo ocurrir que, si el Gobierno Regional no tiene la capacidad suficiente para implementar la política nacional, el

---

13 Al cierre de la elaboración de este informe fue promulgado el D.S: N° 056-2018, del 24 de mayo de 2018, aprobando la Política General de Gobierno, uno de cuyos ejes es la “Descentralización efectiva para el Desarrollo”.

Ministerio en su facultad rectora, pueda hacerse cargo temporalmente de dicha competencia.

Este conjunto de disposiciones aún está por implementarse. Inclusive, en su Tercera Disposición Complementaria Final, se encarga a la Secretaría de Descentralización y la Secretaría de Gestión Pública, la aprobación de los Lineamientos que deberán seguir los Ministerios con competencias compartidas para la elaboración de los “modelos de provisión de bienes y servicios”. La implementación de estas disposiciones no debería salirse del marco establecido por el modelo unitario y descentralizado, establecido por la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización (LBD).

Si bien se debe reconocer el rol rector de los Ministerios en el ejercicio de las competencias exclusivas, debe entenderse que la rectoría implica la existencia de competencias compartidas con los otros niveles de gobierno, y que éstos asumen dichas competencias en el marco de su autonomía. Al haber sido derogadas por este Decreto Supremo las normas que establecían los lineamientos para la elaboración de las matrices de delimitación y distribución de competencias y funciones, podría existir el riesgo de que el rol rector no sea ejercido como parte de un ejercicio de coordinación, sino principalmente de supervisión, al introducir “medidas correctivas” cuando se detecte “falta de concordancia” con medidas adoptadas por los niveles descentralizados, y cuando se faculta a los Ministerios para que, vía convenios de delegación, se subroguen a los gobiernos descentralizados en el ejercicio de determinadas competencias cuando evalúen falta de capacidad de aquellos para ejercerlas.

## CAPÍTULO II

# Desarrollo de la base legal del proceso

---

- 2.1. Ley de Bases de la Descentralización
- 2.2. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- 2.3. Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades
- 2.4. Leyes de Organización y Funciones
- 2.5. Algunas conclusiones



---

## 2. Desarrollo de la base legal del proceso

### 2.1. Ley de Bases de la Descentralización

La Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, se propuso como finalidad “el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, **mediante la separación de competencias y funciones**, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población” (artículo 3). Entre sus principios destacan la subsidiariedad y gradualidad a fin de que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y que se produzca como parte de un proceso progresivo y ordenado en el que se van transfiriendo funciones y competencias a los niveles descentralizados de gobierno. Este proceso, además, debe considerarse como criterio para la transferencia de competencias y funciones el de “selectividad y proporcionalidad, es decir; la “capacidad efectiva de gestión” del nivel de gobierno que recibe las competencias.

Siguiendo esta misma orientación, uno de los principios de la descentralización fiscal, establecidos por la LBD es el de la “competencias claramente definidas” (artículo 5°). Se debe tener una distribución clara y precisa de funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes”.

El artículo 8 de la LBD define a la autonomía como “el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las

poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la Nación. El artículo 9 define la autonomía política como “la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

El artículo 13 señala que son competencias exclusivas aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la Ley; competencias compartidas aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados, y la ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel; y competencias delegables aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de delegación.

Como criterios establecidos para la asignación y transferencia de competencias, además de los de subsidiariedad y selectividad y proporcionalidad, ya mencionados, destacan los de provisión y concurrencia. Por el primero, toda transferencia o delegación de competencias, deberá contar con los respectivos recursos financieros, técnicos, materiales y humanos para asegurar su continuidad y por el segundo (concurrencia), se dispone que en el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe intervenir de manera oportuna y eficiente, cumpliendo las acciones que le corresponden y respetando el ámbito de intervención de los demás.

La LBD, además, establece el régimen de competencias generales, tanto exclusivas como compartidas y delegables (Ver anexo 1). Sin embargo, para el caso de los gobiernos regionales, como anota Zás Friz,<sup>14</sup> el artículo 35 establece las competencias exclusivas, sin embargo, incluye en el listado de competencias, indistintamente, tanto atribuciones como materias de competencia sectorial. Así, son “atribuciones” las facultades inherentes al

---

14 ZÁS FRIZ, Johnny. Ob. Cit. Pág. 262

gobierno regional, tales como la planificación del desarrollo, la ejecución de programas socioeconómicos, la formulación y aprobación del PDRC, entre otros. Lo mismo ocurre en la lista de competencias exclusivas de los gobiernos locales (artículo 42)<sup>15</sup>.

Asimismo, el citado artículo 35 de la LBD “establece funciones de materias de competencia sectorial como competencias exclusivas de los Gobiernos Regionales. Sin embargo, la mayoría de éstas correspondería a materias de competencia compartida, según la LOGR. “Tal sería el caso del desarrollo de circuitos turísticos (inc. h); de administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción (inc. j); de organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial (inc. k); de promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y la actualización e innovación tecnológicas (inc. l); y promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad (inc. n).

Cabe destacar, finalmente, que la Ley de Bases de la Descentralización establece los términos en los cuales debe entenderse las relaciones entre niveles de gobierno y, por lo tanto, cómo debe entenderse la articulación intergubernamental, al momento de implementar las competencias en el territorio, sobre todo en el caso de las competencias compartidas. Dice el artículo 49.1 de la LBD, que “el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades”.

---

15 Debe precisarse que, en el caso de las competencias de los gobiernos locales, la LBD introduce una mayor complejidad al distinguir (artículo 41) distintos tipos de competencias municipales: 1) Competencias exclusivas comunes a todas las municipalidades distritales y provinciales, sin diferenciación de su ubicación, población, capacidad de gestión o recursos; 2) Competencias claramente diferenciadas entre las municipalidades distritales y provinciales; 3) Competencias exclusivas para las municipalidades provinciales; 4) Competencias diferenciadas para las municipalidades con regímenes especiales; 5) Competencias delegadas del gobierno central que pueden irse transfiriendo gradualmente mediante convenio; 6) Funciones de competencias ejercidas en mancomunidades de municipalidades y; 7) Delegación de competencias y funciones a las municipalidades de centros poblados, incluyendo los recursos correspondientes.

## 2.2. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

La Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), establece en su Título Preliminar el “principio de Organización e Integración” (Artículo V), según el cual las entidades del Poder Ejecutivo “coordinan y cooperan de manera continua y permanente con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el marco de la Ley y la Constitución Política del Perú”. Luego el Artículo VI, “principio de Competencia” señala que “el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno”. Asimismo, que “el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas”.

El Capítulo II del Título I de la LOPE (Organización y Competencia del Poder Ejecutivo), señala en el artículo 4 cuáles son las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, dentro de las cuales considera el diseño y supervisión de políticas sectoriales y nacionales. Y más adelante, en el numeral 2 del artículo 6, concordante con el artículo 22 de la misma ley, se establece que el Poder Ejecutivo ejerce la función de planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado, y que los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo rectoría respecto de ellas.

Como ya se mencionó también, estas políticas nacionales son políticas de obligatorio cumplimiento, cuya reglamentación a través del D.S. 029-2018-PCM, ha sido analizada líneas arriba. Para el desarrollo del rol rector de los ministerios en la formulación e implementación de dichas políticas, deben tomarse en cuenta las diversas realidades locales y regionales, “concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades...”<sup>16</sup> Además, su cumplimiento es una responsabilidad de las autoridades de los tres niveles de gobierno.

En cuanto a las competencias compartidas con los niveles de gobierno descentralizados, el artículo 5 se limita a señalar que éstas están regidas

---

16 Cfr. Artículo 4 de la LOPE, Ley 29158.



por la Constitución Política, la Ley de Bases de la Descentralización, las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios y otras entidades que conforman el Poder Ejecutivo. Es decir, la LOPE opta no por determinar el ámbito de intervención de cada nivel de gobierno, sino por transferir dicha responsabilidad a las Leyes de Organización y Funciones de cada sector.

### 2.3. **Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades**

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) fue aprobada mediante Ley 27867, en noviembre de 2002. La misión que asigna a los gobiernos regionales es la de “organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región” (Artículo 5). Entre los principios de la gestión regional se menciona a la subsidiariedad, consistente en que “el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando duplicidad de funciones”.

Asimismo, por el principio 11 de la gestión regional, las políticas de los gobiernos regionales guardan concordancia con las políticas nacionales de Estado. Y según el principio 12, la organización de los gobiernos regionales integra las funciones y competencias afines, evitándose en cualquier caso la duplicidad de funciones entre sus distintas gerencias u oficinas. En materia de competencias regionales, la LOGR empieza incluyendo las competencias constitucionales reconocidas a los gobiernos regionales (Artículo 9), la misma que señala que los gobiernos regionales son competentes para:

- a) Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- c) Administrar sus bienes y rentas.

- d) Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- e) Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- f) Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- g) Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley.
- h) Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- i) Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- j) Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

El artículo 10 de la LOGR señala cuáles son las competencias exclusivas y compartidas de los gobiernos regionales, de acuerdo a la Constitución Política, la Ley de Bases de la Descentralización y la propia LOGR; las mismas que recogemos en la siguiente matriz:

**CUADRO 1:**  
**Competencias exclusivas y compartidas de los Gobiernos Regionales  
en la LOGR**

Competencias Exclusivas	Competencias Compartidas
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.</li> <li>c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.</li> <li>d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.</li> <li>e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.</li> <li>f) Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.</li> <li>g) Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.</li> <li>h) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.</li> <li>i) Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.</li> <li>j) Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.</li> <li>k) Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.</li> <li>l) Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.</li> <li>m) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.</li> <li>n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.</li> <li>o) Otras que se le señale por ley expresa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Educación. Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo</li> <li>b) Salud pública.</li> <li>c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.</li> <li>d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.</li> <li>e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.</li> <li>f) Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.</li> <li>g) Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.</li> <li>h) Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.</li> <li>i) Seguridad ciudadana.</li> <li>j) Otras que se les delegue o asigne conforme a ley.</li> </ul>

Además de las competencias exclusivas y compartidas, la LOGR asigna funciones generales y específicas a los gobiernos regionales. Dentro de las primeras se consideran las siguientes: función normativa y reguladora, función de planeamiento, función administrativa y ejecutora, función de promoción de las inversiones y función de supervisión, evaluación y control. En cuanto a las funciones específicas, estas se desarrollan en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia. Estas funciones específicas están detalladas en los artículos 47 al 65 de la LOGR y son las siguientes:

- ◆ Funciones en materia de educación, ciencia, tecnología, deporte y recreación (artículo 47).
- ◆ Funciones en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y micro empresa (artículo 48).
- ◆ Funciones en materia de salud (artículo 49)
- ◆ Funciones en materia de población (artículo 50)
- ◆ Funciones en materia agraria (artículo 51)
- ◆ Funciones en materia pesquera (artículo 52)
- ◆ Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial (artículo 53)
- ◆ Funciones en materia de industria (artículo 54)
- ◆ Funciones en materia de comercio (artículo 55)
- ◆ Funciones en materia de transporte (artículo 56)
- ◆ Funciones en materia de telecomunicaciones (artículo 57)
- ◆ Funciones en materia de vivienda y saneamiento (artículo 58)
- ◆ Funciones en materia de energía, minas e hidrocarburos (artículo 59)
- ◆ Funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades (artículo 60)
- ◆ Funciones en materia de Defensa Civil (artículo 61)
- ◆ Funciones en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado (artículo 62)
- ◆ Funciones en materia de turismo (artículo 63)
- ◆ Funciones en materia de artesanía (artículo 64)

Por su lado, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), dedica todo el Título V a establecer las competencias y funciones generales y específicas de las municipalidades provinciales y distritales, en las materias que le corresponde. Para ello, el artículo 73 precisa que las funciones específicas municipales se derivan de las competencias (que) se ejercen con

carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales o distritales en las siguientes materias:

- ◆ Organización del espacio físico – uso del suelo
- ◆ Servicios públicos locales
- ◆ Protección y conservación del ambiente
- ◆ Desarrollo económico local
- ◆ Participación vecinal
- ◆ Servicios sociales locales
- ◆ Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas

Estas materias serán ejercidas, de manera exclusiva o compartida, mediante las “funciones específicas municipales” de: promotora (de servicios), normativa o reguladora, de ejecución y de fiscalización o control en materias de su competencia. Asimismo, la LOM dispone que el ejercicio de tales competencias debe realizarse de manera concordada con las políticas nacionales y sectoriales, así como con el nivel regional de gobierno; por lo que están obligadas a informar sobre las coordinaciones realizadas con estos niveles de gobierno para el ejercicio de sus competencias compartidas. Asimismo, se dispone que mediante convenios se pueden delegar “entre ellas” o a otras entidades del Estado, las funciones y competencias reconocidas como exclusivas por la Ley o cuando se evalúe su conveniencia para brindar servicios más eficientes y oportunos, o por economías de escala.

El Capítulo II del Título V establece, finalmente, cuáles son las funciones y competencias específicas exclusivas y compartidas que tienen tanto las municipalidades provinciales como las municipalidades distritales. Por ejemplo, para la materia “organización del espacio físico uso del suelo”, la LOM distingue las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, de las funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales; así como las funciones específicas exclusivas y compartidas de las municipalidades distritales.

De la misma manera procede la LOM con las demás materias que regula: saneamiento, salubridad y salud (artículo 80); tránsito, vialidad y transporte público (artículo 81); educación, cultura, deportes y recreación (artículo 82); abastecimiento y comercialización de productos y servicios (artículo 83); programas sociales, defensa y promoción de derechos (artículo 84); seguridad ciudadana (artículo 85); y promoción del desarrollo económico

local (artículo 86). Por último, el artículo 87 deja abierta la posibilidad de que las municipalidades provinciales o distritales ejerzan otras funciones y competencias no establecidas en la LOM u otras leyes pero que respondan a las necesidades ciudadanas y no afecten el ámbito de competencias de otras entidades públicas de nivel regional o nacional.

## 2.4. Leyes de Organización y Funciones

El proceso de descentralización peruano implica la distribución de competencias y funciones en sus tres niveles del gobierno, con el fin de dotar a los gobiernos descentralizados de las facultades legales que les permitan lograr una gestión más cercana y acorde a su realidad territorial, que coadyuve a un desarrollo integral, armónico y sostenible del país.

En esa línea, mediante Resolución Ministerial 188-2008-PCM, se aprobó la Directiva 003-2008-PCM/SGP, la cual estableció los Lineamientos para la elaboración de la Matriz de Competencias y Funciones y Anteproyectos de Ley de Organización y Funciones de los ministerios. Estas medidas, tenían como finalidad lo siguiente: a) normar y delimitar las competencias y funciones que se transferían a los gobiernos regionales y locales, b) establecer instrumentos metodológicos para facilitar la transferencia de competencias y funciones.

Luego, en el año 2012, la Resolución Ministerial 097-2012-PCM aprueba la Directiva 001-2012-PCM/SGP, la cual establece los “Lineamientos para la elaboración de matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones de los Ministerios que tienen a su cargo competencias compartidas”. La nueva matriz propuesta concibió una metodología más ágil y amigable, a fin de que la elaboración de los mismos se haga en un tiempo corto. Sin embargo, como ya se señaló al momento de analizar el reciente reglamento de las políticas nacionales, esta Resolución Ministerial ha sido derogada por el D.S. 029-2018-PCM.

En reemplazo de ella, este D.S. fortalece el rol rector (competencia exclusiva) de los Ministerios a través de la aprobación de políticas nacionales, que deben estar alineadas a las políticas de Estado y ser concordantes con la diversidad de las realidades regionales y locales; las que deben tomarse en cuenta al momento de distribuir los roles y responsabilidades de cada

nivel de gobierno, para el ejercicio de competencias compartidas<sup>17</sup>. Como se sabe, esta disposición no alcanza a todos los ministerios, pues no todos están facultados para compartir sus competencias y funciones. El siguiente cuadro muestra que, de los 19 ministerios existentes en nuestro país, sólo 12 de ellos cuentan con esta categoría de competencias y funciones.

**CUADRO 2**  
**Sectores con competencias y funciones compartidas**

N°	Sectores
1	Agricultura y Riego
2	Ambiente
3	Comercio Exterior y Turismo
4	Cultura
5	Educación
6	Energía y Minas
7	Mujer y Poblaciones Vulnerables
8	Producción
9	Salud
10	Trabajo y Promoción del Empleo
11	Transportes y Comunicaciones
12	Vivienda, Construcción y Saneamiento

**Fuente:** Defensoría del Pueblo – Informe de Adjuntía N°17/2011

**Elaboración:** CDRGLMGE

Sin embargo, esta distinción entre ministerios con funciones y competencias solo exclusivas a nivel nacional de los que tienen, además, competencias y funciones compartidas con niveles descentralizados de gobierno; no se verifica en la realidad. Así, por ejemplo, ministerios como el de Defensa, dirige el sistema de defensa nacional, que cuenta con organismos desconcentrados en cada gobierno regional; el ministerio de Relaciones Exteriores, cuenta con organismos desconcentrados en varios departamentos del país e implementa una política de desarrollo fronterizo con participación

17 Según el art. 20 del DS 029-2018-PCM, dichos roles y responsabilidades se asignan para el “establecimiento de modelos de provisión de bienes y servicios orientados al ciudadano, que deben ser aprobados por Resolución Ministerial del ministerio competente.

de los gobiernos regionales y locales; el mismo MEF, al dirigir los sistemas administrativos como presupuesto, contabilidad, tesorería, etc., involucra de manera transversal a los demás niveles de gobierno; el Ministerio del Interior, organismo rector del sistema de seguridad ciudadana, participa en los Consejos Regionales de Seguridad Ciudadana y, en el caso de las municipalidades, la propia Constitución asigna competencias en esta materia a los gobiernos locales (artículo 197). Se trata, en consecuencia, de una trama de distribución de competencias bastante compleja en la que están involucrados, inclusive, sectores con competencias exclusivas a nivel nacional, como los casos a los que nos hemos referido.

A continuación, se realizará un breve análisis de las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los 12 ministerios con competencias y funciones compartidas con los niveles regional y local, destacando sus aspectos básicos y remitiendo al anexo respectivo las materias específicas previstas en las funciones desarrolladas por cada LOF.

#### a) Agricultura y Riego

El Decreto Legislativo 997 y su modificatoria, la Ley 30048, aprueban la Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Agricultura y Riego, ente rector del Sector Agrario y Riego, a partir del cual se determina la “naturaleza jurídica, el ámbito de competencia, las funciones y organización del Ministerio”.

De acuerdo con la LOF y su modificatoria, se establece de manera general la delimitación de funciones específicas de acuerdo con las competencias del Ministerio de Agricultura y Riego. En ese sentido, se establecen: a) funciones específicas de acuerdo con sus competencias exclusivas y, b) funciones específicas de acuerdo con sus competencias compartidas. Sin embargo, **no hay una clara delimitación de las funciones específicas compartidas en el nivel regional y local**. Por lo tanto, a través de esta ley sólo hay claridad en el nivel nacional.

#### b) Ambiente

El Decreto Legislativo 1013 y su modificatoria, el Decreto Legislativo 1039, aprueban la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio



del Ambiente, ente rector del Sector Ambiente, a partir del cual se crea el Ministerio, se regula su ámbito de competencia sectorial, su estructura orgánica y sus funciones.

De acuerdo con esta LOF y su modificatoria, se establecen las funciones específicas del Ministerio del Ambiente, sin exclusividad o naturaleza compartida. Sin embargo, cabe mencionar que dentro de las funciones generales- rectoras del Ministerio, se refiere lo siguiente: d) “Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización”. Esto manifiesta que el Ministerio del Ambiente debe establecer el apoyo para el cumplimiento de las funciones compartidas, aunque en la normativa no se precise qué funciones.

### c) Comercio Exterior y Turismo

La Ley 27790 y su modificatoria, la Ley 29890, aprueban la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, ente rector del Sector Comercio Exterior y Turismo, a partir del cual se establece su estructura básica, competencias y funciones.

De acuerdo con la LOF y su modificatoria, sólo se menciona competencias (art. 2º) de manera general, sin establecer la exclusividad o naturaleza compartida. Asimismo, se presentan funciones generales de acuerdo con las competencias del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, sin establecer la exclusividad o naturaleza compartida. Es decir, existe poca claridad en la delimitación de competencias y funciones del Sector Comercio Exterior y Turismo.

### d) Cultura

En cuanto al sector Cultura, la Ley 29565 y su modificatoria, el Decreto Legislativo 1255, aprueban la Ley de Creación del Ministerio de Cultura, así como su naturaleza jurídica, sus áreas programáticas de acción, y las competencias exclusivas y compartidas con los gobiernos regionales y locales. En este caso, **las normativas mencionadas sí establecen con claridad la delimitación de actuación de los tres niveles de gobierno,**

**en cuanto a competencias exclusivas y compartidas**, las cuales luego se especifican por funciones exclusivas y compartidas.

#### e) Educación

El caso del sector educación es un caso especial, pues, si bien no cuenta con una Ley de Organización y Funciones, el proceso de transferencia de funciones ya culminó. Sin embargo, cabe mencionar al respecto que mediante RSG 938-2015-MINEDU se aprobaron lineamientos de gestión descentralizada en Educación, dentro de las cuales se destacan los siguientes puntos respecto de la delimitación de responsabilidades de cada nivel de gobierno (SD, 2017)<sup>18</sup>: existe una definición de gestión descentralizada basada en la complementariedad de responsabilidades de los niveles de gobierno; define los roles de los niveles de gobierno, tomando como referencia lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en ausencia de la Ley Organización y Funcionamiento; y, se señala que las políticas prioritarias deben contar con el diseño de una matriz de gestión descentralizada.

#### f) Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas es el ente rector de los sectores correspondientes, y la Ley 30705 aprueba la Ley de Organización y Funciones de este Ministerio, donde se regulan las competencias, funciones y su estructura orgánica.

La LOF establece una clara distinción entre las competencias exclusivas y compartidas del Ministerio como ente rector. Sin embargo, en cuanto a la especificación de los roles que cumple el nivel regional y local dentro de las competencias compartidas, no se precisa con claridad lo que le corresponde a los gobiernos regionales y locales, la ley se limita a señalar que, en lo que respecta a competencias compartidas, el Ministerio es competente en aquellas funciones sectoriales establecidas a través de la LBD, la LOGR y la LOPE. Asimismo, en las funciones específicas que desarrollan las

---

18 Propuesta de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en los procesos clave del sector Educación. Documento Técnico Inicial. Secretaría de Descentralización. 2011.

competencias compartidas, no se tiene claridad respecto a cuáles de las que la Ley señala son exclusivas y cuales tienen una naturaleza compartida con los gobiernos regionales.

### g) **Mujer y Poblaciones Vulnerables**

En cuanto al sector *Mujer y Poblaciones Vulnerables*, el Decreto Legislativo 1098 aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ente rector del Sector, en la que se precisan sus competencias y estructura orgánica.

En este caso, la LOF del MIMP **establece con claridad la delimitación de actuación de los tres niveles de gobierno, en cuanto a competencias exclusivas y compartidas**. Asimismo, se estipulan funciones generales y exclusivas que desarrollan las competencias exclusivas, así como funciones compartidas; aunque en estas últimas no se delimita lo que le corresponde a los gobiernos regionales y locales.

### h) **Producción**

Para este sector, el Decreto Legislativo 1047 y su modificatoria, el Decreto Legislativo 1317, establecen la Ley de Organización y Funcionamiento del Ministerio de la Producción, del cual es el ente rector.

En este caso, las normas mencionadas establecen dos tipos de funciones: a) funciones rectoras y, b) funciones específicas compartidas, sin delimitación del nivel regional o local. En esta categoría de funciones, la ley señala que el Ministerio deberá “prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas”.

### i) **Salud**

Para este Sector, el Decreto Legislativo 1161 establece la Ley de Organización y Funcionamiento del Ministerio de Salud. Esta norma establece dos tipos de funciones: a) funciones rectoras y, b) funciones específicas de competencias compartidas, sin delimitación del nivel regional o local, únicamente

mencionando que dichas funciones se cumplen conforme a lo previsto en La LBD, la LOGR y la LOM.

#### **j) Trabajo y Promoción del Empleo**

La Ley 29381 establece la Ley de Organización y Funcionamiento del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. A través de esta norma se establecen las áreas programáticas, competencias exclusivas y compartidas, funciones básicas y la estructura del Ministerio.

Según esta LOF, la delimitación de las competencias exclusivas y compartidas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo están claramente establecidas. Las competencias compartidas regionales están desarrolladas a través de funciones específicas regionales, mientras que el nivel local dichas funciones no están claramente definidas.

#### **k) Transportes y Comunicaciones**

La Ley 29370 aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ente rector en materia de Transporte y Comunicaciones, a partir del cual se establece las competencias, funciones y la estructura básica del Ministerio.

De acuerdo con esta LOF, se establecen funciones generales concordantes con las competencias del Ministerio Transportes y Comunicaciones. En ese sentido, se estipulan: a) funciones rectoras, b) funciones específicas de acuerdo con sus competencias exclusivas y, c) funciones específicas de acuerdo con competencias compartidas, aunque sin la delimitación del nivel regional o local.

#### **l) Vivienda, Construcción y Saneamiento**

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el ente rector de los sectores correspondientes (vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano), y la Ley 30156 aprueba la Organización y Funciones de este Ministerio, donde se regulan la competencias, rectoría, funciones y estructura orgánica del mismo.

A través del análisis de la norma, se estipula una clara distinción entre las competencias exclusivas y compartidas del Ministerio rector. Sin embargo, en cuanto a la especificación de los roles que cumple cada nivel de gobierno, no se precisa con claridad lo que le corresponde a los gobiernos regionales y locales.

## 2.5. Algunas conclusiones

A partir de la revisión de las LOF realizada, es posible anotar algunas conclusiones preliminares, como las siguientes:

- a) De acuerdo a la Cuarta Disposición Complementaria de la LOPE, las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Locales debían ser especificadas en las Leyes de Organización y Funciones. Para ello el Poder Ejecutivo en un plazo máximo de seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la LOPE, debía presentar las propuestas de LOF de los ministerios que tienen a su cargo funciones exclusivas y compartidas, para su discusión y aprobación por el Congreso de la República. Sin embargo, como se ha visto, estas leyes de organización y funciones no han cumplido con el encargo de precisar las competencias exclusivas y compartidas con los Gobiernos Regionales y Locales.

Al respecto debe considerarse que las LOF, al ser leyes ordinarias y posteriores a la LOPE y las Leyes orgánicas de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades, no estaban en posibilidad de modificar dichas leyes orgánicas. De haberse seguido las etapas previstas por la LBD, según la cual el proceso se iniciaba aprobando la LOPE<sup>19</sup>, hubiera podido existir un marco normativo más adecuado para la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno. Pero, como se sabe,

---

19 “Capítulo II, Disposiciones Transitorias. Segunda. - Etapas del proceso de descentralización. El proceso de descentralización se ejecuta en forma progresiva y ordenada, conforme a las siguientes etapas: Etapa Preparatoria: Período Junio-Diciembre de 2002 El Congreso de la República debatirá y aprobará preferentemente las leyes siguientes: (I) Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; (II) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; (III) Nueva Ley Orgánica de Municipalidades; (IV) Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial; (V) Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones...”

el proceso se desarrolló de manera distinta y las LOF no han podido especificar de mejor manera la distribución de competencias y funciones ya establecidas por sus normas predecesoras, la LOGR y la LOM.

- b) En razón de ello, para encontrar la correspondencia de competencias y funciones con cada nivel de gobierno, se hace necesario una revisión exhaustiva de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, así como otras leyes sectoriales a las que nos referiremos más adelante. Sin embargo, es muy probable encontrar vacíos y duplicidades que no deberían definirse con nuevas regulaciones legales sino con el análisis de los procesos que se cumplen en cada nivel de gobierno para el cumplimiento de sus responsabilidades competenciales, que se orientan a la provisión de bienes y servicios de manera descentralizada.
- c) A la luz de la revisión normativa realizada, se considera necesario definir claramente los alcances de los conceptos de competencias y funciones. Esto amerita una definición legal mucho más precisa, dentro de la cual debería entenderse por competencia al ámbito de actuación territorial o material de los distintos niveles de gobierno con la finalidad de cumplir su rol dentro de la cadena de producción de bienes y servicios; mientras que por funciones deberá entenderse el conjunto de facultades de gestión dentro de las cuáles cada nivel de gobierno implementará las actividades necesarias para el cumplimiento de su rol en el ámbito de sus competencias territoriales y materiales<sup>20</sup>.
- d) Existen leyes sectoriales o normas generales de los sectores que, en algunos casos agregan funciones adicionales a las ya establecidas a través de las LOF. Es el caso, por ejemplo, de la Ley General de Educación, sector que aún no tiene aprobada su LOF, sin embargo, a través de dicha Ley, regula funciones y competencias que corresponden al Ministerio

---

20 Al cierre de este informe se publicó el D.S. 054-2018-PCM, de fecha 17 de mayo de 2018, el mismo que incluye un Glosario de Términos, que define a la competencia como el “Ámbito de actuación material o territorial de la entidad establecido de acuerdo a un mandato constitucional y/o legal. Por ejemplo: material: salud, educación; territorial: provincia de Lima, distrito de Urcos, entre otros”. Asimismo, define a la función como el “Conjunto de acciones afines y coordinadas que corresponde realizar a la entidad, sus órganos, unidades orgánicas y demás niveles organizacionales, para alcanzar sus objetivos”, y las distingue en: función general, específica, sustantiva y de administración interna.

de Educación, las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local. Otro caso es el de la Ley General del Ambiente que, en diferentes artículos, señala funciones específicas para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, declaratorias de emergencia ambiental y otras herramientas de gestión ambiental. Similar asignación de funciones se da en la Ley General de Salud con respecto a las competencias de la autoridad de salud derivadas de las regulaciones establecidas, o la recentralización de funciones regionales que se produce con la creación de la Superintendencia de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), a través de la Ley 29981.

- e) Finalmente, debe considerarse la reserva legal establecida en las Leyes de Organización y Funciones sectoriales, a través de las cuales se deja abierta la posibilidad de la asignación de nuevas materias competenciales, exclusivas o compartidas, bajo la fórmula: “otras funciones que señale la Ley”.

Asimismo, a partir de la revisión y análisis de las LOF de los Ministerios, se ha elaborado el siguiente cuadro que resume las categorías de competencias y funciones sectoriales asignadas normativamente a cada nivel de gobierno.

**CUADRO 3**  
**Distribución general de competencias y funciones por sectores**

N°	Ministerio	Norma de Organización y Funciones	Nivel Nacional	Nivel Regional	Nivel Local
1	Agricultura y Riego	Decreto Legislativo 997 y su modificatoria, la Ley 30048, aprueban la Ley de Organización y Funciones	Funciones específicas de competencias exclusivas.	Funciones específicas de competencias compartidas. No delimitado al nivel de gobierno regional	Funciones específicas de competencias compartidas. No delimitado al nivel de gobierno local
2	Ambiente	Decreto Legislativo 1013 y su modificatoria, Decreto Legislativo N° 1039, Ley de Creación, Organización y Funciones	Funciones específicas. No se establece su exclusividad o naturaleza compartida.	No se delimitaron funciones específicas acordes al nivel regional.	No se delimitaron funciones específicas acordes al nivel local.
3	Comercio Exterior y Turismo	Ley 27790 y su modificatoria, la Ley 29890, Ley de Organización y Funciones	Competencias y funciones sin exclusividad o naturaleza compartida.	No se delimitaron competencias compartidas ni funciones específicas de naturaleza regional.	No se delimitaron competencias compartidas ni funciones específicas de naturaleza local.
4	Cultura	Ley 29565 y su modificatoria, el Decreto Legislativo 1255, aprueban la Ley de Creación del Ministerio de Cultura, s	Competencias y funciones exclusivas	Competencias y funciones compartidas a nivel regional	Competencias y funciones compartidas a nivel local
5	Educación	Resolución de Secretaría General 938-2015-MINEDU se aprueban lineamientos gestión descentralizada en Educación			
6	Energía y Minas	Ley 30705 Ley de Organización y Funciones	Competencias exclusivas y funciones sin establecer su exclusividad o naturaleza compartida.	Competencias compartidas sin especificación del nivel regional	Competencias compartidas sin especificación del nivel local



N°	Ministerio	Norma de Organización y Funciones	Nivel Nacional	Nivel Regional	Nivel Local
7	Mujer y Poblaciones Vulnerables	Decreto Legislativo 1098 Ley de creación y de Organización y Funciones	Competencias y funciones exclusivas	Competencias compartidas regionales y funciones compartidas sin delimitación del nivel de gobierno regional.	Competencias compartidas locales y funciones compartidas, sin delimitación del nivel de gobierno local.
8	Producción	Decreto Legislativo 1047 y su modificatoria, el Decreto Legislativo 1317, Ley de Organización y Funcionamiento	Funciones rectoras y exclusivas	Funciones específicas compartidas no delimitadas al nivel de gobierno regional	Funciones específicas compartidas no delimitadas al nivel de gobierno local
9	Salud	Decreto Legislativo 1161 la Ley de Organización y Funcionamiento	Funciones rectoras y exclusivas	Funciones específicas compartidas no delimitadas al nivel de gobierno regional	Funciones específicas compartidas no delimitadas al nivel de gobierno local
10	Trabajo y Promoción del Empleo	Ley 29381 Ley de Organización y Funcionamiento	Competencias y funciones exclusivas	Competencias compartidas, con funciones específicas regionales.	Competencias compartidas sin especificación de las funciones
11	Transportes y Comunicaciones	Ley 29370 Ley de Organización y Funciones	Funciones específicas de competencias exclusivas.	Funciones específicas compartidas no delimitadas al nivel de gobierno regional	Funciones específicas compartidas no delimitadas al nivel de gobierno local
12	Vivienda, Construcción y Saneamiento	Ley 30156 Ley de Organización y Funciones	Competencias y funciones exclusivas	Competencias compartidas sin especificación del nivel regional	Competencias compartidas sin especificación del nivel local



# Antecedentes y estado actual

---

- 3.1. Enfoques de coordinación intergubernamental en el CND y CCI
- 3.2. Nuevos enfoques: Secretaría de Descentralización y Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros
- 3.3. Formas de coordinación vigentes
  - 3.3.1. GORE y MUNI Ejecutivos
  - 3.3.2. Comisiones Intergubernamentales
  - 3.3.3. Coordinaciones sectoriales



---

## 3. Antecedentes y estado actual

Corresponde en esta sección hacer un breve recorrido por los principales hitos que se han dado durante el proceso de descentralización en el Perú para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales.

### 3.1 Enfoques de coordinación intergubernamental en el CND y CCI

#### 3.1.1. El Consejo Nacional de Descentralización

El Consejo Nacional de Descentralización (CND) fue creado por la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización como un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y encargado de asumir la dirección y conducción del nuevo proceso de descentralización iniciado en el año 2002.

Su composición estuvo pensada desde una lógica de coordinación intergubernamental, si consideramos que estaba presidida por un representante del Presidente de la República, dos (2) representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos (2) representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos (2) representantes de los gobiernos regionales, un (1) representante de los gobiernos locales provinciales y un (1) representante de los gobiernos locales distritales.

Es decir, por su composición no era un organismo que dependía del Poder Ejecutivo, sino que sus decisiones debían englobar a los tres niveles de

gobierno representados en su Consejo. Por lo tanto, se ejercía la conducción del proceso de descentralización a través del consenso y con un enfoque participativo de los tres niveles de gobierno en la toma de decisiones. Lo cual significó que la coordinación entre niveles de gobierno se diera mediante una articulación vertical de relaciones intergubernamentales que se fundamentaban en: a) la composición del CND, b) articulación de políticas y planes, y, c) el proceso de transferencias de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales.

A este respecto, el artículo 24 de la Ley de Bases de la Descentralización reconoció al CND autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales estaban las de conducir, coordinar, ejecutar, monitorear y articular acciones sobre los siguientes aspectos: a) transferencia de competencias y recursos; b) fortalecimiento de la gestión pública para la descentralización; c) planes de desarrollo nacional, regional y local; d) articulación de políticas y planes de gestión descentralizada; y, e) la integración regional.

De hecho, las transferencias de competencias y funciones compartidas, dejaban entrelazadas las futuras relaciones intergubernamentales, las que se debían concretar en la consecución de bienes y servicios. Asimismo, la articulación de políticas y planes a nivel nacional, regional y local implicaba el afianzamiento de las relaciones intergubernamentales en la provisión de dichos servicios. El proceso de transferencias a los gobiernos regionales y locales, se establecía mediante planes, los que durante el tiempo de vigencia del CND fueron los siguientes:

**CUADRO 4**  
**Planes Anuales de Transferencia**

1.	Cronograma de Transferencia a Gobiernos regionales y Locales de fondos, proyectos y programas sociales para el año 2003	Decreto Supremo N° 036-2003-PCM
2.	Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos regionales y Locales del año 2004	Decreto Supremo N° 038-2004-PCM
3.	Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos regionales y Locales del año 2005	Decreto Supremo N° 052-2005-PCM
4.	Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2006, en proceso de ejecución	Decreto Supremo N° 021-2006-PCM

Fuente: CND, 2006

### 3.1.2. El Consejo de Coordinación Intergubernamental

La Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) como un espacio de articulación de los tres niveles de gobierno, presidido por el presidente del Consejo de Ministros y en el que participaban los gobernadores regionales y una representación de alcaldes; con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento como política de Estado. Sus acuerdos, según la LOPE, requerían del consenso de todos los actores participantes.

La composición del CCI, como ya se señaló, incluía a representantes del Gobierno Nacional, y de los niveles regional y local (provincial y distrital). Asimismo, en su reglamentación, quedó estipulada la coordinación con la Secretaría de Descentralización, a través de la cual se le brindaba el soporte técnico, administrativo y legal para el cumplimiento de sus prerrogativas. Dentro de éstas, se destaca el fortalecimiento del diálogo entre los niveles de gobierno y la articulación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.

En mayo de 2011, se instaló el Consejo de Coordinación Intergubernamental con la participación de las siguientes entidades: representantes de los gobiernos locales, los presidentes regionales, la presidenta del Consejo de Ministros, el presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la alcaldesa de Lima, el alcalde del Callao y los demás ministros del Poder Ejecutivo<sup>21</sup>. A pesar de ello, a la fecha el CCI está inactivo, pues no se ha vuelto a reunir y sólo ha quedado en una aspiración trunca por retomar una conducción del proceso articulando a los tres niveles de gobierno, similar al propuesto por el CND, “con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto política de Estado”<sup>22</sup>.

21 Contraloría General de la República. El estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima, 2014.

22 Cfr. artículo 19.13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

## 3.2. Nuevos enfoques: Secretaría de Descentralización y Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros

### 3.2.1. La Secretaría de Descentralización

Durante el segundo gobierno del presidente Alan García Pérez (2006-2011), se promulgó el Decreto Supremo 007-2007-PCM, el cual en su artículo 1 dispuso la fusión del Consejo Nacional de Descentralización a la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta “fusión por absorción”, en la que le corresponde a la PCM la calidad de entidad “incorporante”, condujo a la creación de la Secretaría de Descentralización (SD), dependiente de la Secretaría General de la PCM.

Así, la Secretaría de Descentralización se convirtió en el nuevo órgano encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización en nuestro país. Dentro de las funciones que se le encargó a la SD, a través del Decreto Supremo 063-2007-PCM, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, estuvo las de 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.

Desde la creación de la SD-PCM, esta entidad ha asumido la rectoría de la descentralización en los siguientes aspectos: i) la transferencia de funciones y competencias, ii) el desarrollo de las capacidades descentralizadas, iii) la articulación intergubernamental, iv) el desarrollo económico y la competitividad, y, v) la integración territorial. De hecho, el tema de la transferencia de competencias fue uno de los puntos de mayor cuestionamiento al entonces CND, por lo que una de las medidas del llamado “shock descentralizador” anunciado por el presidente García, fue la transferencia del 100% de las funciones sectoriales establecidas en la LOGR antes del 31 de diciembre de 2007, meta cuya conducción y monitoreo fue encargada a la Secretaría de Descentralización.

Según el Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011, a cinco años de haber asumido la conducción del proceso de descentralización, la SD-PCM se refiere a la articulación intergubernamental señalando que:



deben de establecerse orientaciones, mecanismos y procedimientos que contribuyan a la actuación coordinada, así como entre los instrumentos de articulación intergubernamental, se tiene que diseñar un modelo de gestión descentralizada como las Comisiones Intergubernamentales y el Consejo de Coordinación Intergubernamental. Es decir, el balance, en ese entonces, indicaba que más allá de la aceleración de las transferencias, el tema de articulación intergubernamental y las relaciones intergubernamentales seguía estando en la agenda.

En el último Informe sobre el proceso de descentralización, presentado por la PCM al Congreso de la República en marzo de 2018, hay un cambio de enfoque con relación a la articulación intergubernamental. Ésta, pone un claro énfasis en la promoción de espacios concretos de articulación en el territorio, como son los GORE Ejecutivos y los MUNI Ejecutivos, que serán analizados en las siguientes secciones. El modelo de gestión descentralizada para el ejercicio pleno de las competencias y funciones transferidas, como parte de las relaciones intergubernamentales en el territorio, queda subordinada al enfoque de articulación intergubernamental antes mencionado, como parte de la reciente derogatoria del D.S. 047-2009-PCM, Plan Anual de Transferencias del año 2009.

Este cambio de enfoque se sustenta en la modificación del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, a través de D.S. 022-2017-PCM, el mismo que señala en su parte considerativa que se orienta a seguir las recomendaciones de la OCDE, a través del Estudio de Gobernanza Pública en el marco del Programa País. Dicho estudio hace recomendaciones respecto al diseño institucional de la PCM dirigidas al cumplimiento de sus funciones para mejorar su capacidad de coordinación de políticas sectoriales “y establecer una mayor articulación y presencia en el territorio”.

Bajo este nuevo enfoque, el nuevo ROF de la PCM asigna a la Secretaría de Descentralización la responsabilidad por el desarrollo territorial y la política de descentralización del Estado, velando por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, procurando el desarrollo armónico y sostenible del Estado<sup>23</sup>.

---

23 Cfr. Reglamento de Organización y Funciones de la PCM (artículo 52), aprobado mediante D.S. 022-

### 3.2.2. El Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM

El nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la PCM crea el Viceministerio de Gobernanza Territorial (VGT). Asimismo, mediante este nuevo ROF, se configuró un nuevo organigrama donde la alta dirección se encuentra conformada por: a) el despacho de la Presidencia del Consejo de Ministros, b) el despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, y c) la Secretaría General. El nuevo Viceministerio tiene a su cargo la Secretaría Descentralización, la Secretaría de Gestión y Diálogo Social, y la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.

A través del Viceministerio de Gobernanza Territorial se establece la gobernanza territorial como una forma de gobernar con el objetivo de lograr el desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil, el mercado de la economía y su entorno socio ambiental. El nuevo enfoque de gestión del VGT se orienta a:

- Coordinar y articular con los sectores, niveles de gobierno, sociedad civil, organizaciones y el sector privado.
- Fortalecer el proceso de descentralización, para el desarrollo territorial.
- Identificar y manejar los riesgos en la Gobernanza Territorial.
- Organizar el territorio.

Este enfoque se implementa a través de la coordinación, articulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, planes intersectoriales e intergubernamentales. Las funciones del VGT están dadas en los siguientes aspectos: a) Potencialidades del territorio, b) Planificación en las intervenciones, c) Economías locales, d) Demarcación territorial, e) Legitimidad del gobierno, y f) Conflictos. Asimismo, con el desarrollo de sus funciones, el VGT se compromete al cumplimiento de los siguientes objetivos<sup>24</sup>:

---

2017-PCM.

24 Presidencia del Consejo de Ministros. Disponible en: [http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/9.05.17\\_Vice-Ministerio-de-Gobernanza-Territorial.pdf](http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/9.05.17_Vice-Ministerio-de-Gobernanza-Territorial.pdf)

- Coordinar y supervisar para que cada sector, niveles de gobierno y sector privado cumplan con la entrega de bienes y servicios, comprometidas o identificadas. Prioridad: áreas estratégicas definidas, en las que se debe identificar y definir las potencialidades del territorio y la población más vulnerable.
- Disminuir las brechas con las intervenciones en bienes y servicios. Priorizar aquellos servicios y bienes que busquen impactar en las brechas. Se busca alcanzar eficiencia en la planificación de las intervenciones.
- Fortalecer las economías locales con las intervenciones del sector público-privado. Mejorar la calidad de vida y potencialidad del territorio.
- Cerrar las brechas en las delimitaciones del territorio nacional. Demarcación con eficiencia para el planeamiento y manejo del territorio.
- Fortalecer la legitimidad del gobierno y la presencia del Estado en el territorio, como parte de las tareas de los tres niveles de gobierno.
- Disminuir la conflictividad. Intervención temprana evitando la violencia en el conflicto.

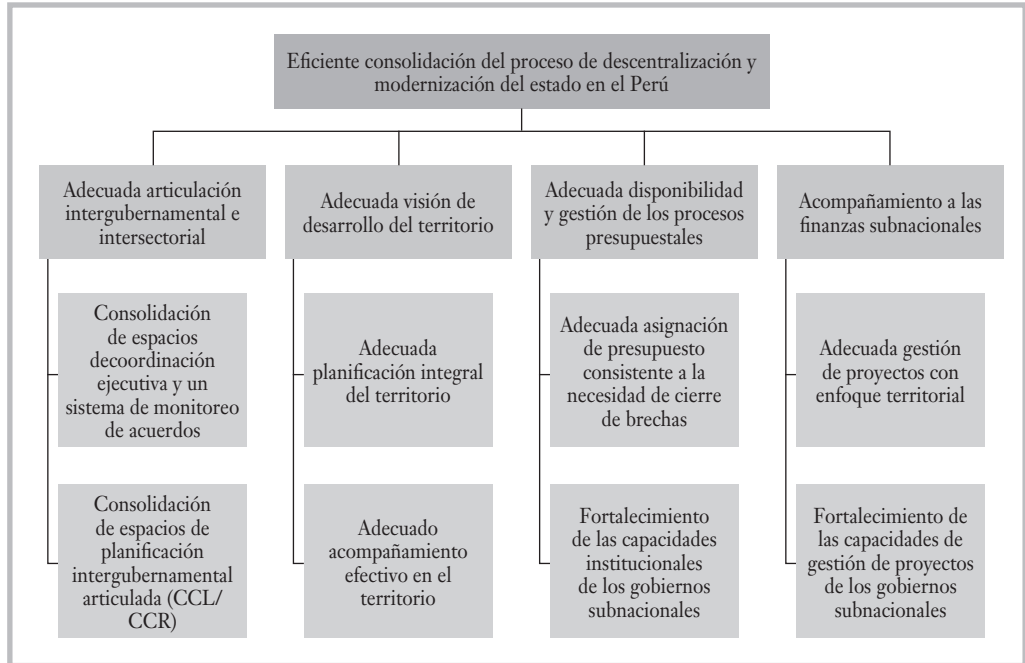
### 3.3. Estado actual de las relaciones intergubernamentales

#### 3.3.1. GORE y MUNI Ejecutivos

A partir de lo señalado en la sección anterior, podría concluirse que en los primeros 15 años de la descentralización primó un enfoque normativo, que se expresó principalmente en las transferencias de nuevas competencias y facultades hacia los niveles de gobierno descentralizados, los incentivos especiales para la integración de departamentos y provincias en nuevas regiones; la implementación de un sistema de acreditación de gobiernos regionales y la institucionalización de distintas formas de participación ciudadana. Además, se introdujeron una serie de reformas a los sistemas de elección de gobernadores y consejeros regionales, como autoridades políticas en este nivel de gobierno. De acuerdo con ello, según los informes de la Secretaría de Descentralización, se ha priorizado el diseño normativo, el funcionamiento institucional y la gestión descentralizada.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del año 2016, en el marco de los hallazgos y recomendaciones que brinda la OCDE en el Estudio de Desarrollo Territorial, se establece un nuevo enfoque para el proceso

**GRÁFICO 1**  
**El nuevo enfoque de la Descentralización**



Fuente: Secretaría de Descentralización- PCM

de descentralización: el enfoque de desarrollo territorial<sup>25</sup>. El Gráfico 1 muestra los alcances propuestos bajo este enfoque para lograr un Estado eficientemente descentralizado y modernizado.

De acuerdo con este Gráfico, el nuevo enfoque de la descentralización busca lograr cuatro grandes objetivos (Secretaría de Descentralización, 2017), los cuales son:

25 LA OCDE en su Estudio sobre Gobernanza Territorial propone entender la descentralización desde un enfoque de gobernanza multinivel. Esta se define como “(el) intercambio explícito o implícito de experiencias en materia de políticas, así como al diseño de servicios y la responsabilidad en su ejecución en los distintos niveles administrativos en las jurisdicciones territoriales del país. Por lo tanto, la gobernanza multinivel se enfoca en las interacciones verticales entre las órdenes de los gobiernos local, regional y nacional a niveles supranacionales y horizontalmente entre las unidades administrativas subnacionales en un determinado territorio funcional (como, por ejemplo, un área metropolitana)”. Cfr. Perú, Gobernanza Integrada. Estudio, p. 160

- Adecuada articulación intergubernamental e intersectorial: cuyo objetivo es lograr el fortalecimiento de la gestión y de las capacidades técnicas. Para ello, han sido diseñados los GORE Ejecutivos y reuniones descentralizadas con los gobiernos regionales y las mancomunidades regionales.
- Fomento de la visión de desarrollo del territorio: requiere el establecimiento de políticas y su respectiva planificación, incluyendo el enfoque de desarrollo territorial y la articulación intergubernamental, acompañado de modelos de gestión que lo garanticen.
- Adecuada articulación de la gestión territorial: busca revisar la funcionalidad de las herramientas de gestión existentes, en cuanto al diseño de los programas presupuestales, sus instrumentos, los informes de evaluación de competencias transferidas, el sistema de seguimiento y monitoreo del ejercicio de las funciones transferidas, entre otros.
- Asistencia Técnica para la Inversión descentralizada: busca brindar los aprendizajes que en materia de destrabe de proyectos el gobierno ha ido desarrollando, a fin de que la inversión pública brinde y se ejecute de manera oportuna.

Como ya ha sido señalado, para el cumplimiento de los objetivos del nuevo enfoque de descentralización, se ha modificado el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, mediante el Decreto Supremo 022-2017-PCM, creándose el Viceministerio de Gobernanza Territorial como instancia de alta dirección de la PCM, encargado de “articular las intervenciones en el territorio entre las entidades públicas del gobierno nacional con los gobiernos regionales y locales”. Asimismo, bajo este enfoque, se convierte a la Secretaría de Descentralización en una autoridad técnica normativa responsable del Desarrollo Territorial y la Descentralización del Estado.

### 3.3.1.1. GORE Ejecutivo

El GORE Ejecutivo se ha constituido en un “*formato de trabajo multisectorial y multi territorial que involucra a las autoridades y principales funcionarios de los gobiernos regionales y de las distintas carteras ministeriales*” (Secretaría de Descentralización, 2018b: 3)<sup>26</sup>. Es a través de estos espacios que el

26 Secretaría de Descentralización (2018b). Balance de resultados de la participación en el GORE Ejecutivo. PCM

gobierno actual implementa el enfoque de desarrollo territorial, a través del cual se pretende lograr una adecuada articulación intergubernamental e intersectorial para fortalecer los procesos de gestión y las capacidades técnicas regionales.

El desarrollo periódico de sus actividades implica la discusión temática particular de cada gobierno regional con los sectores del nivel nacional, a través de reuniones bilaterales, cuyo resultado es el establecimiento de agendas al interior del país y la suscripción de compromisos de acción inmediata, de corto y mediano plazo, los cuales pueden ser de carácter administrativo, presupuestal y técnico.

De acuerdo con los informes presentados por la SD-PCM, a la fecha se han realizado ocho ediciones de los GORE Ejecutivo y, según el *Informe de Balances de Resultados del GORE Ejecutivo de la Secretaría de Descentralización*, en sus primeras seis (6) ediciones realizadas entre septiembre del 2016 y diciembre del 2017<sup>27</sup>, se han establecido 746 reuniones bilaterales de trabajo y la suscripción de 3133 compromisos de trabajo.

Este gráfico muestra que los cuatro principales gobiernos regionales que han sostenido más reuniones bilaterales con diferentes sectores han sido: San Martín (55 reuniones), Lima (48 reuniones), Cusco (44 reuniones) y Loreto (42 reuniones).

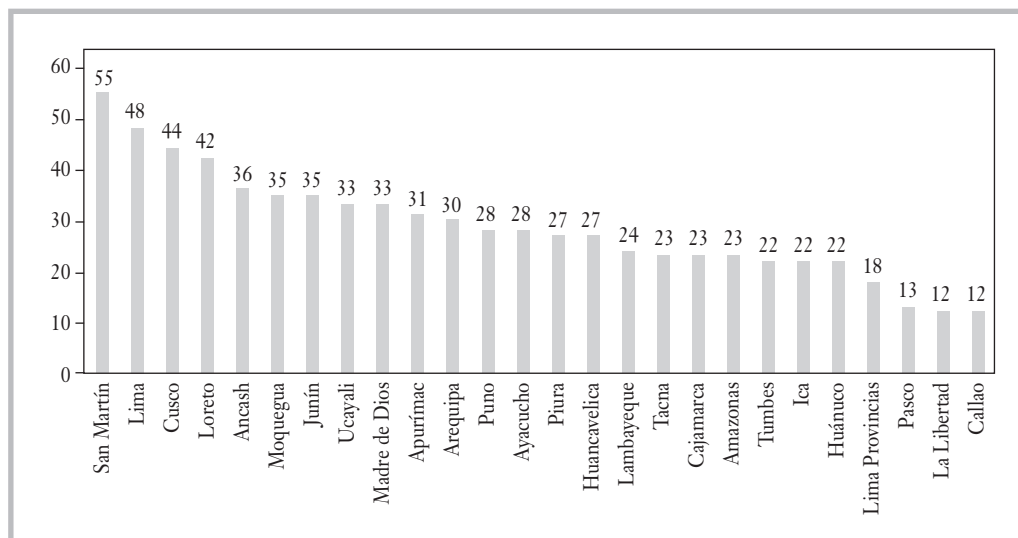
Respecto a los últimos GORE Ejecutivo realizados en el presente año, la información revisada muestra que en la séptima edición se sostuvieron 203 reuniones ejecutivas, tres acuerdos promedio por reunión y asistieron 954 personas entre ministros, gobernadores, altos directivos, equipos técnicos y la cooperación internacional<sup>28</sup>. En la última edición (denominado GORE Ejecutivo Extraordinario), realizado en el mes de abril, el actual gobierno del presidente Martín Vizcarra consideró una nueva modalidad de reunión a través de las denominadas “mesas temáticas”.

En cuanto a los temas abordados en cada GORE Ejecutivo, han sido principalmente, proyectos de inversión pública regional, así como la

27 En este informe sólo considera el análisis de seis (6) ediciones de los GORE Ejecutivos.

28 Secretaría de Descentralización de la PCM. Disponible en: <http://www.descentralizacion.gob.pe/>

**GRÁFICO 2**  
**Número de reuniones sostenidas entre GR y Sectores,**  
**en seis GORE Ejecutivos**



Fuente: Secretaría de Descentralización- PCM

simplicación de trámites de cada sector (Secretaría de Descentralización, 2018b). Además, los proyectos más demandados correspondieron a los sectores de Educación, Vivienda y Construcción, Transporte y Comunicaciones, y Salud.

Las principales medidas que solicitaron los gobiernos regionales fueron: a) asistencia técnica en la elaboración de leyes o normas para acelerar la ejecución de proyectos; b) recursos para la continuidad operativa de servicios, así como para nuevos proyectos, y c) solución de temas territoriales, fuente de conflictos sociales<sup>29</sup>. A continuación, se detallan características y temas más resaltantes de cada GORE Ejecutivo.

- ◆ **1er. GORE Ejecutivo:** Las reuniones entre sectores y gobiernos regionales fueron sobre la ejecución de proyectos de inversión pública,

29 Secretaría de Descentralización de la PCM - Relatorías. Disponible en: <http://www.descentralizacion.gob.pe/>

destacando aquellos relacionados a la construcción de hospitales, escuelas, infraestructura de riego y electrificación rural.

- ◆ **2do. GORE Ejecutivo:** En esta edición participaron la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), abordándose la simplificación de trámites, el destrabe de proyectos de inversión, la disminución de seguridad en las calles, educación y salud.
- ◆ **3er. GORE Ejecutivo:** En este GORE Ejecutivo, se destaca la suscripción del pacto para la reducción de la anemia y desnutrición infantil.
- ◆ **4er. GORE Ejecutivo:** se propuso la mejora y profundización del proceso de descentralización, así como al fortalecimiento de las relaciones con los gobiernos regionales. Se creó una Comisión con el objetivo de evaluar y proponer mejoras al proceso de descentralización.
- ◆ **5to. GORE Ejecutivo:** Se examinaron aspectos clave de la educación, sobre todo lo referente a la huelga de maestros, que coincidentemente se producía. Además, se abordaron los temas de transparencia en la ejecución de gastos, sobre todo en lo concerniente a la Reconstrucción con Cambios y el control de grandes proyectos.
- ◆ **6to. GORE Ejecutivo:** Entre los temas desarrollados, se encuentra lo referido al impacto ambiental y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Anemia. Asimismo, se produjeron reuniones con las mancomunidades regionales, a fin de impulsar obras y una mejor gestión del territorio.
- ◆ **7mo. GORE Ejecutivo:** En esta edición se discutieron los proyectos de prevención de desastres naturales, ejes viales y proyectos educativos.
- ◆ **8vo. GORE Ejecutivo:** El objetivo de esta edición extraordinaria del GORE Ejecutivo fue la reactivación económica y social del país, así como la articulación intergubernamental para la planificación de las acciones del nuevo gobierno asumido por el presidente Martín Vizcarra.

Merece destacarse las relaciones y compromisos asumidos entre los ministerios y los gobiernos regionales en estos espacios, los cuales rindieron frutos y permitieron transferencias presupuestales desde los sectores para proyectos de inversión pública regional, los cuales son 268 entre el 2017 y 2018. El monto transferido fue de 3,732 millones de nuevos soles.

Así, los principales sectores que realizaron transferencias presupuestarias, fueron los de Vivienda y Construcción (66 proyectos), Educación (61 proyectos), Salud (49 proyectos) y Transporte y Comunicaciones (45



proyectos). Sumados estos proyectos a los proyectos transferidos por los demás sectores durante el año 2017 y lo que va del año 2018, se ha llegado a un total de 3,732 millones de soles, lo que aún representa un porcentaje menor del monto total de inversiones presentadas al GORE Ejecutivo, ascendente a 52 mil millones de soles.

Luego de cada edición del GORE Ejecutivo, de las reuniones bilaterales entre los sectores y los gobiernos regionales, de los compromisos adquiridos, se han conseguido los siguientes resultados<sup>30</sup>:

- ◆ Destruir la gestión pública regional, sobre todo en cuanto a los proyectos de inversión pública regional.
- ◆ Comprometer el seguimiento y ejecución de 838 proyectos de inversión pública, que involucra una inversión total de 52 mil millones de nuevos soles.
- ◆ Comprometer la transferencia presupuestal para proyectos de inversión pública regional, en 3 mil 732 millones de nuevos soles para 268 proyectos entre el 2017 y 2018.
- ◆ Generar aportes sustanciales en cuanto a la normatividad nacional y regional para la ejecución de proyectos de inversión pública.
- ◆ Promover y mejorar los niveles de coordinación intersectorial e intergubernamental.

### ***3.3.1.2. MUNI Ejecutivos***

Bajo el mismo esquema de los GORE Ejecutivo, los MUNI Ejecutivo son espacios institucionales que reúnen a funcionarios municipales (alcaldes municipales, provinciales y sus equipos técnicos) con funcionarios de los sectores del gobierno nacional, a fin de establecer agendas comunes y la coordinación intergubernamental para la provisión de bienes y servicios públicos a la ciudadanía.

Se realizan fuera de Lima y su finalidad es *“acercar los programas, proyectos e intervenciones del gobierno nacional a las municipalidades, permitiendo atender las*

---

30 PCM, Secretaría de Descentralización (2018b). Balance de resultados de la participación en el GORE Ejecutivo.

*dificultades que retrasan la implementación de los mismos y contribuyen a superar las condiciones de asimetría de información existente entre los dos niveles de gobierno”* (Secretaría de Descentralización, 2018a: 62). Desde su instalación, se han celebrado siete MUNI Ejecutivos; los dos últimos han sido de carácter extraordinario y se realizaron en Puno y Ucayali, con el nuevo gobierno del presidente Martín Vizcarra.

**CUADRO 5**  
**MUNI Ejecutivo 2017, sede y municipalidades participantes por región**

N°	SEDE	REGIONES
1	Iquitos	Madre de Dios, Cajamarca, Ucayali, San Martín, Amazonas y Loreto
2	Ayacucho	Ayacucho, Huancavelica, Ica, Apurímac
3	Lima	Callao, Lima
4	Huancayo	Huánuco, Pasco, Junín
5	Cusco	Cusco, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna

**Fuente:** Secretaría de Descentralización

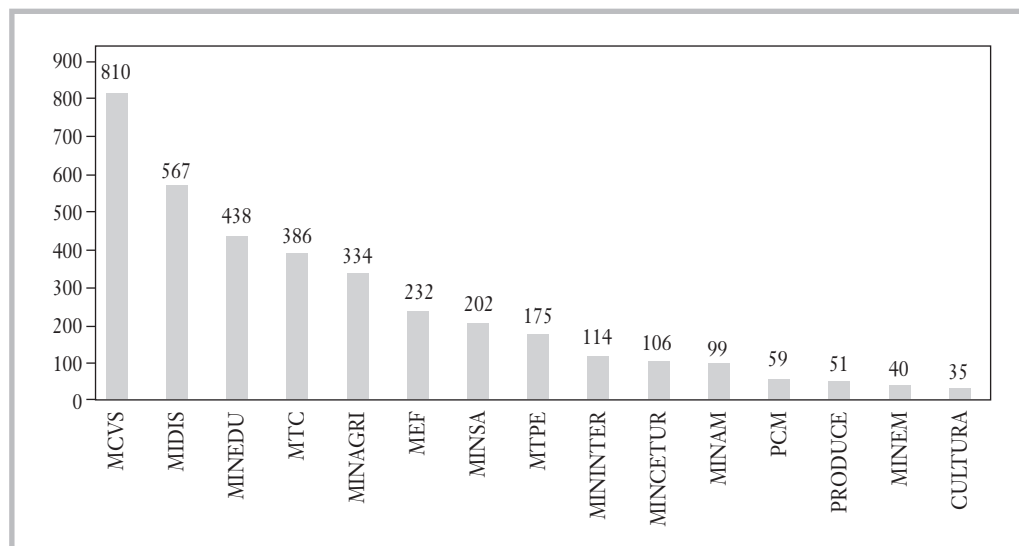
La asistencia a estos encuentros intergubernamentales ha contado con la activa participación de los ministerios; de funcionarios responsables de programas, proyectos y/o intervenciones; de funcionarios municipales (alcaldes provinciales, distritales y equipo técnico), así como de diversas instituciones de la sociedad civil. En las cinco ediciones de los MUNI Ejecutivo del 2017, se han realizado un total de 3,507 reuniones de trabajo con una participación de más de 1,300 autoridades y funcionarios municipales.

Las demandas de los gobiernos locales en las cinco primeras ediciones de los MUNI Ejecutivos han estado dirigidos principalmente al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Educación y Ministerio de Transportes y Comunicaciones. El gráfico siguiente muestra esta demanda.

A continuación, se mencionan algunas características y temas resaltantes de cada MUNI Ejecutivo realizado durante el año 2017.

- ◆ **1er MUNI Ejecutivo:** se denominó “Encuentro de Alcaldes de la Amazonía Peruana” y replicó la experiencia de los GORE Ejecutivo con

**GRÁFICO 3**  
**Reuniones bilaterales en los MUNI Ejecutivo 2017**



**Fuente:** Secretaría de Descentralización

el fin de fortalecer la coordinación y articulación intergubernamental, en este caso para mejorar las políticas y proyectos municipales.

- ◆ **2do MUNI Ejecutivo:** Esta segunda edición abordó los servicios de Salud y Educación; la actividad agrícola y ganadera; la promoción de empleo; los residuos sólidos, entre otros. Asimismo, en las reuniones bilaterales se manifestó la necesidad de promover cultivos alternativos para frenar el avance del narcotráfico.
- ◆ **3er MUNI Ejecutivo:** En el desarrollo de este participaron alcaldes provinciales y distritales de Lima Provincias y Metropolitana, así como de la Provincia Constitucional del Callao. De las necesidades de los distritos y provincias participantes, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento fue el que más solicitudes de atención de proyectos recibió.
- ◆ **4to MUNI Ejecutivo:** En esta cuarta edición se abordaron temas relacionados a programas de promoción del empleo; gestión de inversión en saneamiento; estrategias contra la anemia y acceso al Seguro Integral de Salud. Otros temas requeridos por los gobiernos locales fueron la gestión del sistema de agua y saneamiento, así como los procesos de demarcación territorial.

- ◆ **5to MUNI Ejecutivo:** En este último MUNI Ejecutivo realizado el año 2017, los temas a trabajar se inscribieron en la gestión presupuestal, la descentralización, educación y saneamiento básico, la implementación de la Ley Servir y el acceso al Seguro Integral de Salud.

Finalmente, en cuanto a los resultados<sup>31</sup> obtenidos por cada MUNI Ejecutivo, el Informe presentado por la PCM destaca lo siguiente:

- ◆ Destrahe de proyectos para la ejecución descentralizada de la inversión pública.
- ◆ Mejora el nivel de predictibilidad de los ingresos de los gobiernos municipales.
- ◆ Mejora de los procesos y trámites para la facilitación de transferencias de recursos.
- ◆ Mejora del trabajo intergubernamental para la formulación y evaluación de lineamientos sobre finanzas municipales. Aquí se rescata la creación de un Grupo de Trabajo Intergubernamental, coordinado por la Secretaría de Descentralización de la PCM. En este grupo de trabajo participa el MEF, PCM, representantes de los gobiernos municipales y cuenta con el apoyo de entidades especializadas como por ejemplo el Banco mundial, entre otros.
- ◆ Propuestas para mejorar el proceso de descentralización.

La PCM destaca, además, que, gracias a estos mecanismos de coordinación vertical, se han reducido los viajes de las autoridades nacionales, lo cual ha generado un ahorro hasta el momento de alrededor de 828 mil soles al año, además de haber establecido agendas de trabajo con los gobiernos locales y la actualización de la presentación de información relevante, normativa, de indicadores, entre otros.

### 3.3.2. Comisiones Intergubernamentales

La Comisiones Intergubernamentales (en adelante CI) se crearon en el marco del Decreto Supremo 047-2009-PCM, el cual – como ya se dijo – estableció una nueva visión al proceso de descentralización: el enfoque de

---

31 Secretaría de Descentralización (2018). Informe Anual de Descentralización. PCM

Desarrollo de la Gestión Descentralizada. Este nuevo enfoque implicó *“un cambio progresivo del enfoque de función sectorial a un enfoque territorial de servicio público orientado al ciudadano, identificando, formulando, implementando y controlando las fases de la gestión técnica y administrativa de las funciones sectoriales transferidas”*<sup>32</sup>.

La importancia de las CI radica en que se conforman para la culminación del proceso de transferencia de competencias y funciones, de acuerdo a los componentes del desarrollo de la gestión descentralizada. En su composición se integran por un representante del Ministerio que la conforma y los gobiernos regionales y locales. Entre sus características<sup>33</sup>, más resaltantes, destacan las siguientes:

- ◆ Los Ministerios solicitan a la Secretaría de Descentralización el reconocimiento de sus comisiones mediante resolución, remitiendo su conformación, el mecanismo de designación de representantes, objetivos y alcances, y otros aspectos de interés para su adecuado funcionamiento.
- ◆ Las CI deberán producir los siguientes entregables: situación actual del ejercicio compartido (funciones transferidas), esquema de gestión descentralizada, identificación de servicios públicos y costos asociados a los mismos. Estos entregables se deben realizar sobre la base de los Convenios de Gestión.
- ◆ Formulan un plan de trabajo que incluye tareas, responsabilidades y cronogramas.
- ◆ Para el cumplimiento de los acuerdos de las CI, los ministerios y gobiernos regionales deben monitorear y asegurar su aplicación y cumplimiento en las Comisiones Sectoriales, Regionales y Locales de Transferencia.

En ese sentido, las CI se constituyen en verdaderos *“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”* (Secretaría de Descentralización, 2017: 42)

32 Anexo del Decreto Supremo N°047-2009-PCM

33 Anexo del Decreto Supremo N°047-2009-PCM, en 2.5 Herramientas para el Desarrollo de la Gestión Descentralizada

**CUADRO 6**  
**Comisiones Intergubernamentales por Sectores, 2016**

N°	SECTOR	RECONOCIMIENTO POR LA PCM	COMPETENCIAS Y FUNCIONES TRANSFERIDAS/PENDIENTES	FECHA DE INSTALACIÓN
1	Trabajo y Promoción del Empleo	RSD N° 051-2009-PCM/SD del 26/10/09	48°, sololas funciones en materia de Trabajo y Promoción del Empleo	10/28/09
2	Energía y Minas	RSD N° 062-2009-PCM/SD del 18/11/09	59°	11/26/10
3	Vivienda, Construcción y Saneamiento	RSD N° 063-2009-PCM/SD del 19/11/09	59°, 62°	11/30/10
4	Producción	RSD N° 064-2009-PCM/SD del 21/11/09	52°, 54°, 48° (solo las funciones en materia de MYPE)	5/6/10
5	Comercio Exterior y Turismo	RSD N° 102-2009-PCM/SD del 07/12/09	55°, 63°, 64°	7/2/10
6	Transportes y Comunicaciones	RSD N° 103-2009-PCM/SD del 07/12/09	56°	4/26/12
7		RSD N° 051-2009-PCM/SD del 26/10/09	57°	12/17/09
8	Presidencia del Consejo de Ministros	RSD N° 001-2010-PCM/SD del 08/01/10	53° (solo las funciones en materia de Ordenamiento Territorial), 61°	11/15/10
9	Educación	RSD N° 002-2010-PCM/SD del 08/01/10	47° (solo las funciones en materia de Educación, recreación y deporte)	7/18/12
10	Mujer y Poblaciones vulnerables	RSD N° 004-2010-PCM/SD del 13/01/10	50°, 60°	5/27/10
11	Salud	RM N° 071-2009-MINSA del 26/12/09	49°	2/11/10
		RSD N° 006-2010-PCM/SD del 16/01/10		
12	Agricultura y Riego	RSD N° 008-2010-PCM/SD del 02/02/10	51°	8/27/10
		RSD N° 219-2010-PCM/SD del 23/04/10		
13	Ambiente	RSD N° 257-2011-PCM/SD del 13/04/11	53° (solo las funciones en materia ambiental)	7/18/11
14	Desarrollo e inclusión social	RM N° 214-2014-MIDIS del 05/11/14	60°	

**Fuente:** Secretaría de Descentralización – PCM (2015)

En este Cuadro se observa que hasta el primer semestre del 2016 sólo se habían conformado 14 comisiones intergubernamentales. Cabe precisar que el sector Transporte conformó una CI y el sector Comunicaciones otra. Además, para que estas comisiones cuenten con un instrumento

metodológico que les permitiera desarrollar el enfoque de Desarrollo de la Gestión Descentralizada, se aprobó la Directiva 001-2016-PCM/SD – “Directiva para el Desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos Orientada a Resultados”.

Por otro lado, según la Secretaría de Descentralización de la PCM, la creación de comisiones sólo ha cumplido con el aspecto formal, dejando de lado los fines esenciales para los cuales fue creado. La OCDE<sup>34</sup> refiere que desde la creación de las CI sus avances no han sido homogéneos y, por el contrario, han mostrado desigualdad en su accionar. Sin embargo, propone un balance positivo de la experiencia de las CI:

*En el Perú, las comisiones intergubernamentales fueron creadas para contribuir con el fortalecimiento del papel de liderazgo de los ministerios de línea que comparten competencias con los gobiernos subnacionales regionales en la gestión descentralizada (Decreto Supremo N° 047-2009-PCM). Estas han asumido mayor responsabilidad en el desarrollo de los ajustes del sector de la gestión descentralizada y son un espacio estratégico para validar las matrices de competencias y funciones pendientes.<sup>35</sup>*

Cabe resaltar que hasta el año 2015, sólo cuatro sectores mostraron voluntad de avanzar hacia la gestión descentralizada: MINEDU, MINSA, desde el 2014 el MIDIS y con su propia orientación, el MINAM (USAID, 2016). A continuación, se describe de manera breve el itinerario seguido por estas comisiones intergubernamentales<sup>36</sup>.

- ◆ **Sector Educación:** Esta comisión fue creada en el 2012 y en el 2014 aprobó los lineamientos de relación intergubernamental entre el MINEDU y los gobiernos regionales y locales. En el 2015, se aprobaron importantes normas como el Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU, reforzando su rol rector y creando la Dirección General de Gestión Educativa Descentralizada, con direcciones de línea que se encargaran del componente de gestión descentralizada: relaciones intergubernamentales, soporte de gestión descentralizada y desarrollo de capacidades.

34 OCDE (2016). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, Editions OCDE, Paris.

35 OECD, Ob. cit. Página 173

36 USAID. Informe Anual sobre el Estado del Proceso de Descentralización. USAID. Lima. 2016

Luego, se aprobó 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, los cuales precisaron las responsabilidades de los niveles de gobierno. A finales del 2015, se aprobaron las normas sobre lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada para la educación básica. Otros procesos ocurridos son la modernización de las UGEL y los procesos meritocráticos en la elección de sus directores. También se establecieron convenios de gestión en los Colegios de Alto Rendimiento, entre el MINEDU y los gobiernos regionales, lo que implicó la delegación de funciones de gestión de servicios educativos y la ejecución de infraestructura de los gobiernos regionales. Sin embargo, pese a los avances normativos la Comisión Intergubernamental durante el 2015, solo se reunieron una vez y el directorio dos veces en todo el año.

- ♦ **Sector Salud:** Durante el 2015, la Comisión Intergubernamental del MINSA se reunió cuatro veces durante el año. Como resultado de estas reuniones, se acordó el fortalecimiento del primer y segundo nivel de atención, la modernización de la gestión de las inversiones, asignación de recursos adicionales. Se asumieron compromisos como la reposición de insumos y medicamentos trimestralmente, la implementación de un plan de atenciones rotativas. También, se enfocaron en el Plan de Acciones Integrales para el Fenómeno del Niño.

De otro lado, se realizaron reuniones extraordinarias con la participación de gobernadores regionales y con miembros del Consejo Nacional de Salud. En la X Reunión Extraordinaria, se establecieron acuerdos intergubernamentales sobre la cobertura poblacional de la protección de salud. En la siguiente reunión extraordinaria, se presentó el documento “Los Objetivos de la Reforma de Salud”, el cual permite al sector tener un norte rumbo al bicentenario.

Es necesario mencionar que la CI del MINSA permitió que se establecieran acuerdos y compromisos. Se destaca la creación de la Comisión Intergubernamental Amazónica de Salud, la cual se propuso como objetivo implementar estrategias de promoción de salud para las poblaciones amazónicas, con énfasis en las comunidades nativas.



- ◆ **Sector Desarrollo e Inclusión Social:** Se creó en diciembre del 2014, y como primer tema prioritario articuló los tres niveles de gobierno: el desarrollo infantil temprano. En el 2015, la CI tuvo dos reuniones durante el año. El resultado fue la aprobación de su Reglamento de Organización y Funciones, y la ruta para elaborar la matriz de competencias en Desarrollo Infantil Temprano. En la segunda reunión, se estableció que la articulación sería liderada por los gobiernos regionales, que trabajarían la agenda del MIDIS y convocarían la participación de los gobiernos locales.
- ◆ **Sector Ambiente:** Entre el 2014-2015 se elaboraron estrategias regionales sobre la diversidad biológica y el cambio climático, planes de acción, asistencia técnica a gobiernos regionales e implementación de su Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en diversas municipalidades. Luego se aprobó la Estrategia Nacional de Cambio Climático y se fortaleció las relaciones de coordinación del Sector y los gobiernos regionales.

### 3.3.3. Coordinaciones sectoriales

El Decreto Supremo 047-2009-PCM, también ha permitido la relación y coordinación entre los sectores y los gobiernos regionales y locales. Su vinculación se realizó de acuerdo a: 1) Por la transferencia de competencias sectoriales, a través de un Plan Anual de Transferencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales; y, b) Por convenios de gestión, los cuales permitieron realizar el acompañamiento sectorial en el ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos regionales.

A continuación, se presenta la relación que se establece entre los Sectores del nivel nacional con los gobiernos regionales y locales, en el marco de la suscripción de convenios de gestión.

- ◆ **Plan Anual de Transferencias de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2018 de MINCETUR – Resolución Ministerial 84-2018-MINCETUR**

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo culminó sus transferencias y entre el 2009 y 2010 suscribió convenios de gestión con 24 gobiernos regionales, aunque solo faltaba el gobierno regional de Lima. El Convenio

de Gestión establecido con los gobiernos regionales tuvo como objeto el apoyo técnico en el ejercicio de funciones sectoriales transferidas, sobre la base de la elaboración de “indicadores de gestión”. Sin embargo, el convenio tenía una duración de tres (3) años, y habiendo vencido su plazo de vigencia se elaboró la propuesta de renovación con algunas modificaciones:

- Reducción de indicadores de gestión de 39 a 25.
- Cláusula que estipula el compromiso de los gobiernos regionales a brindar facilidades a los sectores del nivel nacional.
- El resultado del proceso de renovación del convenio llevada a cabo entre 2014 y 2015 llevó la suscripción de 18 convenios de gestión. En la actualidad los convenios de gestión han perdido su vigencia, mientras que seis que fueron suscritos en el 2015, lo harán recién en abril o mayo del 2018.

◆ **Plan Anual de Transferencias de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2018 del MINAM-Resolución Ministerial N°83-2018-MINAM**

Con el objetivo de mejorar las funciones ambientales, el MINAM estableció convenios de gestión y de cooperación interinstitucional. Para el adecuado ejercicio de las funciones, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA) brindaron capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales.

◆ **Plan Anual de Transferencias de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2018 de PRODUCE-Resolución Ministerial 450-2017-PRODUCE**

En el 2016 el Ministerio de la Producción suscribió veintitrés (23) convenios de gestión con gobiernos regionales por un periodo de tres años, a fin de que se implementen acciones de fortalecimiento de capacidades. Los gobiernos regionales con lo que se suscribieron estos convenios fueron: Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lambayeque, La Libertad, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.

Asimismo, se determinaron estrategias de intervenciones conjuntas para mejorar los niveles de coordinación y articulación, las cuales fueron:

- ◆ Mantener permanente comunicación y coordinación con las Gerencias y/o Direcciones Regionales de Producción, para el intercambio de ideas y la articulación de programas, proyectos y actividades, en el marco de la Gestión por resultados.
- ◆ Uso de las Tecnología de las Información en los procesos de información, formación y en el seguimiento del desempeño e impacto en el ámbito regional.
- ◆ Promover y facilitar el proceso de sistematización de experiencias de ejecución de actividades, programas y proyectos coordinados y articulados, a fin de evaluar impactos e identificar evidencias de buenas prácticas transmisibles.
- ◆ Generar y automatizar información para determinar criterios de identificación, caracterización y focalización de MYPEs beneficiarias, así como del seguimiento de su desarrollo empresarial.

En conclusión, podría afirmarse que las relaciones intergubernamentales que se promovieron a través del D.S. 047-2009, con el objetivo de desarrollar el enfoque de gestión descentralizada de servicios, fue un importante avance en la búsqueda de distribuir los roles y responsabilidades, a través de matrices de competencias, de cada nivel de gobierno al interior de las Comisiones Intergubernamentales. Sin embargo, como también se ha mostrado, estas Comisiones tuvieron un funcionamiento bastante heterogéneo y, en general, no se abocaron al encargo principal de construir las matrices de gestión descentralizada de los bienes y servicios, salvo los casos excepcionales que han sido mencionados.



## CAPÍTULO IV

# Problemas identificados

---

- 4.1. Imprecisión en la distribución de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno
- 4.2. Débiles espacios de articulación intergubernamental
- 4.3. Limitaciones en los nuevos enfoques sobre relaciones intergubernamentales
- 4.4. Dificultades en el funcionamiento del Estado unitario y descentralizado



---

## 4. Problemas identificados

A partir del análisis realizado hasta el momento, se tienen identificados algunos “cuellos de botella” que no permiten el avance del proceso de descentralización hacia los objetivos propuestos en su diseño original. Han transcurrido desde entonces 16 años y se está lejos aún de haber logrado un modelo progresivo, por el contrario, hay marchas y contramarchas, algunas de las cuáles podrían amenazar el carácter irreversible del proceso. De allí que sea muy necesario, desde el Congreso de la República, activar señales de alarma sobre algunas de las materias de preocupación encontradas en este informe sobre las relaciones intergubernamentales, en el marco de la descentralización.

Ello supone realizar una evaluación desde dos ángulos. El primero, es el de la “articulación intergubernamental”, que se refiere a las distintas formas de coordinación entre los tres niveles de gobierno para la implementación de las políticas descentralistas, y el segundo; es el de la “distribución de competencias” de manera clara entre tales niveles de gobierno a fin de evitar duplicidades, superposiciones e ineficiencias en la gestión de los servicios de manera descentralizada. Bajo este enfoque se tienen identificados cuatro problemas básicos, ante los cuales desde el Congreso de la República se considera necesario la elaboración de iniciativas y propuestas dirigidas a seguir contribuyendo al logro de los objetivos de la reforma descentralista en el Perú.

#### 4.1. Imprecisión en la distribución de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno

En su reciente discurso ante el Pleno del Congreso de la República<sup>37</sup>, el Presidente del Consejo de Ministros César Villanueva, señaló que “Fortalecer la descentralización supone eliminar las superposiciones, ambigüedades u omisión de funciones y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno. Necesitamos una mejor delimitación en procesos claves”. Efectivamente, la constatación hecha por el Presidente del Consejo de Ministros apunta a un tema fundamental para el proceso, que es el de la distribución adecuada de funciones y competencias. Como se ha señalado en este informe, esta ha sido vista a partir de la solución a los conflictos de competencias, a través de las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional frente a casos específicos, y de manera menos clara aún, mediante algunos esfuerzos sectoriales por delimitar funciones y competencias, sin embargo, no se ha encontrado hasta el momento una solución definitiva a la delimitación competencial en los tres niveles de gobierno.

En el caso del Tribunal Constitucional, éste ha debido intervenir en vía de control constitucional cuando se han generado conflictos de competencia entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales o locales. Las razones para el origen de dichos conflictos no han sido únicamente las decisiones políticas de las autoridades descentralizadas frente a situaciones que han podido amenazar o afectar intereses concretos de los pueblos a los que representan.

También han intervenido en dichos conflictos las diferentes interpretaciones que se han podido dar a la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Prueba de ello han sido los debates jurídicos desarrollados alrededor de las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional que, si bien han sentado jurisprudencia en algunas de estas materias, no han dejado cerrado el surgimiento de nuevos conflictos por interpretación de materias competenciales.

---

37 Discurso con ocasión de la sesión de investidura, solicitando el voto de confianza al Consejo de Ministros 2 de mayo de 2018



En lo que va de los 16 años de transcurrido el proceso de descentralización, como se ha visto a lo largo de este informe, la distribución de competencias es aún una tarea inacabada. Las atribuciones, competencias, funciones y facultades asignadas a cada nivel de gobierno en la Constitución Política y las normas posteriores, principalmente la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades; han generado superposiciones, duplicidades, vacíos y muchas “zonas grises” que, en casos concretos, han sido resueltos por el Tribunal Constitucional, sin generar necesariamente el respaldo de los distintos actores políticos a sus resoluciones.

Ante ello, corresponde tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo evaluar los roles y responsabilidades asignadas y cumplidos hasta el momento por cada nivel de gobierno, identificar los problemas específicos generados a nivel normativo y proponer una agenda legislativa que incluya iniciativas dirigidas a establecer un sistema claro de asignación de competencias y funciones en el marco de la gestión descentralizada. A diferencia de los esfuerzos que tuvo que realizar el legislador al momento de diseñar dicho sistema en los inicios del proceso, a la actualidad se tienen más de 15 años de experiencia ganada y gobiernos descentralizados institucionalizados que pueden representar mejor las aspiraciones por el desarrollo integral de sus territorios.

Vale la pena realzar que la Constitución habla de un proceso progresivo y ordenado conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos (artículo 188) y que según la LBD debe garantizar en el largo plazo un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, así como políticamente institucionalizado (4 c). Ese sería el sentido de un desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44 de la Constitución Política del Estado).

## 4.2. Débiles espacios de articulación intergubernamental

Como se ha afirmado al inicio de esta sección, la articulación es una de las formas de entender las relaciones intergubernamentales en el proceso de descentralización en nuestro país. Los mecanismos diseñados para ello han sido permanentemente revisados y, en el peor de los casos, olvidados. No

ha habido una continuidad de la política de Estado de la descentralización orientada a lograr los objetivos del proceso sobre la base de una estrecha relación entre los tres niveles de gobierno.

En cuanto a la conducción, se ha pasado de contar con un Consejo Nacional de Descentralización, en cuyas decisiones se involucraba directamente a los representantes del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales y gobiernos locales, a una Secretaría de Descentralización, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros y sin ningún mecanismo institucional existente de relación con los gobiernos descentralizados.

Con relación al seguimiento de la política descentralista, se creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental, en el marco de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Posteriormente, su reglamento la definió como un órgano adscrito a la PCM, encargado de dar seguimiento al proceso de descentralización como política de Estado. Estableció, además, su composición, organización y funciones. No obstante que no se dio fuerza vinculante a los acuerdos que pudiera tomar este Consejo y se limitó la participación de la diversidad de municipalidades existentes en el país, no hubo una voluntad política de poner en práctica su funcionamiento.

Han transcurrido casi 10 años desde su creación y el CCI tuvo apenas una ceremonia de instalación sin darle continuidad como instancia de articulación intergubernamental, pese a que han transcurrido varias gestiones gubernamentales desde entonces. Tampoco desde el lado de los gobiernos regionales y locales, se ha expresado voluntad clara para reactivarla y más bien se han establecido otros mecanismos de asociatividad privada de estos niveles de gobierno, como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE); las mismas que vienen participando a través de distintos canales de diálogo con el Poder Ejecutivo.

Al inicio de la actual gestión gubernamental, tanto en su primera etapa, liderada por el expresidente Pedro Pablo Kuczynski, como en la iniciada por el actual Presidente Martín Vizcarra; se ha dado impulso a los denominados GORE Ejecutivo y MUNI Ejecutivo. Estas instancias de diálogo y coordinación se han constituido en espacios intergubernamentales que facilitan el intercambio de información, la solución de problemas de

gestión regional (destrabe de proyectos, asignación de recursos, etc.) y el establecimiento de compromisos inmediatos, de corto y mediano plazo.

Sin embargo, por su naturaleza y metodología de trabajo, los GORE y MUNI Ejecutivo<sup>38</sup> no contribuyen al afianzamiento de la gestión descentralizada, la cual necesita de la implementación de un esquema descentralista de la gestión, identificación de procesos de gestión compartida entre el nivel nacional y los niveles descentralizados de gobierno y del establecimiento de convenios de gestión para el ejercicio de las competencias compartidas. Estos nuevos espacios de articulación priorizan, más bien, la coordinación operativa para asegurar un mejor seguimiento a los proyectos desde el Poder Ejecutivo y responder a expectativas concretas encontradas en el territorio.

Corresponde al Poder Legislativo, y en ejercicio de la función de control político, evaluar en qué medida estas nuevas formas de articulación intergubernamental responden o no a los objetivos de la política de descentralización del país. Asimismo, evaluar cómo debería darse la articulación intergubernamental entre los gobiernos regionales y gobiernos locales de un mismo ámbito de intervención territorial, más aún cuando es conocido que los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL) diseñadas en las leyes orgánicas como instancias de coordinación intergubernamental regional-local, y de concertación con la sociedad civil, tampoco se encuentran en funcionamiento en la mayoría de casos. Más aún, correspondería evaluar el funcionamiento de nuevos espacios de articulación horizontal surgidos a partir de la conformación de Mancomunidades Municipales y Regionales.

### **4.3. Limitaciones en los nuevos enfoques sobre relaciones intergubernamentales**

En la misma intervención del Primer Ministro César Villanueva ante el Congreso de la República ya citado, se refirió al objetivo del gobierno

---

38 Existen además otros mecanismos establecidos, como los “Consejillos descentralizados”, los encuentros de Grandes Ciudades, las reuniones de Mancomunidades con el Poder Ejecutivo, los Consejos de Ministros Descentralizados y la participación de los Gobernadores Regionales en las sesiones del Consejo de Ministros.

de fortalecer el proceso de descentralización, “basado en un enfoque de desarrollo territorial”. Se refirió explícitamente a continuar desarrollando los espacios de articulación intergubernamental, como los GORE y MUNI Ejecutivos, así como a la exigencia de eliminar superposiciones, ambigüedades u omisión de responsabilidades y funciones, “para una mejor delimitación en procesos clave”.

En la misma línea, el informe presentado por la PCM a la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, en marzo de este año, da cuenta de algunos estudios que se vienen realizando en algunos procesos clave de los sectores Educación, Salud y Vivienda y Construcción. A partir de ellos se propone identificar las superposiciones en la entrega de productos (bienes y servicios a los ciudadanos), el establecimiento de un procedimiento común para una delimitación de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno y la propuesta de un marco normativo que asegure la implementación efectiva de la reforma propuesta.

Se trata, sin duda, de un esfuerzo importante por incorporar un análisis de procesos en el ejercicio de la gestión descentralizada, para asegurar la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos. Sin embargo, este enfoque se estaría orientando únicamente a encontrar respuestas a los problemas de articulación intergubernamental en los tres sectores señalados (Educación, Transporte y Vivienda y Construcción) y solo para algunos procesos clave que son parte de las prioridades de atención del actual gobierno. Para ello, a través de R.S. 026-2018-PCM, se ha creado una Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, cuyo mandato es la elaboración de un informe que identifique elementos y componentes de la coordinación intergubernamental, “en los sectores de agua potable y saneamiento, educación, salud y transporte...”

Desde el Congreso de la República se espera que las propuestas del Poder Ejecutivo aborden de manera más integral los problemas de falta de articulación horizontal y vertical que han sido ampliamente diagnosticadas. Más aún, cuando por D.S. 017-2017-PCM, se desactiva la Comisión Intergubernamental presidida por la PCM y encargada de desarrollar los componentes de la gestión descentralizada de los servicios públicos al ciudadano. Además, deroga el D.S. 047-2009-PCM, Plan Anual de Transferencias de las Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales 2009, que estableció el enfoque de gestión descentralizada para

pasar de una visión sectorial de las funciones y competencias a una visión territorial de servicios al ciudadano.

De otro lado, y siguiendo las recomendaciones de la OCDE al respecto, el nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, aprobado en 2017, crea las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) como mecanismos de coordinación intersectoriales e intergubernamentales en un territorio, delimitado por elementos administrativos, económicos o funcionales”. Su finalidad es “conducir la articulación de las entidades del gobierno nacional en el territorio, facilitar la coordinación intergubernamental en torno a las prioridades del gobierno nacional y promover con los gobiernos regionales y los gobiernos locales, las acciones públicas, requeridas para potenciar las economías y el capital social de los territorios”<sup>39</sup>.

Se trata de órganos desconcentrados de la PCM en el territorio para proveer asistencia técnica para el diseño de proyectos y actividades, para la promoción de la participación de los distintos actores que, en el terreno, puedan contribuir al desarrollo económico sostenible, y para la construcción de visiones estratégicas que promuevan la competitividad y el desarrollo de cadenas de valor en alianza con el sector privado y otros actores. Este nuevo enfoque, en definitiva, prioriza la articulación horizontal de las relaciones intergubernamentales, pero en un contexto, como ya se dijo, de debilitamiento de los mecanismos institucionales de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

#### **4.4. Dificultades en el funcionamiento del Estado Unitario y Descentralizado**

Este informe se ha referido al modelo unitario y descentralizado definido por nuestra Constitución Política, como el marco bajo el cual se implementa el proceso de descentralización en el Perú. Se ha señalado que este modelo se define por el grado de autonomía que alcance. Así, existen sistemas únicamente unitarios desconcentrados, donde el grado de autonomía de las instancias subnacionales es mucho menor al depender de un centro

---

39 Cfr. Artículo 71 (Relaciones de coordinación) del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, aprobada mediante D.S. 022-2017-PCM.

administrativo fuerte, y sistemas “unitarios descentralizados” que solo cuentan con autonomía administrativa que les permite ejecutar las disposiciones normativas de los gobiernos nacionales. En nuestro caso, el sistema “unitario y descentralizado” no solo otorga a los niveles descentralizados de gobierno autonomía administrativa, sino también económica y política.

Respecto a esta última, el Tribunal Constitucional ha ratificado que consiste en la elección democrática de sus propias autoridades, la capacidad de dictar sus propias normas, que en el Perú tienen rango de ley y, aunque el Tribunal no lo diga, la capacidad de ejercicio de competencias específicas. De allí que en materia de relaciones intergubernamentales sea tan trascendente que, en el marco de la descentralización, se pueda establecer de manera clara y definitiva la distribución competencial entre los tres niveles de gobierno. No avanzar en este sentido o desarrollar sólo parcialmente el campo de las competencias asignadas a determinados sectores o procesos, constituye un freno a la vigencia de un Estado unitario y descentralizado.

El otro campo de la autonomía, al que aún no hemos hecho referencia, es el de la autonomía económica. Como se sabe, al no haberse desarrollado una política de descentralización fiscal, los gobiernos descentralizados son altamente dependientes, para el ejercicio de sus funciones y competencias, de las transferencias del gobierno nacional. La Ley de Descentralización Fiscal, prevé el incremento de estas transferencias de recursos, condicionadas a la conformación de regiones, según lo establecido por la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones (artículos 15 al 18 del D. Leg. 955). Este es un paso que, como sabemos, aún no se ha producido, y todo indica que tampoco se producirá en un corto o mediano plazo. Al no ser posible una mayor autonomía económica de los gobiernos descentralizados en el Perú, como resultado del estancamiento de la formación de nuevas regiones, se sigue dificultando la conformación de un Estado unitario y descentralizado.

## CAPÍTULO V

# Recomendaciones y agenda propuesta

---

5.1. Al Poder Ejecutivo

5.2. Al Poder Legislativo

5.3. A los Gobiernos descentralizados

5.4. A la comunidad descentralista





---

## 5. Recomendaciones y Agenda propuesta

Con base en el análisis realizado, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, hace un llamado a todos los actores concernidos en el actual proceso de descentralización, a fin de sumar esfuerzos para retomar el proceso iniciado hace más de 16 años y darle un nuevo impulso fortaleciendo las relaciones intergubernamentales para alcanzar los objetivos propuestos por esta importante política de Estado. En esta dirección es necesario hacer un esfuerzo en precisar el marco conceptual de la descentralización, establecer los temas de agenda pendiente y proponer indicadores para evaluar y medir los avances en el proceso de la descentralización.

### 5.1. Al Poder Ejecutivo

Es necesario que el Poder Ejecutivo retome el carácter intergubernamental de la conducción del proceso y su seguimiento como política permanente de Estado, como lo diseñó la Ley de Bases de la Descentralización a través de la creación del CND, y lo ratificó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo al referirse al Consejo de Coordinación Intergubernamental.

Asimismo, el Poder Ejecutivo debe evaluar los resultados alcanzados por los diferentes espacios de coordinación intergubernamental desarrollados con la finalidad de acompañar los procesos de transferencias de competencias y funciones a los niveles descentralizados de gobierno. En esa perspectiva, debe incorporar el enfoque de procesos como un aporte para el análisis del funcionamiento de las distintas fases del ejercicio de las

competencias compartidas, a partir de la identificación de procesos clave, aspecto que ya ha sido iniciado por la Secretaría de Descentralización, y que deben ser parte de una alternativa para la distribución del conjunto de funciones y competencias desde un enfoque de gestión descentralizada.

En este escenario, corresponde también al Poder Ejecutivo orientar hacia este mismo propósito los esfuerzos desplegados por los sectores y los gobiernos descentralizados en el marco de los GORE y MUNI Ejecutivos. Se debe buscar que tales esfuerzos no sirvan solo para el mejor funcionamiento operativo del poder central en el territorio, sino que fortalezcan el modelo unitario y descentralizado, identificando y eliminando las superposiciones, ambigüedades y vacíos en el ejercicio de las funciones y competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, para fortalecer, de esta manera, la autonomía económica, política y administrativa a los niveles descentralizados de gobierno.

## 5.2. Al Poder Legislativo

Debe ser una prioridad para la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, contar con una metodología para la evaluación de las políticas de descentralización implementadas, en el marco del modelo de Estado unitario y descentralizado. Asimismo, es necesaria una revisión exhaustiva de las iniciativas y proyectos de ley presentados con el objetivo de ordenar y culminar la distribución de competencias y funciones hacia los niveles descentralizados de gobierno.

Para ello, es recomendable una revisión de la tipología de competencias transferidas, respondiendo a las necesidades actuales del proceso, en donde producidas las transferencias a los gobiernos regionales o locales, varias de las competencias asignadas pasan a ser exclusivas de ese nivel de gobierno en su ámbito territorial. Asimismo, es necesario precisar en el caso de las municipalidades, qué tipo de competencias van a ser asumidas por estos niveles de gobierno y bajo qué condiciones de funcionamiento; lo que debería llevar a discutir y acordar una nueva tipología de gobiernos locales coherente con las características de su ámbito, sus características, capacidades y tamaños operativos.

Finalmente, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, insta al conjunto de la representación nacional y en especial a las Comisiones Ordinarias<sup>40</sup>, a dar prioridad en la agenda legislativa al debate en torno a los aspectos desarrollados en el presente informe a fin de introducir los ajustes que sean necesarios para mantener la vigencia de esta política de Estado, iniciada hace 16 años. Asimismo, en cumplimiento de la función de control parlamentario, es menester fiscalizar las acciones del Poder Ejecutivo en los ámbitos territoriales en los que viene implementando las estrategias de coordinación intergubernamental, como los GORE y MUNI Ejecutivos, a fin de que estos no se alejen del modelo unitario y descentralizado que sustenta al proceso de descentralización en nuestro país, a través del fortalecimiento de la autonomía política, económica y administrativa de los niveles de gobierno descentralizados.

### 5.3. A los Gobiernos descentralizados

Los gobiernos regionales y municipalidades tienen como una de sus competencias la facultad de presentar iniciativas legislativas en las materias que les corresponde. Luego de 16 años de iniciado el proceso de descentralización, las asociaciones que agrupan a las Municipalidades y Gobiernos Regionales en el país (ANGR, AMPE, REMURPE, principalmente), deberían formular una propuesta conjunta de reformas al proceso, que incluya una visión crítica y proactiva del proceso, orientada a lograr mayor eficacia en la prestación de servicios públicos. Una iniciativa presentada desde los propios niveles de gobierno descentralizados y discutida ampliamente con el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo, la academia y otros sectores de la sociedad civil, tendría un importante impacto a favor de la reforma.

En octubre del presente año deben elegirse a más de 13,000 nuevas autoridades municipales y regionales en más de 1,700 circunscripciones electorales. La campaña electoral podría ser una oportunidad privilegiada

---

40 “Las comisiones son grupos de trabajo especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que comprenden la Administración Pública. Asimismo les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia...” (Reglamento del Congreso, artículo 34)

para que los partidos políticos y movimientos regionales, así como los candidatos a los diferentes cargos de elección, coloquen en el debate los temas desarrollados en este informe. Sería una oportunidad también para educar a los electores en la importancia que tiene no solo renovar sus autoridades locales, sino también fortalecer; a través de su participación, los objetivos del proceso de descentralización y así ganar una importante masa crítica a favor de esta política de Estado.

#### **5.4. A la comunidad descentralista**

Finalmente, como Congreso de la República hacemos un llamado a las fuerzas políticas representadas en el Acuerdo Nacional y al conjunto de las fuerzas descentralistas en el país, a retomar el debate sobre la descentralización como política de Estado, a partir de una evaluación del funcionamiento del Estado unitario y descentralizado en el Perú. Este ejercicio deberá conducir a identificar, además, las tareas que se desprenden para construir una nueva visión compartida sobre esta importante reforma del Estado, poniendo un énfasis particular en el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales como mecanismo efectivo de una gestión descentralizada, que se traduzca en mejores servicios en favor de los ciudadanos.

Es en este espacio del Acuerdo Nacional en el que debería realizarse una puesta al día de los grandes temas de la reforma descentralista en el Perú, a partir de las cuáles deberían introducirse los ajustes necesarios, principalmente a las políticas de Estado octava y trigésima cuarta, a fin de que expresen de mejor manera el estado actual del proceso, así como las apuestas sobre la descentralización en el largo plazo. Mirando al Bicentenario, esta debe ser una meta que alcanzar por parte de los diferentes actores representados en el Acuerdo Nacional y, a la vez, un punto de partida para avanzar hacia un Estado más descentralizado.

## CAPÍTULO VI

# Hacia una agenda común

---



---

## 6. Hacia una agenda común

Durante la cuarta sesión extraordinaria de la Comisión, realizada el pasado 5 de junio en el hemiciclo del Congreso de la República, el Presidente del Consejo de Ministros César Villanueva presentó las líneas centrales del Informe de Anual de Descentralización (junio 2018); luego de lo cual se escucharon las intervenciones de los señores congresistas integrantes de la Comisión. Fueron varios los puntos de discusión abordados, expresándose diversas preocupaciones y no pocos consensos en torno al diagnóstico del estado actual de la descentralización y posibles perspectivas para el proceso. En este contexto fue propuesta la necesidad de generar un espacio de diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República en torno a una agenda común, iniciativa que fue recogida por el ministro Villanueva en su intervención final.

A modo de conclusión, presentamos los aspectos más importantes que fueron materia de discusión durante la sesión, y que muy bien podrían servir de punto de partida para esta agenda común entre ambos poderes del Estado.

### 6.1. Planificación de las inversiones

La reforma del sistema nacional de inversión pública, a través del D. Leg. 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte. Pe); derogó a su vez la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Esta reforma busca dar un reimpulso a las inversiones en el Perú, mediante procedimientos más ágiles y con mayor eficiencia en la gestión de los recursos para así alcanzar un mayor crecimiento de la economía. De acuerdo con ello, la programación multianual

de inversiones debe orientarse al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos y se debe vincular la cartera de proyectos de inversión a ejecutarse con los objetivos nacionales, así como con los planes de desarrollo concertados a nivel local y regional, en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual (MMM).

Para la fase de programación multianual de los proyectos de inversión pública, se requiere de una mayor coordinación y articulación intergubernamental que tome en cuenta los recursos previstos en el Marco Macroeconómico Multianual, debiendo en este proceso concurrir, tanto los sectores como los gobiernos regionales y locales. Estos deben identificar las brechas a priorizar, así como los criterios para dicha priorización, de acuerdo al rol rector en el marco de las políticas sectoriales. De esta manera, en palabras del Primer Ministro, no solo se estará acelerando los procedimientos y orientando mejor las inversiones sino, además, se estará haciendo un uso más eficiente de los recursos y una articulación más clara entre los niveles de gobierno y entre los sistemas administrativos, en este caso los sistemas de planificación e inversiones.

## 6.2. Descentralización Fiscal

El diseño original del proceso de descentralización previó que las transferencias de competencias y funciones debían estar aparejadas de la provisión de los correspondientes recursos financieros, técnicos, materiales y humanos que permitieran sostener los servicios públicos a ser transferidos a los gobiernos descentralizados, y que dicho proceso de transferencia debía tener efectos fiscales neutros. Asimismo, el proceso de descentralización fiscal se condicionó a la reconfiguración del territorio nacional, a partir de la creación de nuevas regiones a las cuales, de acuerdo a la Constitución, debían asignarse “competencias y facultades adicionales”.

Han transcurrido varios años desde que el diseño original fue desarrollado a través de la llamada Ley de Descentralización Fiscal (D. Leg. 955) y reglamentada por otras normas posteriores y, en la realidad, este proceso no ha sido implementado. Los gobiernos regionales siguen dependiendo básicamente de las transferencias del gobierno central que no se corresponden necesariamente con las funciones asignadas; y el financiamiento de los gobiernos locales depende en gran parte de factores externos (como los



recursos de canon y regalías) o de transferencias condicionadas o recursos generados por recaudación, que dependen del tipo de municipalidad del que se trate. Así, no será igual lo que recaude un distrito rural de Cusco o como Curgos en La Libertad, con un distrito urbano de Lima.

Al respecto, ante esta diversidad de realidades locales, el Informe presentado por la PCM distingue hasta tres tipos de Municipalidades: i) modelo “A”, con un presupuesto reducido de alrededor de un millón de soles; ii) modelo “B”, con un presupuesto de alrededor de 10 millones de soles y; iii) modelo “C”, con una “mayor cantidad de recursos”. Debe tomarse en cuenta, además, que según el Decreto Supremo 090-2011-PCM, se aprobó una relación de 1,303 municipalidades rurales, de acuerdo con la Comisión Multisectorial que se constituyó para dar cumplimiento a la Novena Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>41</sup>. Es decir, los municipios rurales constituirían, según esta data, más del 75% del total de municipalidades existentes en el país. Sin embargo, las normas para generar ingresos fiscales por conceptos de impuesto predial, vehicular, arbitrios por limpieza pública, serenazgo, etc., en la práctica, son aplicables principalmente a las municipalidades urbanas. En anteriores Informes de Evaluación, la Comisión ha intentado otras maneras de aproximación a la materia.

Ante ello, se exige la necesidad de cambios necesarios en la normatividad, dirigidas a identificar de manera clara los distintos tipos de municipalidades existentes y definir mejor las funciones que les correspondan a cada tipo de municipalidad y, por consiguiente, las reglas fiscales más apropiadas para fortalecer su autonomía, en el marco del D. Leg. 955, Ley de Descentralización Fiscal y la Ley 30099, Ley de Fortalecimiento de la Transparencia y Responsabilidad Fiscal. En el caso de los gobiernos regionales, deben discutirse fórmulas legales que, sin afectar las disposiciones de la Constitución Política desarrollen mecanismos intermedios de descentralización fiscal, mientras no se constituyan nuevas regiones, y que dichos mecanismos se orienten a asegurar el desarrollo económico integral del país; propósito último del proceso de descentralización.

---

41 Esta disposición de la LOM señaló que, “mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se aprobará el listado de las municipalidades rurales”.

### 6.3. Conducción del proceso

Como se sabe, el diseño original de la descentralización en el Perú propuso una conducción del proceso en el que estuvieran representados los tres niveles de gobierno, a través del Consejo Nacional de Descentralización (CND). A partir de 2007, con el proceso de fusión por absorción del CND a la Presidencia del Consejo de Ministros, se creó la Secretaría de Descentralización y se asumió la conducción del proceso desde el Poder Ejecutivo, bajo cuyo liderazgo se ha avanzado de manera significativa en la descentralización administrativa, pero aún con un importante déficit en materia de descentralización política y descentralización fiscal. Se debe precisar que corresponde al Presidente del Consejo de Ministros la responsabilidad política de dirigir el proceso y supervisar sus avances, y debe hacer en coordinación con los gobiernos regionales y locales.

En el marco del Programa País, elaborado por la OCDE y lanzado en 2014, se realizaron un conjunto de estudios en áreas claves como crecimiento económico, transparencia y lucha contra la corrupción y gobernanza pública. Bajo este último tema, la OCDE formuló propuestas concretas para, entre otros aspectos, fortalecer el proceso de descentralización como una forma de entregar servicios efectivos a los ciudadanos en los territorios, desde los roles y responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno.

De esta manera, una de las recomendaciones de la OCDE fue la creación de un Viceministerio de Estrategia Nacional y Modernización de Gobernanza Pública, bajo cuyo liderazgo se integren los esfuerzos de la Secretaría de Descentralización, Secretaría de Gestión Pública, SERVIR y CEPLAN a fin de potenciar la estrategia de desarrollo nacional, incluyendo el desarrollo regional, la descentralización y la reforma de la administración pública. A partir de los recientes arreglos institucionales introducidos por la PCM a través de su Reglamento de Organización y Funciones, es el Viceministerio de Gobernanza Territorial el que estaría a cargo de liderar estos procesos desde un enfoque de gobernanza multinivel. Su misión debería orientarse a fortalecer la adecuada distribución de competencias y funciones bajo un enfoque de gestión descentralizada de los servicios públicos y evaluar el desempeño de los gobiernos descentralizados, así como el impacto alcanzado por la transferencia de competencias en la vida de los pobladores.

## 6.4. Enfoque de desarrollo territorial

El Presidente del Consejo de Ministros, como ya se mencionó, durante la sesión de investidura del pasado 2 de mayo, hizo alusión a que el proceso de descentralización está siendo asumido en la presente gestión desde un enfoque de desarrollo territorial. En el Informe presentado a la Comisión de Descentralización, se afirmó que este nuevo enfoque “supone cambios en la manera cómo funciona el Estado Peruano”, precisando que estos cambios son básicamente tres: i) el desarrollo económico y social como eje de la descentralización, que se traduzca en acceso de los ciudadanos a servicios públicos de calidad y mejora de oportunidades económicas para ellos; ii) los actores del Estado articulan y coordinan sus prioridades, herramientas, agendas y acciones para el desarrollo; y iii) las instituciones del Estado se organizan para facilitar el enfoque territorial cuyo centro es el ciudadano.

A partir de la revisión de estos tres ejes de actuación propuestos por el Poder Ejecutivo, se desprenden un conjunto de temas específicos que deberían ser dialogadas con esta Comisión y que, eventualmente, podrían implicar modificaciones normativas a las leyes orgánicas de Municipalidades y de Gobiernos Regionales, u otras que forman parte del cuerpo normativo de la descentralización:

- ¿Cómo se desarrollan las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno, y entre éstos y los organismos desconcentrados del Poder Ejecutivo en el territorio? Como se sabe, el diseño original del proceso de descentralización puso el énfasis en las formas horizontales y verticales de relaciones intergubernamentales, pero no en las formas de articulación intersectorial e intergubernamental que se vienen promoviendo como parte del actual enfoque de desarrollo territorial. A manera de ejemplo, podemos referirnos al rol asignado a las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) que, de acuerdo al ROF de la PCM, son “conducidas y dirigidas por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros”<sup>42</sup>; pero que, en el Informe presentado por la PCM, se propone que estén “bajo el liderazgo de los gobiernos regionales y con el apoyo técnico de la Secretaría de Descentralización”. Mecanismos como las ARD, sin duda, ponen

---

42 Cfr. Artículo 71 de Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, ya citado.

en discusión los roles de cada nivel de gobierno en la distribución y asignación de competencias que, como se viene sosteniendo a lo largo de este informe, es aún un tema pendiente en el proceso.

- En el eje “articulación y coordinación para promover el desarrollo”, se destaca como un mecanismo que viene contribuyendo a definir las agendas territoriales, el de los GORE y MUNI Ejecutivos. En la perspectiva de institucionalizar estos espacios como mecanismos de articulación intergubernamental, queda planteada para la discusión no solo los resultados que pueda arrojar el monitoreo de los compromisos asumidos sino, además, si estos espacios podrían reemplazar al CCI como instancia de búsqueda de consensos sobre las orientaciones del proceso de descentralización.

Asimismo, debe destacarse que el informe propone que, además de los GORE y MUNI Ejecutivos, deben fortalecerse otros espacios de coordinación como los Comités de Coordinación Regional (CCR) y Comités de Coordinación Local (CCL). Ambos mecanismos, como se sabe, fueron diseñados en las respectivas leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades como mecanismos de relación intergubernamental entre los niveles descentralizados y, a la vez, se propusieron como instancias de participación ciudadana. El balance que se tiene al respecto es que no han venido respondiendo a ninguno de estos dos propósitos, por lo que se hace necesario discutir las mejoras que podrían introducirse a su sistema de elección, de representación de la sociedad civil y de funcionamiento como instancia de coordinación, para que expresen de mejor manera los objetivos que se propusieron las normas que los crearon.

- Finalmente, el eje “Organización del Estado para facilitar el desarrollo territorial” propone fortalecer las Mancomunidades Municipales y Regionales, así como potenciar el rol de los gobiernos locales, dada su cercanía directa con los bienes y servicios que provee el Estado. En el primer caso, deben reconocerse los avances que se viene dando a los procesos de formación de Mancomunidades y los éxitos alcanzados por algunas de ellas al incorporarse a los sistemas administrativos, como los de inversiones y presupuesto, para desarrollar una gestión más eficiente. Esta constatación podría dar pie a revisar los ajustes normativos que sean necesarios para que otros sistemas administrativos, como los de

planeamiento, modernización de la gestión del Estado y recursos humanos aporten en la misma dirección. Un aspecto de política, inevitable en este proceso, es el de proponer mecanismos que fortalezcan las relaciones intergubernamentales y de integración regional, como parte de los temas pendientes del proceso de descentralización en el Perú.

Como ya se ha mencionado, al referirnos al tema de la descentralización fiscal, en el caso de los gobiernos locales, debe haber un sinceramiento de la diversidad territorial existente y de los límites de una uniformidad impuesta por las normas y procedimientos establecidos desde el nivel nacional de gobierno. Es en las municipalidades, sobre todo distritales, donde es mucho más complejo avanzar en una delimitación de competencias y funciones y donde es más latente la demanda por servicios públicos. Urge en este aspecto que Ejecutivo y Legislativo compartan un mismo diagnóstico, identificando en el territorio las distintas categorías de municipalidades existentes y se arribe a una propuesta conjunta de modificación normativa para asegurar que este nivel de gobierno, efectivamente, pueda cumplir con su rol de provisión de los servicios básicos que la ciudadanía espera e impulso al desarrollo económico local que requiere.

Es en este ámbito local de gobierno donde, además, se debe encontrar mecanismos de coordinación y cobertura de servicios hacia el conjunto de la población; considerando el apoyo, la delegación de facultades y el aseguramiento de los recursos necesarios a las Municipalidades de Centro Poblado. Lo que supone como desafío tanto para el Poder Ejecutivo como el Legislativo, la definición clara de las competencias, funciones y atribuciones con las que deberán contar estas Municipalidades de Centro Poblado en el marco de los objetivos y fines del proceso de descentralización<sup>43</sup>.

---

43 La Ley de Bases de la Descentralización estableció en su artículo 48.2 que las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a entregar a las municipalidades de centros poblados de su jurisdicción, un porcentaje de sus recursos propios y/o transferidos por el Estado, para cumplir con las funciones delegadas y la prestación de los servicios municipales; sin embargo, no se previó qué funciones podían ser delegadas y la LOM se limitó a señalar que la delegación de servicios públicos locales podía incluir el cobro de arbitrios (artículo 133).



---

## Referencias Bibliográficas

ALVITES, Elena. El estado actual del proceso de descentralización. La reforma constitucional incompleta: La reforma descentralista. En: En: Revista Peruana de Derecho Constitucional N° 7, Nueva época, Lima, 2014.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. Elementos y consideraciones para la Gestión Descentralizada. Lima, 2012.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. El estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima, 2014.

LANDA ARROYO. Descentralización y Jurisprudencia Constitucional. En: Revista Peruana de Derecho Constitucional N° 7, Nueva época, Lima, 2014.

MALDONADO, Alberto. Marco conceptual sobre la Descentralización Territorial. Instituto de investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense. Bogotá, 2009.

OECD. Territorial Reviews. Perú 2016.

OECD. Gobernanza Integrada para un crecimiento inclusivo.

PAREDES, Fernando. Las funciones del Congreso en relación con los Gobiernos Regionales. El caso peruano. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios. Serie: Cuadernos de Investigación Parlamentaria. Lima, 2016.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Informe Anual de Descentralización (junio 2018)

REMY, María Isabel. Revisión y sistematización de una propuesta de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en

procesos clave de los sectores Educación, Saneamiento y Salud. Consultoría realizada para la Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, 2017.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia del Pleno del TC sobre el expediente N° 001-2012-PI.TC, publicada en el Diario Oficial El Peruano, de fecha 27 de abril de 2012.

USAID. Informe Anual sobre el Estado del Proceso de Descentralización. USAID. Lima. 2016

ZAS FRIZ BURGA, Johnny. La Insistencia de la Voluntad. El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004). SER y Defensoría del Pueblo. Lima, 2005



# Anexos

---



---

**ANEXO 1**  
**RELACIÓN DE PARTICIPANTES A REUNIÓN TÉCNICA CONVOCADA POR**  
**LA COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS**  
**LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

**FECHA Y HORA:** 14 de mayo de 2018, 09:00 horas

**LUGAR:** Sala 4, edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

N°	Nombre y Apellidos	Cargo/Institución
1	Gilmer Trujillo	Presidente Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
2	Luis Thais	Ex presidente del CND
3	Grover Pango	Vicepresidente Consejo Nacional de Educación
4	Edgardo Cruzado	Secretario de Descentralización de la PCM
5	Juana Kuramoto	Subsecretaría de Desarrollo Territorial-Secretaría de Descentralización de la PCM
6	Mónica Callirgos	Directora Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo
7	Martín Vegas	Consejo Nacional de Educación
8	Sobeida Gonzalez	Oficial de Proyecto, USAID
9	Ricardo Vidaurre	Consultor
10	María Isabel Remy	Investigadora, Instituto de Estudios Peruanos
11	Oswaldo Lazo	Universidad Peruana Cayetano Heredia
12	Nidia Irureta	CEPLAN
13	Álvaro Ugarte	INICAM
14	Arturo Maldonado	Asesor Despacho Congresista Gilmer Trujillo
15	Fernando Paredes	Asesor Comisión de Descentralización
16	Wens Silvestre	Asesor Comisión de Descentralización
17	Jaime Márquez	Asesor Comisión de Descentralización

## ANEXO 2

### MATRIZ DE COMPETENCIAS POR NIVEL DE GOBIERNO SEGÚN LA LBD

NIVEL DE GOBIERNO	EXCLUSIVAS	COMPARTIDAS	DELEGABLES
<b>NACIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Diseño de políticas nacionales y sectoriales.</li> <li>b) Defensa, Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas.</li> <li>c) Relaciones Exteriores.</li> <li>d) Orden Interno, policía nacional, de fronteras y de prevención de delitos.</li> <li>e) Justicia.</li> <li>f) Moneda, Banca y Seguros.</li> <li>g) Tributación y endeudamiento público nacional.</li> <li>h) Régimen de comercio y aranceles.</li> <li>i) Regulación y gestión de la marina mercante y la aviación comercial.</li> <li>j) Regulación de los servicios públicos de su responsabilidad.</li> <li>k) Regulación y gestión de la Infraestructura pública de carácter y alcance nacional.</li> <li>l) Otras que señale la ley, conforme a la Constitución Política del Estado.</li> </ul>	<p><b>Artículo 27 LBD:</b> Las competencias compartidas del gobierno nacional se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las Leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman.</p> <p>El gobierno nacional transfiere las competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales, en la forma y plazos establecidos en la presente Ley.</p>	<p>Mediante convenios y según capacidades de gestión, participación y factibilidad. Delega en los gobiernos regionales y locales.</p>
<b>REGIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes.</li> <li>b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.</li> <li>c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes anuales de Presupuesto.</li> <li>d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.</li> <li>e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.</li> <li>f) Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.</li> <li>g) Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.</li> <li>h) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Educación. Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.</li> <li>b) Salud pública.</li> <li>c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.</li> <li>d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.</li> <li>e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.</li> </ul>	<p>Puede delegar cualquier competencia, absteniéndose de tomar decisiones sobre ellas.</p>

NIVEL DE GOBIERNO	EXCLUSIVAS	COMPARTIDAS	DELEGABLES
<b>REGIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.</li> <li>j) Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.</li> <li>k) Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.</li> <li>l) Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.</li> <li>m) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.</li> <li>n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.</li> <li>o) Otras que se le señale por ley expresa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>f) Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.</li> <li>g) Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.</li> <li>h) Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.</li> <li>i) Otras que se le delegue o asigne conforme a Ley.</li> </ul>	
<b>LOCAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.</li> <li>b) Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.</li> <li>c) Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.</li> <li>d) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.</li> <li>e) Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.</li> <li>f) Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local.</li> <li>g) Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.</li> <li>h) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.</li> <li>i) Otras que se deriven de sus atribuciones y funciones propias, y las que señale la Ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Educación. Participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia.</li> <li>b) Salud pública.</li> <li>c) Cultura, turismo, recreación y deportes.</li> <li>d) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente.</li> <li>e) Seguridad ciudadana.</li> <li>f) Conservación de monumentos arqueológicos e históricos.</li> <li>g) Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.</li> <li>h) Vivienda y renovación urbana.</li> <li>i) Atención y administración de programas sociales.</li> <li>j) Gestión de residuos sólidos.</li> <li>k) Otras que se le deleguen o asignen conforme a ley.</li> </ul>	<p>Puede delegar cualquier competencia, absteniéndose de tomar decisiones sobre ellas.</p>

### ANEXO 3

## COMPETENCIAS SECTORIALES ESPECÍFICAS EN LAS LEYES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

### Funciones específicas de competencias exclusivas y compartidas del Ministerio de Agricultura y Riego

Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Agricultura y Riego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecutar y supervisar la Política Nacional Agraria</li> <li>• Elaborar los planes nacionales sectoriales de desarrollo</li> <li>• Dictar normas para la gestión integral, social, eficiente y moderna de los recursos hídricos</li> <li>• Regula y gestionar la infraestructura pública de uso agrario de carácter y alcance nacional.</li> <li>• Conducir el Sistema Nacional de Información Agraria</li> <li>• Conducir el Sistema Nacional de Innovación Agraria</li> <li>• Dictar las políticas nacionales para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos forestales, la flora y la fauna, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente</li> <li>• Dictar las normas para establecer un marco de seguridad para las actividades agrarias, salvaguardando la sanidad, la inocuidad y la calidad.</li> <li>• Diseñar, implementar y conducir el Sistema de Planificación Agraria, articulando los ámbitos nacional, regional y local, en concordancia con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.</li> <li>• Otorgar, reconocer, modificar o cancelar derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concepciones, de acuerdo con las normas de la materia y en el ámbito de su competencia.</li> <li>• Dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas.</li> <li>• 6.1.12 Las demás que le asignen las leyes.</li> </ul>	Funciones específicas de acuerdo con las competencias compartidas no están delimitadas para el nivel de regional.	Funciones específicas de acuerdo con las competencias compartidas no están delimitadas para el nivel local.

### Funciones específicas del Ministerio del Ambiente

Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular, aprobar, coordinar, supervisar, ejecutar y evaluar el Plan Nacional de Acción Ambiental y la Agenda Nacional de Acción Ambiental.</li> <li>• Dirigir el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.</li> <li>• Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.</li> <li>• Elaborar los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP), de acuerdo con los planes respectivos. Deben contar con la opinión del sector correspondiente y ser aprobados mediante decreto supremo.</li> <li>• Aprobar los lineamientos, las metodologías, los procesos y los planes para la aplicación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) en los diversos niveles de gobierno.</li> <li>• Dirigir el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema Nacional de Información Ambiental.</li> <li>• Establecer los criterios y procedimientos para la formulación, coordinación y ejecución de los planes de descontaminación y recuperación de ambientes degradados.</li> <li>• Dirigir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE – de carácter nacional.</li> <li>• Evaluar las propuestas de establecimiento de áreas naturales protegidas y proponerlas al Consejo de Ministros para su aprobación.</li> <li>• Implementar los acuerdos ambientales internacionales y presidir las respectivas comisiones nacionales.</li> <li>• Promover y coordinar la adecuada gestión de residuos sólidos, la protección de la calidad del aire y el control del ruido y de las radiaciones no ionizantes y sancionar su incumplimiento.</li> <li>• Supervisar el funcionamiento de los organismos públicos adscritos al sector y garantizar que su actuación se enmarque dentro de los objetivos de la política nacional ambiental.</li> <li>• Formular y proponer la política y las estrategias nacionales de gestión de los recursos naturales y de la diversidad biológica.</li> <li>• Promover la investigación científica, la innovación tecnológica y la información en materia ambiental, así como el desarrollo y uso de tecnologías, prácticas y procesos de producción, comercialización y consumo limpios.</li> <li>• Promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible y fomentar una cultura ambiental nacional.</li> <li>• Elaborar el informe sobre el estado del ambiente y la valoración del patrimonio natural de la Nación.</li> <li>• Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión por las infracciones a la legislación ambiental y de acuerdo al procedimiento que se debe aprobar para tal efecto, ejerciendo la potestad de ejecución coactiva en los casos que corresponde.</li> <li>• Las funciones de sus organismos públicos adscritos, definidos por las respectivas normas de creación y otras complementarias.</li> </ul>	No se delimitaron funciones específicas acordes al nivel regional.	No se delimitaron funciones específicas acordes al nivel local.

## Funciones Generales del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Comercio Exterior y Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y supervisar la política de comercio exterior, con excepción de la regulación arancelaria, así como la política de turismo, en concordancia con la política general del Estado y en coordinación con los sectores e instituciones vinculados a su ámbito. En el caso de turismo se deberá tomar en cuenta su carácter multisectorial e independiente, así como los componentes sociales y culturales de las actividades de su competencia;</li> <li>• Dirigir, coordinar, elaborar y ejecutar los planes y programas nacionales sectoriales de desarrollo en materia de comercio exterior, integración, promoción de exportaciones, turismo y artesanía;</li> <li>• Establecer el marco normativo para el desarrollo de las actividades de comercio exterior coordinando con los sectores e instituciones que corresponda, así como para el desarrollo de las actividades turística y artesanal a nivel nacional, supervisando el cumplimiento de la normatividad emitida, estableciendo las sanciones e imponiéndolas, de ser el caso, en el ámbito de su competencia;</li> <li>• Representar al país en los foros y organismos internacionales de comercio, turismo, cooperación económica y esquemas de integración, debidamente coordinadas con el Ministerio de Economía y Finanzas. Actuar como órgano de enlace entre el Gobierno Peruano y los organismos internacionales de integración y de comercio internacional, en el ámbito de su competencia;</li> <li>• Negociar, suscribir y poner en ejecución los acuerdos o convenios internacionales en materia de comercio exterior, integración, cooperación económica y social y otros en el ámbito de su competencia: Asimismo, es responsable de velar por el cumplimiento de dichos acuerdos tanto en el ámbito nacional como en el internacional; y difundir los acuerdos comerciales suscritos, así como las negociaciones en proceso;</li> <li>• Establecer mecanismos o sistemas de coordinación intersectorial con las entidades involucradas en las actividades de su competencia; y orientar el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados correspondientes al Sector y Comisiones Sectoriales;</li> <li>• Fomentar el desarrollo de las exportaciones, del turismo y la artesanía en términos de eficiencia y competitividad, a través de las oficinas comerciales del Perú en el exterior. Para tal efecto, determina la creación de sedes donde corresponda, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores para las gestiones correspondientes ante el Estado receptor.</li> </ul>	No se delimitaron competencias compartidas ni funciones específicas de naturaleza regional.	No se delimitaron competencias compartidas ni funciones específicas de naturaleza local.



Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Comercio Exterior y Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar al sector privado en la generación e identificación de nuevos productos de exportación y en el desarrollo de nuevos mercados, así como defender los intereses comerciales de los exportadores peruanos en el exterior ante los foros y organismos internacionales de comercio;</li> <li>• Proponer la política de Zonas Francas, de Tratamiento Especial Comercial y de Zonas Especiales de Desarrollo. En lo que respecta a la actividad productiva que se realiza dentro de dichas zonas, ésta se regulará por la normativa sectorial correspondiente;</li> <li>• Emitir opinión técnica vinculante e intervenir en la formulación de políticas, acciones y propuestas normativas que tengan incidencia determinante respecto a materias o actividades del ámbito de su competencia;</li> <li>• Proponer y establecer acciones de coordinación con los órganos competentes tendientes a la protección y conservación del medio ambiente, patrimonio cultural y recursos naturales vinculados con el desarrollo de las actividades turística y artesanal, supervisando su cumplimiento en coordinación con dichos órganos;</li> <li>• Proponer la declaración de Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, y de Reservas Turísticas;</li> <li>• Promover el incremento del Turismo interno y receptivo y orientar la estrategia de promoción de las inversiones en actividades turísticas y afines;</li> <li>• Promover e incentivar la capacitación técnica y profesional en el ámbito del turismo;</li> <li>• Promover la capacitación, acceso a sistemas de información, asistencia técnica y asesoría del sector artesanal;</li> <li>• Promover la constitución de Centros de Innovación Tecnológica -CITE artesanales y de actividades conexas;</li> <li>• Gestionar y canalizar la cooperación técnica internacional destinada al desarrollo del comercio exterior, turismo y artesanía;</li> <li>• Promover la imagen del Perú con el fin de incrementar el desarrollo del comercio exterior y el turismo incluyendo a la artesanía;</li> <li>• Nombrar, mediante resolución ministerial, a los consejeros y agregados económicos comerciales de las oficinas comerciales del Perú en el exterior, sujetándose a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y demás normas internacionales aplicables. Igualmente nombra al personal para laborar en dichas oficinas comerciales. El Ministerio de Relaciones Exteriores acredita a los consejeros y agregados económicos comerciales nombrados</li> <li>• Las demás funciones contempladas en la Ley 29408, Ley General de Turismo, así como las que le sean asignadas.</li> </ul>	No se delimitaron competencias compartidas ni funciones específicas de naturaleza regional.	No se delimitaron competencias compartidas ni funciones específicas de naturaleza local.

### Competencias exclusivas y compartidas del Ministerio de Cultura

Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La formulación, planeación, dirección, coordinación, ejecución, supervisión, evaluación y fiscalización de las políticas nacionales y sectoriales del Estado en materia de cultura, aplicables y de cumplimiento en todos los niveles de gobierno y por todas las entidades del sector cultura.</li> <li>• La formulación de planes, programas y proyectos nacionales en el ámbito de su sector para la promoción, defensa, protección, difusión y puesta en valor de las manifestaciones culturales.</li> <li>• El dictado de normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la política sectorial, la gestión de los recursos del Ministerio de Cultura y para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.</li> <li>• El seguimiento y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local sobre sus áreas programáticas de acción y la política de Estado en materia de cultura.</li> <li>• La aplicación de las políticas nacionales en materia de cultura considerando a los gobiernos regionales, gobiernos locales y organismos privados que operan en el campo de la cultura.</li> <li>• La implementación y administración del sistema de registros nacionales relativo a los bienes de patrimonio cultural, creadores, productores de arte, de especialidades afines, de las manifestaciones culturales; y de personas naturales y jurídicas que realizan actividades culturales.</li> <li>• El fortalecimiento de las capacidades de gestión y promoción cultural a nivel nacional, regional y local.</li> <li>• La promoción de la participación activa de las diversas organizaciones u organismos de la sociedad peruana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes y programas nacionales en materia cultural.</li> <li>• La promoción de la creación cultural en todos sus campos, el perfeccionamiento de los creadores y gestores culturales y el desarrollo de las industrias culturales.</li> <li>• El diseño, conducción y supervisión de los sistemas funcionales en el ámbito de la cultura asegurando el cumplimiento de las políticas públicas sectoriales de acuerdo a las normas de la materia.</li> <li>• Las demás que señala la ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con los gobiernos regionales en materia de patrimonio cultural, creación y gestión cultural e industrias culturales: dictar normas y lineamientos técnicos para la protección, defensa, conservación, difusión y puesta en valor del Patrimonio Cultural de la Nación; y la promoción, desarrollo de mecanismos, estrategias y programas en coordinación con los gobiernos locales, con criterios de interculturalidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con los gobiernos locales en materia de patrimonio cultural, creación y gestión cultural e industrias culturales: prestar apoyo técnico y coordinar las acciones para la defensa, conservación, promoción, difusión y puesta en valor de los monumentos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.</li> </ul>

## Competencias exclusivas y compartidas del Ministerio de Energía y Minas

Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Energía y minas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar, establecer y supervisar las políticas nacionales y sectoriales en materia de energía y de minería, asumiendo la rectoría respecto de ellas.</li> <li>• Regular la infraestructura pública de carácter y alcance nacional en materia de energía y de minería.</li> <li>• Otorgar y reconocer derechos correspondientes en el ámbito de su competencia, con excepción de aquellos transferidos en el marco del proceso de descentralización</li> </ul>	Competencias compartidas sin especificación del nivel regional.	Competencias compartidas sin especificación del nivel local.

## Competencias exclusivas y compartidas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Mujer y Poblaciones Vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno, asumiendo la rectoría respecto de ellas y adoptando las medidas que correspondan.</li> <li>• En la formulación y aprobación de normas y lineamientos técnicos para la ejecución y supervisión eficiente de las políticas nacionales y sectoriales, la gestión de los recursos del sector de su competencia, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las áreas de su competencia.</li> <li>• En el seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados en los niveles nacional, regional y local, así como tomar las medidas correspondientes.</li> <li>• En la representación del sector mujer y poblaciones vulnerables ante organismos públicos y privados.</li> <li>• Ser ente rector del Sistema Nacional de Población en Riesgo y del Sistema Nacional de atención integral al niño y adolescente y el Sistema Nacional de Voluntariado.</li> <li>• Ser autoridad central en materia de sustracción internacional de menores de edad.</li> <li>• Investigación tutelar y adopción de niñas, niños y adolescentes declarados judicialmente en abandono.</li> <li>• En otras competencias establecidas por norma expresa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con los gobiernos regionales, la promoción, supervisión y evaluación de la implementación de las políticas de igualdad de género, de los programas y servicios sociales objeto del proceso de descentralización vinculados al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y de los programas de población de su competencia, de conformidad con la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y, la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con los gobiernos locales, el monitoreo, la supervisión y evaluación de la implementación de los programas sociales y servicios objeto del proceso de descentralización vinculados al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, incluyendo la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades, así como la supervisión de la defensa y promoción de los derechos de las personas incluidas en las áreas de su competencia, de conformidad con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.</li> </ul>

### Funciones rectoras y específicas compartidas del Ministerio de Producción

Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Producción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia aplicable a todos los niveles de gobierno.</li> <li>• Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento, reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva.</li> </ul>	Funciones específicas compartidas no delimitadas al nivel de gobierno regional.	Funciones específicas compartidas no delimitadas al nivel de gobierno local.

### Funciones rectoras y específicas compartidas del Ministerio de Salud

Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial de Promoción de la Salud, Prevención de Enfermedades, Recuperación y Rehabilitación en Salud, bajo competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.</li> <li>• Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, la gestión de los recursos del sector; así como para el otorgamiento y reconocimiento de los derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.</li> <li>• Conducir el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud.</li> <li>• Realizar el seguimiento y evaluación respecto del desempeño y obtención de resultados alcanzados de las políticas, planes y programas en materia de su competencia, en los niveles nacionales, regionales y locales, así como otros actores del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud en todo el territorio nacional y adoptar las acciones que se requieran, de acuerdo a Ley.</li> <li>• Otorgar, reconocer derechos a través de autorizaciones y permisos, de acuerdo con las normas de la materia, en el ámbito de su competencia.</li> <li>• Las demás funciones que se establezca por Ley</li> </ul>	Funciones específicas compartidas no delimitadas al nivel de gobierno regional.	Funciones específicas compartidas no delimitadas al nivel de gobierno local.

## Competencias exclusivas y compartidas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Trabajo y Promoción del Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las siguientes materias: socio laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad y salud en el trabajo, difusión de normatividad, información laboral e información del mercado de trabajo, relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.</li> <li>• Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.</li> <li>• Realizar seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados en los niveles nacional, regional y local, así como adoptar las medidas correspondientes.</li> <li>• Diseñar, conducir y supervisar los sistemas funcionales en el ámbito de trabajo y promoción del empleo, asegurando el cumplimiento de las políticas públicas nacionales y sectoriales de acuerdo con las normas de la materia.</li> <li>• Ser ente rector del Sistema Funcional de Inspección del Trabajo.</li> </ul>	Competencias compartidas, con funciones específicas regionales.	Competencias compartidas sin especificación de las funciones y del nivel de gobierno.

## Funciones específicas de competencias exclusivas y compartidas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Transportes y Comunicaciones	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte aéreo y transporte multimodal, así como la aeronavegación y seguridad de la aeronáutica civil.</li> <li>2. Planear, regular, autorizar, gestionar, supervisar y evaluar los servicios postales, así como administrar, supervisar y evaluar los servicios públicos de telecomunicaciones, servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones</li> <li>3. Planear, supervisar y evaluar la infraestructura de comunicaciones.</li> <li>4. Otras funciones que señale la ley</li> </ol>	Las funciones específicas de acuerdo con las competencias compartidas no están delimitadas para el nivel de regional.	Las funciones específicas de acuerdo con las competencias compartidas no están delimitadas para el nivel de local.

### Competencias exclusivas y compartidas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Sector	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Vivienda, Construcción y Saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial, bajo su responsabilidad.</li> <li>• Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, así como la gestión de los recursos del sector; así como para el otorgamiento o reconocimiento de derechos a través de autorizaciones, permisos y concesiones, en las materias de su competencia, conforme a las normas especiales.</li> <li>• Establecer normas y lineamientos para la fiscalización, sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia.</li> <li>• Hacer el seguimiento y evaluación respecto del desempeño y obtención de resultados alcanzados de las políticas, planes y programas en materias de su competencia, en los niveles nacional, regional y local, así como adoptar las acciones que se requieran.</li> <li>• Planificar, financiar y garantizar la provisión y prestación de servicios públicos en el ámbito de su competencia.</li> </ul>	No se delimita las competencias que le corresponde al nivel regional.	No se delimita las competencias que le corresponde al nivel local.





**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,  
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

Este informe de evaluación contó con el apoyo de:

