



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



# Evaluación del Proceso de **DESCENTRALIZACIÓN**

**Examen de las Recomendaciones de la OCDE**

**Periodo de Sesiones 2018-2019  
INFORME ANUAL**





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

# Evaluación del Proceso de Descentralización

Examen de las recomendaciones  
de la OCDE

---

Informe Anual  
Periodo de Sesiones 2018-2019

---

# Evaluación del Proceso de Descentralización Informe Anual - Periodo de Sesiones 2018-2019

Primera Edición, junio 2019  
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, Johnny Zas Friz Burga.  
Miguel Grados García, Álvaro Ugarte Ubilla, Mirko Peraltilla Martínez.

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

Miguel Grados García, Mario Ñiquen Tello, Cecilia Cruz Zolórsano,  
Félix Atavillos Pozo, Eva Valer Montoya,  
Eder Velásquez Dávila, Lissette Hidalgo Arrescurrenaga,  
Lizet Flores Bustamante, Karina Acosta Carrasco.  
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° 2019-07406**  
**Tiraje: 1,000 ejemplares**

Se terminó de imprimir en julio de 2019 en:

**Ediciones Nova Print SAC**

Av. Ignacio Merino 1546, Lince, Lima

**Carátula:** José Carlos Carbajal Anticona / Eder Luis Velásquez Dávila

© 2019 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 2018 - 2019

**Carlos Domínguez Herrera**  
Presidente

**Mártires Lizana Santos**  
Vicepresidente

**Sergio Dávila Vizcarra**  
Secretario

Miembros Titulares:  
**Percy Alcalá Mateo**  
**Betty Ananculi Gómez**  
**Úrsula Letona Pereyra**  
**Gloria Montenegro Figueroa**  
**Dalmiro Palomino Ortiz**  
**Federico Pariona Galindo**  
**Osías Ramírez Gamarra**  
**María Ramos Rosales**  
**Miguel Román Valdivia**  
**Wilbert Rozas Beltrán**  
**César Segura Izquierdo**  
**Gilmer Trujillo Zegarra**  
**Roy Ventura Ángel**

---

Miembros Accesorios:

**Wilmer Aguilar Montenegro**  
**Gladys Andrade Salguero**  
**Alejandra Aramayo Gaona**  
**Mercedes Araoz Fernández**  
**Rosa Bartra Barriga**  
**Karina Beteta Rubín**  
**Leyla Chihuán Ramos**  
**Nelly Cuadros Candia**  
**Manuel Dammert Ego Aguirre**  
**Juan Carlos Del Águila Cárdenas**  
**Joaquín Dipas Huamán**  
**Miguel Elías Ávalos**  
**Luis Galarreta Velarde**  
**Luis López Vilela**  
**Mario Mantilla Medina**  
**Guillermo Martorell Sobero**  
**Elard Melgar Valdez**  
**María Melgarejo Páucar**  
**Alberto Quintanilla Chacón**  
**Karla Schaefer Cuculiza**  
**Segundo Tapia Bernal**  
**Carlos Ticlla Rafael**  
**Miguel Torres Morales**  
**Edwin Vergara Pinto**  
**César Villanueva Arévalo**  
**Armando Villanueva Mercado**  
**Juan Carlo Yuyes Meza**

---

# Índice

<b>Lista de acrónimos y abreviaturas</b>	<b>9</b>
<b>Presentación</b>	<b>11</b>
<b>Introducción</b>	<b>15</b>
<b>I. Recomendaciones de la OCDE en materia de descentralización</b>	<b>19</b>
1. Primera recomendación: fortalecer arreglos institucionales para brindar una gobernanza descentralizada efectiva	21
2. Segunda recomendación: fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y establecer subsidios de compensación	30
3. Tercera recomendación: mejorar la capacidad para enfrentar retos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno	39
4. Cuarta recomendación: fortalecer la capacidad de coordinación “interfaz” entre los gobiernos regionales	48
5. Quinta recomendación: fortalecer las herramientas de supervisión, evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales	52
6. Sexta recomendación: fortalecer la democracia local, el desarrollo de capacidades y los recursos humanos a nivel subnacional	57

---

<b>II. Aspectos cruciales en las recomendaciones: pertinencia, viabilidad y avances</b>	<b>63</b>
1. El régimen competencial: superposición de funciones en el ejercicio concreto de las relaciones intergubernamentales	65
2. La debilidad de la conducción del proceso de descentralización desde la PCM	76
3. El redimensionamiento del MEF en una nueva relación entre el planeamiento estratégico y el planeamiento presupuestal	84
4. Los límites de los contratos intergubernamentales en la actual estructura del sistema de transferencias financieras intergubernamentales	91
5. La reafirmación de las propuestas en materia de descentralización fiscal y la ausencia de incentivos políticos para su puesta en marcha.	96
6. El rol protagónico del Gobierno Nacional en la coordinación intergubernamental en un Estado definido como unitario y descentralizado	102
7. Las ARD y su acción como órganos desconcentrados del Gobierno Nacional	104
8. Los CdG en los gobiernos regionales y en la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)	108
9. Las formas de democracia representativa y los mecanismos participativos	114
10. El fortalecimiento institucional como condición necesaria para ejecutar políticas públicas de integridad en los gobiernos descentralizados.	120
<b>III. Conclusiones y agenda</b>	<b>125</b>
1. Conclusiones generales sobre los temas seleccionados	127
2. Agenda	134

---

## Lista de acrónimos y abreviaturas

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APM	Asignación Presupuestaria Multianual
ARD	Agencia Regional de Desarrollo
BCR	Banco Central de Reserva del Perú
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CCV	Comisión de Coordinación Viceministerial
CdG	Centro de Gobierno
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CMMDF	Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CRA	Comisión Regional Anticorrupción
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DNP	Departamento Nacional de Planeación
Foncomun	Fondo de Compensación Municipal
Foncor	Fondo de Compensación Regional
Foniprel	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GORE	Gobierno regional
LOF	Ley de Organización y Funciones
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades

LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Midis	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Minagri	Ministerio de Agricultura y Riego
Mincetur	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
Minedu	Ministerio de Educación
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGEI	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PNMGP	Plan Nacional de Modernización de la Gestión Pública
PP	Presupuesto Participativo
PPI	Programa Presupuestal Institucional
PPoR	Programa Presupuestal Orientado a Resultados
PpR	Presupuesto por Resultados
Remurpe	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SCI	Sistema de Control Interno
SD-PCM	Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros
SEDMG	Secretaría Ejecutiva de Desarrollo del Modelo de Gestión
SEGES	Secretaría Ejecutiva de Gestión Estratégica
SEGPR	Secretaría Ejecutiva de Gestión por Resultados
SEPLAG	Secretaría de Planificación y Gestión
SEPOC	Secretaría Ejecutiva de Planificación, Presupuesto y Captación de Recursos
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP-PCM	Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros
SGR	Sistema General de Regalías
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

---

# Presentación

A menos de tres años de conmemorarse el bicentenario de nuestra independencia, la descentralización como modelo de organización y estructura política del Estado reviste una mención necesaria. Por ello, el plan de trabajo del período anual de sesiones 2018-2019 de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ha priorizado su debate en temas pendientes que fortalecen el proceso descentralizador, especialmente en materia de: i) descentralización política, ii) descentralización administrativa, iii) descentralización fiscal, iv) organización y ordenamiento territorial, v) sistemas administrativos de la gestión del Estado, y vi) reformas del Estado.

Cabe recordar que el modelo emprendido hace casi dos décadas tuvo como objetivo fundamental impulsar el desarrollo integral del país, y con ello dotar al ciudadano de un gobierno más cercano que atendiera sus múltiples necesidades de bienes y servicios de forma más eficiente y oportuna. Se esperaba que, una vez otorgadas estas prestaciones, el ciudadano elevara su calidad de vida y consecuentemente contribuyera al desarrollo económico y social del territorio. Las acciones que suceden a la descentralización debían ejercerse como parte de un Estado unitario, representativo y descentralizado, y los gobiernos descentralizados debían contar con la asignación de competencias y las transferencias de funciones respectivas.

La descentralización efectiva, conforme lo plantearon la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización, exigía que la misma se realizara por

etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitieran una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Lamentablemente, la irresponsabilidad política aceleró este proceso sin contemplar la totalidad de las condiciones requeridas. Y como corolario, esto evidenció las debilidades que en múltiples estudios de fuente pública y privada se recomienda corregir.

Los errores en el proceso de descentralización residen principalmente en la falta de claridad de las competencias. Sobre ese punto, nuestro Tribunal Constitucional identificó que la misma radicaba en la ausencia de enunciados acerca de las competencias del Gobierno Nacional en la Constitución. Si bien podemos pensar que esas imprecisiones fueron corregidas a través de la emisión de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y en las leyes de organización y funciones de los ministerios, ello no fue así. Muy por el contrario, la dualidad de funciones se mantiene y se evidencia a través de la creación de oficinas desconcentradas de los sectores como salud, educación, vivienda, trabajo y cultura en las circunscripciones de gobierno regional.

Hoy nuestro país se encuentra encaminado a ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En esa línea, las acciones por emprender abren la oportunidad de establecer nuevas estrategias para la mejora del proceso de descentralización, que conlleve a la revisión o actualización del marco normativo existente o el replanteo del modelo iniciado.

La descentralización, en oposición a una forma de gobierno centralista, dota sin duda de mayores oportunidades para impulsar un país más equitativo y justo, priorizando la atención de necesidades orientadas al cierre de brechas en los sectores de pobreza y pobreza extrema de la sierra, selva y costa del país, y promoviendo un desarrollo sostenible con igualdad de oportunidades para sus habitantes.

Como Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, encuentro oportuna y útil la elaboración y presentación del *Informe de evaluación del proceso de descentralización del período de sesiones 2018-2019*, que fuera aprobado por unanimidad en la decimotercera sesión ordinaria el pasado 5 de

junio. Cuento con que el trabajo contenido en él sirva de lectura y referente del estado actual de la descentralización en el país y de los deseos de superar sus debilidades, e igualmente permita encaminar a la próxima gestión a cargo de esta Comisión.

**CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA**

Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado



---

# Introducción

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está conformada por 36 países. Su misión consiste en promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

La OCDE se plantea como un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas que les son comunes. Son sus objetivos el cambio económico, social y ambiental; la productividad y los flujos globales del comercio e inversión; los pronósticos de tendencias y la fijación de estándares internacionales en los temas de políticas públicas.

El Perú, desde diciembre del año 2014, participa en un programa país con el fin de lograr su incorporación como miembro de la OCDE. Tal programa consta de cinco áreas claves: crecimiento económico, gobernanza pública, transparencia y lucha contra la corrupción, productividad y capital humano, y medio ambiente. En ese contexto se ha elaborado informes sobre políticas públicas, la implementación y proyectos de construcción de capacidades, la participación en los comités de la OCDE y la adhesión a determinados instrumentos legales de la OCDE.

Nuestro país ha participado activamente en los comités especializados de la OCDE. En octubre de 2016 se discutieron los principales logros del Programa País del Perú ejecutado los años 2015 y 2016.

En el año 2016, se desarrollaron cuatro estudios sobre políticas públicas: *Estudio Multidimensional del Perú*, *Estudio sobre la Gobernanza Pública del*

*Perú, Estudio de Desarrollo Territorial del Perú y Competencias más allá de la escuela – Políticas de educación y formación ocupacional.*

Al año siguiente, 2017, se presentaron otros estudios también relevantes acerca de políticas públicas: *La Contratación Pública en el Perú – Reforzando Capacidad y Coordinación*, *Estudio del bienestar y políticas de juventud en el Perú* y el *Estudio sobre Integridad en el Perú*, elaborado por la OCDE.

Durante 2018, el Estado peruano se adhirió a dos importantes instrumentos de la OCDE: la Convención Anticohecho y la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.

La participación del Perú en este foro ha permitido y permitirá que sus políticas públicas se discutan en un escenario multilateral, así como que se conozcan y valoren experiencias semejantes de los países de la OCDE. En ese camino, en 2017 la OCDE evaluó positivamente el Programa País, por lo que el Perú fue considerado como candidato a una invitación para pertenecer a esta organización.

El presente informe, motivado por la novena disposición de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que señala la obligación de que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado<sup>1</sup> evalúe anualmente el desempeño del proceso de descentralización, ha considerado relevante examinar las recomendaciones de política pública en materia de descentralización formuladas por la OCDE.

En tal sentido, la referencia fundamental es el estudio de la OCDE sobre gobernanza pública para el caso del Perú: “Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo”, tomando específicamente el capítulo 4, denominado “Implementación de una descentralización efectiva: logros y retos en la gobernanza multinivel”<sup>2</sup>.

Las recomendaciones planteadas por la OCDE en su estudio no son obligatorias, sino referenciales, y el Estado y el Gobierno peruanos no serán

1 En adelante, la Comisión de Descentralización o la Comisión.

2 OCDE (2016), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú – Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. Éditions OCDE, París. En adelante, el Estudio de Gobernanza.

evaluados por el cumplimiento literal de cada recomendación, sino por el logro del objetivo general que cada una de ellas involucra. Por ello, la Comisión de Descentralización considera relevante para el proceso de descentralización peruano analizar las recomendaciones de la OCDE en esta materia y determinar su pertinencia, viabilidad y avance. Aunque el estudio de referencia fue formulado en 2016, es posible asumir que ha transcurrido un plazo suficiente como para tener una primera evaluación de sus alcances y efectos<sup>3</sup>.

El presente informe está organizado en tres partes. El primer capítulo recoge las recomendaciones formuladas, examina sus fundamentos y motivos de reflexión; el segundo, analiza diez aspectos cruciales vinculados al proceso de descentralización y extraídos de las recomendaciones, según pertinencia, validez y avances. Finalmente, el tercero anota las principales conclusiones del análisis y una propuesta de agenda respecto de temas urgentes en relación con la asignación de competencias y funciones, la conducción del proceso, las bases de información necesarias y el estilo de gestión pública vinculado a la definición de nuestro Estado como unitario y descentralizado.

Como resulta evidente, la materia abordada vincula dos procesos sustantivos dentro del ámbito de competencia de la Comisión: la descentralización y la modernización de la gestión del Estado. Obviamente, este informe no agota la problemática de procesos que se reconocen como complejos en términos de organización democrática y política permanente del Estado, y que requieren de un seguimiento y acompañamiento que la Comisión procura anualmente. Vale la pena señalar que, en este caso, la Comisión busca contribuir al seguimiento de las acciones relacionadas con el proceso de incorporación del Perú en la OCDE.

Lima, junio de 2019

---

3 En el *Informe de evaluación del proceso de descentralización del período anual 2016—2017*, se dio cuenta de su presentación.



# Recomendaciones de la OCDE en materia de descentralización

---

1. Primera recomendación: fortalecer arreglos institucionales para brindar una gobernanza descentralizada efectiva
2. Segunda recomendación: fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y establecer subsidios de compensación
3. Tercera recomendación: mejorar la capacidad para enfrentar retos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno
4. Cuarta recomendación: fortalecer la capacidad de coordinación “interfaz” entre los gobiernos regionales
5. Quinta recomendación: fortalecer las herramientas de supervisión, evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales
6. Sexta recomendación: fortalecer la democracia local, el desarrollo de capacidades y los recursos humanos a nivel subnacional



---

# I. Recomendaciones de la OCDE en materia de descentralización

Este primer capítulo tiene como principal objetivo analizar las recomendaciones sobre la materia de la descentralización formuladas por la OCDE.

En relación con cada uno de los seis grupos de recomendaciones, se enuncia en primer lugar la recomendación principal con sus respectivas recomendaciones específicas. Luego se sistematiza la fundamentación disponible, explicando el diagnóstico que las sustenta y proponiendo una o varias temáticas para la reflexión, las cuales son desarrolladas en el segundo capítulo.

Aunque la referencia fundamental es el capítulo 4 del *Estudio sobre Gobernanza* ya mencionado, se han considerado también otros capítulos del mencionado estudio, así como también el *Estudio de Desarrollo Territorial del Perú*<sup>4</sup> del año 2016; y el *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú*, del año 2017<sup>5</sup>.

Es necesario precisar que el estudio brinda un tratamiento de desigual densidad y hondura a cada una de las recomendaciones, lo cual se muestra en la heterogénea extensión y densidad de sus textos.

---

4 OECD (2016), *Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Publishing, París.

5 OCDE (2017), *Estudio de OCDE sobre integridad en el Perú: reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, Éditions OCDE, París.

## 1. **Primera recomendación: fortalecer arreglos institucionales para brindar una gobernanza descentralizada efectiva**

Bajo este enunciado, se anotan las siguientes recomendaciones específicas:

- a) Fortalecer la capacidad de la PCM para poner en marcha la descentralización mediante el fortalecimiento de los recursos humanos y financieros de la Secretaría de Descentralización (SD-PCM). Ello con el fin de colaborar estrechamente con los gobiernos regionales y locales en el diseño y la puesta en marcha de una política estratégica de descentralización y evaluar y supervisar su progreso, así como brindar esta información al Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- b) Fortalecer las relaciones de trabajo entre la SD, la Secretaría de Gestión Pública (SGP-PCM), el CEPLAN y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) con el fin de que todos trabajen hacia los mismos objetivos estratégicos de descentralización y para que todos sumen esfuerzos para integrar la descentralización dentro del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Estas unidades podrían trabajar juntas para un viceministro de Estrategia Nacional y Reforma de la Administración Pública, que se encargaría de integrar todos los aspectos de la estrategia nacional de desarrollo, incluyendo la descentralización y el desarrollo regional, el crecimiento inclusivo y la reforma de la administración pública en los niveles subnacionales, dentro del PEDN.
- c) Fortalecer las relaciones de trabajo con el MEF, para garantizar que el presupuesto por resultados sea ejecutado en el nivel subnacional y que la información de la ejecución de gastos sea incorporada al planeamiento del PEDN.
- d) En un futuro, considerar la posibilidad de crear un Ministerio para el Desarrollo Regional independiente de la SD, el mismo que se mantendría dentro de la PCM y sería responsable de la política estratégica de descentralización. Dicho ministerio tendría la responsabilidad operativa de trabajar con los gobiernos regionales y locales para poner efectivamente en marcha la descentralización en todas las regiones del país, incluyendo la gestión de los acuerdos intergubernamentales

- (incluidos contratos intergubernamentales) para la entrega coordinada de los recursos fiscales a los gobiernos subnacionales y contribuir en el monitoreo del rendimiento del gasto frente al logro de resultados para el desarrollo regional, la reducción de la disparidad regional y mejoras en resultados para las personas en cada región de Perú.
- e) Conducir una sólida revisión reglamentaria de todas las leyes, reglas y normas adoptadas para la puesta en marcha de la descentralización desde el año 2002, con el fin de eliminar toda superposición, duplicidad y disfunciones para lograr mayor claridad, transparencia y rendición de cuentas para la descentralización.
  - f) Finalizar la clarificación de las funciones y responsabilidades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y locales. Ello podría incluir la identificación de servicios que cada nivel de gobierno brindaría, la participación activa de los ministerios de línea, así como la opinión de los gobiernos regionales y locales con competencias compartidas.
  - g) Publicar una lista exhaustiva de distribución de competencias. Existe una clara necesidad de brindar más y mejor información a los ciudadanos.
    - La SD podría publicar información didáctica sobre el proceso de descentralización y la delimitación de las competencias y funciones entre los distintos niveles de administración.
    - Elaborar un informe anual sobre la descentralización más profundo que el actual, que brinde información sobre los indicadores de desempeño sobre la descentralización y los indicadores de impacto del proceso de descentralización en la mejora de los estándares y la calidad de los servicios brindados al ciudadano, en la mejora de los resultados para la población en cada región y en la reducción de las disparidades regionales en todo el país.

## 1.1 La relación desarticulada entre el CEPLAN, la SD y la SGP

El diagnóstico del *Estudio sobre Gobernanza* establece que si bien la SD-PCM, la SGP-PCM y el CEPLAN están en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), no hay vínculo fuerte entre ellos. Para el estudio,

esta desarticulación es relevante porque el CEPLAN es responsable del PEDN, la SGP-PCM es responsable de la estrategia de la reforma y de la modernización de la gestión pública y ambas instituciones incluyen en su acción a la descentralización.

Esta desarticulación se enmarca en una problemática mayor de la PCM. El estudio —de 2016— es bastante crítico de la organización de la PCM en ese momento. En su capítulo 2, sobre el centro de gobierno en el Perú, señala lo siguiente:

“Con tantas agencias y unidades de secretaría cuyos mandatos no se relacionan con la conducción de la coordinación del establecimiento de estrategias a nivel de todo el gobierno, la PCM es inmanejable, con demasiados encargos distintos bajo su responsabilidad. En la práctica, enfrenta dificultades para ejercer su rol de coordinador estratégico de manera efectiva, tanto horizontalmente, a través del Gobierno central, como verticalmente, con los gobiernos subnacionales. La mayoría de las áreas cubiertas en el estudio ilustran este reto, incluyendo la planificación estratégica y el monitoreo de desempeño, iniciativas de gobierno abierto e integridad, descentralización, gobierno digital y la iniciativa de modernización del servicio civil”<sup>6</sup>.

## 1.2. Ausencia de acuerdos intergubernamentales o de acuerdos contractuales entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados

El *Estudio sobre Gobernanza* enfatiza como uno de los problemas principales con el sistema actual de transferencias de canon y regalías que estos ingresos se realizan al margen de cualquier tipo de acuerdo intergubernamental o acuerdo contractual que defina los objetivos políticos a realizarse con los recursos transferidos, así como los resultados que deberían lograrse con tales inversiones públicas.

Este es un tema de mucha relevancia para el estudio, razón por la cual señala expresamente que una de las tareas específicas de un futuro Ministerio para

<sup>6</sup> OCDE (2016), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú - Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*, Éditions OCDE, París. p. 88.

el Desarrollo Regional sería “la gestión de los acuerdos intergubernamentales (incluidos contratos intergubernamentales) para la entrega coordinada de los recursos fiscales a los gobiernos subnacionales”.

### **1.3. Falta de indicadores de desempeño sobre la descentralización y de indicadores de impacto del proceso de descentralización en la mejora de los estándares y la calidad de los servicios**

El *Estudio sobre Gobernanza* señala que la misma SD informaba sobre la falta de indicadores y protocolos necesarios para “establecer el nivel de responsabilidad de cada administración para coordinar los servicios específicos que deben brindar”.

El estudio también destaca que —al momento de su elaboración— la SD apenas había iniciado una primera evaluación de los resultados del proceso de descentralización a través del “Plan de seguimiento evaluación de competencias sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales, con un enfoque en la gestión descentralizada de los servicios públicos”.

Esta ausencia de indicadores de desempeño y de impacto es un tema de especial relevancia en el diagnóstico del estudio, tanto así que propone expresamente que el informe anual sobre la descentralización, a cargo de la SD, profundice esta materia.

### **1.4. Debilidad en la relación de coordinación entre la PCM y el MEF**

En el capítulo 2 del *Estudio sobre Gobernanza* se desarrolla el concepto de Centro de Gobierno (CdG) en el Perú. Son sus protagonistas fundamentales la PCM y el MEF.

Para el estudio, la PCM es el principal componente del CdG peruano, quien reporta al Jefe de Estado y de Gobierno y al gabinete, que es responsable de coordinar y dirigir las políticas públicas. El MEF es una entidad también esencial para el CdG peruano, pues trabaja con todos los ministros para ejecutar el presupuesto nacional y su programación asociada.

Para el estudio es esencial la mejor coordinación de los componentes del CdG peruano y que, en esa línea de desarrollo, tanto la PCM como el

MEF trabajen para diseñar un mecanismo para la gestión de las prioridades de gobierno, incluyendo funciones y procedimientos de diseño institucional, así como un modelo de organización para el CdG y el desarrollo de un plan de puesta en marcha.

En este contexto, para el caso de los presupuestos por resultados (PpR), el *Estudio sobre Gobernanza* señala que estos presupuestos no están vinculados con el planeamiento estratégico nacional, lo cual no permite que el Gobierno Nacional pueda “monitorear el impacto de las decisiones de gasto en los avances de los resultados de políticas estratégicas nacionales identificadas en los planes estratégicos multianuales”.

Para el estudio, esta desvinculación entre el presupuesto y el planeamiento estratégico pone límites a la capacidad coordinadora de la PCM y evidencia una falta de asociación efectiva con el MEF para relacionar el planeamiento estratégico nacional con el planeamiento presupuestal basado en resultados, para medir e informar acerca de los avances en la mejora de resultados para los ciudadanos.

### **1.5. Un régimen competencial confuso y redundante**

Para el *Estudio sobre Gobernanza*, hay un “consistente conjunto de leyes sobre la descentralización, pero que por momentos se torna confusa y redundante”. Tampoco —para el estudio— se siguió el orden que originalmente estableció la Ley de Bases de Descentralización para la aprobación de las respectivas leyes. Por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) se aprobó cinco años después de iniciado el proceso de descentralización (el año 2007).

Para el estudio, el Gobierno Nacional aún está “perfeccionando la delimitación de competencias entre los distintos niveles de la administración”: hay un conjunto de competencias que requieren una aclaración a nivel subnacional. Asimismo, se estaban realizando esfuerzos para aclarar competencias y mejorar la coordinación a través de “una matriz metodológica elaborada por la SGP-PCM (...) junto con la SD sobre la distribución de competencias en los sectores Trabajo, Transporte y Mujer”.

El estudio *Territorial Review* sobre el Perú, del año 2016, enfatiza mucho esta problemática y señala que, para el caso peruano, los roles y las responsabilidades entre los niveles de gobierno no son claras.

Para el citado estudio, las leyes en materia de descentralización muestran que hay una muy fuerte yuxtaposición entre los objetivos y las competencias alrededor de todos los niveles de gobierno; y que los retos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno necesitan ser cuidadosamente gestionados.

Para el *Territorial Review* es tal la relevancia de este problema de sobreposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno, que llega a considerarlo como uno de los principales retos para avanzar en la agenda descentralista en el Perú.

El diagnóstico del citado estudio —que sustenta sus recomendaciones en este extremo— es que los gobiernos subnacionales tienen una limitada capacidad para planificar y diseñar políticas sectoriales. El rol principal lo tiene el Gobierno Nacional, quien diseña las políticas nacionales y sectoriales a través de sus ministerios, considerando la dimensión regional. Sin embargo, en la práctica, los ministerios del Gobierno nacional establecen el marco para el diseño y la ejecución de las principales políticas sectoriales.

Para el estudio antes citado, las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades son similares y muchas de sus funciones tienen poca claridad en su definición, así como otras se superponen entre el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales y locales.

El *Territorial Review* señala varios ejemplos, tales como la materia educativa, en la cual hay una clara yuxtaposición entre los niveles de gobierno regional y local. Hay ministerios —especialmente aquellos creados después del proceso de descentralización— que no consideran los roles y las competencias de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, hay otros ministerios que implementan programas nacionales sin considerar las competencias de los gobiernos subnacionales.

El estudio es bastante crítico, al señalar que estos ejemplos muestran una cierta resistencia del Gobierno Nacional para descentralizar. Expresamente se señalan los casos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

(Midis), del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), del Ministerio de Educación (Minedu) y de la Oficina de Diálogo de la PCM.

El *Territorial Review* también destaca muy positivamente el proceso de elaboración de una matriz para aclarar las materias de competencia y las responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno, realizado —al momento de la elaboración del estudio— por la SD y la SGP-PCM.

El estudio también es crítico al señalar que, para la resolución de conflictos, el diseño institucional sólo ha previsto al Tribunal Constitucional y que se necesitaría un órgano independiente y transparente que resuelva los conflictos derivados de la asignación del gasto, rol que es asumido hoy por la oficina nacional de presupuesto del MEF.

El *Territorial Review* señala también la presencia de acuerdos informales, los cuales dejan mucho espacio para un ejercicio discrecional del poder con resultados impredecibles. Especialmente, las cuestiones más serias y políticamente sensibles que son resueltas caso por caso por el Presidente de la República y los gobernadores regionales.

## 1.6. Temas de reflexión

Consideramos que los principales problemas relacionados con la primera recomendación del *Estudio sobre Gobernanza* son la organización de la PCM, el régimen de competencias, la desvinculación entre el presupuesto y el planeamiento estratégico, así como la gestión de los acuerdos intergubernamentales.

El estudio acentúa, de manera excesiva en nuestra opinión, un casi absoluto caos del régimen competencial, en donde prácticamente todas las materias de competencia y funciones estarían yuxtapuestas. Un análisis más profundo de esta temática debería redimensionar la situación real del régimen de competencias.

Al respecto, consideramos que se requeriría una mayor fundamentación del diagnóstico propuesto por la OCDE en esta materia, centrado en tener un régimen competencial extensamente “confuso y redundante”. Se requeriría evidenciar más los problemas de yuxtaposición de los tres

niveles de gobierno en el régimen competencial y el estudio no lo hace de manera más detallada.

¿Es el régimen competencial realmente “confuso y redundante”? El estudio enfatiza la yuxtaposición entre los tres niveles de gobierno, pero no plantea una multiplicidad de casos que evidencien esta afirmación general y que muestren la extensión de este problema.

Un ejemplo que explicita el informe, en materia de yuxtaposición, se refiere a la materia competencial educativa. Sin embargo, con la eliminación de la experiencia piloto de municipalización de la educación, se ha reafirmado el rol protagónico de los gobiernos regionales en materia educativa a través de sus órganos desconcentrados. De tal manera que la gestión actual de la materia educativa en el territorio tiene al Gobierno regional como eje y a las municipalidades con un rol complementario.

Otro tema relevante es el análisis del nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM. Es necesario verificar si se cumplieron con las recomendaciones de la OCDE. El nuevo ROF de la PCM, ¿ha sentado las bases para la creación futura de un Ministerio para el Desarrollo Regional, responsable de la política estratégica de descentralización como lo propone la OCDE? ¿La reforma del ROF de la PCM ha implicado desear la propuesta del Ministerio para el Desarrollo Regional?

También es relevante la desvinculación entre el presupuesto y el planeamiento estratégico, y para el *Estudio sobre Gobernanza* ello evidencia la limitada capacidad coordinadora de la PCM y la falta de una asociación efectiva con el MEF: no hay una relación entre el planeamiento estratégico nacional y el planeamiento presupuestal basado en resultados. Sin embargo, una mayor relación entre ambas actividades y, específicamente, una mayor dependencia del planeamiento presupuestal al planeamiento estratégico nacional implicaría redefinir el actual rol del MEF en la estructura estatal.

Resulta relevante la gestión de los acuerdos intergubernamentales —los cuales incluyen los contratos intergubernamentales— para la entrega coordinada de los recursos fiscales a los gobiernos descentralizados planteada por la OCDE. Esta propuesta implica la revisión completa del sistema de transferencias financieras intergubernamentales, especialmente, del canon y de la regalía minera. Estas transferencias ya no se asignarían mediante

reglas predeterminadas, sino a través de acuerdos entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados.

Finalmente, es importante considerar, para una mayor reflexión, los siguientes temas:

- Las imperfecciones del régimen competencial no implicarían una yuxtaposición generalizada entre los tres niveles de gobierno de todas las materias de competencia y funciones reconocidas por la legislación.
- Las reformas a la estructura del actual ROF de la PCM serían insuficientes en la perspectiva de fortalecer orgánicamente el diseño y gestión de “una política estratégica de descentralización” en el Poder Ejecutivo Nacional.
- La revaloración del planeamiento estratégico nacional respecto del planeamiento presupuestal y la preeminencia del primero frente al segundo implican el redimensionamiento del actual rol protagónico del MEF en la estructura estatal.
- La ejecución de los contratos intergubernamentales para la entrega de los recursos fiscales hacia los gobiernos descentralizados implicaría la revisión estructural del sistema de transferencias financieras intergubernamentales, especialmente del canon y de la regalía minera.

## **2. Segunda recomendación: fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y establecer subsidios de compensación**

Bajo este enunciado, se anotan las siguientes recomendaciones específicas:

- a) Formular instrumentos de coordinación multinivel, incluyendo contratos intergubernamentales, para otorgar los recursos del canon a través de un marco contractual que incluya propósito, objetivos, resultados o efectos deseados y una herramienta de seguimiento y evaluación, y quizás utilizar a Colombia como ejemplo. Asegurarse de que el financiamiento por canon pueda ser coordinado con el gasto del presupuesto nacional sectorial que está siendo descentralizado.

- b) Incrementar la integración de los fondos de transferencia y del canon con los procesos de planeamiento estratégico para alcanzar resultados de política claros y bien definidos, específicos para cada región, que hayan sido identificados en estrecha consulta con las autoridades regionales (utilizando acuerdos institucionales existentes que fueron creados para este fin) y que estén totalmente integrados a las estrategias de desarrollo locales, regionales y nacionales.
- c) Promover una evaluación exhaustiva de las necesidades de capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos locales para la gestión fiscal y la recaudación de impuestos locales. El MEF y el CEPLAN, así como los gobiernos regionales, deben brindar apoyo para fortalecer dichas capacidades. Los gobiernos locales también podrían realizar mayores actividades de sensibilización dirigidas a los ciudadanos sobre la importancia de pagar a tiempo sus impuestos, con el fin de brindar mejores servicios públicos.
- d) Alentar a las asociaciones interregionales de municipalidades y otras entidades subnacionales para contribuir de una manera más efectiva a establecer y poner en marcha una estrategia nacional que pueda lograr mejores economías de escala en el diseño y la prestación de mejores servicios a un menor costo, que mejore los resultados para la población e igualmente monitorear su desempeño.

### **2.1. Un sistema de transferencias intergubernamentales basado principalmente en el canon y en la regalía minera que promueve la desigualdad y que no es predecible**

El diagnóstico del *Estudio sobre Gobernanza* considera que la descentralización de los gastos en los últimos trece años —de 2003 a 2016— ha aumentado principalmente por el incremento en la transferencia del canon y de la regalía minera hacia los niveles de gobierno descentralizado.

El estudio también enfatiza que la distribución del canon y de la regalía minera es considerablemente desigual, pues esta distribución se realiza en las circunscripciones territoriales donde son extraídos los recursos naturales y son los gobiernos descentralizados ubicados allí quienes se benefician de la fuente de ingresos por el pago del canon y de la regalía minera.

En general, tanto el *Estudio sobre Gobernanza* como el *Territorial Review* señalan la fuerte dependencia de los gobiernos descentralizados hacia las transferencias intergubernamentales y la “prácticamente insignificante” descentralización de las fuentes de ingresos fiscales.

El *Estudio sobre Gobernanza* manifiesta su preocupación por la distribución de los recursos provenientes del canon y, en menor medida, de la regalía minera. Se reitera el incremento de estos recursos fiscales y que deben ser gastados sólo en las circunscripciones territoriales de donde se han extraído los recursos naturales. También explica el estudio que la Ley 27506 y su reglamento, sobre la regalía minera, establecen un índice de distribución basado en la densidad de la población y el índice de las necesidades básicas insatisfechas.

Al respecto, el estudio pone como ejemplo de la desigualdad en la distribución del canon y de la regalía minera el caso de Moquegua y de Lambayeque (aplicando la norma para el año 2005): el primer territorio tenía una transferencia per cápita de 127 dólares, y el segundo de cuatro dólares.

El estudio también señala que esta distribución tan desigual es totalmente independiente de las necesidades específicas de cada territorio. Además, que esta desigualdad se agrava porque algunos gobiernos regionales y locales no cuentan con la capacidad para absorber los enormes recursos disponibles y otros no cuentan con los recursos fiscales para ejecutar un mínimo de inversiones.

Por todo lo señalado, para el *Estudio sobre Gobernanza* es indispensable el fortalecimiento de las transferencias de compensación. Y para el *Territorial Review* es un reto abordar, desde la perspectiva de la descentralización fiscal, el actual sistema de transferencias intergubernamentales.

El *Estudio sobre Gobernanza* también considera otro problema importante del sistema de transferencias intergubernamentales: la alta volatilidad de los recursos fiscales hacia los gobiernos descentralizados por las fluctuaciones, especialmente, del canon. Se señala como ejemplo la caída de los recursos fiscales provenientes del canon entre los años 2012 y 2016, y los efectos negativos que ello produjo: la suspensión o postergación de proyectos de inversión y la ausencia de predictibilidad para presupuestar.

## **2.2. Las transferencias fiscales del canon y de la regalía minera están desvinculadas de las necesidades de los ciudadanos de los territorios**

Para el *Estudio sobre Gobernanza*, la regulación de las transferencias del canon y de la regalía minera no ha sido diseñada para atender las necesidades específicas de cada territorio regional, en casos explícitos: la infraestructura básica, la calidad y el nivel de los servicios, las necesidades personales de los habitantes o las necesidades empresariales para generar empleo y así contribuir con el desarrollo regional y nacional.

## **2.3. Las transferencias fiscales del canon y de la regalía minera están desligadas de acuerdos intergubernamentales o de acuerdos contractuales**

El *Estudio sobre Gobernanza* considera que las transferencias fiscales por canon y regalía minera se realizan al margen de cualquier clase de acuerdo intergubernamental o de acuerdo contractual que defina los objetivos políticos dentro de los cuales se enmarque la aplicación de los recursos fiscales transferidos, los cuales deberían vincularse a los resultados esperados de las inversiones públicas que se planean ejecutar.

Esta desvinculación, para el estudio, favorece la situación actual, caracterizada por las siguientes limitaciones:

- Los gobiernos descentralizados sólo pueden hacer uso de los recursos provenientes del canon y de la regalía minera para proyectos de inversión pública de infraestructura.
- Estos proyectos de inversión pública de infraestructura no están vinculados a planes de desarrollo locales o regionales, los cuales deberían diseñarse y ponerse en marcha bajo el PEDN.
- La regulación de las transferencias de canon y regalía minera no ha previsto la combinación de estos recursos fiscales con otras transferencias sectoriales para mejorar la calidad del servicio público, mejorar el impacto de las inversiones en infraestructura o para fortalecer capacidades en la administración regional o local.

El estudio cuestiona la transferencia de una significativa cantidad de recursos fiscales a autoridades regionales y locales con una limitada o casi inexistente capacidad para el manejo de inversiones por su escala y alcance, o para darle seguimiento a su impacto en el logro de los resultados esperados por la población y las empresas. Más bien, para el estudio, la transferencia de muchos recursos fiscales hacia autoridades sin capacidad de gestionarlos puede favorecer la corrupción y una toma de decisiones sin rendir cuentas.

#### **2.4. Un sistema de transferencias intergubernamentales que no cuenta con transferencias de compensación**

El estudio enfatiza mucho la ausencia y, por ello, la necesidad de establecer transferencias de compensación, apelando a la experiencia de los miembros de la OCDE.

Se plantea que los desequilibrios fiscales de los gobiernos descentralizados pueden ser amortiguados a través de este mecanismo en los distintos territorios y que el diseño de estas transferencias de compensación requiere considerar las necesidades fiscales de los gobiernos descentralizados, pero también su capacidad para administrar dichos recursos transferidos.

#### **2.5 Poca capacidad de los gobiernos descentralizados para generar sus ingresos propios y alta dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional**

El *Territorial Review* es muy enfático al señalar que hay una limitada autonomía fiscal en relación con los ingresos en los gobiernos descentralizados: estos tienen una pequeña capacidad de generar ingresos propios. Para el citado informe, los ingresos tributarios están altamente concentrados en el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados tienen un rol residual. Esta concentración se ha mantenido casi igual en los últimos veinte años —entre 1995 y 2016— con una muy pequeña evolución.

El antes referido estudio señala aquellas transferencias que corresponden a los gobiernos descentralizados para financiar sus responsabilidades: las transferencias originadas en la explotación de los recursos naturales y en las aduanas (tales como el canon y la renta de aduanas), las transferencias

del Gobierno Nacional asignadas a través del presupuesto público y aquellas correspondientes a los fondos de compensación (Foncor y Foncomun).

El estudio indica que hay una significativa diferencia entre los gobiernos regionales y las municipalidades en relación con sus fuentes de ingresos: los gobiernos regionales son particularmente dependientes de las transferencias discrecionales del Gobierno Nacional y las municipalidades dependen más del canon y del Foncomun. Sin embargo, el canon es la principal fuente de ingreso de los gobiernos locales y su distribución es altamente desigual en todo el territorio del país.

Para el *Territorial Review*, los gobiernos descentralizados peruanos son mucho más dependientes de las transferencias del Gobierno Nacional que los países de la OCDE; y los ingresos tributarios de los gobiernos descentralizados peruanos son el 12 por ciento de todas sus fuentes de ingresos.

El estudio también señala que las municipalidades no tienen el poder de decidir sobre la tasa y la base imponible de sus impuestos, que sólo pueden crear contribuciones y tasas, y que los impuestos locales son reducidos y sólo tres: el impuesto predial, el impuesto al patrimonio vehicular y el impuesto a la alcabala.

## **2.6. Débil capacidad de recaudación tributaria de las municipalidades**

El *Territorial Review* también considera que las fuertes disparidades socioeconómicas regionales agravan la situación al hacer que Lima concentre la actividad económica, así como la capacidad recaudadora de tributos, y que fuera de la capital de la República haya una pobre capacidad de recaudación tributaria.

El estudio señala que la débil capacidad administrativa de las municipalidades tiene un directo y negativo impacto en la recaudación tributaria y que, para promover la capacidad administrativa tributaria de los gobiernos descentralizados, especialmente de las municipalidades, se crearon las superintendencias de administración tributarias (SAT). Estas agencias fueron creadas en las municipalidades más grandes y necesitan un alto grado de autonomía financiera y administrativa. Para el informe, resta como principal reto la constitución de estas agencias en municipalidades medianas y

pequeñas, donde la recaudación tributaria es pobre. Sin embargo, también se señala que no correspondería crear una agencia SAT en cada distrito por afectar la relación costo-eficiencia.

El *Territorial Review* indica que el impuesto predial es el más importante en el nivel local peruano, pero sólo las municipalidades más grandes —Lima y Callao principalmente— lo recaudan. Además, su recaudación es muy baja como porcentaje del PBI.

Para el estudio, son tres las causas que explicarían esta pobre capacidad recaudadora de las municipalidades: muchos gobiernos locales no tienen catastros, y si existen no están actualizados; muchos gobiernos descentralizados, especialmente los de las regiones más pobres, tienen muy débiles administraciones tributarias; y hay fuertes niveles de una política inercial que limita los incentivos para mejorar la recaudación tributaria. En este sentido, no hay una corresponsabilidad en la recaudación tributaria para así mejorarla, sino una falta de claridad en la distribución de competencias, y el sistema de transferencias basado en el canon puede disminuir los incentivos para un esfuerzo en la recaudación fiscal.

El *Territorial Review* reconoce el esfuerzo del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Este programa consideró entre sus objetivos el incremento en la recaudación del impuesto predial y logró incrementarla. Sin embargo, aún no se han incluido pequeñas ciudades ni áreas remotas.

El estudio también enfatiza que el muy bajo grado de autonomía por el lado de los ingresos tiene como consecuencia la dependencia de los gobiernos descentralizados de las transferencias del Gobierno Nacional y que ello configura un sistema débil. La dependencia de las transferencias limita la eficiencia y la rendición de cuentas de los gobiernos descentralizados, se reduce el nivel de responsabilidad fiscal de los gobiernos descentralizados y, finalmente, un sistema dependiente de las transferencias es un mal complemento del énfasis dado a un presupuesto constreñido y a una disciplina en el endeudamiento.

## 2.7. Debilidad de las mancomunidades municipales y regionales para lograr una amplia y real cooperación intermunicipal e interregional

Para el *Estudio sobre Gobernanza*, la fusión de municipalidades se dirige a incrementar las economías de escala para diseñar o prestar servicios con mayor eficiencia y eficacia, así como para reducir los costos administrativos. El estudio también considera que fortaleciendo la cooperación intermunicipal se puede lograr mejores economías de escala para diseñar y prestar servicios de mayor calidad a un costo per cápita más bajo.

El estudio considera que es aún muy prematuro evaluar el impacto de las mancomunidades municipales en mejorar e incrementar la cooperación intermunicipal y en brindar una mejor prestación de servicios. Según la información disponible obtenida por el estudio, se habían creado más de 170 mancomunidades municipales con la participación de 871 municipalidades para prestar servicios e implementar proyectos prioritarios con el fin de satisfacer las necesidades locales.

El estudio señala que, en la práctica, sólo funcionan 26 mancomunidades municipales y que su gasto representa un porcentaje mínimo del gasto local total, según los datos del MEF.

No obstante que el diagnóstico preliminar sea negativo, para el estudio las mancomunidades tienen un potencial de proveer distintos canales de comunicación eficiente para superar los obstáculos de la gobernanza multinivel. Asimismo, pueden contribuir con la puesta en marcha de proyectos, la promoción del desarrollo local, el empoderamiento de las iniciativas de participación ciudadana y la mejora de la calidad de los servicios para la población.

En relación con las mancomunidades regionales, el estudio reconoce que estas se desarrollan gradualmente y avanzan lentamente en el Perú, a pesar de no ser tantas como las mancomunidades municipales.

El *Estudio sobre Gobernanza*, sin embargo, considera que no existen muchos casos de éxito entre estas mancomunidades regionales.

## 2.8. Temas de reflexión

El diagnóstico que sustenta las propuestas de la OCDE en materia de descentralización fiscal es, esencialmente, de consenso entre los distintos actores del proceso y las diversas evaluaciones realizadas: un sistema de transferencias intergubernamentales basado principalmente en el canon y la regalía minera que promueve la desigualdad y que no es predecible; las transferencias fiscales del canon y de la regalía minera están desvinculadas de las necesidades de los ciudadanos de los territorios; las transferencias fiscales del canon y de la regalía minera están desligadas de acuerdos intergubernamentales o de acuerdos contractuales; un sistema de transferencias intergubernamentales que no cuenta con transferencias de compensación; poca capacidad de los gobiernos descentralizados para generar sus ingresos propios y alta dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional; débil capacidad de recaudación tributaria de las municipalidades; debilidad de las mancomunidades municipales y regionales para lograr una amplia y real cooperación intermunicipal e interregional.

Finalmente, es importante considerar, para una mayor reflexión, lo siguiente:

- Los planteamientos de la OCDE en materia de descentralización fiscal derivan de un diagnóstico de relativo consenso entre los actores y quienes han analizado el proceso de descentralización. Su falta de puesta en práctica responde a la ausencia de una voluntad política que enfrente la problemática de la descentralización fiscal.
- Merecen destacarse los informes producidos por las dos comisiones de descentralización fiscal: la *Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal* y el informe técnico final que evalúa la puesta en marcha de las medidas contenidas en la *Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010* y elabora el plan de acción para dichas medidas.

### 3. Tercera recomendación: mejorar la capacidad para enfrentar retos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno

Bajo este enunciado se anotan las siguientes recomendaciones específicas:

- a) Institucionalizar mecanismos para la coordinación intergubernamental del proceso de descentralización mediante una estructura más flexible y adaptada, y garantizar que esté totalmente apoyada por las estructuras en la PCM y por los ministerios de línea en los temas sectoriales. Esto podría incluir fortalecer la función y la capacidad del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), lo que podría implicar el establecimiento de una menor cantidad de participantes y un sistema más flexible para la toma de decisiones (quizás a través de decisiones o recomendaciones consensuadas y no vinculantes). Una opción podría ser la de dividir el CCI en dos secciones, una dedicada a gobiernos regionales y la otra a gobiernos locales, como en algunos países de la OCDE.
- b) En el caso de los órganos de coordinación sectoriales, la PCM debería desempeñar un papel de liderazgo al promover la creación de comisiones sectoriales dinámicas y asegurar un enfoque de gobierno completo.
- c) Garantizar que los consejos regionales y locales puedan contribuir sustancialmente a establecer una estrategia nacional y su ejecución a través de una efectiva gobernanza multinivel.
- d) Asegurar que el CEPLAN trabaje conjuntamente con la SD-PCM y el MEF para articular procesos de planificación comunes en el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y locales, y para diseñar y poner en marcha un marco único básico para la gestión a nivel subnacional asociada a la gestión para resultados.
- e) Establecer un sistema de control de desempeño basado en resultados para la descentralización y la gestión y administración a nivel subnacional. Este sistema debe estar alineado a un sistema integrado de seguimiento y evaluación a cargo del CdG. Los programas presupuestales deben estar alineados en los tres niveles de gobierno.

- f) Fortalecer las asociaciones gubernamentales municipales y regionales, incluyendo la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), para lograr su objetivo de “impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de la descentralización para consolidar el rol de liderazgo de los gobiernos regionales del país”.
- g) Fortalecer la capacidad de coordinación a nivel central y regional estableciendo un apoyo institucional en cada región (por ejemplo, a través de una Agencia Regional de Desarrollo o ARD en cada región, o el apoyo a un clúster de regiones), compuesto por funcionarios del Gobierno central y regional para facilitar un enfoque basado en la asociatividad para el desarrollo regional y mejorar la coordinación a nivel regional entre la región y el Gobierno central:
- Encomendar a estas instituciones apoyar al Gobierno central y los gobiernos regionales para hacer frente a los desafíos regionales, mediante la generación de evidencias sólidas respecto de dichos desafíos y una cooperación intergubernamental más robusta para abordar dichos retos. Diseñar, ejecutar y dar seguimiento a las estrategias y los proyectos clave en los territorios, participar y apoyar en la cooperación interregional y en la coordinación de proyectos comunes, así como en el intercambio de experiencias entre las regiones.
  - Disponer que dichas instituciones reporten simultáneamente a la PCM (CEPLAN, SD-PCM y a la Secretaría de Coordinación, así como a los dos viceministerios), al MEF, y a los gobiernos regionales.

### 3.1. Un CCI inactivo, disfuncional y de puesta en marcha complicada y controversial

El *Estudio sobre Gobernanza* considera que “a pesar de que la descentralización se inició en el 2002, el CCI tan sólo fue creado en el 2007 a través de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”, y que sus reglas de funcionamiento fueron adoptadas por presión de los gobiernos regionales y locales, así como de la Defensoría del Pueblo.

El estudio presenta la extensión del CCI: es una instancia amplia compuesta por 72 miembros, representantes de los tres niveles del gobierno

(25 gobernadores regionales, los alcaldes de Lima y del Callao, los jefes del CEPLAN y de la SD, 12 representantes de las municipalidades provinciales y 12 representantes de las municipalidades distritales).

Además, esta amplia composición se complejiza porque no existen reglas que aseguren una representación territorial equitativa de los 24 representantes de las municipalidades provinciales y distritales. Por otro lado, el sistema de elección propuesto por la SD no tiene consenso y las decisiones tomadas en el CCI no serían obligatorias.

Para el estudio, este contexto explicaría que, no obstante que el CCI fuera creado el año 2011, aún se encuentra inactivo.

### **3.2. Las comisiones intergubernamentales han cumplido un rol heterogéneo y desigual en su funcionamiento**

Para el estudio, las comisiones intergubernamentales asumieron una responsabilidad en los ajustes del respectivo sector de su gestión descentralizada y fueron un espacio estratégico para validar las matrices de competencias y funciones.

En el año 2015 había catorce comisiones sectoriales intergubernamentales, tales como: Trabajo y Promoción del Empleo, Energía y Minas, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Producción, Comercio y Turismo, Comunicaciones, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Salud, Agricultura, Educación y Medio Ambiente. Sin embargo, sus avances no fueron homogéneos y sí desiguales, y sólo tres de ellas funcionaron de manera efectiva: las comisiones de Salud, Trabajo y Educación.

### **3.3. Los planes de desarrollo regional y municipal no están alineados con los planes de desarrollo nacional**

Para el *Estudio sobre Gobernanza*, el Gobierno Nacional no cuenta con los instrumentos para garantizar que los planes de desarrollo regional o local estén alineados con los planes de desarrollo nacional.

Esta falta de alineamiento se explica, según el estudio, por la falta de articulación entre el gasto descentralizado y los planes de desarrollo aproba-

dos; porque el MEF sólo ejerce un control estricto a través del sistema de PpR en salud, educación y transferencias sociales; y por la acción limitada de CEPLAN en su ayuda a los gobiernos regionales para que formulen sus planes de desarrollo alineados con las políticas públicas nacionales y el PEDN.

También hay un alineamiento débil entre el planeamiento local y el regional. Para el estudio, si bien el CEPLAN había empezado a brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales para desarrollar sus capacidades de alineamiento de planes y políticas, existían pocos ejemplos de cooperación dinámica e institucionalizada entre autoridades regionales y locales, y entre autoridades provinciales y distritales.

### **3.4 Ausencia de un proceso de planeamiento estratégico común en el Gobierno Nacional, especialmente, entre la PCM (a través del CEPLAN y de la SD-PCM) y el MEF**

Para el estudio, el CdG debe jugar un fuerte rol de coordinación entre las secretarías de la PCM, y entre la PCM y el MEF. Enfocarse en el fortalecimiento de la PCM no busca debilitar el rol del MEF, sino lograr que la PCM sea “un socio más robusto para el MEF” y que se coordinen “la política estratégica nacional y el diseño fiscal, la puesta en marcha y el monitoreo de desempeño para lograr resultados para los ciudadanos y mejorar los efectos de crecimiento inclusivo en todas las regiones del país. Al mismo tiempo, asegurar que, si la información de desempeño demuestra que los resultados no se están alcanzando de acuerdo con lo previsto, entonces puedan asesorar en forma conjunta al Presidente y al Consejo de Ministros sobre la mejor manera de diseñar y tomar un cambio de rumbo estratégico que alcance los resultados deseados en manera más efectiva”.

El *Estudio sobre Gobernanza* señalaba que la PCM estaba demasiado atomizada, con muchos mandatos diferentes y sin enfocarse en el cumplimiento efectivo de su rol de coordinación.

Para el estudio, la PCM no coordinaba de manera cercana y constante con el MEF y ello impedía asegurar que el PEDN estuviera vinculado con claridad al presupuesto y al marco fiscal multianual. A su vez, la PCM requiere una capacidad de coordinación con todos los ministerios del Gobierno Nacional, con los gobiernos regionales y locales para desarrollar

y ejecutar el PEDN y la agenda de modernización, incluyendo la descentralización y la medición de desempeño.

Todo el planeamiento estratégico del Gobierno Nacional requiere una mayor interacción entre el CEPLAN y la Dirección General de Presupuesto Público del MEF: la separación y la falta de una visión común compartida de ambas entidades es evaluada por el estudio como una debilidad que debe solucionarse, considerando que el CEPLAN conduce la estrategia de planeamiento estratégico nacional y el MEF está a cargo de la programación del presupuesto nacional.

Para el estudio, el PEDN se formula considerando un horizonte de planeamiento de una década, pero la programación presupuestal es un proceso paralelo llevado a cabo por el MEF con un período más corto (de tres años). Hay un claro divorcio entre ambos procesos.

Esta ausencia de un planeamiento estratégico integrado y común en el Gobierno Nacional también ocurre a nivel descentralizado: no hay fuertes vínculos de coherencia ni de alineamiento entre el PEDN y el planeamiento estratégico, y el presupuesto de los niveles regionales y locales.

### **3.5. No hay un sistema de control de desempeño basado en resultados para la descentralización vinculado a su vez a un sistema de seguimiento y evaluación nacional**

El estudio hace un recuento del proceso de construcción de un sistema de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas del PEDN formulado por el CEPLAN. Este proceso planteaba la producción de informes de seguimiento sobre el logro de los objetivos estratégicos; y la realización del seguimiento y de la evaluación de los planes y políticas, los objetivos, los programas y los proyectos prioritarios de desarrollo nacional, para informar al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros sobre los avances, los obstáculos y las oportunidades, así como sobre el nivel de cumplimiento de los resultados esperados.

El estudio valoraba positivamente la Directiva 001-2014-CEPLAN por promover una cultura de seguimiento y evaluación que debía plasmarse en las entidades que conforman el Sistema Nacional de Planeamiento Estra-

tégico (SINAPLAN), con el uso de criterios estandarizados. Asimismo, buscaba establecer la coherencia de los objetivos estratégicos con los objetivos nacionales del PEDN y contribuir a desarrollar un sistema de información integrado que soportara al SINAPLAN.

El estudio daba cuenta de que el CEPLAN estaba preparando lineamientos de seguimiento para que los sectores y las entidades territoriales autónomas pudieran establecer y estandarizar los procedimientos y mecanismos de seguimiento entre las entidades del SINAPLAN, considerando un enfoque triple E: economía, eficiencia y efectividad.

Si bien el estudio valoraba positivamente la “elaboración presupuestal basada en desempeño”, también consideraba como un problema “el uso limitado de evidencias en la elaboración de políticas, diseño y entrega de servicio y los vínculos limitados con la planificación estratégica nacional”.

También hay una crítica al presupuesto por resultados. Se considera que “las metas operacionales y estratégicas podrían estar más vinculadas a las decisiones de gasto para un mejor entendimiento de la efectividad en cuanto a costos del gasto público”, pero no si las decisiones de gasto están mejorando los resultados de las políticas: “El gobierno sólo tiene capacidad limitada para usar la información de desempeño del gasto para evaluar en qué medida los resultados de políticas se están logrando”.

El *Estudio sobre Gobernanza* enfatizaba la “capacidad limitada de prospectiva estratégica para mejorar la toma de decisiones basada en evidencias” en nuestro país, así como la “cultura limitada de evaluación en la administración pública”, la “generación limitada de datos de desempeño regional”, y la muy débil conexión entre la estrategia de desarrollo nacional y el marco fiscal, entre otros.

El diagnóstico en materia de seguimiento y evaluación era muy crítico: no había un buen registro de información en las entidades públicas y su calidad era muy pobre; no había suficiente experiencia para definir los indicadores nacionales de largo plazo y para analizar los datos; no había suficiente información disponible a nivel regional y local y las capacidades de seguimiento y evaluación eran limitadas; no había suficientes cronogramas de información ni de retroalimentación, sino un enfoque reactivo; la coordinación era muy débil entre las entidades, tanto a nivel vertical como

horizontal; y no había suficiente capacidad técnica ni suficientes herramientas de seguimiento y evaluación.

### **3.6. Ausencia de un mecanismo específico de coordinación institucional horizontal a nivel subnacional y de una instancia de coordinación territorial entre el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales**

El estudio señala la ausencia de un mecanismo específico de coordinación institucional horizontal a nivel subnacional; que, con cada cambio de mandato político, las administraciones públicas cambian muy significativamente, por lo cual no existe ninguna administración pública organizada a nivel descentralizado; y que no se ha avanzado con la puesta en marcha del “Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales”.

El *Territorial Review* indicaba en su diagnóstico que, en la práctica, la coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados era “inconsistente y ad hoc” y que la coordinación principal y el canal de diálogo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados se realizaba a través de un diálogo informal de alcaldes y gobernadores regionales con el Poder Ejecutivo Nacional.

Para el antes citado estudio, ni la asociación de municipalidades ni la de los gobiernos regionales se habían institucionalizado como canales de comunicación con el Gobierno Nacional. El estudio también indicaba que había otras interacciones muy desiguales a través de los órganos desconcentrados del Gobierno Nacional: en algunos casos había oficinas regionales sin contrapartes institucionales y en otros había muchas oficinas y agencias nacionales.

El *Territorial Review* señalaba positivamente la implementación del “Plan de Trabajo para la Articulación Territorial” por el MEF para abordar los problemas asociados con la falta de coordinación entre los niveles de gobierno del proceso de presupuesto. Sin embargo, se señalaba que no se había extendido lo suficiente a más líneas presupuestarias y que se requería un mayor enfoque estratégico y plurianual, y que no bastaba el enfoque territorial y de abajo hacia arriba.

Para el antes citado estudio, la coordinación horizontal y vertical a nivel descentralizado había sido deficiente: las mancomunidades municipales, los consejos de coordinación regionales y locales, y las juntas de coordinación interregional habían demostrado tener debilidades significativas.

Para el *Territorial Review*, la falta de continuidad en el liderazgo político y administrativo a nivel descentralizado es una barrera para una coordinación efectiva: la alta rotación de los funcionarios en los niveles descentralizados “reduce la capacidad de desarrollar las relaciones informales que son importantes para facilitar la coordinación vertical y horizontal”; las habilidades y las capacidades de la administración pública descentralizada no se desarrollan adecuadamente; y los procesos de transición aumentan.

El estudio del *Territorial Review* considera que el Perú no es un país particularmente fragmentado, sino un país que sufre de una falta de coordinación efectiva.

### 3.7. Temas de reflexión

La OCDE enfatiza los graves problemas de coordinación intergubernamental entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados, así como la coordinación vertical y horizontal a nivel descentralizado en el territorio.

Para la OCDE, en su diagnóstico del proceso de descentralización, lo más importante es el déficit de coordinación intergubernamental, no lo son ni la fragmentación territorial en los niveles del gobierno descentralizado ni el ejercicio de la autonomía de los gobiernos descentralizados.

El Gobierno Nacional no asumiría su rol de instancia impulsora de la coordinación intergubernamental en un contexto de gobiernos regionales y locales débiles. Por ello, el Gobierno Nacional es el principal responsable de la precariedad institucional en materia de coordinación intergubernamental, tanto vertical como horizontal, en el territorio.

Las deficiencias en el ejercicio de impulsar una coordinación intergubernamental más orgánica por parte del Gobierno Nacional sería la expresión

de una debilidad mayor relacionada con un limitado ejercicio del rol rector del mismo Gobierno Nacional en un Estado unitario y descentralizado.

A su vez, esta debilidad del ejercicio del rol rector por parte del Gobierno Nacional explicaría la ausencia de mayores mecanismos específicos de seguimiento y evaluación de la ejecución de las políticas públicas por parte de los gobiernos descentralizados en sus territorios.

La OCDE plantea también un apoyo institucional en los territorios regionales a través de agencias regionales de desarrollo (ARD) para apoyar a un Gobierno regional o a un “clúster” de gobiernos regionales, compuesto por funcionarios nacionales y regionales, que promueva la asociatividad y mejore la coordinación intergubernamental.

Para la OCDE, estas ARD tendrían importantes y ambiciosas tareas: “diseñar, ejecutar y dar seguimiento a las estrategias y los proyectos clave en los territorios, participar y apoyar en la cooperación interregional y en la coordinación de proyectos comunes, así como en el intercambio de experiencias entre las regiones”.

Para el ROF de la PCM, estas ARD son un mecanismo de coordinación y articulación intersectoriales e intergubernamentales: articulan a las entidades del Gobierno Nacional y coordinan con los gobiernos descentralizados. Estas agencias están configuradas, esencialmente, más como instancias desconcentradas del Gobierno Nacional para articular a este nivel de gobierno en el territorio, y ello pondría límites al rol propuesto por la OCDE a estas agencias.

En ese sentido, se plantean los siguientes temas de reflexión:

- La ausencia y debilidad de la coordinación intergubernamental vertical y horizontal en el territorio existe, principalmente, por la ausencia de la fuerza impulsora del Gobierno Nacional, quien tiene —en el marco de un Estado unitario y descentralizado— el rol fundamental de promover la coordinación intergubernamental vertical y horizontal en el territorio.
- La actual configuración de las ARD impediría que estas puedan ser una instancia articuladora del desarrollo económico y social en el territorio que incorpore la acción de los tres niveles de gobierno, así como su relación con el sector privado y la sociedad civil.

## 4. Cuarta recomendación: fortalecer la capacidad de coordinación “interfaz” entre los gobiernos regionales

Bajo este enunciado se anotan las siguientes recomendaciones específicas:

- a) Así como se propone arreglos institucionales para que el Gobierno Nacional cuente con un CdG para dirigir la coordinación interinstitucional en el seno del Gobierno Nacional e intergubernamental para el diseño y la ejecución del planeamiento estratégico y las políticas fiscales, así también deberían los gobiernos regionales contar con su propio CdG, que pueda servir como punto focal para participar de manera efectiva con los otros niveles de gobierno y liderar la puesta en marcha de políticas públicas, iniciativas fiscales y administrativas (desde los planes regionales de desarrollo y la ejecución del presupuesto hasta la coordinación para las inversiones regionales —por ejemplo, en infraestructura, salud y educación— y las políticas de gestión de recursos humanos, gobierno digital, transparencia, integridad y asuntos regulatorios) en la región.
- b) Considerar fortalecer las capacidades en la unidad o unidades administrativas de apoyo a los gobernadores para permitir que dichas funciones puedan ser realizadas de manera efectiva en los gobiernos regionales y para fortalecer la capacidad “interfaz” en los gobiernos regionales para interactuar y colaborar eficazmente con autoridades locales y nacionales.

### 4.1 **El *Estudio sobre Gobernanza* define el CdG, lo identifica con el Gobierno Nacional y formula un diagnóstico relacionado sólo con este nivel de gobierno**

Para el *Estudio sobre Gobernanza*, el CdG es el conjunto de arreglos institucionales que apoyan al Jefe de Estado y de Gobierno, así como al Consejo de Ministros, para que ejerzan su liderazgo en la toma de decisiones estratégicas del Estado.

El CdG tiene un rol principal en el liderazgo y en la coordinación de la conducción, la implementación y el monitoreo del desempeño de las políticas estratégicas nacionales y en la formulación presupuestal del Poder Ejecutivo.

Para la OCDE, las funciones realizadas por el CdG deberían ser las siguientes: facilitar el proceso de toma de decisiones por el Gobierno Nacional, especialmente —para el caso peruano—, del Jefe de Estado y de Gobierno; fiscalizar la calidad del ciclo de las políticas públicas, desde su formulación hasta su implementación y evaluación; y definir y comunicar claramente los roles de las instituciones que conforman el CdG hacia la administración pública y la sociedad civil.

Para la OCDE, las tareas prioritarias del CdG son: apoyar la toma de decisiones lideradas por el Jefe de Estado y de Gobierno, coordinar las políticas en todo el Gobierno Nacional, realizar el planeamiento estratégico, gestionar las comunicaciones del Gobierno Nacional y su estrategia de comunicación, gestionar las relaciones con el Poder Legislativo y preparar el programa multianual del Gobierno Nacional, el plan estratégico y el Plan de Desarrollo Nacional.

Conforman este CdG todas las instituciones del Gobierno Nacional que apoyan directamente al Jefe de Estado y de Gobierno (PCM), que gestionan el presupuesto (MEF), que son responsables de las políticas horizontales clave (determinados ministerios) y que manejan emergencias y crisis.

La OCDE señala también que un CdG efectivo debe tener una visión estratégica, una rendición de cuentas, un planeamiento estratégico, una coherencia de las políticas y un compromiso colectivo, así como poder comunicar la visión estratégica y su ejecución.

Para el estudio, de las diecinueve entidades adscritas a la PCM, sólo siete tenían funciones clave de CdG: la SGP-PCM, el CEPLAN, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la Secretaría de Coordinación, la SD, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI).

En el marco del CdG, el socio más relevante de la PCM es el MEF, quien ha adoptado el sistema de PpR.

Para el estudio, una de las principales funciones del CdG es traducir las prioridades estratégicas del Gobierno en planes específicos y financiarlos totalmente a través del proceso presupuestal. En esta función primordial deben confluir el CEPLAN y el MEF.

Para el estudio, los planes nacionales no se relacionan entre sí, no son vinculantes y sus objetivos estratégicos no están priorizados ni coordinados coherentemente; y la coordinación horizontal y vertical podría y debería mejorar.

El estudio señala que el CdG necesita mejorar la comunicación efectiva de la visión nacional con todos los ministerios e instituciones; y que el Perú está muy atrasado en su capacidad de coordinar políticas públicas de manera efectiva. Asimismo, que la colaboración y coordinación liderada por el CdG es aún insuficiente y representa un obstáculo para la elaboración y ejecución de políticas públicas efectivas.

El estudio reconoce la política nacional de modernización de la administración pública adoptada por el Gobierno Nacional y el Plan Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) 2021, que busca mejorar la administración pública con un enfoque por resultados con mejores servicios a los ciudadanos, que considere políticas públicas, planes estratégicos y planes operativos; presupuestos por resultados; gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional; servicio civil meritocrático; sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento; gobierno abierto; gobierno electrónico; y coordinación interinstitucional.

Para el estudio, el CdG tiene que jugar un fuerte rol de coordinación entre las diferentes secretarías de la PCM y entre la PCM y el MEF, así como de todo el gobierno de manera transversal. El Gobierno del Perú ha reconocido la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación para establecer las prioridades de las políticas nacionales, la necesidad de un marco constitucional integral que garantice un mejor soporte para la toma de decisiones, una capacidad de coordinación proactiva y reactiva, un alineamiento adecuado con el PEDN, y fuertes sistemas de seguimiento y evaluación que contribuyan a la toma efectiva de decisiones.

El estudio también daba cuenta de que el Gobierno del Perú había propuesto dos unidades para el CdG: una unidad de estrategia a cargo de la planificación estratégica, gestión pública, manejo de crisis, coordinación de políticas públicas y comunicaciones estratégicas; y una unidad de cumplimiento con el objetivo de monitorear todo el ciclo de la política pública, a través del seguimiento y de la evaluación. Ambas unidades debían coordinar obligatoriamente con todos los ministerios.

El diagnóstico y las recomendaciones del estudio sobre el CdG se centran en el Gobierno Nacional: la PCM necesita mayor estabilidad, tener un rol institucional más definido que lo enfoque en sus objetivos principales, así como más peso político, y centrarse en liderar la coordinación a nivel de todo el gobierno para el diseño, entrega y monitoreo del desempeño de una estrategia de desarrollo nacional multianual; hay una altísima rotación de los altos funcionarios que reportan al Presidente del Consejo de Ministros; no se puede realizar la proyección estratégica ni sostener la coordinación de las políticas públicas a través del tiempo como función del CdG; y la PCM está demasiado atomizada, con muchos mandatos diferentes y sin cumplir su rol de coordinación efectiva.

El estudio señala que la PCM y el MEF deben coordinar más para asegurar que el PEDN se vincule al presupuesto y al marco fiscal multianual; asegurar la ejecución de la reforma de SERVIR; coordinar con los ministerios del Gobierno Nacional y con los gobiernos regionales y locales para el desarrollo e implementación del PEDN y de la agenda de modernización de la gestión pública, incluyendo la descentralización y la medición del desempeño.

El estudio enfatiza el objetivo de desarrollar las capacidades en la PCM y aumentar su peso político y el de las políticas públicas. Para ello la PCM debe “aumentar su capacidad de liderar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y monitoreo de desempeño de la estrategia de desarrollo nacional multianual que vincule las políticas con el presupuesto, planes sectoriales anuales, y reúna y difunda información de desempeño a todo nivel de gobierno evaluando su implementación versus los resultados”.

El estudio no desarrolla un diagnóstico explícito de los gobiernos regionales que fundamente la constitución de un CdG en cada uno de ellos.

#### **4.2. Temas de reflexión**

La OCDE recomienda que los gobiernos regionales cuenten con su propio CdG, para que este sirva como “punto focal” para participar con otros niveles de gobierno y liderar la implementación de políticas públicas, iniciativas fiscales y administrativas en su territorio.

Sin embargo, el *Estudio sobre Gobernanza* no desarrolla un diagnóstico explícito de los gobiernos regionales que fundamente cómo podrían constituirse CdG en cada uno de ellos.

El tema de reflexión propuesto es el siguiente:

- No existirían los presupuestos para configurar un CdG en cada uno de los gobiernos regionales por su diversidad, por su ámbito y, en general, porque no contarían la mayoría de ellos con la masa crítica requerida para lograrlo. Por ello, y dada la fuerte asimetría entre las posibilidades del Gobierno Nacional y de los gobiernos regionales para configurar un CdG, el énfasis dado por la OCDE para la construcción de un CdG se coloca en el Gobierno Nacional.

## 5. **Quinta recomendación: fortalecer las herramientas de supervisión, evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales**

Bajo este enunciado se anotan las siguientes recomendaciones específicas:

- a) Contemplar en el Plan de Supervisión y Evaluación de Competencias Sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales, con un enfoque en la gestión descentralizada de los servicios públicos, la realización de una sólida evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto de la descentralización y la transferencia de competencias a nivel regional y local que evidencie la mejora de resultados para la población y la reducción de la desigualdad y las diferencias entre regiones.
- b) Además de las herramientas existentes, tales como con las que cuenta la SD-PCM en la dimensión administrativa, el SIAF en la dimensión financiera y RESULTA para la dimensión financiera del desempeño de programas presupuestales, debería existir un esfuerzo conjunto a nivel nacional y regional para la publicación frecuente y en un “formato amigable” de la información sobre el desempeño de la descentralización y la efectiva prestación de servicios públicos.
- c) Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas a nivel regional y local para garantizar, por ejemplo, que las instituciones de control

externo locales tengan la capacidad suficiente para cumplir con sus obligaciones, que se asignen recursos humanos bajo el principio de la meritocracia, y que puedan desempeñar sus funciones sin injerencia política.

- d) Incrementar esfuerzos en este aspecto a través de la SD, así como entidades de fiscalización como la Contraloría General de la República (CGR). Se han institucionalizado algunos mecanismos de rendición de cuentas para autoridades regionales y locales, por lo tanto, se debe hacer un seguimiento a la descentralización mediante los distintos sistemas de control, supervisión y fiscalización (incluyendo organizaciones gubernamentales y grupos de la sociedad civil).
- e) Fortalecer la operatividad de los instrumentos de planificación regional existentes (tales como los Planes Concertados de Desarrollo Regional) a través de mecanismos que ayuden a una mejor articulación con las decisiones presupuestarias, así como con el planeamiento nacional y el proceso de desarrollo de políticas.

### **5.1. Falta de indicadores y protocolos en el Plan de seguimiento y evaluación de competencias sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales**

El *Estudio sobre Gobernanza* señalaba que la SD había iniciado una primera evaluación de los resultados del proceso de descentralización a través del “Plan de seguimiento y evaluación de competencias sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales, con un enfoque en la gestión descentralizada de los servicios públicos”.

Esta evaluación se centró en las materias de competencia y funciones sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales, para brindar mejores servicios a los ciudadanos, en ámbitos tales como la educación, la atención primaria de salud, los títulos de propiedad para los campesinos y comunidades nativas, el uso sostenible de recursos forestales, la promoción de la pesca artesanal local, entre otros temas.

Sin embargo, el estudio señalaba que la misma SD había informado sobre “la falta de indicadores y protocolos necesarios para establecer el nivel de

responsabilidad de cada administración para coordinar los servicios específicos que deben brindar”.

## 5.2. **Débiles mecanismos de publicidad, transparencia y rendición de cuentas para conocer y fortalecer el desempeño de los gobiernos regionales y locales**

El *Estudio sobre Gobernanza*, de manera general, evaluaba positivamente la posición del Gobierno Nacional en materia de gobierno abierto. Para la OCDE, el Perú había “demostrado una disposición permanente a lograr relaciones más sólidas entre el gobierno y los ciudadanos y a mejorar la creación de políticas y la prestación de servicios mediante una mayor apertura, transparencia y participación en los procesos de creación de políticas”.

La OCDE señala que la normativa nacional ha incorporado los principios del gobierno abierto como sus componentes esenciales al reconocer el derecho a la información como un derecho fundamental y plasmar, en el objetivo número 4 del Acuerdo Nacional, la necesidad de un Estado “eficiente, transparente y descentralizado”, considerando un gobierno más abierto, transparente e inclusivo.

El estudio considera relevante que nuestro país haya establecido un conjunto de disposiciones normativas que han buscado contribuir al fortalecimiento del marco legal para un gobierno abierto y participativo, y que, en el año 2009, el Perú firmara la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Administración Pública”.

Sin embargo, no obstante la presencia de un marco normativo integral, el estudio indica que al parecer “su impacto ha sido limitado” y que esta situación ha sido reconocida por el mismo Gobierno Nacional, al señalar este que “las disposiciones han sido inadecuadas para promover la participación ciudadana”.

El estudio señala que, a fines de 2013 y según el *Reporte de Cumplimiento del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú 2012-2013*, de los 47 compromisos (24 relacionados con el acceso a la información, 14 con la participación ciudadana, 18 con la rendición de cuentas, 4 con tecnología e innovación

para la transparencia y rendición de cuentas, y 9 con otros temas) se habían cumplido plenamente 7, 18 se encontraban en curso y 22 se encontraban en la fase de recolección de información. Luego se redujeron los compromisos a 12 y, al final del período de dos años, el índice de puesta en marcha general aún era limitado.

Para la OCDE, esto “se debió en parte a tener metas demasiado ambiciosas, demasiadas iniciativas por ejecutar en el tiempo asignado, a la falta de monitoreo estructurado e integrado, y a la falta de mecanismos de evaluación”. También señaló como causa que “aunque se trataba de un plan de acción participativo”, no se involucró en el proceso a actores clave como los gobiernos locales y regionales de manera tal que influyeran sobre su puesta en marcha, a pesar de que algunas de las actividades eran de su responsabilidad directa.

El Segundo Plan de Acción 2014-2016 contenía nuevos compromisos, que buscaban abordar algunas de las debilidades identificadas en la puesta en marcha del Primer Plan de Acción. Este Segundo Plan buscó mejorar la capacidad de los servidores públicos de compartir información a través de los sitios web institucionales, datos abiertos y medios sociales, no sólo a nivel nacional, sino también a nivel regional y local. Estos últimos fueron excluidos en el primer plan, lo que se consideró como una gran limitación para la acción del gobierno abierto.

La debilidad de los mecanismos de publicidad, transparencia y rendición de cuentas para conocer y fortalecer el desempeño de los gobiernos regionales y locales se desarrolla en este contexto nacional desfavorable para poner en marcha la normatividad y los planes de acción en materia de gobierno abierto.

### **5.3 Debilidad de la articulación del planeamiento estratégico regional**

El *Estudio sobre Gobernanza* señalaba que se habían creado 24 consejos de coordinación regional (CCR). Sin embargo, sólo ocho contaban con participación de la sociedad civil y la situación de los consejos de coordinación local (CCL) era peor: sólo 73 municipalidades provinciales habían creado su CCL. Sus reuniones no eran regulares.

En los CCR y CCL se acuerdan los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos, los cuales también son aprobados definitivamente en los concejos regionales y municipales.

El estudio de la OCDE consideraba relevante que la SD de la PCM tuviera en preparación un plan para darle seguimiento a los CCR y CCL, con el objetivo de observar su funcionamiento en relación con la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana.

Para la OCDE, se evidenciaba que el alineamiento entre el planeamiento local y el regional era aún débil, y que la asistencia técnica a los gobiernos regionales por el CEPLAN —para el desarrollo de capacidades en el alineamiento de planes y políticas— era insuficiente.

El estudio indicaba que los gobiernos regionales estaban muy enfocados en sus propias necesidades, que no prestaban suficiente atención a las necesidades, demandas e intereses locales y que era excepcional la cooperación dinámica e institucionalizada en el territorio entre autoridades regionales y locales.

#### **5.4 Temas de reflexión**

Los elementos que configuran el diagnóstico presentado por la OCDE están vinculados a problemas estructurales, tales como la falta de indicadores y protocolos en el “Plan de seguimiento y evaluación de competencias sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales”; los débiles mecanismos de publicidad, transparencia y rendición de cuentas para conocer y fortalecer el desempeño de los gobiernos regionales y locales; y la debilidad de la articulación del planeamiento estratégico regional.

Se constata que los mecanismos de participación, de rendición de cuentas, de seguimiento y de evaluación de los gobiernos descentralizados son muy débiles porque están asociados a problemas estructurales, presentes la mayoría de ellos en su diseño institucional original.

Al respecto, los consejos de coordinación son a la vez una instancia de coordinación con los otros niveles de gobierno descentralizado y una instancia de concertación con las organizaciones de la sociedad civil. Ambos

roles confluyen en una misma instancia e impiden su adecuado funcionamiento.

Asimismo, los compromisos de los presupuestos participativos no son vinculantes ni tampoco evitan el ejercicio discrecional del Ejecutivo regional y local sobre la ejecución de los proyectos de inversión.

Las audiencias públicas tampoco han cumplido su objetivo: en ellas se realiza, generalmente, una lista de lo realizado y sólo han sido reconocidas en el nivel regional, pero no en el nivel local de gobierno.

En materia de seguimiento y evaluación, no hay indicadores que den cuenta de las heterogéneas capacidades de los gobiernos descentralizados ni de su diversidad. La SD de la PCM sería muy débil para lograr cumplir con estas funciones de seguimiento y evaluación.

El tema de reflexión propuesto es el siguiente:

- El fortalecimiento de los mecanismos de participación, de rendición de cuentas, de seguimiento y de evaluación de los gobiernos descentralizados requiere una reforma estructural del diseño original de estos mecanismos que busque un real equilibrio entre las formas de democracia participativa y las de democracia representativa, e igualmente profundice en el rol rector del Gobierno Nacional.

## 6. **Sexta recomendación: fortalecer la democracia local, el desarrollo de capacidades y los recursos humanos a nivel subnacional**

Bajo este enunciado se anotan las siguientes recomendaciones específicas:

- a) Poner en marcha de manera efectiva la Ley del Servicio Civil y la reforma del mismo a nivel regional y local.
- b) Fortalecer el desarrollo de capacidades y la formación a nivel subnacional para poder contar con servidores civiles bien preparados, competentes y eficientes a nivel local.

c) Cerrar la brecha de desigualdad en el nivel de la formación y el conocimiento a nivel local para garantizar la presencia del Estado en las zonas menos privilegiadas del país, así como en el área de la capacitación.

d) Tal como se ha desarrollado en el *Estudio de Integridad del Perú*, y con el fin de enfrentar eficazmente la corrupción a nivel subnacional, el Perú podría considerar trabajar con un enfoque que garantice que las políticas nacionales de integridad sean ejecutadas en estos niveles. Esto requiere una mejora en el fortalecimiento institucional, tanto a nivel local como regional, particularmente en aquellas áreas relacionadas con el financiamiento político y la fiscalización, la ética pública y la gestión de conflictos de intereses, así como con el control interno y la gestión de riesgos.

### **6.1. Débil capacidad institucional de los recursos humanos en los gobiernos descentralizados**

El *Estudio sobre Gobernanza* señala que “los retos que enfrenta el Perú en cuanto a recursos humanos se incrementan a nivel regional y local”, y que con cada nuevo mandato político hay cambios muy significativos en las administraciones regionales y locales. El estudio es muy enfático cuando considera que “no existe ninguna administración pública organizada a nivel subnacional”.

El estudio señala que los gobiernos descentralizados tienen una mayor autonomía para contratar y despedir al personal de las administraciones regionales y locales, al no estar sujetos al Gobierno Nacional, y que pueden generarse —por la falta de controles— “prácticas corruptas para la creación de empleos”.

Hay un déficit de profesionales y de personal bien capacitado a nivel descentralizado para garantizar un mínimo de estabilidad administrativa que haga sostenible a la administración más allá de un mandato electoral único, hoy con la prohibición de la reelección inmediata.

El estudio indica que no se ha avanzado en la puesta en marcha del “Plan nacional de desarrollo de capacidades para la gestión pública y buen gobierno de los gobiernos regionales y locales”, aprobado el año 2010; y que hay otra propuesta denominada “Plan nacional para el fortaleci-

miento de capacidades institucionales para la gestión descentralizada, para el período 2015-2021”.

El estudio también señala la ausencia de políticas, procedimientos, protocolos y foros para fomentar la coordinación intergubernamental y para construir modelos de gestión descentralizados para los servicios públicos.

El estudio daba cuenta del trabajo de SERVIR para modernizar el servicio civil. Señalaba que había comenzado con una evaluación sobre el conocimiento del servicio civil en los tres niveles de gobierno, denominada “Diagnóstico de Conocimientos”, para identificar las necesidades en el área de formación y de fortalecimiento de capacidades, y se encontró una gran brecha entre Lima y el resto de las circunscripciones territoriales intermedias, especialmente el oriente peruano.

La OCDE recalca la falta de un fortalecimiento de capacidades durante el proceso de reclutamiento de los funcionarios públicos y de capacitación para los empleados públicos de los gobiernos descentralizados.

No obstante, este diagnóstico general negativo, también se señalaba que SERVIR estaba creando programas de capacitación específicos a través de la Escuela Nacional de Administración Pública y fortaleciendo las oficinas de recursos humanos; y que el MEF brindaba capacitación específica y fortalecía capacidades in situ de gobiernos locales en materia de planeamiento y de presupuesto.

## **6.2. Ausencia de un sistema de integridad pública a nivel regional**

*El Estudio sobre Integridad en el Perú: Reforzar la Integridad del Sector Público para un Crecimiento Incluyente*, señala que hay una brecha informativa con asimetrías de información entre los niveles de gobierno al diseñar, ejecutar y producir políticas públicas.

Había 25 comisiones regionales anticorrupción (CRA) en cada Gobierno regional. Sin embargo, no todos los gobiernos regionales mostraban el “mismo grado de compromiso”, y el Plan Regional Anticorrupción, que debía reflejar los problemas y desafíos específicos en el nivel regional, sólo se había desarrollado en seis gobiernos regionales (San Martín, Pasco,

Amazonas, Cusco, Piura y Huancavelica) y no se había verificado su aplicación efectiva.

El *Estudio sobre Integridad en el Perú* señalaba que en las CRA no participaban actores clave que podían fortalecer su trabajo a través de una sólida coordinación horizontal interinstitucional en el nivel regional, y que había una fuerte debilidad en la acción preventiva.

Para el *Estudio sobre Gobernanza*, los gobiernos regionales no tenían la capacidad de diseñar y ejecutar estrategias de integridad, que necesitarían el fortalecimiento de sus capacidades y una orientación del Gobierno Nacional, y las capacidades a nivel regional eran limitadas.

También se señalaba que las secretarías técnicas de las CRA eran inexistentes o relativamente débiles, que tenían una dependencia política y que estaban sujetas a cambios importantes cada cambio de mandato.

El *Estudio sobre Integridad en el Perú* indicaba la ausencia de un mecanismo institucionalizado y efectivo de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y regional, entre la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y los CRA. Citando a la CAN, “la coordinación entre la CAN y las CRA ha sido intermitente en el pasado, y normalmente se limita a llamadas telefónicas e intercambios de correo electrónico”.

El estudio daba cuenta de una plataforma en Internet para presentar información relacionada con el progreso en materia de lucha contra la corrupción a nivel regional y para intercambiar experiencias, pero que aún no estaba en funcionamiento. Sólo existía un intercambio muy limitado de información entre gobiernos regionales.

### 6.3. Temas de reflexión

El diagnóstico de la OCDE señala que hay una débil capacidad institucional de los recursos humanos en los gobiernos descentralizados. Al respecto, el estudio es muy enfático, pues considera que “no existe ninguna administración pública organizada a nivel subnacional”.

No obstante este diagnóstico, la OCDE plantea como recomendación para enfrentar la corrupción a nivel descentralizado, implementar los mecanis-

mos de integridad propuestos para el Gobierno Nacional a nivel descentralizado, trabajando para que “las políticas nacionales de integridad sean puestas en marcha” en los niveles descentralizados.

Esta puesta en marcha implicaría, necesariamente, mejorar el fortalecimiento institucional local y regional, en especial las áreas relacionadas con “el financiamiento político y la fiscalización, la ética pública y la gestión de conflictos de intereses, así como con el control interno y la gestión de riesgos”.

Esta recomendación, por lo tanto, estaría subordinada al fortalecimiento institucional previo de los gobiernos descentralizados.

El tema de reflexión propuesto es el siguiente:

- Las políticas públicas de integridad en los gobiernos descentralizados no podrían ejecutarse si no hubiera un fortalecimiento institucional previo, situación hoy inexistente en todas las administraciones regionales y locales, según la misma OCDE.



# Aspectos cruciales en las recomendaciones: pertinencia, viabilidad y avances

---

1. El régimen competencial: superposición de funciones en el ejercicio concreto de las relaciones intergubernamentales
2. La debilidad de la conducción del proceso de descentralización desde la PCM
3. El redimensionamiento del MEF en una nueva relación entre el planeamiento estratégico y el planeamiento presupuestal
4. Los límites de los contratos intergubernamentales en la actual estructura del sistema de transferencias financieras intergubernamentales
5. La reafirmación de las propuestas en materia de descentralización fiscal y la ausencia de incentivos políticos para su puesta en marcha.
6. El rol protagónico del Gobierno Nacional en la coordinación intergubernamental en un Estado definido como unitario y descentralizado
7. Las ARD y su acción como órganos desconcentrados del Gobierno Nacional
8. Los CdG en los gobiernos regionales y en la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)
9. Las formas de democracia representativa y los mecanismos participativos
10. El fortalecimiento institucional como condición necesaria para ejecutar políticas públicas de integridad en los gobiernos descentralizados.



---

## II. Aspectos cruciales en las recomendaciones: pertinencia, viabilidad y avances

Este capítulo segundo tiene como objetivo presentar y desarrollar diez temáticas seleccionadas como resultado del análisis de las recomendaciones del *Estudio sobre Gobernanza Pública* en materia de descentralización.

Las materias seleccionadas derivan directamente de los temas de reflexión planteados en el capítulo primero. Se analizará en cada una de ellas pertinencia, viabilidad y avance.

### 1. El régimen competencial: superposición de funciones en el ejercicio concreto de las relaciones intergubernamentales

La delimitación de competencias ha sido una problemática siempre presente en los distintos balances del actual proceso de descentralización.

Según el análisis comparativo de los balances sobre el proceso de descentralización, se señalaba que la mayoría de las competencias públicas eran compartidas, que la LOPE estableció como competencia nacional la rectoría en políticas nacionales y sectoriales, y que, con esta última determinación, convirtió en compartidas “las pocas competencias exclusivas de los gobiernos subnacionales”<sup>7</sup>.

---

7 Acuerdo Nacional. Análisis Comparativo de Balances sobre el Proceso de Descentralización. Lima: Acuerdo Nacional, 2016, p. 29.

El referido análisis señalaba que no era claro “cómo se enlazan los niveles de gobierno en el ciclo de gestión de los bienes y servicios públicos a los que se refieren las competencias”<sup>8</sup>.

Los actores públicos y de sociedad civil habían resaltado la imprecisa delimitación del régimen competencial de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local<sup>9</sup>.

La CGR, en su balance del proceso, daba cuenta de que la LOPE había entrado en vigencia tardíamente y que el régimen competencial debía ser aclarado. Los informes de la PCM también consideraban que el régimen competencial debía ser aclarado<sup>10</sup>.

Hubo la expectativa de que las leyes de organización y funciones (LOF) de los ministerios del Ejecutivo Nacional serían importantes para delimitar el régimen competencial. Este enfoque positivo relacionado con la aprobación de las LOF estaba presente en varios balances<sup>11</sup>.

La problemática de la delimitación de las competencias ha continuado hasta el presente y ha sido detallada en distintos y más recientes balances del proceso de descentralización.

Para la CGR, la distribución de funciones administrativas entre los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) prevista en la Ley de Bases

---

8 Ibídem.

9 Grupo Propuesta Ciudadana. Perú: Balance de la Reforma y la Política del Gobierno Actual en la Materia. Propuesta de Agenda para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2013; e Instituto Gobierno y Desarrollo Humano “Cátedra Arequipa”. Primera Sesión: Diez años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas. Lima: Instituto Gobierno y Desarrollo Humano, 2013.

10 Contraloría General de la República. Estudio del proceso de la Descentralización en el Perú, desde una Perspectiva del Control Gubernamental. Lima: Contraloría General de la República, 2014. Se hace referencia a los siguientes informes de la PCM: Informe Anual sobre la Marcha de la descentralización 2008 y propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Hacia la Primera Década (2009); Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (2012), Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002—2012 (2013); e Informe Anual del Proceso de descentralización al 2013 (2014).

11 Los informes del Programa ProDescentralización de USAID considerados son los siguientes: Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a julio de 2012 (2012); Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012 (2013); e Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización 2013: Los Retos de la Gestión descentralizada (2014).

de la Descentralización resultó confusa porque se dejó la especificación de las competencias compartidas a las respectivas leyes orgánicas; y porque estas normas (la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades) se emitieron sin considerar los “mapas de asignación de competencias” que elaboraron algunos sectores del Gobierno Nacional.

El balance de la CGR señala que la consecuencia de esta falta de consideración de los mapas de asignación de competencias determinó que no se contara con una delimitación clara y completa de funciones sectoriales por Gobierno, lo que “genera que se presenten casos de superposición y duplicidad de funciones entre niveles de gobierno”. Sin embargo, el balance de la CGR sólo señalaba un ejemplo para sustentar la superposición de funciones entre el Gobierno Nacional y el Gobierno regional: la gestión y administración del proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria<sup>12</sup>.

Eran fundamentales las LOF de los ministerios con competencias compartidas, así como la aprobación de matrices de competencias y funciones, para abordar la problemática de la delimitación de funciones.

Sin embargo, las matrices de delimitación de competencias y funciones, que eran necesarias para la elaboración de las LOF de los ministerios con competencias compartidas, no se tomaron en cuenta y se aprobaron muchas LOF sin este requisito.

El Minedu no cuenta aún con su respectiva LOF, sin embargo sí formuló y aprobó en su comisión intergubernamental<sup>13</sup> la matriz de gestión descentralizada de los tres procesos que priorizó: gestión de desarrollo docente, gestión de materiales y recursos educativos y gestión de infraestructura educativa<sup>14</sup>.

También la Comisión de Descentralización ha considerado la presencia de una “notable falta de claridad en la delimitación de competencias entre

12 Contraloría General de la República, op. cit. p. 179.

13 El Decreto Supremo N° 047-2009-PCM —hoy derogado— estableció que los sectores del Ejecutivo Nacional conformaban comisiones intergubernamentales sectoriales con representantes de los tres niveles de gobierno, para la construcción de modelos de gestión descentralizada de los servicios que prestaban a la ciudadanía, y definía el papel rector de cada uno de los sectores.

14 Consultar: Ministerio de Educación. Matriz de Gestión Descentralizada. Una Experiencia de Articulación Intergubernamental del Ministerio de Educación. Lima: Ministerio de Educación, 2016.

niveles de gobierno” y ha sustentado lo siguiente: la competencia nacional exclusiva de rectoría sobre las políticas nacionales y sectoriales ha convertido a todas las competencias en compartidas; no se han establecido con “nítida claridad” las “fases sucesivas de los procesos implicados” bajo responsabilidad de cada nivel de gobierno; las entidades del nivel nacional ejercen un rol directamente ejecutor de políticas, con la consecuencia de tener organismos nacionales y gobiernos descentralizados en el mismo territorio; y hay una “gran imprecisión” respecto del rol de los gobiernos locales en las materias de competencia compartida<sup>15</sup>.

Para la Comisión de Descentralización, la acción de las LOF y de las matrices de gestión descentralizada no logró el objetivo de resolver la problemática de la delimitación de competencias: “Ni las LOF de los ministerios, ni las matrices promovidas por las Secretarías de Gestión Pública y de Descentralización de la PCM han servido como instrumento para aclarar las imprecisiones en las competencias exclusivas que corresponden a cada nivel de gobierno en las materias de competencia compartida”<sup>16</sup>.

Más recientemente, la Comisión de Descentralización ha insistido en la problemática de la delimitación competencial al señalar que “la distribución de competencias es aún una tarea inacabada”; que “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 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”; y que los poderes Ejecutivo y Legislativo deben 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”<sup>17</sup>.

---

15 Comisión de Descentralización, Para Relanzar el Proceso de Descentralización. Contribuciones y Desafíos del Congreso. Informe Anual de Evaluación. 2015-2016. Lima: Congreso de la República, 2016.

16 Comisión de Descentralización, op. cit. p. 62.

17 Comisión de Descentralización, Evaluación del Proceso de Descentralización. Relaciones Intergubernamentales. Período de sesiones 2017-2018. Informe Anual. Lima: Congreso de la República, 2018, p. 89.

La PCM creó la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, mediante Resolución Suprema 026-2018-PCM<sup>18</sup>, conformada por los ministros de Educación; Vivienda, Construcción y Saneamiento; y Transportes y Comunicaciones; además de los Ministros de Salud y de Economía y Finanzas; así como por los Gobernadores regionales presidentes de las cinco mancomunidades o agrupaciones regionales del país: “Los Andes”, “Pacífico Centro Amazónica”, “Macro Región Nor Oriente”, “Gobiernos Regionales del Sur” y el “Consejo Interregional Amazónico”; y el presidente de la ANGR.

Las funciones de esta comisión eran las siguientes: elaborar un informe técnico que contenga la identificación de elementos o componentes de la coordinación intergubernamental que afectaran los principales procesos en la provisión adecuada de los servicios públicos centrales, en los sectores agua potable y saneamiento, educación, salud y transportes, según un enfoque por resultados y la diversidad territorial; proponer lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental para la provisión eficiente de bienes y servicios en los principales procesos de los servicios públicos, sobre la base de la información obtenida; elaborar un informe técnico que contenga otras recomendaciones que permitan desarrollar acciones coordinadas para el fortalecimiento de la descentralización, en la forma de un plan de acciones integradas 2018-2021; y presentar el respectivo informe final. El recuadro 1 señala los productos esperados.

A su vez, la metodología fue la siguiente:

- Definir los procesos clave para la provisión del servicio público asociado a cada sector, bajo los criterios de: procesos con funciones compartidas; significativos para la entrega del servicio; con indicios de problemas; prioritarios en la política sectorial; y transversales a varios sectores.
- Analizar los procesos elegidos en las cinco fases de la cadena de valor público: política; protocolos; planeamiento y financiamiento; ejecución; y monitoreo y evaluación. Asimismo, identificar las matrices normativas de responsabilidades por niveles de gobierno en cada proceso y fase.

---

18 Del 25 de enero del 2018.

- Identificar las matrices reales de responsabilidades por niveles de gobierno en cada proceso y fase; identificar los puntos críticos en las matrices reales identificadas; y desarrollar estrategias y acciones de mejora para la solución de los puntos críticos identificados.

Para el informe final de la Comisión: “Existen interferencia, omisiones y duplicidades entre los distintos niveles de gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos”; una “falta de definición clara de responsabilidades en el ejercicio de competencias compartidas, que dificulta la articulación intergubernamental e intersectorial”; y hay “ausencia de una metodología específica para delimitar responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la prestación de bienes y servicios públicos, con funciones compartidas”<sup>19</sup>.

Una de las diez medidas para fortalecer la descentralización es “mejorar la provisión de servicios públicos tras definir claramente las competencias y responsabilidades de los tres niveles de gobierno”. (Ver recuadro 1)

La Comisión señala que “ha realizado un análisis de ocho procesos seleccionados en los sectores Educación, Saneamiento y Transportes”, según el detalle que se muestra en el cuadro 1.

La metodología adoptada se refiere a procesos centrales para la provisión de servicios a los ciudadanos y fases de la cadena de valor público. Se establece con claridad y de forma participativa quién diseña, quién planifica y quién ejecuta a través de dispositivos específicos de cada sector.

Con ello se busca lograr mejoras en la calidad y oportunidad de estos bienes y servicios públicos, mediante una gestión coordinada y articulada de los tres niveles de gobierno en los territorios; por tanto, la propuesta consiste en que esta metodología escale a otros procesos y a otros sectores relevantes. Además, estos nuevos esquemas de responsabilidades deberán reflejarse claramente en los diseños de los programas presupuestales mediante los cuales se financian los servicios públicos priorizados”<sup>20</sup>.

19 Informe Final de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, p. 20.

20 Informe Final de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, p. 47.

## Recuadro 1

### Productos de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización

- **Producto 1:** informe técnico con las recomendaciones que permitan desarrollar acciones coordinadas para el fortalecimiento de la descentralización, en la forma de una propuesta de plan de acciones integradas 2018-2021, incluyendo diez medidas para fortalecer la descentralización, como resumen de las principales propuestas del trabajo realizado por la Comisión.
- **Producto 2:** propuesta de lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental para la provisión eficiente de bienes y servicios en los principales procesos de los servicios públicos, sobre la base de la información obtenida.
- **Producto 3:** informe técnico del Sector Educación, que contiene la identificación de elementos o componentes de la coordinación intergubernamental, que afectan los principales procesos en la provisión adecuada del servicio público de educación; así como una serie de propuestas para mejorar la prestación de este servicio.
- **Producto 4:** informe técnico del Sector Saneamiento, que contiene la identificación de elementos o componentes de la coordinación intergubernamental, que afectan los principales procesos en la provisión adecuada del servicio público de saneamiento rural; así como una serie de propuestas para mejorar la prestación de este servicio.
- **Producto 5:** informe técnico del Sector Transportes, que contiene la identificación de elementos o componentes de la coordinación intergubernamental, que afectan los principales procesos en la provisión adecuada del servicio público de Transporte; así como una serie de propuestas para mejorar la prestación de este servicio.
- **Producto 6:** informe metodológico sobre la delimitación de responsabilidades en los sectores de Agua y Saneamiento, Educación y Transportes. Además de los informes técnicos sectoriales, se ha desarrollado un informe integrado que contiene la metodología usada para el análisis y la definición de propuestas en los sectores analizados, con una serie de propuestas transversales a los tres sectores que parten de la identificación de puntos críticos comunes y orientaciones estratégicas de conjunto.
- **Producto 7:** estudio de identificación de mejoras en eficiencia respecto de la presencia de las entidades del Gobierno Nacional en el territorio, en el cual se han identificado algunas ineficiencias asociadas a la forma poco efectiva y desarticulada en la que las entidades del Gobierno Nacional organizan su presencia y accionar a lo largo del territorio. Los estudios presentan casos y evidencias encontradas, así como una serie de conclusiones y recomendaciones sobre medidas para revertir dichas ineficiencias.

**Cuadro 1**  
**PROCESOS ANALIZADOS POR SECTOR**

SECTOR	RESULTADO	PROCESOS
EDUCACIÓN	Niños y adolescentes reciben educación básica regular de calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de infraestructura escolar</li> <li>• Mantenimiento de infraestructura escolar</li> <li>• Distribución de materiales educativos</li> </ul>
TRANSPORTES	Territorio nacional con conectividad vial sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión en infraestructura de carreteras</li> <li>• Mantenimiento de caminos y carreteras</li> <li>• Atención de emergencias en transporte carretero</li> </ul>
AGUA Y SANEAMIENTO	Viviendas con servicios de saneamiento de calidad y sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de infraestructura de agua y saneamiento rural</li> <li>• Operación y mantenimiento (prestación) de agua y saneamiento rural</li> </ul>

**Fuente:** Informe Final de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización.

En el ámbito educativo, el informe final detecta una tensión entre el ejercicio de la rectoría y la puesta en marcha. El informe señala que:

“(…) en el Ministerio de Educación está ocurriendo un problema clásico de la gestión: asumir simultáneamente la dirección estratégica y la operación del servicio. En estos casos, la solución de los problemas que se identifiquen lleva a inmiscuirse cada vez en la operación, lo que genera un círculo vicioso donde se descuidan ambos niveles de la gestión. Por ello, la propuesta de delimitación debe pasar por asumir un rebalanceo de la actuación del Ministerio de Educación para que recupere un rol de rectoría y se devuelvan a las instancias regionales y locales la capacidad de prestación directa del servicio”<sup>21</sup>.

21 Op. cit. p. 175.

En el ámbito del saneamiento, el informe final resalta el análisis de procesos y que se requieren precisiones en una matriz de competencias por procesos y fases o subprocesos. El informe señala que:

“Las normas actuales que rigen el desarrollo de matrices y competencias, y que tienen perspectiva funcional y se basan únicamente las funciones asignadas con normas con rango de ley, no son adecuadas para analizar la problemática que con frecuencia se da a nivel de responsabilidades específicas que pueden estar normadas por reglamentos o directivas, o incluso no estar normadas”.

“El análisis de procesos resulta más apropiado para un enfoque de resultados y tiene la ventaja de facilitar la identificación de puntos críticos en cada una de las fases sucesivas requeridas para la prestación del servicio”.

“Aunque las competencias en el sector Saneamiento están definidas en las normas con rango de ley, aún se requiere efectuar precisiones que faciliten y garanticen su cumplimiento, lo que puede realizarse aprobando formalmente una matriz de competencias por procesos y fases o subprocesos. Esta matriz debe permitir formalizar decisiones que consoliden la descentralización, como: la ausencia de ejecución de proyectos de inversión en saneamiento rural por el nivel nacional, el traslado gradual de las responsabilidades sobre priorización a los gobiernos regionales, el retiro programado del Gobierno Central de las intervenciones en mantenimiento y rehabilitación, la transitoriedad de los centros de atención al ciudadano, entre otras”<sup>22</sup>.

En el ámbito del sector Transportes, para el informe final no hay un problema, por lo menos explícito, en materia de delimitación de competencias. El informe señala lo siguiente:

“El sector Transportes es el único en la administración pública nacional que cuenta con un cuadro de delimitación de funciones entre estos niveles aprobado desde el 2011; sin embargo, las diversas limitaciones y dificultades que se encuentran presentes en la administración pública han impedido que los servicios de transporte de carga y pasajeros sean considerados satisfactorios por los usuarios”.

22 Op. cit. p. 220.

“Las carreteras y caminos, como en muchos países, se encuentran distribuidos en tres clases: nacionales, regionales y vecinales, a cuyos niveles de gobierno relacionados corresponde su administración. Sin embargo, carreteras y caminos constituyen redes nacionales, regionales y locales conformadas por las tres clases de vías, interrelacionadas entre sí. Por lo tanto, lo que ocurre en un tramo afecta a varias redes, independientemente de su pertenencia a una de las tres clases señaladas (...)”<sup>23</sup>.

El informe final de la Comisión tuvo como objetivo proponer una distribución de funciones que no implicara la modificación de la normatividad legal en materia de descentralización, considerando que las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades no establecieron las funciones específicas de cada nivel de gobierno en los procesos sectoriales de prestación de servicios, y puso énfasis en aquellos servicios públicos que inciden directamente en los ciudadanos y ciudadanas.

El último Informe Anual del proceso de Descentralización 2018, presentado por el Presidente del Consejo de Ministros, tiene un diagnóstico general donde destaca el problema de la distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno. Esta caracterización general señala lo siguiente:

“(...) Se tiene un Estado descentralizado cuya distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno no está claramente definida, en el cual los sectores del Ejecutivo ejercen muy poca rectoría, en el que la asignación presupuestal no guarda relación con las competencias y funciones por ejecutarse ni se programa oportunamente, y en el cual no se han desarrollado las capacidades para ejercer una gobernanza multinivel que permita asegurar la provisión de servicios públicos a los ciudadanos en todo el territorio nacional”<sup>24</sup>.

La superposición de funciones en el ejercicio concreto de las relaciones intergubernamentales es un tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización. Sin embargo, se requiere dejar la generalización de una total yuxtaposición en todas las materias de competencia de los tres niveles de gobierno y pasar a analizar la situación específica de cada una de las materias de competencia, tanto desde la

23 Op. Cit. p. 243.

24 Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018. Secretaría de Descentralización, Viceministerio de Gobernanza Territorial, Presidencia del Consejo de Ministros, 2019, p. 2.

perspectiva de la regulación establecida en la legislación como desde los procesos concretos de los servicios que se prestan a los ciudadanos y ciudadanas.

Los resultados del *Informe Final de la Comisión de Fortalecimiento de la Descentralización* ratificarían este diagnóstico: hay materias de competencia donde se produce la yuxtaposición de varios niveles de gobierno en el plano normativo como en el de los procesos de los servicios públicos prestados; y otras materias de competencia donde esta yuxtaposición sólo se produce en el plano normativo o en los procesos concretos de los servicios públicos prestados.

Esto último evidencia que aún es pertinente la revisión de la normatividad que regula la distribución de funciones en las distintas materias de competencia y que el análisis no debe centrarse exclusivamente en los procesos de los servicios públicos específicos brindados a los ciudadanos.

La revisión de la normatividad que regula la distribución de funciones en las distintas materias de competencia debe corregir la yuxtaposición formal, así como buscar que los procesos de los servicios públicos realmente existentes se adecuen a una legislación que haya resuelto la problemática de la superposición formal de las funciones.

En ese camino podría mencionarse algunos ejemplos de ausencia de claridad en otros sectores y materias de responsabilidad compartida, tales como los proyectos de infraestructura hidráulica cuya ejecución puede recaer indistintamente en el programa sectorial de irrigaciones, los gobiernos regionales o los proyectos especiales del Minagri; la coordinación en el manejo y gestión de las cuencas hidrográficas; las competencias para la emisión de certificados para la exportación; o la ausencia de un sistema único catastral predial, pues cada unidad generadora utiliza códigos no reconocibles por Registros Públicos, lo que impide su integración.

La viabilidad de la revisión es más compleja al abordar la yuxtaposición formal de las funciones de las materias de competencias en los tres niveles de gobierno, considerando que deberán revisarse leyes orgánicas y leyes de organización y funciones.

La viabilidad de una propuesta que busca ordenar la participación de los tres niveles de gobierno basada en el análisis de los procesos concretos de los ser-

vicios prestados —esta fue la opción de la Comisión de Fortalecimiento de la Descentralización— es menos compleja, pero tendría la dificultad de ser una distribución carente de una normatividad legal que la sustente.

En esta problemática, el avance se ha realizado con el trabajo de la Comisión de Fortalecimiento de la Descentralización, pero aún es muy limitado: se ha restringido a algunos de los procesos concretos de ciertos servicios públicos sectoriales tales como educación, saneamiento y transportes.

Finalmente, no se puede dejar de lado una línea de trabajo que tiene que ver con el ordenamiento del nivel de gobierno local, es decir, una tipología de municipalidades que considere adecuadamente las competencias y funciones que debieran ejercer.<sup>25</sup>

## 2. La debilidad de la conducción del proceso de descentralización desde la PCM.

La conducción del proceso también ha sido una problemática siempre presente en los distintos balances del actual proceso de descentralización.

En el análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización, se señalaba que la SD era muy débil para ejercer una efectiva rectoría y que esta debilidad se evidenciaba en que sus propuestas de Plan Nacional de Descentralización, de actualización del Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) y del informe de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal (CMMDF) que presidió, no fueron procesadas por el Poder Ejecutivo<sup>26</sup>.

Todos los balances analizados señalaban que la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) debilitó la conducción del proceso y que la SD-PCM era muy débil para cumplir con su rol<sup>27</sup>.

25 Esta preocupación está recogida y expuesta en el Informe Anual de Evaluación de la Comisión de Descentralización, correspondiente al período anual de sesiones 2016-2017. También es recogida por el Informe Anual del Proceso de Descentralización de la PCM, 2018.

26 Acuerdo Nacional. Análisis Comparativo de Balances sobre el Proceso de Descentralización”. Lima: Acuerdo Nacional, 2016, p. 42.

27 *Ibidem*.

Todos los informes de la Comisión de Descentralización analizados resaltaban la pérdida de representación subnacional que sí había tenido el CND<sup>28</sup>.

Se consideraba que la pérdida del CND favorecía la negociación bilateral entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados<sup>29</sup>.

Los balances ponían énfasis en la debilidad del CND y los elaborados por la PCM<sup>30</sup> y la CGR<sup>31</sup> en las insuficientes atribuciones que tenía la SD para ejercer su mandato.

Para el balance de la CGR, la SD-PCM no contaba con autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones, y ello agravaba los problemas que ya había enfrentado el CND en cuanto a liderazgo y respaldo político. También tenía una limitada disposición de recursos financieros y de capacidad de control gubernamental para la toma de decisiones a nivel técnico, político y administrativo<sup>32</sup>.

Para el balance de la CGR, era inconsistente que, dentro de la PCM, la SD-PCM estuviera separada de la SGP, ya que esta última era la entidad rectora de la modernización de la gestión pública, una reforma que involucraba también al proceso de descentralización del Estado<sup>33</sup>.

---

28 Se hace referencia a los siguientes informes de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República: Evaluación del Proceso de Descentralización. Agenda para Relanzar el Proceso. Informe Anual. Período de Sesiones 2011-2012 (2012), Evaluación del Proceso de Descentralización a 10 años de su inicio. Informe Anual. Período Legislativo 2012-2013 (2013) y Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Anual 2013-2014 (2014).

29 ANGR. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (2012), Balance de la Reforma Descentralista y la Política del Gobierno Actual en la Materia. Propuesta de Agenda (2013), Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional; e Instituto Gobierno y Desarrollo Humano “Cátedra Arequipa”. Primera Sesión: Diez años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas. Lima: Instituto Gobierno y Desarrollo Humano, 2013.

30 Se hace referencia a los siguientes informes de la PCM: Informe Anual sobre la Marcha de la descentralización 2008 y propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Hacia la Primera Década (2009); Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (2012), Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012 (2013); e Informe Anual del Proceso de descentralización al 2013 (2014).

31 Contraloría General de la República. Estudio del proceso de la Descentralización en el Perú, desde una Perspectiva del Control Gubernamental. Lima: Contraloría General de la República, 2014.

32 Op. Cit. p. 210.

33 *Ibidem*.

Un balance más reciente insistía en el diagnóstico: “Las debilidades de la SD-PCM de la PCM se hicieron visibles con el tiempo y devinieron en una oficina débil, con limitaciones en materia de recursos humanos y financieros y sin las condiciones necesarias para cumplir con las funciones de órgano conductor del proceso de descentralización”<sup>34</sup>.

El Informe Anual de Evaluación 2015-2016 de la Comisión de Descentralización ya señalaba una de las conclusiones de uno de los estudios realizados por la OCDE, y que había sido recogida en el informe sobre el proceso de descentralización de la PCM de 2016:

“(…) [Hay] una debilidad institucional en la Presidencia del Consejo de Ministros para la dirección y conducción del proceso de descentralización que se efectiviza a través de la SD-PCM, en donde existe la necesidad de que los actores que coadyuvan el mismo, vale decir, el CEPLAN, la SGP-PCM y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), tengan un mayor nivel de articulación y coordinación, así como una agenda priorizada para fortalecer la descentralización en el marco del proceso de modernización del Estado”<sup>35</sup>.

El actual ROF de la PCM<sup>36</sup> se dicta en atención directa a las recomendaciones de la OCDE sobre la materia. Esta razón se señala de manera explícita en la parte considerativa del Decreto Supremo que aprueba el referido ROF:

“Que la OCDE, a través del *Estudio de Gobernanza Pública* elaborado en el marco del Programa País, hace recomendaciones respecto del diseño institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros, con la finalidad de apoyar al Presidente del Consejo de Ministros en el cumplimiento de sus funciones sustantivas y así mejorar su capacidad para coordinar las políticas nacionales y establecer una mayor articulación y presencia en el territorio;”

“Que, asimismo el mencionado estudio señala que la diversidad de funciones asignadas a la Presidencia del Consejo de Ministros representa

34 Programa Prodescentralización de USAID. Informe Anual sobre el estado del Proceso de Descentralización a enero de 2016. Lima: Programa Prodescentralización de USAID, 2016, p. 81.

35 Comisión de Descentralización, Para Relanzar el Proceso de Descentralización. Contribuciones y Desafíos del Congreso. Informe Anual de Evaluación. 2015-2016. Lima: Congreso de la República, 2016, pp. 100-101.

36 Aprobado mediante el Decreto Supremo 022-2017-PCM.

una limitación para atender temas vinculados a las funciones sustantivas de la entidad, tales como la coordinación de políticas nacionales, la dirección y seguimiento del proceso de descentralización, la conducción de la modernización del Estado, entre otras;”

“Que, en este sentido, resulta necesario aprobar un nuevo Reglamento de Organización y Funciones para modificar las funciones y estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros; incorporando en el diseño institucional las recomendaciones del *Estudio de Gobernanza Pública*, con la finalidad de fortalecer la función pública y gobernanza territorial en el marco de las competencias que le otorgan la Constitución Política del Perú, la LOPE y las demás normas sustantivas que regulan su funcionamiento”.

El actual ROF de la PCM crea el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, a cargo de un viceministro de Gobernanza Territorial, quien es la autoridad inmediata al Presidente del Consejo de Ministros en materias de desarrollo territorial, descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial, según puede verse en detalle en el recuadro 2.

El viceministerio también articula las intervenciones del Poder Ejecutivo en el territorio entre las entidades públicas del Gobierno Nacional y con los gobiernos regionales y locales, y el ROF le atribuye un conjunto de funciones<sup>37</sup>. (Ver recuadro 2)

No obstante que la SD-PCM depende del Viceministerio de Gobernanza Territorial, su titular tiene rango de Secretario General. Esta secretaría es “un órgano de línea, con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable del desarrollo territorial y la descentralización del Estado y de velar por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, en procura del desarrollo armónico y sostenible del Estado”.

También “orienta la coordinación intergubernamental de los tres niveles de gobierno en cada territorio”. Su enfoque “es multisectorial y en coordinación con los sectores competentes busca promover el desarrollo a partir de las actividades diversas y de mayor potencial, priorizadas y consensua-

---

37 Conforme el artículo 11 del ROF-PCM.

## Recuadro 2

### Funciones del Viceministerio de Gobernanza Territorial

El viceministro de Gobernanza Territorial, por encargo del Presidente del Consejo de Ministros, ejerce las siguientes funciones:

- a) Formular, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas en materias de su competencia, de conformidad con la respectiva política nacional.
- b) Proponer o aprobar resoluciones viceministeriales, normas, planes, estrategias, entre otros, en materias a su cargo, así como supervisar su cumplimiento.
- c) Coordinar, orientar y supervisar las actividades que cumplen los órganos a su cargo, así como los organismos públicos y demás instancias adscritas o dependientes vinculadas con las materias a su cargo.
- d) Supervisar los avances de las comisiones de las cuales forma parte la Presidencia del Consejo de Ministros, dentro de su competencia.
- e) Ejercer la rectoría del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres con el apoyo de la secretaría técnica del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- f) Representar al Presidente del Consejo de Ministros por delegación o mandato legal expreso, en las materias relacionadas con el ámbito de su competencia.
- g) Otras funciones que le delegue el Presidente del Consejo de Ministros o que le corresponda por normativa expresa.

das con los actores públicos y privados en los departamentos, provincias o cuencas, aprovechando las sinergias entre distintas actividades y actores, maximizando el valor de los territorios y acelerando la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos”.

El ROF de la PCM atribuye a esta SD-PCM un conjunto de funciones, según se muestra en el recuadro 3, y una estructura orgánica<sup>38</sup>.

El Viceministerio de Gobernanza Territorial se creó en sustitución del Ministerio de Desarrollo Regional sugerido por la OCDE y con el actual ROF se ha reenfocado el rol de la SD-PCM en el desarrollo territorial a

38 La SD-PCM cuenta con la siguiente estructura: una Subsecretaría de Desarrollo Territorial; una Subsecretaría de Articulación Regional y Local; y una Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización.

### Recuadro 3

#### Funciones del Viceministerio de la Secretaría de Descentralización

Son funciones de la Secretaría de Descentralización:

- a) Conducir, coordinar y supervisar el desarrollo territorial, la descentralización y la integración regional y local.
- b) Proponer normas y aprobar directivas y resoluciones, lineamientos e instrumentos técnicos en materias de su competencia, así como supervisar su cumplimiento.
- c) Promover la formulación, la preparación y el seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en la facilitación del desarrollo económico, establecimiento de prioridades de gobierno y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.
- d) Articular el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, en los diferentes niveles de gobierno.
- e) Identificar y generar mecanismos para desarrollar soluciones a problemas de gestión territorial que requieren la participación de entidades del Gobierno Nacional.
- f) Identificar las políticas y los proyectos prioritarios en el territorio que requieran la participación de las entidades del Poder Ejecutivo con otros niveles de gobierno, y promover la articulación de sus intervenciones con los demás actores de la sociedad para su puesta en marcha, cuando corresponda.
- g) Desarrollar mecanismos de articulación de las intervenciones del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales.
- h) Participar, junto con el MEF, en la distribución de recursos a los gobiernos regionales y locales, en el marco de las normas vigentes.
- i) Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias, funciones, facultades y recursos a los gobiernos regionales y locales, con arreglo a Ley.
- j) Brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales para el mejor desempeño de sus funciones.
- k) Elaborar el informe anual para el Congreso de la República sobre el proceso de descentralización.
- l) Realizar estudios y análisis de la información para la toma de decisiones en materias de su competencia.
- m) Promover la asociatividad territorial en coordinación con las entidades competentes del Poder Ejecutivo.
- n) Gestionar los sistemas de información y registros a su cargo.
- o) Emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia.
- p) Las demás funciones que le asigne el Viceministro de Gobernanza Territorial y aquellas que le sean dadas por normativa expresa.

través de las agencias de desarrollo territorial para la articulación intergubernamental y la asistencia en gestión de los gobiernos descentralizados.

Hay consenso en que el Viceministerio de Gobernanza Territorial debería cubrir las tareas sugeridas para el Ministerio de Desarrollo Regional. Este Viceministerio tiene un claro rol territorial y para ejercerlo debería construirse un modelo de gestión territorial, considerando que la descentralización depende de este viceministerio. Al respecto, se requiere de un modelo de gestión descentralizada con una lógica territorial, que involucre el ordenamiento territorial, el desarrollo político y la prestación de los servicios en el territorio.

De otro lado, con el nuevo ROF de la PCM, la SGP-PCM ejerce su rol rector en los tres niveles de gobierno y depende de la Secretaría General de la PCM.

La SGP —según el citado ROF— es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de proponer, articular, poner en marcha y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que alcanza a todas las entidades de la administración pública, *incluidos los gobiernos regionales y locales*. En esta línea de acción, hay un interés por generar procedimientos estandarizados en los niveles de gobierno descentralizado.

La SGP-PCM tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, gobierno abierto, calidad y atención al ciudadano y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia. Asimismo, ejerce la rectoría del Sistema de Modernización de la Gestión Pública y apoya a la alta dirección de la PCM en la coordinación y dirección del proceso de modernización de la gestión de la administración pública y del Estado.

La reforma de la PCM también se inscribe en el fortalecimiento del CdG Nacional. Para lograr este objetivo, se transfirieron más de doce entidades de la PCM, entre organismos públicos, comisiones permanentes y otras instancias<sup>39</sup>.

---

39 Estas transferencias se realizaron mediante el Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, que aprobó la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la PCM a diversos ministerios, publicado el 16 de agosto de 2016; y del Decreto Supremo

Para la PCM, en el marco de la ejecución de las recomendaciones del *Estudio de Gobernanza Pública* (PGR) de la OCDE, con su nuevo ROF, se crea el Viceministerio de Gobernanza Territorial; se asignan las funciones administrativas de la Secretaría General a la Secretaría Administrativa, lo que constituye a la Secretaría General en un viceministerio de la función pública; se crea la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial, para el seguimiento de las prioridades de gobierno; y se crea la Secretaría de Comunicación Social, responsable de la política general de comunicación del gobierno<sup>40</sup>.

La debilidad de la conducción del proceso de descentralización es un tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

Con la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial se atendió la búsqueda de fortalecer la dirección del proceso de la descentralización. Este Viceministerio debería cubrir las tareas sugeridas para el Ministerio de Desarrollo Regional propuesto por la OCDE. La modificación del ROF de la PCM hizo viable la creación de este viceministerio.

La creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, si bien sería un avance, no sería suficiente para fortalecer la dirección del proceso de descentralización, considerando que la SD-PCM aún es débil institucionalmente, que no se ha establecido un modelo de gestión descentralizada y territorial, y que el referido viceministerio debe responder a la significativa demanda de diálogo y solución de los conflictos sociales en los distintos territorios del país.

---

N° 017-2017-PCM, que aprobó la fusión, cambio de adscripción o dependencia de comisiones, consejos y proyectos, y otras medidas complementarias, publicado el 13 de febrero de 2017.

40 Exposición de la Secretaria de Gestión Pública de la PCM, Mayen Ugarte, en el Ciclo “Perú Rumbo a la OCDE” en la Conferencia “Implementación de las Recomendaciones de la OCDE sobre Gobernanza Pública”, del 31 de enero de 2019.

### 3. El redimensionamiento del MEF en una nueva relación entre el planeamiento estratégico y el planeamiento presupuestal

La relación entre el planeamiento estratégico nacional y el planeamiento presupuestal se inscribe en la problemática de la rectoría del Gobierno Nacional y de los sistemas administrativos nacionales.

En el análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización, se señalaba la fuerte debilidad del sistema nacional de planeamiento estratégico<sup>41</sup>.

Los balances señalaban la debilidad del CEPLAN y del sistema nacional de planeamiento estratégico, y se enfatizaba la tardía creación del CEPLAN durante la última transición democrática.

La debilidad del CEPLAN era puesta de relieve por todos los balances del proceso de descentralización.

En el análisis comparativo de balances sobre la relación entre gestión descentralizada y rectoría nacional, también se señalaba el fuerte control del MEF sobre los sistemas administrativos nacionales, al ser ente rector en seis de estos sistemas administrativos y tener un poder significativo sobre el ciclo del gasto; el poco avance de los ministerios en el desarrollo de la gestión descentralizada, pues había una débil capacidad de rectoría y una tendencia a competir con los gobiernos subnacionales en la ejecución de obras y en la prestación de servicios públicos; y la constatación de un sector público centrado en cumplir procedimientos internos más que en proveer servicios de calidad a las personas<sup>42</sup>.

En relación con los sistemas administrativos nacionales, se plantea que estos limitan la gestión descentralizada: los balances de la Comisión de

---

41 Acuerdo Nacional. Análisis Comparativo de Balances sobre el Proceso de Descentralización". Lima: Acuerdo Nacional, 2016, p. 31.

42 Acuerdo Nacional, op. cit. p. 31.

Descentralización<sup>43</sup> enfatizan su complejidad, otros balances su naturaleza controlista y el balance de la CGR<sup>44</sup> su rigidez y descoordinación.

Los balances también resaltaban la ausencia de reformas en todos aquellos ministerios de competencias compartidas que ya habían transferido funciones.

En el marco de la reflexión sobre la forma de Estado y de gobierno, uno de los balances más recientes señalaba el rol del MEF en la forma de gobierno peruana:

“También es importante señalar los efectos que tuvo en la estructura estatal la concreción de un conjunto de medidas de estabilización y ajuste basado en la liberalización, privatización y desregulación en los inicios de la década del noventa del siglo XX. En este contexto, se introdujeron cambios institucionales tales como la eliminación del Instituto Nacional de Planificación (INP), la reorganización de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) con el fortalecimiento de sus capacidades de recaudación para incrementar los ingresos tributarios, así como la renovación y el fortalecimiento del Banco Central de Reserva (BCR) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entre otras medidas”.

“En el contexto de esta reforma económica e institucional de los años noventa del siglo XX, en donde se transita de una economía con un alto intervencionismo estatal hacia una economía de mercado, se configura el rol preeminente que asume el MEF en la acción del Poder Ejecutivo”.

“La debilidad constitutiva de la Presidencia del Consejo de Ministros y la fortaleza del MEF en la organización estatal peruana son aspectos del contexto institucional que inciden en la política de descentralización y que, por tanto, deben ser evaluados y tomados en cuenta al momento

---

43 Se hace referencia a los siguientes Informes de la Comisión de Descentralización: Evaluación del Proceso de Descentralización. Agenda para Relanzar el Proceso. Informe Anual. Período de Sesiones 2011-2012 (2012), Evaluación del Proceso de Descentralización a 10 años de su inicio. Informe Anual. Período Legislativo 2012-2013 (2013) y Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Anual 2013-2014 (2014).

44 Contraloría General de la República. Estudio del proceso de la Descentralización en el Perú, desde una Perspectiva del Control Gubernamental. Lima: Contraloría General de la República, 2014.

de redefinir la naturaleza y la ubicación estructural del órgano u organismo responsable y conductor del proceso”<sup>45</sup>.

En esta misma línea de reflexión, ya uno de los recientes informes de la Comisión de Descentralización señalaba que había “que resaltar el gran poder de orientación e incluso de veto que tiene el MEF sobre las políticas públicas del nivel nacional. Frente a ello, la PCM ha sido muy débil para cumplir una de sus principales funciones sustantivas, cual es la coordinación y articulación intersectoriales, y así equilibrar el poder del MEF al más alto nivel del gobierno nacional”<sup>46</sup>.

De otro lado, el balance de la CGR enfatizaba la muy significativa debilidad del CEPLAN y del sistema nacional de planeamiento estratégico. Para este balance: “(...) [N]o existe un sistema eficiente de planeamiento que se articule con el sistema de presupuesto público. La acción del CEPLAN dentro del proceso de planificación estratégica es limitada, poco efectiva y existe una gran falta de liderazgo. El CEPLAN no tiene capacidad para establecer efectivamente las políticas u objetivos prioritarios del Gobierno”<sup>47</sup>.

Como resultado de este diagnóstico, el balance de la CGR planteaba como recomendación “la creación de un sistema único de planeamiento, seguimiento y evaluación, que abarque a los tres niveles de gobierno y a los tres poderes del Estado, bajo la rectoría del CEPLAN. Este último debe estar articulado con el sistema de presupuesto y el de inversiones y debiera seguir el mismo mecanismo de PPR”<sup>48</sup>.

A su vez, el Gobierno Nacional considera un avance muy importante en la ejecución de las recomendaciones de la OCDE sobre planeamiento y presupuesto, los cambios relacionados con los programas presupuestales de carácter multisectorial previstos en el Decreto Legislativo 1440.

45 Programa ProDescentralización de USAID. Informe Anual sobre el estado del Proceso de Descentralización a enero de 2016. Lima: Programa ProDescentralización de USAID, 2016, p. 20.

46 Comisión de Descentralización, Para Relanzar el Proceso de Descentralización. Contribuciones y Desafíos del Congreso. Informe Anual de Evaluación. 2015-2016. Lima: Congreso de la República, 2016, p. 99.

47 Contraloría General de la República, op, cit. p. 217.

48 Op. Cit. p. 357.

Este Decreto Legislativo vincula la creación de los programas presupuestales de carácter multisectorial con los resultados priorizados en las políticas estratégicas de largo plazo, así como la generación de las condiciones y espacios de coordinación multisectorial con diversas instituciones para lograr el objetivo indicado.

Para el Gobierno Nacional, la expedición del Decreto Legislativo 1440 trata de ser un esfuerzo del mismo MEF por integrar la política de Estado, la política general de gobierno y las políticas nacionales como la visión a largo plazo del planeamiento estratégico, con los instrumentos de planeamiento presupuestal, tales como los programas presupuestales multisectoriales. Sin embargo, el mismo Gobierno Nacional considera como desafíos a la ejecución de los programas presupuestales multisectoriales, el diseño metodológico de estos, así como la rendición de cuentas de estos programas presupuestales multisectoriales<sup>49</sup>.

La articulación del planeamiento estratégico con el proceso de elaboración del presupuesto público requiere reconsiderar la organización institucional actual del MEF y de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP). El mismo Gobierno Nacional plantea la evaluación de la actual organización del MEF para lograr este objetivo de articular el planeamiento estratégico con el proceso de elaboración del presupuesto público.

Uno de los principales cambios, presente en el Decreto Legislativo 1440, que regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público, es la nueva tipología de los programas presupuestales.

El artículo 16 del Decreto Legislativo 1440 desarrolla esta nueva tipología de programas presupuestales:

“Artículo 16. Programas presupuestales

16.1 El Programa Presupuestal es una unidad de programación de las acciones de los Pliegos, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr resultados u objetivos estratégicos

---

49 Gestión de Finanzas Públicas y Presupuesto por Resultados. Concept Note sobre asistencia técnica requerida para implementar las recomendaciones planteadas por la OECD Public Governance Review, noviembre 2018, p. 5.

cos institucionales y permite operacionalizar la estrategia de PpR en el Presupuesto del Sector Público. El producto es el conjunto de bienes y servicios necesarios para el logro de los resultados u objetivos estratégicos institucionales y se definen en el proceso de diseño de los Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR) o del Programa Presupuestal Institucional (PPI), según corresponda.

- 16.2 Los Programas Presupuestales pueden ser PPoR y PPI. Los PPoR tienen como propósito el logro de resultados sobre la población y su entorno, y tienen carácter multisectorial e intergubernamental, en tanto los PPI tienen como propósito el logro de resultados sectoriales y objetivos estratégicos institucionales.
- 16.3 El diseño de los PPoR y PPI orientados a resultados es un proceso técnico basado en la causalidad y evidencia, para la vinculación de Productos con los resultados.
- 16.4 Las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público establecen resultados priorizados, conforme a lo propuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 16.5 Sobre la base de los resultados priorizados, la Dirección General de Presupuesto Público en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros y las Entidades con competencias funcionales sobre los productos que contribuyen a estos resultados, diseñan con carácter prioritario los PPoR que correspondan. La aprobación de estos PPoR se realiza mediante Resolución Suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, y los Ministros de los sectores correspondientes.
- 16.6 La Dirección General de Presupuesto Público establece los criterios y procedimientos generales para el diseño e implementación de los Programas Presupuestales”.

Para el Gobierno Nacional, la aprobación de estos PPoR mediante una Resolución Suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, el ministro de Economía y Finanzas, y los ministros de los sectores correspondientes, busca generar condiciones y espacios de coordinación

multisectorial con diversas entidades para avanzar en la vinculación entre el planeamiento y el presupuesto, para diseñar los PPO<sup>R</sup><sup>50</sup>.

Sin embargo, el Gobierno Nacional también señala los retos de esta innovación tales como el diseño metodológico y la naturaleza multisectorial de los PPO<sup>R</sup>.

Ya se ha mencionado que uno de los grandes temas en esta materia es lograr la alineación entre la estrategia de planeamiento estratégico nacional y la programación del presupuesto nacional. Actualmente, no hay un vínculo efectivo entre el proceso de planeamiento de CEPLAN y el análisis de sostenibilidad fiscal y la programación presupuestal realizada por el MEF<sup>51</sup>.

Esta alineación entre el CEPLAN y el MEF, y entre planeamiento estratégico nacional y la programación del presupuesto nacional, debe implicar un cambio en la organización institucional del MEF.

Otra medida relevante, presente en el Decreto Legislativo N° 1440, que regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público, es la articulación de los instrumentos de este sistema administrativo nacional con el SINAPLAN.

Esta articulación con el SINAPLAN la encontramos en los siguientes casos:

En la definición de la programación multianual:

“Programación multianual: consiste en que el Presupuesto del Sector Público tiene una perspectiva multianual orientada al logro de resultados a favor de la población, en concordancia con las reglas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual y los instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)”<sup>52</sup>.

En la regulación del presupuesto:

“El Presupuesto del Sector Público tiene vigencia anual y es aprobado por el Congreso de la República a propuesta del Poder Ejecutivo. Su

50 Op. Cit. p. 10.

51 Op. Cit. pp. 16-17.

52 Inciso 12, del Numeral 2.1, del artículo 2, sobre principios, Decreto Legislativo 1440.

ejecución comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Tiene como finalidad el logro de resultados a favor de la población y del entorno, así como mejorar la equidad en observancia a la sostenibilidad y responsabilidad fiscal conforme a la normatividad vigente, y se articula con los instrumentos del SINAPLAN”<sup>53</sup>.

“El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, estima la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) en función de los siguientes factores: (i) ingresos de todas las fuentes de financiamiento que se prevea recaudar o percibir durante el ejercicio, con independencia del año del que provengan, incluyendo la proyección de los saldos de balance correspondientes; (ii) reglas fiscales aprobadas; (iii) prioridades de política a nivel de resultados, productos u objetivos estratégicos institucionales, articulados con el SINAPLAN; (iv) criterios específicos de programación”<sup>54</sup>.

“(…) Los Pliegos distribuyen la APM del año 1 considerando cada uno de los Clasificadores de Ingresos y Gastos, de conformidad con (i) las prioridades de resultados de política nacional; y (ii) las prioridades institucionales de acuerdo con las competencias y funciones de la Entidad, en ambos casos, se articula con el SINAPLAN”<sup>55</sup>.

También se ha articulado el proceso de diseño de las políticas nacionales con el planeamiento estratégico de las entidades públicas, mediante la regulación establecida por el reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM<sup>56</sup>.

Una nueva relación entre el planeamiento estratégico nacional y el planeamiento presupuestal es un tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

Sin embargo, el redimensionamiento del MEF es un tema de una viabilidad más compleja que implica modificar el paradigma institucional en materia económica desarrollado en el marco de las reformas de los años noventa del siglo XX. Esta temática aún no ha sido abordada.

53 Numeral 13.3 del artículo 13 del Decreto Legislativo 1440.

54 Numeral 24.2 del artículo 24 del Decreto Legislativo 1440.

55 Numeral 27.2 del artículo 27 del Decreto Legislativo 1440.

56 Publicado el 20 de marzo de 2018.

Hay algún avance expresado en los cambios relacionados con los programas presupuestales de carácter multisectorial previstos en el Decreto Legislativo N° 1440, que regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público, pero que aún son insuficientes para permitir la preeminencia del planeamiento estratégico nacional con relación al planeamiento presupuestal

#### **4. Los límites de los contratos intergubernamentales en la actual estructura del sistema de transferencias financieras intergubernamentales**

Los contratos intergubernamentales propuestos se inspiran en los contratos plan del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de la República de Colombia.

Estos contratos plan —hoy también llamados “contratos plan para la paz” en Colombia— fueron importados de Francia por Colombia por influencia de la OCDE y se incorporaron en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ley 1454 de 2011.

Para el DNP de Colombia, los contratos plan se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” como un instrumento fundamental en el proceso de articulación de recursos y acciones entre los distintos niveles de gobierno; y la LOOT los definió como el mejor mecanismo para lograr la asociatividad en el territorio.

Este mecanismo de política pública fue creado en Francia hace más de treinta años, en 1984, con los llamados contratos plan Estado-regiones; y también se ha implementado en Inglaterra y España.

Para el DNP de Colombia, estos contratos plan se convirtieron en un instrumento esencial “para articular el desarrollo de largo plazo entre la Nación y el territorio, fomentar la concurrencia y alineación de inversiones prioritarias, fortalecer la descentralización, redistribuir la riqueza y enfrentar la inequidad y la pobreza extrema”; y “tienen como objeto lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planificación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo, y permitir a las entidades o los organismos del nivel nacional suscribirlos con las entidades o los organismos del nivel territorial y los esquemas asociativos territoriales”.

El DNP señala que un contrato plan “es un instrumento de planificación para el desarrollo territorial que se materializa mediante un acuerdo de voluntades entre los diferentes niveles de gobierno”, que “se estructura alrededor de una visión compartida de desarrollo regional, a partir de la cual se define un eje estratégico central”, que “este eje funciona como articulador de las apuestas territoriales, nacionales y sectoriales identificadas como prioritarias en los planes de desarrollo respectivos”, y que “buscan la coordinación interinstitucional e intergubernamental con los diferentes entes territoriales en pro del desarrollo regional”.

Para el DNP, los —hoy llamados— contratos plan para la paz identifican temas estratégicos para el desarrollo integral y mancomunado de la población y el territorio con enfoque de largo plazo, y se centran en los siguientes objetivos: la coordinación y coherencia entre las prioridades estratégicas del Gobierno Nacional con las políticas regionales y locales formuladas en torno a una visión de desarrollo; y la ejecución concertada de programas y proyectos de inversión, la prestación de servicios públicos y el ejercicio de competencias y funciones que de manera conjunta realicen los territorios.

El DNP enfatiza que los contratos plan no son una “nueva fuente de financiación para proyectos de inversión” y que, durante el proceso de identificación de las prioridades estratégicas de desarrollo regional, cada nivel de gobierno que participa debe establecer —de manera articulada— sus posibles fuentes de financiación.

El artículo 199° del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” creó el Fondo Regional para los Contratos Plan como un instrumento de gestión para facilitar la ejecución de los proyectos incluidos en esta estrategia de inversión territorial.

La DNP señala que la ley del citado plan precisó que el Fondo Regional para los Contratos Plan era de naturaleza especial: una cuenta sin personería jurídica, adscrita al DNP y que desde el año 2016 es administrado por el FONADE, entidad financiera nacional, con participación estatal.

El referido fondo está constituido con los recursos provenientes de las diferentes fuentes de financiación que en él concurren y sus recursos se destinan al cumplimiento de los acuerdos, objetivos, metas y resultados convenidos en cada contrato plan.

El documento CONPES 3822, del Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia, sobre “Contratos Plan: Lineamientos de Política y Plan de Expansión 2014-2018”, estableció disposiciones relacionados con la focalización de los ejes programáticos, para corregir la experiencia de una gran dispersión de proyectos, reducir la cantidad de iniciativas y concentrarse en aquellos de alto impacto social para reducir la pobreza.

Según el citado documento, los departamentos colombianos que suscriban un contrato plan deberán armonizar sus inversiones a las categorías programáticas elegibles de los presupuestos de inversión de la Nación y del Sistema General de Regalías (SGR) para, posteriormente, de común acuerdo con la Nación, identificar los proyectos elegibles en función de estas categorías.

En relación con la focalización geográfica, la DNP señala que la aplicación de los contratos plan en entornos geográficos distintos al departamento requiere de otro tratamiento; y que el Gobierno Nacional, a través de la DNP, podrá desarrollar contratos plan con grupos de entidades territoriales que trasciendan el departamento, sólo cuando se demuestren las condiciones de operatividad y sostenibilidad del esquema.

Hay un enfoque de intervención más departamental que permitirá contar con un único mecanismo de gestión de los recursos que, según la DNP, hará más operativo y más ágil el esquema, para evitar la fragmentación de los procesos y las acciones, y facilitar su ejecución.

Para la DNP, los contratos plan no pueden sustituir, ni entrar en competencia con los demás instrumentos de priorización y gestión de la inversión, sino que deben ser estrictamente complementarios. Su focalización temática y sectorial debe centrarse en las inversiones de infraestructura social e infraestructura económica, además del fortalecimiento institucional de las entidades territoriales. Deben dirigirse hacia sectores donde actualmente se concentran las inversiones de regalías y donde sea necesario mejorar su calidad.

La LOOT, Ley 1454 de 2011, regula los contratos plan en su capítulo II, sobre esquemas asociativos territoriales. El contrato plan es, según la LOOT, el instrumento fundamental para lograr la asociación entre entidades territoriales. (Ver recuadro 4)

## Recuadro 4

### Colombia: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

**“Artículo 12. Asociaciones de departamentos.** Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o *contrato plan* suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto”.

**“Artículo 13. Asociaciones de distritos especiales.** Dos o más Distritos Especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio o *contrato plan* configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo”.

**“Artículo 14. Asociaciones de municipios.** Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o *contrato plan* suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto”.

**“Artículo 15. Asociaciones de las Áreas Metropolitanas.** Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o *contrato plan* suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas”.

“El convenio o *contrato plan* se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto”.

“Para los efectos de esta ley se consideran a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley”.

El contrato plan es el mecanismo para lograr las asociaciones de departamentos, de distritos especiales, de asociaciones de municipios y de áreas metropolitanas, según la LOOT, y corresponde a los artículos 12, 13, 14 y 15 de la referida Ley, cuyo texto se puede ver en el recuadro 4.

Los contratos intergubernamentales, tal como están regulados en la legislación colombiana, no están presentes en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización peruano.

El contrato plan desarrollado en Colombia está vinculado directamente con las formas asociativas de departamentos, distritos especiales, municipios y áreas metropolitanas.

En el ordenamiento jurídico peruano, las formas asociativas de las entidades territoriales descentralizadas se regulan hoy, fundamentalmente, a través de las mancomunidades regionales y municipales.

La incorporación de los contratos plan implicaría la revisión de las formas asociativas que nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido y desarrollado recientemente, cuestión que plantea una viabilidad muy compleja a la inserción de los referidos contratos plan.

Un elemento adicional, que hace más compleja aún la incorporación de estos contratos plan, es que estos tienen un enfoque de intervención más departamental en el ordenamiento jurídico colombiano, según el DNP de Colombia.

De otro lado, para el Consejo Fiscal peruano: “El estudio de la OCDE presenta como ejemplo aplicar la experiencia de los contratos plan de Colombia en la distribución del canon, sin embargo, no presenta ni evalúa la viabilidad de alguna medida específica”<sup>57</sup>.

En esta temática no hay un avance, considerando lo complejo de su viabilidad, así como la ausencia de una reflexión explícita sobre los contratos plan en los balances sobre el proceso de descentralización peruano.

---

57 Carta del Presidente del Consejo Fiscal del Perú al Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del 8 de mayo de 2019.

## 5. La reafirmación de las propuestas en materia de descentralización fiscal y la ausencia de incentivos políticos para su puesta en marcha.

En el análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización, se plantearon en materia de descentralización fiscal varias problemáticas.

En relación con la estructura de ingresos subnacionales, en materia de capacidad de recaudación, se constató el mínimo ingreso de los gobiernos regionales, quienes casi no cuentan con potestad tributaria y sólo cuentan con tasas. Por otro lado, están los gobiernos locales, quienes sí tienen seis impuestos, pero su potestad tributaria también es reducida, considerando que las bases tributarias y las tasas son fijadas por la legislación nacional; y tienen una baja recaudación, con la excepción de algunas municipalidades en el ámbito de Lima Metropolitana y de algunas capitales de departamento que fortalecieron sus administraciones tributarias<sup>58</sup>.

Con relación al sistema de transferencias y a la autonomía fiscal de los gobiernos descentralizados, se señalaba que los gobiernos regionales tenían una estructura de ingresos basada en la transferencia de recursos ordinarios y que tenían una reducida autonomía fiscal y asignativa<sup>59</sup>.

De otro lado, los gobiernos locales tienen una estructura que combina canon, ingresos propios y Foncomun. Se hacía el siguiente recuento: como parte de una estrategia contracíclica, por la crisis financiera internacional de los años 2008 y 2009, el MEF fomentó el gasto y la inversión pública subnacional a través de instrumentos como Foniprel el año 2008, fideicomiso regional y autorización de transferencias de partidas sectoriales el año 2009, y el Plan de Incentivos y el Programa de Modernización Municipal el año 2010. Aquellos años, hubo un crecimiento de los recursos ordinarios en la estructura de los ingresos municipales, bajo la forma de incentivos o de transferencias condicionadas<sup>60</sup>.

También se señaló la disociación entre los recursos ordinarios transferidos hacia los gobiernos regionales por el Gobierno Nacional y aquellos

---

58 Acuerdo Nacional. Análisis Comparativo de Balances sobre el Proceso de Descentralización”. Lima: Acuerdo Nacional, 2016, p. 34.

59 *Ibidem*.

60 *Ibidem*.

recursos transferidos y asociados directamente a las funciones sectoriales transferidas, los cuales son menores<sup>61</sup>.

La PCM<sup>62</sup> y la CGR<sup>63</sup> señalaron la brecha entre los recursos transferidos por el Gobierno Nacional sin asociarlos a las competencias sectoriales transferidas.

En relación con la capacidad de recaudación, se ponía el énfasis en que el Gobierno Nacional recaudaba más del 90% de los tributos<sup>64</sup>; la PCM<sup>65</sup> consideraba que los gobiernos regionales tenían limitaciones institucionales para recibir competencias tributarias; y la CGR<sup>66</sup> señalaba la deficiente recaudación local.

En materia del sistema de transferencias y de autonomía fiscal, la Comisión de Descentralización<sup>67</sup> y otros balances coincidían en considerar que la dependencia de las transferencias nacionales limitaba la autonomía fiscal subnacional.

En el análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización, se planteó en materia de la descentralización de recursos por efecto del canon, que hubo un incremento exponencial de los recursos públicos descentralizados entre los años 2005 y 2012. Las transferencias hacia los gobiernos descentralizados fueron altísimas por efecto de canon, sobre canon, regalías y Focam, no hubo una política expresa de descentralización fiscal y se generaron muy fuertes desigualdades en los territorios<sup>68</sup>.

---

61 Ibídem.

62 Se hace referencia a los siguientes informes de la PCM: Informe Anual sobre la Marcha de la descentralización 2008 y propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Hacia la Primera Década (2009); Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (2012), Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012 (2013); e Informe Anual del Proceso de descentralización al 2013 (2014).

63 Contraloría General de la República. Estudio del proceso de la Descentralización en el Perú, desde una Perspectiva del Control Gubernamental. Lima: Contraloría General de la República, 2014.

64 Grupo Propuesta Ciudadana, Op. Cit.

65 PCM, Op. Cit.

66 Contraloría General de la República. Op. Cit.

67 Se hace referencia a los siguientes Informes de la Comisión de Descentralización: Evaluación del Proceso de Descentralización. Agenda para Relanzar el Proceso. Informe Anual. Período de Sesiones 2011-2012 (2012), Evaluación del Proceso de Descentralización a 10 años de su inicio. Informe Anual. Período Legislativo 2012-2013 (2013) y Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Anual 2013-2014 (2014).

68 Acuerdo Nacional. Análisis Comparativo de Balances sobre el Proceso de Descentralización". Lima: Acuerdo Nacional, 2016, p. 35.

Los balances analizados enfatizaron diversos temas: se afirmaba que el canon explicaba el aumento de recursos, al igual que la PCM<sup>69</sup>; la Comisión de Descentralización<sup>70</sup> y la CGR<sup>71</sup> afirmaban que el canon deformaba los ingresos subnacionales; y se señaló que había grandes inequidades en los ámbitos territoriales.

En el análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización, se planteó en materia de política general de descentralización fiscal que los resultados y recomendaciones de las dos Comisiones de Descentralización Fiscal no fueron atendidos. Ambas comisiones elaboraron, respectivamente, los siguientes informes: *Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal* e *Informe Técnico Final que evalúa la Implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas*<sup>72</sup>.

La Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados también propuso una reforma progresiva de la descentralización fiscal. En relación con la asignación de recursos, se presentaron seis criterios: poner en marcha una asignación de recursos guiada por necesidades de gasto, avanzar en el diseño y la ejecución de reglas objetivas de asignación de recursos, mejorar la calidad y el uso de los planes de desarrollo concertado, fortalecer las comisiones interministeriales y los mecanismos disponibles de coordinación intergubernamental, actualizar la cuantificación y el análisis de los recursos e incorporar criterios tipológicos para asignar transferencias a los gobiernos locales.

En materia de tributación municipal, esta Plataforma Interinstitucional planteó incrementar la eficiencia y la eficacia de la administración tributaria municipal, así como ampliar la base y aumentar la equidad de la política tributaria municipal.

En materia de transferencias fiscales intergubernamentales, esta Plataforma Interinstitucional propuso mejorar las disparidades generadas por el

---

69 PCM, Op. Cit.

70 Comisión de Descentralización. Op. Cit.

71 Comisión de Descentralización. Op. Cit.

72 Acuerdo Nacional. Análisis Comparativo de Balances sobre el Proceso de Descentralización". Lima: Acuerdo Nacional, 2016, p. 36.

canon y mejorar el sistema de transferencias fiscales intergubernamentales; y tener un gasto orientado a resultados<sup>73</sup>.

La *Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal* planteó las siguientes recomendaciones<sup>74</sup>:

En el área temática de gastos, las propuestas consensuadas fueron la clarificación de las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno, la formalización de un marco multianual del presupuesto público y la modernización del sistema integrado de administración financiera pública y su articulación con el conjunto de sistemas transversales existentes.

La propuesta con consenso parcial fue la asignación de recursos a los ejecutores, tal como lo establece el principio de subsidiariedad; y la propuesta institucional fue el reforzamiento del sistema de evaluación de desempeño y de los mecanismos de rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno.

Los temas en agenda pendiente, en el área temática de gastos, fueron el fortalecimiento del enfoque del presupuesto por resultados en la formulación del presupuesto de los gobiernos subnacionales; la actualización de la cuantificación de los recursos transferidos a los gobiernos regionales, a raíz de las transferencias de funciones y competencias del Gobierno Nacional a estos; la evaluación de la posible problemática del ritmo de crecimiento del gasto de capital respecto al crecimiento del gasto corriente; y la corrección de la asignación inercial de gasto corriente con una metodología de asignación de recursos basada en las necesidades de gasto.

En el área temática de ingresos, las propuestas consensuadas fueron el establecimiento de mecanismo de fortalecimiento, mejoras en la capacidad recaudatoria y autonomía fiscal; así como la reevaluación de los criterios de los siguientes tributos municipales: impuesto predial, impuesto a la alcabala, impuesto vehicular y arbitrios municipales; y la generación de un espacio fiscal para los gobiernos regionales.

73 ANGR, AMPE y REMURPE. Avanzar en la Descentralización Fiscal. Propuesta de la Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados. Lima: ANGR, AMPE y REMURPE, 2014, pp. 27-32.

74 Presidencia del Consejo de Ministros. Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal. Lima: PCM, 2011, pp. 34-35.

Las propuestas con consenso parcial fueron la modificación de la Ley de Cobranza Coactiva, que eliminó la figura de la revisión judicial para el pago de impuestos, y la creación del impuesto a las sobreganancias mineras.

La propuesta institucional fue la creación del impuesto a la plusvalía urbana; y los temas en agenda pendiente fueron propiciar el debate relativo a las características del espacio fiscal regional, y la creación de impuestos ambientales.

En el área temática de transferencias, las propuestas consensuadas de orientación general fueron: la readecuación de las transferencias actuales en un sistema integrado y equitativo, y lograr que sean definidas por reglas estables, predecibles y objetivas; el establecimiento para cada transferencia de un objetivo específico, claro y particular; y el enfrentamiento de la inequidad generada por el canon.

Las propuestas consensuadas específicas fueron: el establecimiento de reglas objetivas de asignación de recursos presupuestales para programas sociales de los gobiernos locales; la modificación de la metodología de asignación de los recursos del Foncomun; y la incorporación de criterios tipológicos para asignar transferencias a los gobiernos locales.

Las propuestas con consenso parcial fueron: las transferencias del gasto corriente a los gobiernos regionales deben realizarse de acuerdo con las necesidades de gasto, incorporando de manera progresiva reglas objetivas de asignación de recursos; y el establecimiento de un fondo de nivelación (gobiernos locales y regionales) y un fondo de incentivos (gobiernos locales y regionales).

Los temas en agenda pendiente fueron la evaluación del establecimiento de fondos de estabilización de ingresos; y la exploración de la participación de las zonas que no son productoras en las rentas generadas por las industrias extractivas.

En el área temática de endeudamiento, las propuestas consensuadas fueron la simplificación de las reglas fiscales de endeudamiento para gobiernos subnacionales; el mejoramiento del sistema de registro de deuda; y el fortalecimiento de la gestión financiera de los gobiernos subnacionales.

La propuesta con consenso parcial fue la flexibilización de las reglas de las cajas municipales para que estas puedan ser capitalizadas con recursos de las municipalidades; y la propuesta institucional fue la simplificación de plazos y procedimientos para el endeudamiento interno.

Los temas en agenda pendiente fueron la profundización de la evaluación de riesgos financieros, el establecimiento de estrategias para afrontar la deuda flotante de gobiernos subnacionales, y el análisis de nuevos mecanismos de financiamiento de mediano y largo plazo para inversiones estratégicas de los gobiernos subnacionales.

*El Informe Técnico Final que evalúa la Implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas* desarrolló un conjunto de propuestas para dar viabilidad a las recomendaciones de la *Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal*.

No obstante, el amplio consenso en el diagnóstico de la problemática fiscal, así como en varias de las medidas por realizar en materia de descentralización fiscal, nunca se ejecutaron los acuerdos de ninguna de las dos comisiones de descentralización fiscal que plantearon sus propuestas en sus respectivos informes.

La descentralización fiscal es un tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización; y, no obstante el amplio consenso en la temática, no se avizoran incentivos políticos concretos y necesarios para lograr su puesta en marcha, requisito indispensable para lograr su viabilidad.

En esta temática no hay un avance. El mismo *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*, presentado por la PCM, ha señalado que hoy “la descentralización fiscal se encuentra basada en transferencias presupuestales” y que “la agenda (...) debe incluir medidas para incorporar otras fuentes de ingreso a los gobiernos regionales y locales y avanzar en la descentralización fiscal”<sup>75</sup>.

75 Secretaría de Descentralización, Viceministerio de Gobernanza Territorial, Presidencia del Consejo de Ministros, *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*. Lima: PCM, 2019, p. 89.

## 6. El rol protagónico del Gobierno Nacional en la coordinación intergubernamental en un Estado definido como unitario y descentralizado.

En el análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización, se señalaba la creación del CCI en la LOPE, pero que nunca funcionó y daba cuenta de la existencia de varias comisiones intergubernamentales sectoriales, así como de instancias colegiadas nacionales donde podían participar la ANGR, la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y Remurpe<sup>76</sup>.

Todos los balances del proceso señalaban que el CCI nunca funcionó y se destacó la creación de las comisiones intergubernamentales sectoriales, de las cuales sólo algunas fueron muy activas.

El diagnóstico de la articulación intergubernamental continúa considerando que los espacios de articulación intergubernamental aún son débiles.

El más reciente Informe de la Comisión de Descentralización señala que los mecanismos destinados para la articulación intergubernamental han sido permanentemente revisados y hasta olvidados; y 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<sup>77</sup>.

Para este Informe, han transcurrido casi diez años desde la creación del CCI y hasta hoy no funciona. También constata que no hay interés para reactivarlo por parte de los gobiernos regionales y locales, quienes, además, han establecido otros mecanismos de asociatividad privada como la ANGR, AMPE y Remurpe.

Desde el actual Gobierno Nacional, se ha dado impulso a los denominados GORE Ejecutivo y MUNI Ejecutivo. Sin embargo, para el referido

---

76 Acuerdo Nacional. Análisis Comparativo de Balances sobre el Proceso de Descentralización<sup>76</sup>. Lima: Acuerdo Nacional, 2016, p. 43.

77 Comisión de Descentralización. Evaluación del Proceso de Descentralización. Relaciones Intergubernamentales. Período de Sesiones 2017-2018. Informe Anual. Lima: Congreso de la República, 2018, pp. 89-90.

informe: “(...) Por su naturaleza y metodología de trabajo, los GORE y MUNI Ejecutivo 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”<sup>78</sup>.

El informe también evalúa una experiencia importante de articulación intergubernamental, como lo fueron las comisiones intergubernamentales, creadas por el Decreto Supremo 047-2009-PCM, norma hoy derogada.

La evaluación de las comisiones intergubernamentales que hace el informe fue la siguiente: “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 (...)”<sup>79</sup>.

Se requiere que el Gobierno Nacional impulse más la relación entre él y los gobiernos regionales y locales, de manera directa con los primeros y más estratégicamente con los segundos; y fomentar la cooperación y la colaboración en espacios de coordinación, en un modelo multisectorial. Los GORE y los MUNI Ejecutivos son útiles pero insuficientes, hay una relación bilateral en ellos, pero no hay una relación conjunta.

El rol protagónico del Gobierno Nacional en la coordinación intergubernamental en un Estado definido como unitario y descentralizado es un

78 Comisión de Descentralización. Op. Cit. p. 91.

79 Op. Cit. p. 83.

tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

La viabilidad de esta propuesta radica en el liderazgo del Gobierno Nacional para impulsar la coordinación intergubernamental como uno de sus roles esenciales en un nuevo paradigma estatal definido por su naturaleza unitaria y descentralizada.

Los GORE Ejecutivo y los MUNI Ejecutivo constituyen un avance en esta temática, aunque aún sea insuficiente.

Si bien se valora la acción de los GORE Ejecutivo y de los MUNI Ejecutivo, el mismo *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*, presentado por la PCM, ha señalado los límites de su acción.

Para el citado informe: “En el último año estos espacios han empezado a discutir una agenda más sólida y profunda que ha demandado un análisis de cuellos de botella para la provisión de bienes y servicios públicos y de promoción del desarrollo en los territorios. Este cambio de una agenda presupuestal administrativa hacia una agenda territorial tiene que continuar, así como una réplica de los procesos de articulación y coordinación entre los gobiernos regionales y sus gobiernos provinciales y locales”<sup>80</sup>.

## 7. Las ARD y su acción como órganos desconcentrados del Gobierno Nacional.

El nuevo ROF de la PCM regula en su **título III, sobre mecanismos de coordinación**, a las ARD y las define en su artículo 71:

“Las agencias regionales de desarrollo se constituyen como mecanismos de coordinación y articulación intersectoriales e intergubernamentales en un territorio delimitado por elementos administrativos, económicos y/o funcionales. Son promovidas y dirigidas por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, para conducir la articulación de las entidades del gobierno nacional en el

80 Secretaría de Descentralización, Viceministerio de Gobernanza Territorial, Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018. Lima: PCM, 2019, p. 88.

territorio, facilitar la coordinación intergubernamental en torno a las prioridades del gobierno nacional y promover con los gobiernos regionales y locales las acciones públicas requeridas para potenciar la economía y el capital social de los territorios”.

La creación de las ARD responde a una de las recomendaciones formuladas por la OCDE a través del *Territorial Review - Peru 2016*.

Las ARD “nacen como una estrategia para promover el desarrollo de los diferentes territorios del país, tomando como base sus potencialidades y particularidades, a través del consenso entre los diferentes actores involucrados”, incluyendo gobiernos regionales y locales, empresas y sociedad civil, entre otros<sup>81</sup>.

Para la PCM, el objetivo es instalar ARD en todo el país como mecanismos de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental: “Por un lado, se busca mejorar la entrega de bienes y servicios públicos en cada una de las regiones, mediante el uso de la planificación de inversiones y acciones gubernamentales, en coherencia con los objetivos y compromisos nacionales establecidos. Por otro, se pretende desarrollar las potencialidades productivas de las regiones mediante el apoyo a los clústeres o cadenas productivas existentes<sup>82</sup>”.

La configuración de las ARD no está aún definida y la misma PCM plantea una tipología para las ARD. Esta clasificación y definición propuestas son las siguientes:

“Agencia desconcentrada: su objetivo es proveer en las regiones las condiciones básicas (servicios de salud, educación e infraestructura) que garanticen el desarrollo económico y social de la población. Entre las funciones que desarrollarán las ARD se encuentra la provisión de servicios de asistencia técnica en identificación y diseño de proyectos de desarrollo, apoyo técnico en la formulación de una estrategia de desarrollo regional y la facilitación del acceso a oportunidades de financiamiento para la ejecución de proyectos y el desarrollo y promoción de actividades productivas”.

81 Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual de Descentralización. Lima: PCM, junio 2018, p. 93.

82 Presidencia del Consejo de Ministros. Op. Cit. p. 94.

“Agencia promotora: su objetivo es el fortalecimiento de la articulación y la coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos regionales para optimizar los resultados de las diferentes intervenciones (programas, proyectos, etc.). Las ARD desarrollarán actividades orientadas a asegurar la participación de todos los actores de la región en la toma de decisiones para contribuir al desarrollo económico sostenible mediante la mejora de las capacidades de planificación, priorización y ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales y locales, y la identificación y promoción de cadenas productivas”.

“Agencia potenciadora: tiene el objetivo de promover la construcción de una visión estratégica regional. De manera participativa y sobre la base de los avances en desarrollo empresarial y de la región, la ARD apoyará en la construcción y ejecución de una visión estratégica orientada a la búsqueda de competitividad y la inserción del tejido empresarial regional en cadenas de valor internacionales. Entre las principales funciones de la ARD se encuentra asesorar en el proceso de construcción de agendas regionales con una visión estratégica y bajo conceptos clave como la innovación, el desarrollo de programas de fortalecimiento empresarial y de proveedores de servicio, el apoyo en el acceso a fondos para promover el desarrollo productivo y la innovación en cadenas de valor priorizadas; asimismo, coordinar la intervención de los sectores en el territorio<sup>83</sup>”.

La PCM identifica los actuales departamentos con las regiones y plantea que las ARD se instalarán en estas circunscripciones departamentales consideradas regiones, no obstante ello no corresponda con la definición de región establecida en la vigente Constitución Política.

Al respecto, las ARD que la PCM planteaba poner en marcha se instalarán en los actuales departamentos identificados como regiones. Esta sería una limitación a la llamada “articulación endógena”, es decir aquella que integra productivamente núcleos urbanos y provincias ubicados en distintos departamentos, materia poco estudiada y que estaría en la base de cualquier proceso de reestructuración de la división política del Estado<sup>84</sup>.

83 Presidencia del Consejo de Ministros. Op. Cit. p. 95.

84 Barrantes, Roxana, Ricardo Cuenca y Jorge Morel. *Las Posibilidades del Desarrollo Inclusivo: Dos Historias Regionales*. Lima: IEP, 2012, p. 75.

De otro lado, no habría claridad sobre la naturaleza de la ARD propuesta, si esta coordinará más la acción del Gobierno Nacional en el territorio o si promoverá el desarrollo económico en el territorio, o si realizará ambas acciones, es decir, si tendrá una naturaleza mixta (ser el vehículo del Gobierno Nacional en el territorio y, a la vez, promover el desarrollo económico de ese mismo territorio).

Ya la exposición del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República ratificó esta opción departamental, cuando se planteó la instalación de diez ARD: cuatro en el año 2019 (en La Libertad, Piura, Ayacucho y San Martín), cuatro el año 2020 y dos el año 2021<sup>85</sup>. El último *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*, presentado por la PCM, señala como las regiones identificadas para la fase piloto a Apurímac, Ayacucho, Cusco, La Libertad y San Martín, y que se buscará agregar a Cajamarca y Piura<sup>86</sup>.

El *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*, presentado por la PCM, define a las ARD como mecanismos de coordinación y articulación en desarrollo económico e innovación, y no tanto como un órgano descentrado del Gobierno Nacional. Al respecto, el citado informe señala lo siguiente:

“Las agencias regionales de desarrollo (ARD) son mecanismos de coordinación y articulación que brindan servicios especializados en desarrollo económico e innovación. Estas ARD son promovidas por la SD [Secretaría de Descentralización] para dinamizar la economía regional y su competitividad mediante la agilización de la ejecución de las estrategias públicas regionales en función de la demanda del tejido productivo, y bajo enfoques de concertación y articulación multinivel pública, privada y académica”<sup>87</sup>.

El cambio de un enfoque sectorial por un enfoque territorial en la gestión descentralizada, en la que se inscribiría la acción de las ARD, es un tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

85 Exposición “Reconstruyamos la Confianza” del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República, el 4 de abril del 2019, p. 32.

86 Secretaría de Descentralización, Viceministerio de Gobernanza Territorial, Presidencia del Consejo de Ministros, *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*. Lima: PCM, 2019, p. 75.

87 *Ibidem*.

Sin embargo, la viabilidad de la acción de las ARD y su éxito dependerá de lograr definir con claridad su naturaleza y de adecuar su regulación con ella, así como delimitar su ámbito de acción territorial.

El citado *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018* plantea, explícitamente, que las ARD son mecanismos de coordinación y articulación en desarrollo económico e innovación, y toma una posición al respecto.

Si bien la creación de las ARD es un avance, las ARD deberán diferenciar su rol ya no como un órgano desconcentrado del Gobierno Nacional, sino como una instancia que busca el desarrollo económico y la innovación, que incorpora al sector privado y al académico, así como resolver la limitación que implicaría restringir su acción sólo al ámbito departamental.

## 8. Los CdG en los gobiernos regionales y en la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

Para la OCDE, el CdG es el conjunto de arreglos institucionales que apoyan al Jefe de Estado y de Gobierno, así como al Consejo de Ministros, para que ejerzan su liderazgo en la toma de decisiones estratégicas del Estado.

El CdG tiene un rol principal en el liderazgo y en la coordinación de la conducción, la ejecución y el monitoreo del desempeño de las políticas estratégicas nacionales y en la formulación presupuestal del Poder Ejecutivo.

Para la OCDE, las funciones realizadas por el CdG deberían ser las siguientes: facilitar el proceso de toma de decisiones por el Gobierno Nacional, especialmente —para el caso peruano—, del Jefe de Estado y de Gobierno; fiscalizar la calidad del ciclo de las políticas públicas, desde su formulación hasta su implementación y evaluación; así como definir y comunicar claramente los roles de las instituciones que conforman el CdG hacia la administración pública y la sociedad civil.

Para la OCDE, las tareas prioritarias del CdG son: apoyar la toma de decisiones lideradas por el Jefe de Estado y de Gobierno, coordinar las políticas en todo el Gobierno Nacional, realizar el planeamiento estratégico,

gestionar las comunicaciones del Gobierno Nacional y su estrategia de comunicación, gestionar las relaciones con el Poder Legislativo y preparar el programa multianual del Gobierno Nacional, el plan estratégico y el Plan de Desarrollo Nacional.

Conforman este CdG todas las instituciones del Gobierno Nacional que apoyan directamente al Jefe de Estado y de Gobierno (PCM), que gestionan el presupuesto (MEF), que son responsables de las políticas horizontales clave (determinados ministerios) y que manejan emergencias y crisis.

También la OCDE señala que un CdG efectivo debe lograr tener una visión estratégica, una rendición de cuentas, un planeamiento estratégico, una coherencia de las políticas y un compromiso colectivo; así como poder comunicar la visión estratégica y su ejecución.

El proceso de concreción del CdG Perú ha tenido algunos avances.

En relación con la gestión estratégica de las políticas públicas, se han iniciado acciones para integrar los resultados de la visión de largo plazo en el planeamiento estratégico, al vincular los instrumentos de planeamiento con los de presupuesto en la última norma que regula el sistema administrativo nacional de presupuesto público, Decreto legislativo N° 1440<sup>88</sup>.

En relación con la gestión y el seguimiento de prioridades gubernamentales, mediante el Decreto Supremo 22-2017-PCM, se ha creado la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial, para tener un seguimiento mensual de los objetivos que haya definido el gobierno. La creación de esta oficina responde a una de las recomendaciones de la OCDE: tener una unidad de cumplimiento con la finalidad de realizar reformas y monitorear la ejecución de las mismas<sup>89</sup>.

En relación con las formas y los niveles de coordinación gubernamental para desarrollar estas políticas, es importante destacar el rol de la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV), encargada de opinar de manera

---

88 Centro de Gobierno Perú. Brief sobre el Centro de Gobierno peruano, funciones y responsabilidades asumidas y avances realizados en el marco de las recomendaciones planteadas por la OCDE Public Governance Review. Setiembre, 2018, p. 11

89 Centro de Gobierno Perú, Op. Cit. p. 12.

sustentada de los proyectos normativos puestos a su consideración. También se considera la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial y los GORE y MUNI Ejecutivos<sup>90</sup>.

Las funciones del CdG son las siguientes: gestión estratégica, monitoreo y mejora del desempeño, coordinación de políticas públicas, gestión política de las políticas públicas y comunicación de los resultados y rendición de cuentas<sup>91</sup>.

Los CdG también pueden establecerse en los gobiernos subnacionales. Para Vlado Castañeda:

“La gestión de las prioridades gubernamentales también es preocupación no sólo de los gobiernos nacionales, sino también de los gobiernos subnacionales (en nuestro caso, gobiernos regionales o locales). Las autoridades locales y regionales cuentan con un plan de gobierno (que se les solicita en su inscripción ante los procesos electorales), así como una priorización de objetivos, una serie de demandas de carácter multidimensional y funciones transversales. Todas estas características de manera similar son compartidas con los gobiernos nacionales; en ese sentido, la implementación de este modelo a la escala adecuada es pertinente, y hasta cierto nivel necesaria, considerando que en la mayoría de los casos estos gobiernos tienen una mayor cercanía a las necesidades de los ciudadanos, por tanto, la atención de estas necesidades recae de manera directa en la gestión de estas autoridades”<sup>92</sup>.

En América Latina se han estudiado los casos del estado de Pernambuco en Brasil y de la provincia de Buenos Aires en Argentina: “Se destaca [en estos casos] la necesidad de identificar claramente las prioridades, establecer indicadores con un sistema de monitoreo de los mismos, así como la definición o creación de una unidad que le dé soporte a la gestión de estas prioridades. Para el caso subnacional se resalta la necesidad de hacer este proceso más participativo; para ello, la definición de las prioridades es un proceso consensuado y los resultados de las evaluaciones son compartidos y comunicados adecuadamente a la ciudadanía”<sup>93</sup>.

90 Centro de Gobierno Perú, Op. Cit. p. 13

91 Alessandro, Martín, Mariano Lafuente y Carlos Santiso. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El Rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. New York: BID, 2014, p. 7.

92 Castañeda, Vlado. *El Centro de Gobierno: Mecanismo para la Gestión de Prioridades de los Gobiernos*. En: *Revista Gaceta Jurídica*. Año 1, Número 2. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, p. 50.

93 *Ibídem*.

Para el caso del estado de Pernambuco en Brasil, se configuró un modelo de gestión para hacer viable un CdG. La Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG) fue fundamental en la experiencia del estado de Pernambuco.

Para Alessandro, Lafuente y Santiso: “La SEPLAG ha jugado un papel protagónico en la integración de dos funciones básicas del CdG (...): la gestión estratégica y el monitoreo, y la mejora del desempeño. En lo referente a la primera de estas dos funciones, la SEPLAG trabaja tanto en la planificación de las prioridades del gobierno como en la alineación de los recursos presupuestarios para sustentar dichas prioridades. La segunda función incluye el monitoreo de la implementación, el cumplimiento de las metas prioritarias y la intervención para mejorar el desempeño cuando se necesitan ajustes. Además, mejorar el desempeño también implica coordinar las políticas públicas, sobre todo en lo referente a articular la implementación entre las distintas secretarías”<sup>94</sup>.

La SEPLAG se encarga de la planificación, la formulación del presupuesto y la gestión del modelo.

La SEPLAG está integrada por cuatro secretarías ejecutivas (o subsecretarías). Tres de ellas tienen a su cargo distintos aspectos del modelo. La cuarta, la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo del Modelo de Gestión (SEDMG), se ocupa de mejorar el modelo y capacitar al personal de la SEPLAG a través de su Instituto de Gestión.

Estas cuatro secretarías que forman la SEPLAG son las siguientes:

La Secretaría Ejecutiva de Planificación, Presupuesto y Captación de Recursos (SEPOC) se encarga de formular las metas prioritarias y alinear el presupuesto; la Secretaría Ejecutiva de Gestión por Resultados (SEGPR) se encarga de monitorear los pactos de desempeño (seguridad, educación y salud); la Secretaría Ejecutiva de Gestión Estratégica (SEGES) se encarga de monitorear las metas prioritarias y los proyectos más importantes; y la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo del Modelo de Gestión (SEDMG) se encarga de la mejora continua e innovación del modelo de gestión (y de capacitar al personal)<sup>95</sup>.

94 Alessandro, Martín, Mariano Lafuente y Carlos Santiso. Op. Cit. p. 87.

95 Alessandro, Martín, Mariano Lafuente y Carlos Santiso. Op. Cit. p. 86.

La puesta en marcha de CdG en los gobiernos regionales y en la MML es un reto significativo por la debilidad institucional de la mayoría de estas entidades territoriales autónomas.

Al respecto, resulta muy ilustrativa la experiencia de iniciativas de reforma institucional en los gobiernos regionales de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque, considerando que se requiere una estructura institucional sólida para poder establecer en ella un CdG.

Los gobiernos regionales de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque buscaron responder con una reforma institucional al proceso de transferencia de competencias y funciones sectoriales generado desde el Gobierno Nacional.

Una reforma institucional requiere para ser viable una fuerte decisión política desde el mismo gobernador del Gobierno regional, las gerencias regionales y las direcciones regionales sectoriales, además de un intenso compromiso de toda la entidad.

Se plantea un conjunto de condiciones para que este proceso sea viable:

- La organización debe estar convencida de que el cambio es importante y necesario.
- Debe existir una visión compartida del cambio en toda la organización.
- Deben identificarse y controlarse las barreras reales y potenciales.
- Debe haber un fuerte compromiso corporativo en el cambio y su estrategia.
- Los líderes deben conducir el proceso de cambio en concordancia con la estrategia regional establecida.
- Debe capacitarse a las personas de la organización para el cumplimiento de sus nuevas funciones y para corregir el comportamiento no deseado.
- Deben existir sistemas de evaluación para cuantificar los resultados y la retroalimentación.
- Deben establecerse sistemas de reconocimiento e incentivos para reforzar el comportamiento deseado<sup>96</sup>.

96 ProGobernabilidad. Iniciativas de Reforma Institucional en los Gobiernos Regionales. Los casos de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque. Lima: ProGobernabilidad, 2013, p. 48.

En las experiencias objeto de análisis, aún con los ajustes organizacionales, se evidenció el funcionamiento de dos esquemas sobrepuestos: uno territorial y otro sectorial.

El esquema de funcionamiento territorial correspondía a las unidades desconcentradas que eran la continuación de la estructura del CTAR: las gerencias subregionales. Estas entidades estaban estrictamente limitadas a espacios territoriales definidos e incorporaban en sus funciones la conducción en sus respectivas circunscripciones (provincias) para formular, programar, coordinar, ejecutar y supervisar las acciones de desarrollo en concordancia con los planes y programas provinciales y el Plan de Desarrollo Regional Concertado. Estas gerencias subregionales dependían de la gerencia general.

De otro lado, estaba el esquema de funcionamiento sectorial reflejado en las gerencias de línea o direcciones de alcance regional y con unidades territoriales desconcentradas (redes de salud, UGEL, agencias agrarias). Son responsables de ejecutar, orientar, supervisar y evaluar las acciones que en materia sectorial les corresponde asumir de acuerdo a las funciones asignadas en su respectivo ROF. Estas unidades dependían también del gerente general<sup>97</sup>.

Ambos enfoques son complementarios y, en el ámbito regional, deben articularse y coordinarse con el fin de facilitar la gestión de los gobiernos regionales<sup>98</sup>.

En los gobiernos regionales y en la MML sería viable la puesta en marcha de un CdG, porque un CdG coordina, ejecuta y comunica, y en el nivel regional sí habría una escala para tener prioridades. Además, la Gerencia de Presupuesto y Planeamiento depende de la Gerencia Regional. Esto permite que tanto el planeamiento estratégico como el presupuesto dependan de una sola dirección y ello facilitaría un CdG.

El CdG de los gobiernos regionales y de la MML podría establecer prioridades en la organización, obligatorias para todas las gerencias o direccio-

97 ProGobernabilidad. Op, Cit. 49.

98 *Ibíd.*

nes regionales. Sí sería más difícil poner en marcha un CdG en los gobiernos locales, pues estos están más sectorializados y son más pequeños<sup>99</sup>.

Esta temática de los CdG en los gobiernos regionales y en la MML no está presente en los balances sobre el proceso de descentralización.

La viabilidad de esta propuesta reposa en la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos regionales y en la MML. El fortalecimiento institucional de estas entidades territoriales autónomas es el requisito indispensable para lograr este objetivo.

En esta temática no ha sido posible evidenciar avances.

## 9. Las formas de democracia representativa y los mecanismos participativos

En el análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización, se señalaba que en materia de mecanismos de participación ciudadana (incluyendo CCR, CCL, Planes de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo (PP) y revocatorias), las autoridades cumplían sólo formalmente con estos mecanismos obligatorios de participación ciudadana y que no estaban comprometidos con ellos.

También se señalaba la mayor participación de los actores institucionales en detrimento de un acceso ciudadano individual a los mecanismos de participación indicados; la disminución de interés de los ciudadanos a participar por los costos y por la poca incidencia en las políticas públicas; y que estas tendencias que mostraban la debilidad de estos mecanismos participativos eran más graves en el ámbito urbano y de mayor concentración de población, mientras el ámbito rural y las zonas alejadas conservaban un mayor dinamismo<sup>100</sup>.

En el análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización, se expresó que había sólo un cumplimiento formal de las audiencias

99 *Ibídem.*

100 Acuerdo Nacional. Análisis Comparativo de Balances sobre el Proceso de Descentralización". Lima: Acuerdo Nacional, 2016, p. 27.

de rendición de cuentas en los gobiernos regionales y que la mayoría de los gobiernos locales no cumplían con realizar estas audiencias de rendición de cuentas porque la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) no contemplaba este mecanismo<sup>101</sup>.

La Comisión de Descentralización<sup>102</sup> y la PCM<sup>103</sup> señalaban en sus balances que los CCR y los CCL tenían severas limitaciones para su acción.

Adicionalmente, la Comisión de Descentralización<sup>104</sup> hacía notar el uso discrecional de los mecanismos participativos por parte de las autoridades; y se insistía en que estos mecanismos participativos no habían dado respuesta efectiva a las prioridades de la ciudadanía.

Los balances de la Comisión de Descentralización<sup>105</sup> y de la CGR<sup>106</sup> también señalaban que los mecanismos participativos habían sido diseñados de manera homogénea, sin considerar las diferencias territoriales.

En un balance más reciente, se señalaba: “La excesiva subordinación de las formas de democracia participativa a las representativas ha significado su debilidad y ello ha implicado que, en muchos casos, hayan quedado confinadas a un cumplimiento formalista, que vacía su contenido participativo. Esta debilidad ha afectado al presupuesto participativo, a los consejos de coordinación —regionales y locales— y a las audiencias públicas de rendición de cuentas”<sup>107</sup>.

---

101 Acuerdo Nacional. Op. Cit. p. 28.

102 Se hace referencia a los siguientes Informes de la Comisión de Descentralización: Evaluación del Proceso de Descentralización. Agenda para Relanzar el Proceso. Informe Anual. Período de Sesiones 2011-2012 (2012), Evaluación del Proceso de Descentralización a 10 años de su inicio. Informe Anual. Período Legislativo 2012-2013 (2013) y Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Anual 2013-2014 (2014).

103 Se hace referencia a los siguientes informes de la PCM: Informe Anual sobre la Marcha de la descentralización 2008 y propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Hacia la Primera Década (2009); Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011 (2012), Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012 (2013); e Informe Anual del Proceso de descentralización al 2013 (2014).

104 Comisión de Descentralización. Op. Cit. p. 27.

105 Comisión de Descentralización. Op. Cit. p. 27

106 Contraloría General de la República. Estudio del proceso de la Descentralización en el Perú, desde una Perspectiva del Control Gubernamental. Lima: Contraloría General de la República, 2014.

107 Programa ProDescentralización de USAID. Informe Anual sobre el estado del Proceso de Descentralización a enero de 2016. Lima: Programa ProDescentralización de USAID, 2016, p. 57.

Al respecto, para la CGR: “El marco normativo de estos consejos [de coordinación regional y local] enfrenta limitaciones en cuanto a la definición y el alcance de sus funciones, lo cual genera que no tengan mayor relevancia para la toma de decisiones y caídas importantes en la participación de la sociedad civil, especialmente en el nivel regional. Las organizaciones de alcance departamental no se han mostrado por lo general interesadas en participar de los CCR”<sup>108</sup>.

Otro informe de balance de la Comisión de Descentralización, más reciente, también plantea un diagnóstico semejante de los mecanismos participativos: “(...) Aunque la legislación que los originó sigue vigente, los mecanismos de participación ciudadana se han debilitado fuertemente: los planes de desarrollo concertado se actualizan con cada gestión, pero se concretan muy limitadamente; los presupuestos participativos se aplican sobre una porción menor de los recursos de cada gobierno descentralizado y en el proceso participan principalmente actores organizados. Los CCR y CCL cumplen un rol formal de aprobación de esos instrumentos y los comités de vigilancia son muy restringidos en el ejercicio efectivo de su función”<sup>109</sup>.

Con relación al Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos, aprobado por Resolución Ministerial 335-2012-PCM, se señaló lo siguiente:

“A partir de ese esfuerzo, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros ha llegado a algunas constataciones importantes, al identificar, entre otras cuestiones, la debilidad de la rectoría de los sectores lo que dificulta los mecanismos de asignación de responsabilidades, la limitada articulación intergubernamental y multisectorial, el desconocimiento del modelo de gestión descentralizada, la falta de acompañamiento a los gobiernos regionales para fortalecer capacidades en los temas evaluados y la débil coordinación con las comisiones intergubernamentales”.

108 Contraloría General de la República. Op. Cit. p. 306.

109 Comisión de Descentralización. Para Relanzar el Proceso de Descentralización. Contribuciones y Desafíos del Congreso. Informe Anual de Evaluación. 2015-2016. Lima: Congreso de la República, 2016, p. 76.

“Por esta vía, la Secretaría de Descentralización está buscando que la gestión de los servicios públicos tenga un enfoque territorial, que distinga cadenas de valor y modelos de gestión descentralizada en función de realidades territoriales particulares que hacen que un mismo servicio público sea prestado en forma adecuada. El año 2014, continuando con la ejecución del “Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos”, aprobado por Resolución Ministerial 335-2012-PCM, se evaluaron las competencias y funciones sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización, asociadas a cinco (05) nuevos servicios públicos, como fueron: educación primaria (niños de 6 a 11 años), promoción del empleo e igualdad de oportunidades, fomento y desarrollo de la pequeña y microempresa, atención primaria de la salud (salud materno neonatal) y desarrollo integral de la familia”<sup>110</sup>.

La PCM informó que la evaluación de dichas transferencias se realizó en dos etapas, la primera de las cuales se realizó entre los meses de abril y julio de 2014, en diez departamentos: Ancash, Cajamarca, Piura, Huánuco, Pasco, Ayacucho, Tacna, Cusco, Loreto y Madre de Dios; y, la segunda, entre los meses de setiembre y noviembre de 2014, en catorce departamentos: Tumbes, Lambayeque, La Libertad, Junín, Huancavelica, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Apurímac, Puno, Amazonas, Ucayali y San Martín, y la Provincia Constitucional del Callao<sup>111</sup>.

El “Informe metodológico sobre delimitación de responsabilidades en los sectores Agua y Saneamiento, Educación y Transportes, de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización”, contenido en el *Informe Final de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización*, desarrolla los temas transversales, puntos críticos comunes y orientaciones estratégicas de conjunto de los sectores bajo análisis.

En relación con los problemas o puntos críticos encontrados, el referido informe metodológico señalaba lo siguiente:

110 Programa ProDescentralización de USAID. Op Cit. p. 81.

111 PCM. Informe Anual 2014 del Proceso de Descentralización. Lima: PCM, 2015, p. 42.

“A pesar de los avances en la construcción de matrices de gestión descentralizada, se encuentran vacíos o desarrollos insuficientes en el diseño de políticas, de protocolos y de seguimiento y evaluación, así como duplicidad, traslape e ineficiencias en las fases de planeamiento (todos los niveles de gobierno generan sus propios proyectos) y ejecución:

- En los sectores bajo análisis la función de rectoría no ha terminado de consolidarse de manera que no se requiera la intervención directa del nivel central, y los actores públicos descentralizados puedan desarrollar sus iniciativas en concordancia con lineamientos nacionales.
- Se observan deficiencias en las fases de provisión de protocolos y normas técnicas; no se han desarrollado prototipos para la infraestructura en diferentes condiciones.
- Ausencia de parámetros y procedimientos de monitoreo y evaluación.
- En paralelo a esta insuficiente actividad de rectoría que permita encuadrar la responsabilidad de intervención regional y local, se observa en todos los sectores intervenciones directas y toma de decisiones discrecionales del nivel central.
- Por ello, se observa que todos los niveles del Estado tienen funciones de ejecución, lo que atenta contra la especialización de tareas y el criterio de subsidiariedad”<sup>112</sup>.

El citado Informe señala la “ausencia de parámetros y procedimientos de monitoreo y evaluación”. Hay una ausencia de seguimiento y monitoreo por parte del Gobierno Nacional como instancia rectora y ello se evidencia en el *Informe Final de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización*.

Al respecto, la CGR es categórica: “En el Perú no existe un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación que permita medir de manera simple el desempeño de las entidades y sus funcionarios en relación con el avance de la modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano. El seguimiento y la evaluación son cruciales porque permiten identificar los cuellos de botella, así como las buenas prácticas. De ese modo, se pueden corregir errores, formular propuestas y alimentar una plataforma para gestionar el conocimiento”<sup>113</sup>.

112 Informe Final de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, p. 351.

113 Contraloría General de la República. Op. Cit. pp. 378-379.

En este contexto, el Gobierno Nacional busca mejorar el marco del seguimiento y monitoreo de las políticas públicas a través de las siguientes medidas:

- Fortalecimiento del rol de CEPLAN respecto del seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los objetivos de políticas nacionales, a través del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.
- Aprobación de la Guía de Políticas Nacionales, la cual establece lineamientos para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales.
- Puesta en marcha del aplicativo CEPLAN v.01, el cual permite registrar y hacer seguimiento a los planes de corto y mediano plazo de las entidades públicas (POI-PEI).
- Desarrollo del “Módulo de Seguimiento de la Política General de Gobierno al 2021”, del aplicativo CEPLAN v.01, como herramienta para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de las políticas nacionales priorizadas que conforman la Política General del Gobierno<sup>114</sup>.

La problemática relacionada con las formas de democracia representativa y los mecanismos participativos, así como con el ejercicio del rol rector del Gobierno Nacional, es pertinente y está presente ampliamente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

Los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo el 10 de abril de 2019, relacionados con la reforma política, también plantean un conjunto de propuestas que enriquecerá el debate, especialmente, relacionado con las formas de democracia representativa en los niveles descentralizados de gobierno.

Las iniciativas legislativas plantean reformas constitucionales y modificaciones legislativas vinculadas a temas electorales, de organizaciones políticas, el financiamiento de organizaciones políticas, entre otras.

Completan el universo de propuestas en esta temática los proyectos de ley presentados y en proceso de debate en el Congreso de la Repú-

---

114 Exposición de la Secretaria de Gestión Pública de la PCM, Mayen Ugarte, en el Ciclo “Perú Rumbo a la OCDE” en la Conferencia “Implementación de las Recomendaciones de la OCDE sobre Gobernanza Pública”, del 31 de enero de 2019.

blica, vinculados con el proceso de descentralización, en especial los siguientes:

- PL 4188, Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales.
- PL 4194, Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal.
- PL 4195, Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades para fortalecer la fiscalización y el control por los Consejos Regionales y Concejos Municipales.
- PL 4196, Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el período de mandato regional y municipal.

Actualmente, habría un contexto favorable para debatir la reforma política que incluiría la problemática de la democracia representativa de los niveles descentralizados de gobierno, lo que haría más viable la posibilidad de una reforma en esta temática.

En relación con los mecanismos de democracia representativa, hay avances expresados en la presentación de propuestas y en la configuración de un escenario nacional para aprobarlas en las respectivas instancias institucionales.

Sin embargo, este escenario favorable no se replica para el debate de las propuestas de los mecanismos de democracia participativa en los niveles descentralizados de gobierno; y para el caso del ejercicio del rol rector del Gobierno Nacional, los mecanismos diseñados por este nivel de gobierno aún son insuficientes.

## **10. El fortalecimiento institucional como condición necesaria para ejecutar políticas públicas de integridad en los gobiernos descentralizados.**

En la actualidad, en la relación actualizada al 10 de abril de 2019 de las entidades en tránsito al régimen de la Ley del Servicio Civil, hay 449 entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

De este universo de entidades públicas en tránsito al régimen de la Ley del Servicio Civil, hay 15 gobiernos regionales, 69 municipalidades provinciales y 124 municipalidades distritales.

Se requiere insistir en el tránsito de las entidades públicas —entre ellas, los gobiernos regionales y las municipalidades— hacia el nuevo régimen establecido por la Ley del Servicio Civil, ya que hay una ligazón muy fuerte entre un servicio civil meritocrático, la institucionalidad y la integridad de sus funcionarios.

Un servicio civil meritocrático ataca la arbitrariedad y la corrupción. Un estudio reciente sobre la corrupción en los gobiernos regionales recomienda por ello “limitar al máximo la designación de personal en puestos de confianza y que en dichos cargos se designe, con el apoyo de SERVIR, a profesionales de probada conducta ética y solvencia técnica. En especial, los puestos de Gerencia General, Logística, Presupuesto, Tesorería, entre otros”<sup>115</sup>.

El *Estudio de Integridad* de la OCDE ha recomendado, además, un conjunto de acciones tales como “promover un sistema de integridad coordinado e integral, fortalecer la ética pública y la gestión de conflictos de intereses, implementar la protección de denunciantes, garantizar un sólido control interno y marco normativo de la gestión de riesgos, mejorar el marco de financiamiento político del Perú, simplificar y fortalecer el régimen disciplinario administrativo del Perú para servidores públicos y mejorar el sistema de justicia penal peruano para hacer cumplir la integridad”<sup>116</sup>.

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción plantea que los gobiernos regionales realicen las siguientes acciones en su rol de lucha anticorrupción: promover el desarrollo de planes regionales anticorrupción, para garantizar que los mismos se construyan de manera participativa; promover la práctica de audiencias públicas orientada a la rendición de cuentas; transparentar los procesos de contrataciones de obras,

115 Vega, Eduardo y otros. *El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales. Los Casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Antonio Ruiz de Montoya, 2018, p. 112.

116 SERVIR. *Principales Conclusiones*. Simposio Internacional “Políticas de Integridad en Latinoamérica: Límites y Posibilidades desde el Servicio Civil”. Lima: SERVIR, 2018, p. 31.

servicios y bienes; promover el desarrollo de capacidades para el diseño e implementación de estrategias de lucha contra la corrupción dentro de los gobiernos regionales; y promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios<sup>117</sup>.

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción plantea que los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) realicen las siguientes acciones en su rol de lucha anticorrupción: aprobar el Plan de Desarrollo de Capacidades, el cual promueva la integridad y ética pública; promover los instrumentos de integridad y lucha contra la corrupción de manera concertada con la participación de la sociedad civil; y promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicio<sup>118</sup>.

No obstante, su debilidad, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción también atribuye un conjunto de acciones en su rol de lucha anticorrupción a la ANGR y a la AMPE.

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, en relación con el sistema de control interno, señala lo siguiente:

“Para la medición del nivel de implementación del Sistema de Control Interno (SCI), en el año 2014 la Contraloría General de la República realizó un estudio en 655 entidades públicas, de las cuales 219 corresponden al nivel de Gobierno Central, 176 a nivel de los gobiernos regionales y 260 a nivel de los gobiernos locales. Este estudio consistió en determinar el estado de implementación del SCI por componentes, los cuales son: 1. Ambiente de control; 2. Evaluación de riesgos; 3. Actividades de control gerencial; 4. Sistema de información y comunicaciones, y; 5. Supervisión”.

“Se utilizó como herramienta metodológica una encuesta para la recolección de información, la cual se aplicó a los Jefes de Órganos de Control Institucional de 655 entidades públicas de los tres niveles de gobierno. Este estudio sirvió para establecer un Índice de implementación del Sistema de Control Interno, en el cual se determinó una escala

117 PCM. La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Lima: PCM, 2017, p. 29.

118 *Ibíd.*

de 0 a 100, donde a mayor valor se entiende una mejor implementación del SCI.<sup>119</sup>”

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción evidencia que no se ha consolidado “la implementación de los mecanismos encargados de promover la integridad pública; así, en el caso del control interno y la transparencia no se aprecian avances significativos, situación que resulta más grave a nivel de gobiernos regionales y locales, razón por la cual es necesario incidir en acciones que reviertan esta problemática al adoptar otras herramientas que permitan la gestión de riesgos asociados a la corrupción”<sup>120</sup>.

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción presenta los resultados de un estudio del año 2016, donde destacan negativamente los gobiernos regionales y locales:

“Según información reportada por la Defensoría del Pueblo, a través del Reporte de la Corrupción en el Perú “Radiografía de la Corrupción en el Perú”, en base a información provista por la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción en su plataforma “Mapa de la Corrupción”, se identificó al 31 de diciembre de 2016, unos 32 925 casos en trámite por delitos de corrupción a nivel nacional, cifras desagregadas por regiones”.

“El estudio encontró que los gobiernos subnacionales son las entidades más afectadas por la corrupción, esto se refleja en la cantidad de casos de corrupción en trámite registrados. La información evidencia que las municipalidades distritales presentan el 27,3% de los casos (8994 casos), seguido por las municipalidades provinciales con el 15,1% (4985 casos), gobiernos regionales con el 10,2% (3349 casos). Estas tres entidades representan el 52,6% del total de casos a nivel nacional, cifra que asciende a 17 328 casos de corrupción”<sup>121</sup>.

El fortalecimiento institucional de los gobiernos descentralizados, así como la lucha contra la corrupción en ellos, son temas pertinentes y están presentes ampliamente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

119 Op. Cit. p. 37.

120 Op. Cit. p. 42.

121 Op. Cit. p. 45.

Vale la pena mencionar que, en línea con el fortalecimiento institucional y la lucha anticorrupción, la Comisión de Descentralización votó favorablemente un dictamen acerca del fortalecimiento de capacidades de fiscalización de consejos regionales y concejos municipales, competencia que le otorga la Constitución (PL 769/2016-CR) y del cual daba cuenta el *Informe de evaluación del período anual de sesiones 2016-2017*. Más recientemente, ha sido presentada una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo, en el mismo sentido, en el contexto de la reforma política (PL 4195/2018-PE).

Está también en debate la posibilidad de sanción a las autoridades regionales y municipales electas en los casos en los cuales la CGR les encuentra responsabilidad funcional administrativa, en el marco de una revisión de la causalidad y procedimientos de vacancia y suspensión de gobernadores, alcaldes, consejeros y regidores.

La construcción de capacidades institucionales en los gobiernos regionales y municipalidades está ligada directamente a la puesta en marcha del nuevo servicio civil.

Hasta hoy, ninguna entidad territorial descentralizada ha hecho el tránsito al régimen de la Ley del Servicio Civil.

El mismo *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*, presentado por la PCM, reconoce la falta de avance en este tema y señala que “la tarea pendiente de construcción de capacidades debe estar aunada a generar las condiciones para crear la carrera de servicio civil”<sup>122</sup>.

La viabilidad de la propuesta de ejecutar políticas públicas de integridad en los gobiernos descentralizados radica en la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos regionales y en la MML. El fortalecimiento institucional de estas entidades territoriales autónomas es el requisito indispensable para lograr este objetivo.

---

122 Secretaría de Descentralización, Viceministerio de Gobernanza Territorial, Presidencia del Consejo de Ministros, *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*. Lima: PCM, 2019, p. 89.

## CAPÍTULO III

# Conclusiones y agenda

---

1. Conclusiones generales sobre los temas seleccionados
2. Agenda



---

## III. Conclusiones y agenda

Este capítulo tercero tiene como objetivo presentar las conclusiones generales de los temas seleccionados sobre la base del análisis de las recomendaciones del *Estudio sobre Gobernanza*, con énfasis en su pertinencia, viabilidad y avance.

También contiene una agenda esencial para abordar la problemática relacionada a la descentralización y derivada de las conclusiones del presente informe.

### 1. Conclusiones generales sobre los temas seleccionados

#### a) **El régimen competencial: la superposición de funciones en el ejercicio concreto de las relaciones intergubernamentales**

La superposición de funciones en el ejercicio concreto de las relaciones intergubernamentales es un tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

Se requiere dejar la generalización de una total yuxtaposición en todas las materias de competencia de los tres niveles de gobierno y pasar a analizar la situación específica de cada una de las materias de competencia, tanto desde la perspectiva de la regulación establecida en la legislación como desde los procesos concretos de los servicios que se prestan a los ciudadanos y ciudadanas.

Los resultados del *Informe Final de la Comisión de Fortalecimiento de la Descentralización* ratificarían este diagnóstico: hay materias de competencia donde se produce la yuxtaposición de varios niveles de gobierno en el plano normativo como en el de los procesos de los servicios públicos prestados; y otras materias de competencia donde esta yuxtaposición sólo se produce en el plano normativo o en los procesos concretos de los servicios públicos prestados.

Es aún pertinente la revisión de la normatividad que regula la distribución de funciones en las distintas materias de competencia. El análisis no debe centrarse exclusivamente en los procesos de los servicios públicos específicos brindados a los ciudadanos.

La revisión de la normatividad que regula la distribución de funciones en las distintas materias de competencia debe corregir la yuxtaposición formal, así como buscar que los procesos de los servicios públicos realmente existentes se adecuen a una legislación que haya resuelto la problemática de la superposición formal de las funciones.

La viabilidad de esta propuesta es más compleja al abordar la yuxtaposición formal de las funciones de las materias de competencias en los tres niveles de gobierno, considerando que deberán revisarse leyes orgánicas y leyes de organización y funciones.

La viabilidad de una propuesta que busca ordenar la participación de los tres niveles de gobierno basada en el análisis de los procesos concretos de los servicios prestados es menos compleja, pero tendría la dificultad de ser una distribución carente de una normatividad legal que la sustente.

El avance se ha realizado con el trabajo de la Comisión de Fortalecimiento de la Descentralización, pero aún es muy limitado: se ha restringido a algunos de los procesos concretos de ciertos servicios públicos sectoriales tales como educación, saneamiento y transportes.

Una línea complementaria de trabajo vinculada a la organización del Estado y el mejor servicio a los ciudadanos está en una definición de tipología de municipalidades que permita precisar competencias y funciones en el nivel de gobierno local.

### **b) La debilidad de la conducción del proceso de descentralización desde la PCM**

La debilidad de la conducción del proceso de descentralización es un tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

Con la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial se atendió la búsqueda de fortalecer la dirección del proceso de la descentralización. Este viceministerio debería cubrir las tareas sugeridas para el Ministerio de Desarrollo Regional propuesto por la OCDE.

La modificación del ROF de la PCM hizo viable la creación de este viceministerio.

La creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, si bien sería un avance, no sería suficiente para fortalecer la dirección del proceso de descentralización, considerando que la SD-PCM es aún débil institucionalmente, que no se ha diseñado un modelo de gestión descentralizada y territorial, y que el referido viceministerio debe responder a la significativa demanda de diálogo y de solución de los conflictos sociales en los distintos territorios del país.

### **c) El redimensionamiento del MEF en una nueva relación entre el planeamiento estratégico nacional y el planeamiento presupuestal**

Una nueva relación entre el planeamiento estratégico nacional y el planeamiento presupuestal es un tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

El redimensionamiento del MEF es un tema de una viabilidad más compleja, que implica modificar el paradigma institucional en materia económica desarrollado en el marco de las reformas de los años noventa del siglo XX. Esta temática aún no ha sido abordada.

Hay algún avance expresado en los cambios relacionados con los programas presupuestales de carácter multisectorial previstos en el Decreto Legislativo 1440, que regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público,

pero que aún son insuficientes para permitir la preeminencia del planeamiento estratégico nacional en relación con el planeamiento presupuestal.

**d) Los límites de los contratos intergubernamentales en la actual estructura del sistema de transferencias financieras intergubernamentales**

Los contratos intergubernamentales, tal como están regulados en la legislación colombiana, no están presentes en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización peruano.

El contrato plan desarrollado en Colombia está vinculado directamente con las formas asociativas de departamentos, distritos especiales, municipios y áreas metropolitanas.

En el ordenamiento jurídico peruano, las formas asociativas de las entidades territoriales descentralizadas se regulan hoy, fundamentalmente, a través de las mancomunidades regionales y municipales.

La incorporación de los contratos plan implicaría la revisión de las formas asociativas que nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido y desarrollado recientemente, cuestión que plantea una viabilidad muy compleja para la inserción de los referidos contratos plan.

Un elemento adicional, que hace más compleja aún la incorporación de estos contratos plan, es que estos tienen un enfoque de intervención más departamental en el ordenamiento jurídico colombiano, según el DNP de Colombia.

En esta materia no hay un avance, considerando lo complejo de su viabilidad, así como la ausencia de una reflexión explícita sobre los contratos plan en los balances sobre el proceso de descentralización peruano.

**e) La reafirmación de las propuestas en materia de descentralización fiscal y la ausencia de incentivos políticos para su puesta en marcha**

La descentralización fiscal es un tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

No obstante, el amplio consenso formal en el diagnóstico y la temática, no se avizoran incentivos políticos concretos y necesarios para lograr su puesta en marcha, requisito indispensable para lograr su viabilidad.

En esta temática no hay un avance. El mismo *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*, presentado por la PCM, lo reconoce.

**f) El rol protagónico del Gobierno Nacional en la coordinación intergubernamental en un Estado definido como unitario y descentralizado**

El rol protagónico del Gobierno Nacional en la coordinación intergubernamental en un Estado definido como unitario y descentralizado es un tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

La viabilidad de esta propuesta radica en el liderazgo del Gobierno Nacional para impulsar la coordinación intergubernamental como uno de sus roles esenciales en un nuevo paradigma estatal, definido por su naturaleza unitaria y descentralizada.

Los GORE Ejecutivo y los MUNI Ejecutivo constituyen un avance en esta temática, aunque aún sea insuficiente.

Se valora la acción de los GORE Ejecutivo y de los MUNI Ejecutivo, pero el mismo *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*, presentado por la PCM, ha señalado los límites de su acción.

**g) Las ARD y su acción como órganos desconcentrados del Gobierno Nacional**

El cambio de un enfoque sectorial por un enfoque territorial en la gestión descentralizada, en la que se inscribe la acción de las ARD, es un tema pertinente y presente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

La viabilidad de la acción de las ARD y su éxito dependerá de lograr definir con claridad su naturaleza y de adecuar su regulación con ella, así como delimitar su ámbito de acción territorial.

La creación de las ARD es un avance, pero las ARD deberán diferenciar su rol ya no como un órgano desconcentrado del Gobierno Nacional, sino como una instancia que busca el desarrollo económico y la innovación, que incorpora al sector privado y al académico.

Se debe resolver la limitación que implicaría restringir la acción de las ARD sólo al ámbito departamental.

#### **h) Los CdG en los gobiernos regionales y en la MML**

La temática de los CdG en los gobiernos regionales y en la MML no está presente en los balances sobre el proceso de descentralización.

La viabilidad de esta propuesta reposa en la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos regionales y en la MML.

El fortalecimiento institucional de estas entidades territoriales autónomas es el requisito indispensable para lograr este objetivo.

En esta materia no hay aún avances.

#### **i) Las formas de democracia representativa y los mecanismos participativos**

La problemática relacionada con las formas de democracia representativa y los mecanismos participativos, así como con el ejercicio del rol rector del Gobierno Nacional, es pertinente y está presente ampliamente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

Actualmente, habría un contexto favorable para debatir la reforma política, la que incluiría la problemática de la democracia representativa de los niveles descentralizados de gobierno, lo que haría más viable la posibilidad de una reforma en esta temática.

En relación con los mecanismos de democracia representativa, hay avances expresados en la presentación de propuestas y en la configuración de un escenario nacional para aprobarlas en las respectivas instancias institucionales.

Este escenario favorable no se replica para el debate de las propuestas de los mecanismos de democracia participativa en los niveles descentralizados de gobierno.

En el caso del ejercicio del rol rector del Gobierno Nacional, los mecanismos diseñados por este nivel de gobierno —en materia de seguimiento y evaluación— aún son insuficientes.

**j) El fortalecimiento institucional como condición necesaria para ejecutar políticas públicas de integridad en los gobiernos descentralizados**

El fortalecimiento institucional de los gobiernos descentralizados, así como la lucha contra la corrupción en ellos, son temas pertinentes y están presentes ampliamente en los distintos y extensos balances sobre el proceso de descentralización.

La construcción de capacidades institucionales en los gobiernos regionales y las municipalidades está ligada directamente a la puesta en marcha del nuevo servicio civil.

Hasta hoy, ninguna entidad territorial descentralizada ha hecho el tránsito al régimen de la Ley del Servicio Civil.

El mismo *Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018*, presentado por la PCM, reconoce la falta de avance en este tema.

La viabilidad de la propuesta de ejecutar políticas públicas de integridad en los gobiernos descentralizados radica en la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos regionales y en la MML.

El fortalecimiento institucional de estas entidades territoriales autónomas es el requisito indispensable para lograr este objetivo.

## 2. Agenda

### **a) Validar y aplicar una metodología que resuelva la problemática de la superposición de funciones en las materias de competencia compartida**

Sobre la base de lo avanzado en el *Informe Final de la Comisión de Fortalecimiento de la Descentralización*, validar una metodología que analice los principales procesos relacionados con la prestación de servicios públicos en las materias de competencia compartida —y de la responsabilidad de los tres niveles de gobierno en ellos— para que haya una adecuación entre los procesos realmente existentes y la normatividad vigente.

Todos los ministerios de competencias compartidas deben aplicar esta metodología en sus cinco principales procesos de prestación de servicios, tras determinar la participación de los niveles de gobierno nacional, regional y local.

Luego de definir las responsabilidades reales en los procesos concretos de prestación de servicios de los tres niveles de gobierno, estas responsabilidades deberían contrastarse con la normatividad vigente y realizar la adecuación respectiva, a través de las reformas legislativas que se requieran.

### **b) Crear un espacio institucional para repensar la conducción estratégica del proceso de descentralización**

Se debe crear una instancia institucional donde se desarrolle una reflexión estratégica y propuestas, ante la insuficiencia de las medidas adoptadas y analizadas en este informe, para fortalecer la conducción del proceso de descentralización; para atender el desarrollo territorial y la puesta en marcha de las ARD; el fortalecimiento institucional de gobiernos regionales y locales para constituir CdG en ellos e implementar políticas de integridad; y para el fortalecimiento de la autonomía financiera y la predictibilidad de los recursos de gobiernos regionales y locales.

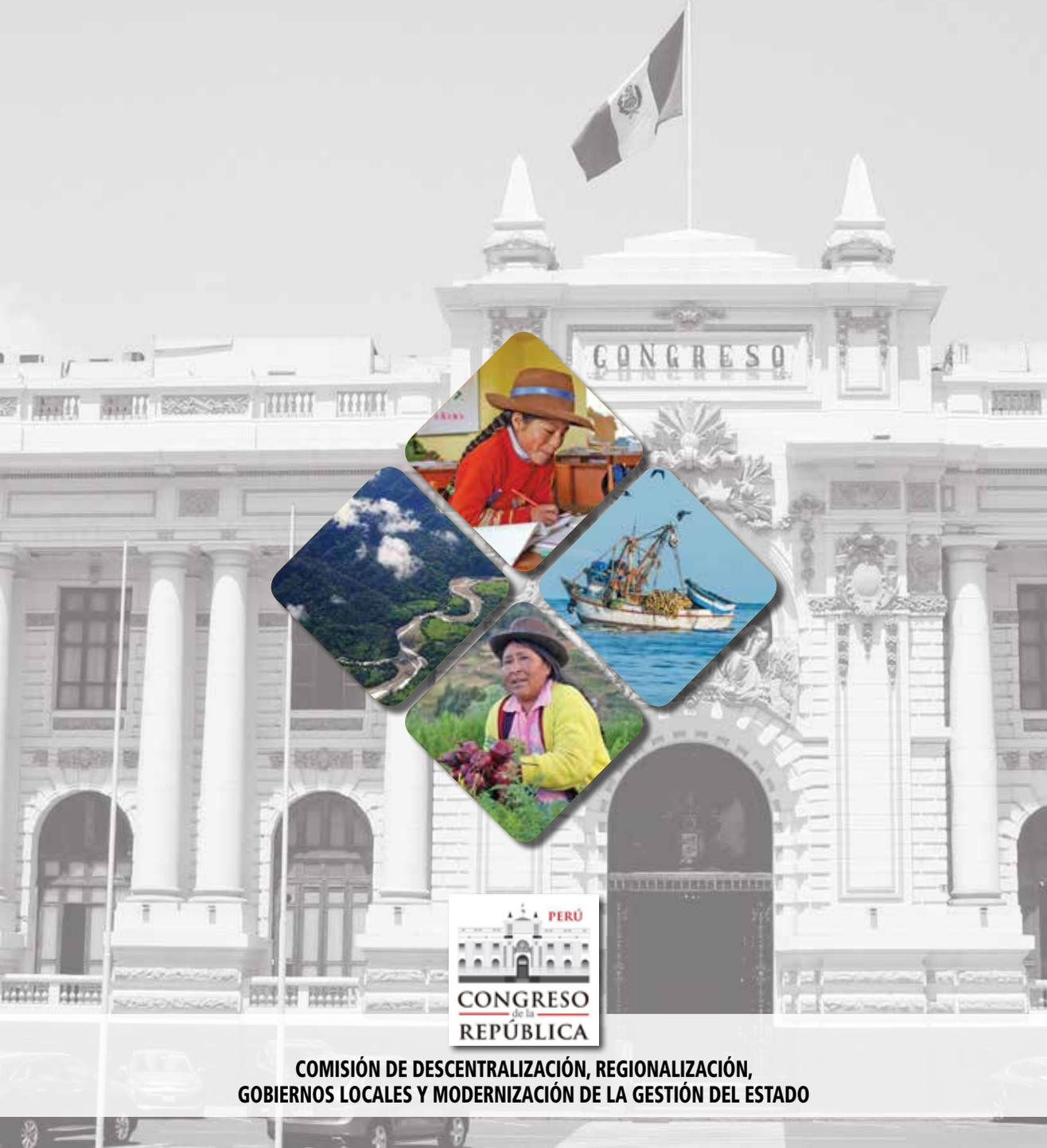
**c) Desarrollar un sistema de información para el proceso de descentralización**

La ausencia de un sistema de información es aún un déficit significativo del actual proceso de descentralización. Este sistema de información es fundamental para el seguimiento y la evaluación de la ejecución de las políticas públicas en los niveles descentralizados de gobierno y para desarrollar el enfoque territorial de una gestión descentralizada.

**d) Reiterar el ejercicio del rol rector del Gobierno Nacional en el paradigma de un Estado unitario y descentralizado**

El Gobierno Nacional debe desarrollar su rol rector en un nuevo paradigma de organización estatal, que privilegie el impulso a la articulación intergubernamental; así como la supervisión, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, en las materias de competencia compartida. Estas facetas del rol rector del Gobierno Nacional, sin embargo, no están siendo adecuadamente realizadas y se continúa una visión tradicional de enfatizar el rol de ejecución del Gobierno Nacional en las materias de competencia compartida.

Dada la importancia de definir los alcances del Estado unitario y descentralizado, para determinar el ejercicio del rol rector del Gobierno Nacional en él, se requiere profundizar en su estudio por la Comisión de Descentralización, Regionalización, gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.



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

Este informe de evaluación contó con el apoyo de:

