

**INFORME FINAL DE LA
COMISIÓN MULTISECTORIAL
E INTERGUBERNAMENTAL
PARA EL FORTALECIMIENTO
DE LA DESCENTRALIZACIÓN
(R.S. N°026-2018-PCM)**

ANTECEDENTES DE LA COMISIÓN

- Si bien el marco normativo vigente, señala las funciones y competencias de cada nivel de gobierno, no llega a definir las responsabilidades específicas de cada uno para la provisión ordenada y eficiente de los servicios públicos para los ciudadanos; particularmente donde existen competencias compartidas (salud, educación, transportes, agua y saneamiento, etc.).
- Como esta falta de precisión no ha sido subsanada, y por tanto los tres niveles de gobierno pueden realizar las mismas funciones y hasta las mismas fases de proceso (como la planificación, el financiamiento, la ejecución, etc.), se siguen generando intromisiones, duplicidad, y omisiones en la gestión de estos servicios públicos. Esta situación produce no solo incomodidad y tensiones entre autoridades sino niveles preocupantes de insatisfacción de los ciudadanos.
- En mayo del 2017, durante el 4to GORE Ejecutivo, se manifestó la necesidad de tener una distribución clara y precisa de funciones y competencias entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, de acuerdo a sus necesidades, capacidades y recursos, con la finalidad de evitar duplicidad, ineficiencia y/o vacíos en la labor que el Estado viene realizando actualmente, en especial en los sectores prioritarios de Educación, Agua y Saneamiento y Salud. Para dicho fin, se constituyó un Grupo de Trabajo, liderado por la Secretaría de Descentralización (SD) e integrado por los sectores correspondientes, los Gobernadores Regionales de Cusco, Tacna y Lima, los dos representantes de alcaldes (AMPE y REMURPE) y la Secretaría de Gestión Pública (PCM).
- El Grupo de Trabajo elaboró dos Propuestas de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en los procesos clave de los sectores Educación y Agua y Saneamiento, documento que detalla la metodología usada, los procesos analizados y los criterios de elección, los principales puntos críticos encontrados, y algunas propuestas iniciales de estrategias y acciones para solucionar los problemas identificados. Ambos documentos fueron socializados en el 5to y 6to GORE.
- En el 6to GORE Ejecutivo (noviembre 2017) Ministros de Estado y Gobernadores Regionales, acordaron institucionalizar el trabajo realizado mediante la creación de una Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, siendo su principal encargo avanzar en la definición de responsabilidades en las funciones compartidas de los diferentes niveles de gobierno para la provisión de los servicios públicos de Educación, Saneamiento y Transportes, en los territorios del país, y en las acciones coordinadas que permitan fortalecer el proceso de descentralización.
- Dicha comisión, con 150 días hábiles de vigencia, usaría los insumos desarrollados por el Grupo de Trabajo en las funciones de Educación, Agua y Saneamiento y Salud e incorporaría la función Transportes.

OBJETO Y FUNCIONES DE LA COMISIÓN

- El objeto de la Comisión es formular una propuesta de lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientadas a promover el fortalecimiento de la descentralización y un Plan de acciones integradas 2018-2021, en el marco del proceso de descentralización. Asimismo, tiene las siguientes funciones:
 - a) Elaborar un informe técnico que contenga la identificación de elementos y/o componentes de la coordinación intergubernamental, que afectan los principales procesos en la provisión adecuada de los servicios públicos centrales, en los sectores agua potable y saneamiento, educación, salud y transportes, siguiendo un enfoque por resultados y recogiendo la diversidad territorial.
 - b) 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 de acuerdo al literal a) del presente artículo.
 - c) 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, en el marco de su objeto.
 - d) Presentar el respectivo Informe Final, que contenga la propuesta de lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental y el Plan de acciones integradas 2018-2021.
- La Comisión está conformada por el Presidente del Consejo de Ministros, quien la preside; los 5 Ministros de las entidades competentes en las funciones bajo análisis: Educación, Salud, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Transportes y además Economía y Finanzas, para incorporar los aspectos de programación y ejecución presupuestal; así como los Gobernadores Regionales que presiden las 5 Mancomunidades y/o agrupaciones regionales del país: Los Andes, Pacífico Centro Amazónica, Macro Región Nor Oriente, Gobiernos Regionales del Sur, el Consejo Interregional Amazónico; más el Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).
- Asimismo, cada uno de los 12 miembros de la Comisión tiene un Representante Técnico, los cuales en conjunto están a cargo de la revisión y conformidad de los productos finales que sean generados en el marco de la Comisión, así como de revisar la pertinencia del diagnóstico y la viabilidad de propuestas y estrategias planteadas.
- La Comisión cuenta con una **Secretaría Técnica a cargo del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM**, a través de la SD.

SESIONES Y ACTIVIDADES REALIZADAS:

Las actividades realizadas en el marco de la Comisión se agruparon en 3 etapas:

1.1. ETAPA 1: Instalación de la Comisión y Plan de Trabajo

Incluye la instalación formal de la Comisión y la aprobación de su Plan de Trabajo, así como el periodo en el cual se define la metodología y la estructura de trabajo para los equipos técnicos involucrados en el desarrollo de los productos a cargo de la Comisión.

- **Sesión de instalación**, realizada el miércoles 07 de febrero de 2018, en cumplimiento del artículo 5 de su norma de creación y el mismo día aprobó su Plan de Trabajo, mediante el Acta de la Sesión de Instalación, que incluye la ruta metodológica y la programación de actividades para la Comisión. Cabe señalar que cada miembro de la Comisión designó un representante técnico para la participación constante en el trabajo técnico de la Comisión. Además se instaló la Secretaría Técnica de la Comisión, presidida por el Vice Ministro de Gobernanza Territorial y conformada por la Secretaría de Descentralización, la Secretaría de Gestión Pública, CEPLAN y la ANGR.
- **Primera reunión de la Secretaría Técnica**, realizada en el marco del 7mo GORE Ejecutivo, el 01 de marzo de 2018, en la cual se compartieron los insumos ya trabajados por el Grupo de Trabajo inicial y la metodología utilizada para su generación. Asimismo, se revisó y consensuó la agenda de la reunión de representantes técnicos del día siguiente.
- **Primera reunión de Representantes Técnicos de la Comisión**, realizada en el marco del 7mo GORE Ejecutivo, el 02 de marzo de 2018, en Palacio de Gobierno, en la cual se presentó nuevamente la ruta metodológica para la generación del producto (a) de la Comisión, la estructura de roles de los participantes de la Comisión y las actividades generales programadas para la etapa de diagnóstico.
- **Taller Fortalecimiento de Gobernanza Multinivel – OCDE**: En el marco del Programa de Implementación de las Recomendaciones del Estudio de Gobernanza Pública de la OCDE, se llevó a cabo este taller el 14 de marzo de 2018 con los representantes técnicos de la Comisión, con la finalidad de compartir experiencias en materia de gobernanza multinivel de países como Colombia y conocer e incorporar algunas de las recomendaciones de la OCDE en dicha materia. Asimismo, se socializaron la metodología y hallazgos realizados en el marco de la Comisión, y recogieron recomendaciones de los expertos internacionales.

1.2. ETAPA 2: Diagnóstico

Identificación de puntos críticos en los procesos clave para la prestación de servicios en los sectores priorizados: Agua y Saneamiento, Educación, Salud y Transportes, así como el planteamiento preliminar de propuestas (estrategias y acciones) sectoriales y generales. Esta etapa incluye las acciones de construcción conjunta con actores de los gobiernos regionales y locales en sus territorios.

- **Grupos de Trabajo y generación de insumos por sector**

Durante la última semana de marzo, la Secretaría Técnica de la Comisión realizó una serie de reuniones informativas con la Alta Dirección de los 4 Ministerios involucrados, con la finalidad

de ponerlos al tanto sobre los objetivos, productos y avances de la Comisión, y la participación esperada de cada Ministerio en los Grupos de Trabajo Sectoriales. Se solicitó la definición de los funcionarios de cada Ministerio. Por otro lado, a través de la ANGR se definieron los funcionarios de las Mancomunidades Regionales que formarían parte de cada Grupo de Trabajo Sectorial.

Asimismo, para el apoyo y seguimiento de los Grupos de Trabajo Sectoriales, se definió un responsable de parte de la Secretaría de Descentralización.

Para el desarrollo de los documentos insumo para cada Grupo de Trabajo Sectorial, y tomando en cuenta plazos cortos para el trabajo de la Comisión, la Secretaría Técnica contrató consultores especializados que elaboren los documentos iniciales para cada sector: Jesús Vidalón, para el documento de Agua y Saneamiento, Martín Vegas, para el documento de Educación, Alfredo Sobrevilla, para el documento de Salud, y Raúl Torres, para el documento de Transportes.

En los dos primeros casos, ya se contaba con el documento insumo, los cuales forman parte de los Anexos del Plan de Trabajo aprobado por la Comisión, y para Salud y Transportes los documentos han sido producidos durante los meses de abril y mayo de 2018.

Para la generación de los insumos, se ha utilizado la metodología aprobada en el plan de trabajo, que consiste en:

- a. Definición de los procesos clave para la provisión del servicio público asociado a cada sector, bajo los criterios de: i) procesos con funciones compartidas, ii) significativos para la entrega del servicio, iii) con indicios de problemas, iv) prioritarios en la política sectorial, y v) transversales a varios sectores.
- b. Análisis de los procesos elegidos en las 5 fases de la cadena de valor público: i) política, ii) protocolos, iii) planeamiento / financiamiento, iii) ejecución, y iv) monitoreo /evaluación.
- c. Identificación de las matrices normativas de responsabilidades por niveles de gobierno en cada proceso y fase.
- d. Identificación de las matrices reales de responsabilidades por niveles de gobierno en cada proceso y fase.
- e. Identificación de puntos críticos en las matrices reales identificadas.
- f. Desarrollo de estrategias y acciones de mejora para la solución de los puntos críticos identificados.

Cada Grupo de Trabajo Sectorial tuvo a su cargo la generación de los documentos finales sectoriales, para lo cual cuenta con un Plan de Trabajo específico, los cuales fueron revisados y aprobados durante las primeras reuniones de cada Grupo realizadas los días 10 y 11 de abril del 2018 en Palacio de Gobierno. Además, en estas reuniones se validaron y definieron, según correspondía, los procesos clave a ser analizados en cada uno de los sectores, así como los lugares y fechas tentativas para los talleres de validación. Los procesos definidos para el análisis fueron:

CUADRO N° 01: PROCESOS ANALIZADOS POR SECTOR

SECTOR	RESULTADO	PROCESOS
EDUCACIÓN	Niños, niñas y adolescentes reciben educación básica regular de calidad	Construcción de infraestructura escolar
		Mantenimiento de infraestructura escolar
		Distribución de materiales educativos
TRANSPORTES	Territorio nacional con Conectividad vial sostenible	Inversión en infraestructura de carreteras
		Mantenimiento de caminos y carreteras
		Atención de emergencias en transporte carretero
AGUA Y SANEAMIENTO	Viviendas con Servicios de Saneamiento de calidad y sostenibles	Construcción de infraestructura agua y saneamiento rural
		Operación y mantenimiento (Prestación) agua y saneamiento rural
SALUD	Mayor oferta de servicios de salud de calidad para la población	Mejora de la gestión descentralizada de las Redes Integradas de Servicios de Salud con énfasis en los procesos de logística de medicamentos; y de financiamiento / aseguramiento.

Se cumplieron con los principales acuerdos de los Grupos de Trabajo; sin embargo un factor que afectó significativamente la consolidación de estos Grupos estuvo relacionado al cambio de Gobierno. Las reuniones realizadas fueron, en la mayoría de los casos, con los nuevos equipos ministeriales, los que no estaban al tanto de los objetivos y actividades de la Comisión, por lo que dichos equipos no han podido asumir aún el liderazgo de los Grupos en su totalidad.

Por otro lado, a pesar de la participación significativa de los representantes de las Mancomunidades en estas reuniones, luego de las mismas no se recibieron suficientes aportes o comentarios concretos a los documentos ya elaborados, lo mismo desde algunos Ministerios.

Así mismo, la reunión del Grupo de Descentralización Fiscal (10 de abril), el quinto Grupo que se formó luego de un pedido expreso en la Sesión de Instalación, contó con la participación de representantes del MEF, ANGR y las 5 Mancomunidades, además de PCM. En dicha reunión se presentaron algunas propuestas iniciales de reformas en materia de descentralización fiscal para la consideración del Grupo de Trabajo, tomando como referencia el Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal elaborada en el 2009 por la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal. Sin embargo, los representantes de las Mancomunidades no estuvieron de acuerdo con partir de dicho insumos, por lo que se decidió paralizar momentáneamente el trabajo del Grupo. Además, la ANGR solicitará convocar una reunión extraordinaria de la Comisión en el marco del GORE Ejecutivo para plantear la incorporación de

- **Validación de puntos críticos y estrategias sectoriales en los territorios**

Durante las reuniones de los Grupos de Trabajo los representantes de las Mancomunidades recomendaron que los Talleres de Validación se realicen en todos los departamentos del país; sin embargo, debido a temas de capacidad operativa de la Secretaría Técnica de la Comisión, así como aspectos presupuestales, se ha mantenido una programación de Talleres Macro regionales, con la posibilidad de que las Mancomunidades repliquen los talleres en los demás departamentos del país.

Por temas de agenda de la Secretaría Técnica de la Comisión, los Talleres Macro regionales se retrasaron en dos semanas. Pese a ello, la etapa de Diagnóstico, inicialmente planteada para finalizar en la primera semana de junio, culminó en la fecha acordada debido a que varias

reuniones de socialización de los sectores y la elaboración de los documentos se realizaron de manera paralela.

Para el desarrollo de los Talleres Macro regionales se definió una metodología que permitió:

- Mejorar la identificación de problemas y puntos críticos en el diagnóstico elaborado para cada sector bajo análisis, considerando el componente territorial.
- Recoger aportes sobre la identificación e implementación de estrategias para resolver los nudos críticos, acciones concretas para su despliegue y las condiciones necesarias para su aplicabilidad en los territorios.
- Desarrollar un proceso participativo de los tres niveles de gobierno para la construcción de los documentos que los Grupos de Trabajo presentarán a la Comisión para su aprobación.

Los Talleres Macro regionales fueron organizados en coordinación y con el apoyo de los Gobiernos Regionales de los departamentos sede, a través de sus Gerencias de Planeamiento y Direcciones Regionales, según correspondía.

Se realizaron 14 Talleres Macro Regionales (indicados en el Cuadro N°02), donde se obtuvo una participación de más de 400 funcionarios públicos, con un promedio de 29 funcionarios por taller. Siendo las sesiones de Educación y Salud, en la ciudad de Chiclayo, las que tuvieron mayor asistencia, con 47 y 46 funcionarios públicos por Taller, respectivamente. En estos Talleres participaron funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno de los órganos de línea o unidades ejecutoras responsables de los procesos analizados por sector, así como funcionarios de la alta dirección y gerencias u oficinas de planeamiento y presupuesto de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda. Junto con la convocatoria se envió la información necesaria sobre los objetivos y actividades en el marco del Taller.

CUADRO N° 02: TALLERES MACRO REGIONALES

SECTOR	DÍA	LUGAR	REGIONES PARTICIPANTES
Agua y Saneamiento	Viernes, 4 de mayo	Cusco (Cusco)	Arequipa, Puno, Apurímac
	Lunes, 7 de mayo	San Martín (Tarapoto)	Amazonas
	Jueves, 17 de mayo	Lambayeque (Chiclayo)	Piura, Cajamarca, La Libertad
	Lunes, 11 de junio	Ayacucho (Ayacucho)	Ica, Junín, Apurímac y Huancavelica
Educación	Jueves, 3 de mayo	Cusco (Cusco)	Arequipa, Puno, Apurímac
	Martes, 8 de mayo	San Martín (Tarapoto)	Amazonas
	Miércoles, 23 de mayo	Lambayeque (Chiclayo)	Piura, Cajamarca
	Lunes, 11 de junio	Ayacucho (Ayacucho)	Ica, Junín, Apurímac y Huancavelica
Salud	Lunes, 14 de mayo	Arequipa (Arequipa)	Cusco, Puno, Apurímac
	Martes, 22 de mayo	Lambayeque (Chiclayo)	Piura, Cajamarca
	Martes, 29 de mayo	Ucayali (Pucallpa)	San Martín
Transporte	Martes, 15 de mayo	Arequipa (Arequipa)	Cusco, Puno, Apurímac
	Lunes, 21 de mayo	Lambayeque (Chiclayo)	Piura, Cajamarca
	Miércoles, 30 de mayo	Ucayali (Pucallpa)	San Martín

Asimismo, en relación a la participación total por nivel de gobierno en los 14 Talleres Regionales realizados: el 54 % de funcionarios asistentes pertenecen al Gobierno Regional, lo cual se explica en gran medida por las sedes donde se realizan los talleres; el 24% corresponde a la participación de los funcionarios de gobiernos locales y el 22% a la participación nivel Nacional, tanto de funcionarios de Lima como de los órganos desconcentrados correspondientes.

En Educación, a nivel nacional se contó con la participación de funcionarios de MINEDU, se resalta la participación de la Directora de la Dirección de Gestión de Recursos Educativos; se contó también con la presencia de funcionarios de la Dirección General de Infraestructura Educativa y de PRONIED. A nivel regional, asistieron, en la mayoría de los casos, los Directores o Gerentes Regionales de Educación con sus respectivos equipos. A nivel local, se contó con la presencia de los Directores de UGEL y de sus equipos.

En Agua y Saneamiento, a nivel nacional se contó con la presencia de funcionarios del MVCS, se destaca la participación del Director de Saneamiento y de OTASS; asimismo, se tuvo participación de la Jefa de Jefa de Unidad de la Unidad Técnica para la Mejora de la Prestación de los Servicios del PNSR y de funcionarios de la Dirección de Saneamiento, SUNASS, OTASS, MIDIS y sus unidades desconcentradas. A nivel regional, asistieron los Directores Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y Salud con sus respectivos equipos. Finalmente, a nivel local, estuvieron presentes los encargados de Áreas Técnicas Municipales encargadas de gestionar los servicios de agua y saneamiento.

En Transportes, a nivel nacional se contó con la participación de funcionarios del MTC (Despacho Ministerial y Oficina General de Presupuesto y Planificación), Provías Nacional, Provías Descentralizado y sus unidades desconcentradas. A nivel regional, participaron los Directores o Gerentes Regionales de Transportes. Finalmente, a nivel local, se destaca la participación de la alcaldesa de la Municipalidad Provincial de Puerto Inca; asimismo, participaron funcionarios del Instituto Vial Provincial.

En Salud, a nivel nacional participaron funcionarios del MINSA y el SIS, así como sus unidades desconcentradas. A nivel regional, asistieron los Directores o Gerentes Regionales de Salud con sus equipos. A nivel local, se contó con la participación de los Directores de las Redes de Salud y Hospitales, y sus equipos.

Los documentos utilizados para cada Taller Macro Regional, se compartieron con todos los participantes del Taller mediante un link en Google Drive enviado por correo electrónico a los dos días de realizada cada sesión.

- **Elaboración de los documentos finales sectoriales y sistematización**

Con la sistematización de los Talleres Macro regionales, los consultores ajustaron los diagnósticos y propuestas realizadas, obteniendo un Documento Final Sectorial para la presentación a la Comisión, por cada uno de los sectores analizados: Educación, Agua y Saneamiento y Transportes.

De manera paralela, la Secretaría Técnica trabajó en la sistematización de los documentos sectoriales en una versión integrada, que sirva como insumo principal para la elaboración de los Lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental para la provisión eficiente de bienes y servicios en los principales procesos de los servicios públicos, así como para el Plan de Acciones Integradas 2018-2021, segundo y tercer producto a cargo de la Comisión, respectivamente.

En este punto es importante señalar, que en el caso de Salud no se pudo obtener un documento final sectorial ya que el proceso elegido para análisis, por ser muy amplio y general no coincidía con la metodología utilizada, dificultando que se pueda arribar a la identificación de puntos críticos y propuestas concretos, como sí se logró en los demás sectores.

1.3. ETAPA 3: Formulación de propuestas, socialización y aprobación

Producción de los borradores de productos a cargo de la Comisión, revisión, aprobación final y socialización.

Durante el periodo de vigencia de la Comisión, la Secretaría Técnica orientó y organizó el trabajo en las diferentes instancias de la Comisión, así como facilitó el intercambio de información entre las mismas (grupos de trabajo, representantes técnicos y miembros). Las propuestas trabajadas por los Grupos de Trabajo, plasmadas en los distintos productos encargados a la Comisión, pasaron por la revisión de los Representantes Técnicos de los miembros de la Comisión, con la finalidad de asegurar fluidez en el proceso de aprobación de los documentos.

- **Taller Internacional “Descentralizar a favor del ciudadano”**, realizado como parte de la fase de socialización de resultados, el 4 y 5 de julio, con el objetivo de presentar y discutir con expertos internacionales propuestas para el fortalecimiento de la descentralización y la provisión articulada de servicios públicos. Para este fin, se partió del análisis de procesos claves en los sectores de educación, agua y saneamiento, transporte y en temas de descentralización fiscal; el cual fue elaborado el marco del trabajo realizado por la Comisión. Este Taller fue organizado en coordinación con el Congreso de la República y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; asimismo, se contó con el apoyo de la Cooperación Alemana (GIZ) y de Euro Social.

Durante el Taller Internacional se contó con la participación especial del Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, Ministros, Congresistas, Gobernadores y Alcaldes. Asimismo, se tuvo participación de los representantes técnicos de la Comisión, funcionarios de los sectores analizados, funcionarios de gobiernos regionales y locales, expertos internacionales, representantes de la Cooperación Internacional, entre otros.

Finalmente, como resultado de este Taller, se llegó - en consenso con la Comisión de Descentralización del Congreso y la ANGR- a un acuerdo para una agenda a seguir para fortalecer la descentralización a favor del ciudadano, la cual estuvo basada en las estrategias transversales identificadas en el trabajo de la Comisión.

- **Elaboración del Plan de Acciones Integradas 2018-2021**, el cual se elaboró en base a las propuestas arribadas en los documentos finales sectoriales, identificando las estrategias y acciones con mayores niveles de viabilidad en el corto plazo y de consenso de los actores involucrados.

El Plan de Acciones contiene el conjunto de estrategias y acciones a ser implementadas por los distintos niveles de gobierno para mejorar la provisión de los servicios públicos donde estos intervienen. La primera parte del documento explica brevemente el marco en el cual este Plan de Acción ha sido desarrollado, así como la metodología utilizada para su elaboración.

La segunda parte contiene las estrategias y acciones propuestas luego de un trabajo coordinado y participativo conducido por la Secretaría Técnica y los representantes técnicos de la Comisión, y con la participación de los funcionarios de los tres niveles de gobierno: ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales. Este apartado contiene cuatro bloques

de estrategias. El primero corresponde a las estrategias transversales, es decir, aquellas que han sido planteadas con la finalidad de resolver las problemáticas comunes a los 3 sectores abordados, en temas como planificación de infraestructura, mantenimiento, sistemas de información, entre otros. Luego, se muestran las estrategias sectoriales de Educación, Saneamiento y Transportes, sucesivamente. Para cada estrategia propuesta se presenta un pequeño diagnóstico de la problemática abordada, una descripción de la estrategia y las acciones a realizarse, con la definición de responsables y el cronograma pertinente. Finalmente, se establece el mecanismo de seguimiento del Plan de Acciones.

- **Elaboración de la 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**, los cuales tiene por finalidad establecer, en el marco de la descentralización, orientaciones que permitan fortalecer la gestión articulada intersectorial e intergubernamental en la provisión de bienes y servicios con responsabilidad compartida de los tres niveles de gobierno.

Entre sus objetivos específicos se tiene: i) Plantear el enfoque de gestión articulada intersectorial e intergubernamental dirigido a promover una mejor provisión de bienes y servicios al ciudadano; ii) Brindar orientaciones para una mejor delimitación de roles y responsabilidades de los niveles de gobierno con responsabilidades compartidas; y, iii) Definir las fases metodológicas para el análisis de procesos de operación en el marco de modelos de provisión de bienes y servicios que permitan clarificar roles y responsabilidades de los niveles de gobierno con competencias compartidas

Cabe señalar que este documento es una propuesta elaborada por la Comisión, que constituye un insumo para la elaboración de la directiva que contenga los lineamientos que deben seguir los Ministerios con competencias compartidas para elaborar de manera progresiva, los modelos de provisión de bienes y servicios, en el marco de la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N°029-2018-PCM.

- **Segunda reunión de grupos de trabajo (21/08/2018)**, realizada el martes 21 de agosto en Palacio de Gobierno, con la finalidad de revisar la versión final de los documentos técnicos sectoriales, para su posterior aprobación.

En la reunión se recogieron los aportes, sugerencias y comentarios finales de parte de los miembros de los Grupos de Trabajo de Educación, Saneamiento y Transportes, los cuales en su mayoría fueron incorporados en los documentos correspondientes.

Asimismo, luego de dicha reunión, la Secretaría Técnica realizó una serie de reuniones de trabajo con los Representantes Técnicos de los sectores Educación, Saneamiento y Transportes, con la finalidad de revisar el Plan de Acción en los apartados que corresponden a las estrategias sectoriales, de cara a la aprobación de parte de los miembros de la Comisión.

- **Elaboración del Informe Final de la Comisión**, como documento que contiene el resumen de las actividades realizadas en el marco de la Comisión, así como el reporte de los productos y documentos generados.
- **Sesión de aprobación y cierre de la Comisión**, realizada el 17 y 18 de diciembre de 2018, durante el GORE Ejecutivo de Transición. Sesión en la cual se aprueban los productos y documentos generados en el marco de la Comisión y se le da por concluida.

PRODUCTOS DE LA COMISIÓN

Los productos que ha elaborado la Comisión, en cumplimiento del Artículo 2 de su norma de creación, son:

- **PRODUCTO 1:** Informe técnico que contenga 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**, en el marco de su objeto; el cual incluye las **10 Medidas para fortalecer la Descentralización**, que resume las principales propuestas del trabajo realizado por la Comisión, complementado con el aporte de funcionarios de los sectores y de los otros niveles de gobierno; así como de especialistas en la materia que fueron convocados; y que deben servir como referencia para la continuidad del proceso de fortalecimiento de la descentralización.
- **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 en los informes antes referidos.
- **PRODUCTO 3:** **Informe técnico del Sector Educación**, que contiene la identificación de elementos y/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 y/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 y/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 definición de propuestas en los sectores analizados. Asimismo, este documento arriba a una serie de propuestas transversales a los 3 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. El estudio presentan casos y evidencias encontradas, así como una serie de conclusiones y recomendaciones sobre medidas para revertir dichas ineficiencias.

ANEXOS

Carpeta de documentación de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización:

El link <https://goo.gl/Es4999> contiene la información que se detalla a continuación:

1. Ayuda memoria de la Comisión
2. Norma de creación: RS 026-2018-PCM que crea la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización
3. Miembros y Representantes Técnicos de la Comisión
 - Lista de miembros y Representantes Técnicos
 - Designaciones oficiales de Representantes Técnicos
4. Sesión de instalación (07.02.18) y Plan de Trabajo
 - Sesión de instalación
 - Plan de trabajo
5. Metodología
 - Sistema de asignación de competencias de gasto en Perú – GSU y CAF
 - Documento integrado (Educación y, Agua y Saneamiento)
6. Reunión Representantes Técnicos 02.03.18
 - Ayuda memoria
 - Presentación – Avances y actividades programadas
7. Seminario taller Gobernanza Multinivel OCDE – Comisión 14.03.18
8. Sector Educación
 - Reunión con Representante Técnico MINEDU 28.02.2018
 - Reunión – Grupo de Trabajo Educación 11.04.2018
 - Taller Macro Regional de Educación – Cusco 03.05.2018
 - Taller Macro Regional de Educación – San Martín 08.05.2018
 - Taller Macro Regional de Educación – Lambayeque 23.05.2018
 - Taller Macro Regional de Educación – Ayacucho 11.06.2018
 - Reunión – Grupo de Trabajo Educación 21.08.2018
 - Documento sectorial final
9. Sector Agua y Saneamiento
 - Reunión con Representante Técnico MVCS
 - Reunión – Grupo de Trabajo Agua y Saneamiento 11.04.2018
 - Taller Macro Regional de Agua y Saneamiento – Cusco 04.05.2018
 - Taller Macro Regional de Agua y Saneamiento – San Martín 07.05.2018
 - Taller Macro Regional de Agua y Saneamiento – Lambayeque 17.05.2018
 - Taller Macro Regional de Agua y Saneamiento – Ayacucho 11.06.2018
 - Reunión – Grupo de Trabajo Agua y Saneamiento 21.08.2018
 - Documento sectorial final
10. Sector Salud
 - Avances documento técnico sector Salud
 - Reunión con Representante Técnico MINSA 26.02.2018
 - Reunión – Grupo de Trabajo Salud 10.04.2018
 - Taller Macro Regional de Salud – Arequipa 14.05.2018
 - Taller Macro Regional de Salud – Lambayeque 22.05.2018
 - Taller Macro Regional de Salud – Ucayali 29.05.2018
11. Sector Transporte
 - Reunión con Representante Técnico MTC 23.02.2018

- Reunión – Grupo de Trabajo Transportes 10.04.2018
 - Taller Macro Regional de Transporte – Arequipa 15.05.2018
 - Taller Macro Regional de Transporte – Lambayeque 21.05.2018
 - Taller Macro Regional de Transporte – Ucayali 30.05.2018
 - Reunión – Grupo de Trabajo Transporte 21.08.2018
 - Documento sectorial final
12. Descentralización fiscal y Gobernanza
- Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal y Gobernanza
 - Informe final propuestas de Descentralización Fiscal
 - Síntesis informe propuestas de Descentralización Fiscal
 - Análisis de propuestas de la CMMDF
13. Taller Internacional “Descentralizar a favor del ciudadano”
14. Reportes de la Comisión
- Reporte de avances CMIPFD 21.05.2018
 - Reporte de avances CMIPFD 03.07.2018
15. Informe final

Comisión Multisectorial e
Intergubernamental para el
Fortalecimiento de la
Descentralización
(R.S. 026-2018-PCM)
**Propuesta de Plan de
Acciones Integradas
2018-2021**

Glosario de términos y siglas

ANA	:	Autoridad Nacional del Agua
ANGR	:	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
ATM	:	Áreas Técnicas Municipales
CAC	:	Centro de Atención al Ciudadano
CEPLAN	:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	:	Contraloría General de la República
COPALE	:	Consejo Participativo Local de Educación
COPARE	:	Consejo Participativo Regional de Educación
CRIE	:	Comité Regional de Inversión en Educación
DC	:	Dirección de Construcción
DGCF	:	Dirección General de Caminos y Ferrocarriles
DGPMI	:	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones
DGPP	:	Dirección General de Presupuesto Público
DGPRCS	:	Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento
DIGDD	:	Dirección General de Desarrollo Docente
DIGECE	:	Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar
DIGERE	:	Dirección de Gestión de Recursos Educativos
DIRESA	:	Dirección Regional de Salud
DRE/GRE	:	Dirección / Gerencia Regional de Educación
DRVCS/GRVCS	:	Dirección / Gerencia Regional de Vivienda Construcción y Saneamiento
DS	:	Dirección de Saneamiento
FED	:	Fondo de Estímulo al Desempeño en Logro de Resultados Sociales
FONCODES	:	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
IE	:	Institución Educativa
JASS	:	Junta de Administración de Servicios de Saneamiento
MEF	:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINDEF	:	Ministerio de Defensa
MINEDU	:	Ministerio de Educación
MINSA	:	Ministerio de Salud
MTC	:	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVCS	:	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento
Nexus	:	Sistema de planillas del Sector Educación
OGPP	:	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
OSCE	:	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PCM	:	Presidencia del Consejo de Ministros
PMI	:	Plan Multianual de Inversiones
PNSR	:	Programa Nacional de Saneamiento Rural
PRONIED	:	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
ROF	:	Reglamento de Organización y Funciones
SPE	:	Secretaría de Planificación Estratégica
SUNASS	:	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
UGEL	:	Unidad de Gestión Educativa Local
VMGT	:	Viceministerio de Gobernanza Territorial

INTRODUCCIÓN

Si bien el marco normativo vigente, señala las funciones y competencias de cada nivel de gobierno, no llega a definir las responsabilidades específicas de cada uno para la provisión ordenada y eficiente de los servicios públicos para los ciudadanos; particularmente donde existen competencias compartidas (salud, educación, transportes, agua y saneamiento, etc.).

Como esta falta de precisión no ha sido subsanada, y por tanto los tres niveles de gobierno pueden realizar las mismas funciones y hasta las mismas fases de proceso (como la planificación, el financiamiento, la ejecución, etc.), se siguen generando intromisiones, duplicidad, y omisiones en la gestión de estos servicios públicos. Esta situación produce no solo incomodidad y tensiones entre autoridades sino niveles preocupantes de insatisfacción de los ciudadanos.

Con la finalidad de abordar esta problemática es que se constituye la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, creada mediante Resolución Suprema N° 026-2018-PCM, del 25 de enero de 2018; siendo su principal encargo avanzar en la definición de responsabilidades en las funciones compartidas de los diferentes niveles de gobierno para la provisión de los servicios públicos de Educación, Saneamiento y Transportes, en los territorios del país, y en las acciones coordinadas que permitan fortalecer el proceso de descentralización.

En esa línea, el presente documento contiene el Plan de Acciones Integradas 2018-2021, elaborado y aprobado por la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización, que contiene el conjunto de estrategias y acciones a ser implementadas por los distintos niveles de gobierno para mejorar la provisión de los servicios públicos donde estos intervienen.

La primera parte del documento explica brevemente el marco en el cual este Plan de Acción ha sido desarrollado, así como la metodología utilizada para su elaboración.

La segunda parte contiene las estrategias y acciones propuestas luego de un trabajo coordinado y participativo conducido por la Secretaría Técnica y los representantes técnicos de la Comisión, y con la participación de los funcionarios de los tres niveles de gobierno: ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales.

Este apartado contiene cuatro bloques de estrategias. El primero corresponde a las estrategias transversales, es decir, aquellas que han sido planteadas con la finalidad de resolver las problemáticas comunes a los 3 sectores abordados, en temas como planificación de infraestructura, mantenimiento, sistemas de información, entre otros. Luego, se muestran las estrategias sectoriales de Educación, Saneamiento y Transportes, sucesivamente.

Para cada estrategia propuesta se presenta un pequeño diagnóstico de la problemática abordada, una descripción de la estrategia y las acciones a realizarse, con la definición de responsables y el cronograma pertinente.

La quinta parte de propuestas incluye las 10 Medidas para fortalecer la Descentralización, que resume las principales propuestas del trabajo realizado por la Comisión, complementado con el aporte de funcionarios de los sectores y de los otros niveles de gobierno en los diversos espacios de articulación y coordinación intergubernamental como los GORE y MUNI Ejecutivos; así como

de especialistas en la materia que fueron convocados; y que deben servir como referencia para la continuidad del proceso de fortalecimiento de la descentralización.

Finalmente, se establece el mecanismo de seguimiento del Plan de Acciones.

Cabe señalar que las estrategias y acciones planteadas en este documento, así como las responsabilidades establecidas, entre otras cosas, en función a las capacidades institucionales de los niveles de gobierno, las mismas que pueden modificarse en el tiempo, en la medida que se fortalezcan las relaciones intergubernamentales, el rol rector de los ministerios y las capacidades de gestión, siempre bajo una metodología participativa y de consenso

ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN

- En mayo del 2017, durante el 4to GORE Ejecutivo, se manifestó la necesidad de tener una distribución clara y precisa de funciones y competencias entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, de acuerdo a sus necesidades, capacidades y recursos, con la finalidad de evitar duplicidad, ineficiencia y/o vacíos en la labor que el Estado viene realizando actualmente, en especial en los sectores prioritarios de Educación, Agua y Saneamiento y Salud. Para dicho fin, se constituyó un Grupo de Trabajo, liderado por la Secretaría de Descentralización (SD) e integrado por los sectores correspondientes, los Gobernadores Regionales de Cusco, Tacna y Lima, los dos representantes de alcaldes (AMPE y REMURPE) y la Secretaría de Gestión Pública (PCM).
- El Grupo de Trabajo elaboró dos Propuestas de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en los procesos clave de los sectores Educación y Agua y Saneamiento, documento que detalla la metodología usada, los procesos analizados y los criterios de elección, los principales puntos críticos encontrados, y algunas propuestas iniciales de estrategias y acciones para solucionar los problemas identificados. Ambos documentos fueron socializados en el 5to y 6to GORE.
- En el 6to GORE Ejecutivo (noviembre 2017) Ministros de Estado y Gobernadores Regionales, acordaron institucionalizar el trabajo realizado mediante la creación de una Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización (R.S. 026-2018-PCM del 25 de enero de 2018), con la responsabilidad de elaborar los siguientes productos:
 - a. Informe técnico que identifique los elementos y/o componentes de la coordinación intergubernamental que afectan los principales procesos en la provisión adecuada de los servicios públicos centrales, en los sectores Agua y Saneamiento, Educación, Salud y Transportes;
 - b. 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;
 - c. **Plan de acciones integradas 2018-2021 para el fortalecimiento de la descentralización.**

Dicha comisión, con 150 días hábiles de vigencia, usaría los insumos desarrollados por el Grupo de Trabajo en las funciones de Educación, Agua y Saneamiento y Salud e incorporaría la función Transportes.

- La Comisión está conformada por el Presidente del Consejo de Ministros, quien la preside; los 5 Ministros de las entidades competentes en las funciones bajo análisis: Educación, Salud, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Transportes y además Economía y Finanzas, para incorporar los aspectos de programación y ejecución presupuestal; así como los Gobernadores Regionales que presiden las 5 Mancomunidades y/o agrupaciones regionales del país: Los Andes, Pacífico Centro Amazónica, Macro Región Nor Oriente, Gobiernos Regionales del Sur, el Consejo Interregional Amazónico; más el Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Asimismo, cuenta con una **Secretaría Técnica a cargo del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM**, a través de la SD.

DE LA METODOLOGÍA

- La metodología utilizada para la generación de insumos, es la siguiente:
 - a. Definición de los procesos clave para la provisión del servicio público asociado a cada sector, bajo los criterios de: i) procesos con funciones compartidas, ii) significativos para la entrega del servicio, iii) con indicios de problemas, iv) prioritarios en la política sectorial, y v) transversales a varios sectores.
 - b. Análisis de los procesos elegidos en las 5 fases de la cadena de valor público: i) política, ii) protocolos, iii) planeamiento / financiamiento, iii) ejecución, y iv) monitoreo /evaluación.
 - c. Identificación de las matrices normativas de responsabilidades por niveles de gobierno en cada proceso y fase.
 - d. Identificación de las matrices reales de responsabilidades por niveles de gobierno en cada proceso y fase.
 - e. Identificación de puntos críticos en las matrices reales identificadas.
 - f. Desarrollo de estrategias y acciones de mejora para la solución de los puntos críticos identificados.
- Para desarrollar el trabajo de la Comisión se constituyeron Grupos de Trabajo sectoriales, los cuales tuvieron a cargo la definición de los procesos clave y la generación de los diagnósticos y propuestas de estrategias sectoriales para solucionar los problemas identificados. Estos Grupos de Trabajo estuvieron conformados por funcionarios públicos de los ministerios correspondientes y de los gobiernos regionales a través de las mancomunidades que los representan.
- Los procesos que fueron identificados para el análisis correspondiente son:

SECTOR	RESULTADO	PROCESOS
EDUCACIÓN	Niños, niñas y adolescentes reciben educación básica regular de calidad	Construcción de infraestructura escolar
		Mantenimiento de infraestructura escolar
		Distribución de materiales educativos
TRANSPORTES	Territorio nacional con Conectividad vial sostenible	Inversión en infraestructura de carreteras
		Mantenimiento de caminos y carreteras
		Atención de emergencias en transporte carretero
AGUA Y SANEAMIENTO		Construcción de infraestructura agua y saneamiento rural

	Viviendas con Servicios de Saneamiento de calidad y sostenibles	Operación y mantenimiento (Prestación) agua y saneamiento rural
--	---	---

- Asimismo, la metodología contempló el desarrollo de 14 Talleres Macro regionales en los cuales se mejoró la identificación de problemas y puntos críticos en el diagnóstico elaborado para cada sector bajo análisis, considerando el componente territorial, además se recogieron aportes sobre la identificación e implementación de estrategias para resolver los nudos críticos, acciones concretas para su despliegue y las condiciones necesarias para su aplicabilidad en los territorios. En estos Talleres participaron más de 400 funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno de 17 departamentos del país.
- Las estrategias y acciones sectoriales identificadas y consensuadas, son las que se detallan en el presente Plan de Acción, así como aquellas estrategias transversales que resuelven los problemas que se repiten en los tres sectores analizados y plantean soluciones integrales.

ESTRATEGIAS TRANSVERSALES

Metodología para la delimitación clara de responsabilidades de los tres niveles de gobierno en procesos clave para la provisión de servicios públicos, reforzando la articulación intergubernamental

Problema identificado

- Existe interferencia, omisiones, duplicidades entre los distintos niveles de gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos.
- Falta de definición clara de responsabilidades en el ejercicio de competencias compartidas, que dificulta la articulación intergubernamental e intersectorial.
- 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.

Descripción de la estrategia

La metodología utilizada en el marco de la Comisión, ha sido validada con procesos clave en los sectores priorizados de Educación, Saneamiento y Transportes, con participación de los actores en los territorios, y se ha obtenido como resultado un Plan de Acción de las reformas propuestas, con las responsabilidades definidas para su operatividad. Con ello se espera lograr mejoras en la provisión 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. Para ello se deberán desarrollar las siguientes acciones:

- Sectores usan la metodología planteada por PCM, en otros procesos prioritarios y construyen esquemas/matrices de responsabilidades, en coordinación con los demás niveles de gobierno.
- Sectores diseñan y aprueban mediante Resolución Ministerial sus modelos de provisión de servicios que incluyen los esquemas/matrices de delimitación de responsabilidades, así como instructivos o manuales para los servicios públicos cuya provisión requiere adaptarse a características territoriales particulares. Esto último incluye el diseño de prototipos de infraestructura de servicios públicos para diferentes escalas de población y regiones naturales.
- Sectores ajustan los Programas Presupuestales correspondientes a los procesos priorizados con los esquemas nuevos de responsabilidades (Anexo 2 y Anexo 5).
- Sectores en el ejercicio de su rectoría, diseñan protocolos para:
 - Monitoreo del cumplimiento de normas y de responsabilidades transferidas,
 - Evaluación de resultados; y,
 - Retroalimentación de políticas

- Sectores elaboran e implementan planes de retiro paulatino de sus intervenciones directas en las regiones o las transfiere a los niveles regionales y locales de gobierno (equipos desconcentrados, alquiler de oficinas, etc.).

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Aplicación de la metodología de PCM en procesos prioritarios de los sectores y construcción de esquemas/matrices de responsabilidades en coordinación con otros niveles de gobierno.	PCM / Ministerios priorizados									
Aprobación de modelos de provisión de servicios que incluyen esquemas/matrices de delimitación de responsabilidades, así como instructivos o manuales para los servicios públicos cuya provisión requiere adaptarse a características territoriales particulares.	PCM / Ministerios priorizados									
Adecuación de Programas Presupuestales correspondientes a los procesos priorizados con los esquemas nuevos de responsabilidades.	PCM / Ministerios priorizados									
Diseño de protocolos para monitoreo del cumplimiento de normas y de responsabilidades transferidas, evaluación de resultados y retroalimentación de políticas.	PCM / Ministerios priorizados									
Retiro paulatino de intervenciones directas en las regiones o transferencia a los niveles regionales y locales de gobierno.	PCM / Ministerios priorizados									

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN INTEGRAL MULTIANUAL DE INFRAESTRUCTURA A NIVEL REGIONAL

Problema identificado

Cada nivel de gobierno tiene planes de inversiones inconexos y puntuales que muestran el déficit en el planeamiento regional de la infraestructura (intersectorial e intergubernamental) y sin criterios claros de priorización. Ello redundaría en una alta discrecionalidad del nivel central en la asignación arbitraria de presupuesto para el financiamiento de infraestructura a propuesta de cualquier nivel de gobierno.

Descripción de la estrategia

- Manifestación del compromiso del nivel central (PCM, MEF y sectores) de no alterar las prioridades establecidas por los procesos regionales y alinear los fondos y fuentes de financiamiento público existente a dichos planes regionales.
- PCM, CEPLAN y MEF construyen la ruta metodológica para la elaboración de los Planes Integrales Multianuales de Infraestructura, tomando como referencia iniciativas similares desarrolladas en regiones, y se establece directiva correspondiente.
- Se crean o se fortalecen, si existen, los Comités Regionales de Inversión como espacio de articulación para el establecimiento de criterios de priorización y la aprobación de los Planes Integrales Multianuales de Infraestructura.

- Formulación y aprobación de los Planes Integrales Multianuales de Infraestructura a cargo de los Gobiernos Regionales, con la participación de los sectores y los gobiernos locales.
- Las Gerencias Regionales de Infraestructura, además de la implementación y seguimiento de los Planes Regionales, ejecutan los grandes proyectos, en tanto el planeamiento y la ejecución directamente sectorial está a cargo de las direcciones regionales de los sectores. El fortalecimiento de las Direcciones Regionales con funciones formuladoras y ejecutoras de la infraestructura del sector de su especialidad, tendrá efectos en asegurar la pertinencia y oportunidad de las intervenciones.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Modificación en la Directiva para Programación Multianual.	PCM / MEF									
Emitir normas de creación/fortalecimiento de los CRI con funciones y mecanismos vinculantes para el gobierno central, regional y local respecto a las decisiones que se adopten.	PCM / MINEDU / MVCS / MTC									
Establecer criterios, concertada e intergubernamentalmente, para el cierre de brechas considerando el MMM, Planes Nacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y proponer en función a históricos e intensidad de brechas los montos de inversión regionales.	PCM / MINEDU / MVCS / MTC / MEF									
Emitir norma de creación/fortalecimiento de los CRI, funciones y sus correspondientes reglamentos.	GR									
Instituir e instalar los CRI liderados por el Gobierno Regional y con la obligatoria participación de los Gobiernos Locales. Dicho Comité es responsable de la formulación, gestión, evaluación y actualización del Programa Mutianual de Inversiones.	GR									
Definir montos de inversión trianual para inversión en infraestructura, y su distribución en regiones en base a cierre de brechas; y todas las entidades se inhibirán de autorizar el uso de recursos para financiar proyectos fuera de las prioridades establecidas en éste.	PCM / MINEDU / MVCS / MTC / MEF									
Elaborar normas técnicas con un estándar de calidad, posibilitando la adecuación de los diseños a las características geográficas sobre la base de parámetros nacionales y costos de construcción.	PCM / MINEDU / MVCS / MTC									
Formular la propuesta de Programa Multianual de Infraestructura Regional.	GR									
Aprobar, con la participación de Municipalidades Distritales y Provinciales, el Programa Multianual de Infraestructura (aplicable a toda fuente de financiamiento).	GR									

Costear el Programa por periodos y elaborar metas de avance.	GR									
Reunión anual en regiones para consensuar y ratificar el PMI Regional para cierre de brechas	GR									

PROGRAMAS INTEGRALES DE MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA A NIVEL PROVINCIAL

Problema identificado

- Actualmente no existen criterios objetivos y estandarizados para definir a qué infraestructura se le realiza mantenimiento en cada año.
- No se cuenta con información suficiente para que las autoridades tomen decisiones de manera adecuada sobre qué infraestructura debe ser intervenida con mantenimiento.
- No siempre los sectores e incluso las instancias del nivel local y regional pueden garantizar el mantenimiento de la infraestructura pública al servicio de población. Profesionales de otras disciplinas tienen que encargarse de tareas de mantenimiento descuidando el servicio a la población, además generando sobre costos y desperdicio de esfuerzos que pueden reducirse por economías de escala u otras modalidades

Descripción de la estrategia

- Definición por parte de PCM de protocolos a nivel regional/local de relación con el sector, donde se establecen acciones y costos del mantenimiento de las diferentes infraestructuras, y se define rol de la gestión municipal en dicho mantenimiento.
- Transferencia a los Gobiernos Locales de los recursos que se asignan a los sectores para la tercerización del mantenimiento de las infraestructuras.
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instancias regionales o locales (UGEL, ATM, Institutos Viales Provinciales), como mecanismos para la tercerización del mantenimiento rutinario a través de micro empresas.
- Desarrollo y fortalecimiento de la oferta de proveedores locales de servicios.
- Generación de un esquema de incentivos para el uso eficiente de los recursos que se asigna al mantenimiento de infraestructuras.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Determinación de criterios de priorización de la infraestructura en la que se realizará mantenimiento.	MINEDU / MVCS / MTC									
Determinar el mecanismo de priorización territorial en base a los criterios sectoriales y el sistema de información regional de infraestructura	GR									
Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instancias regionales o locales.	MINEDU / MVCS / MTC									
Generación de un esquema de incentivos para el uso eficiente de los recursos que	PCM / MINEDU / MVCS / MTC									

se asigna al mantenimiento de infraestructuras.										
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

TIPOLOGÍA DE MUNICIPALIDADES Y SISTEMA DE ESTADÍSTICA REGIONAL

Problema identificado

Las enormes disparidades entre departamentos pero, sobre todo, entre distritos dificultan una política de delimitación de responsabilidades e incluso promueven la entrega ciega de nuevas responsabilidades a gobiernos descentralizados, sin asegurar los recursos o capacidades suficientes.

Descripción de la estrategia

- PCM aprueba la Tipología de Municipalidades.
- Esta Tipología se toma como base para la construcción de Planes Integrales Multianuales de Infraestructura y de los Programas Integrales de Mantenimiento.
- Uso de la tipología para definición de intervenciones específicas en los territorios, en el marco de los modelos de provisión de servicios aprobados por los sectores.
- Según Tipología de municipalidades, SERVIR establece perfiles para funcionarios y trabajadores clave (incluso funcionarios de confianza) y se estructura un plan de fortalecimiento de capacidades. Y se establecen sistemas de Acreditación, mapeo de puestos y competencias requeridas y niveles salariales para consolidar, en diferentes tipos de unidades territoriales de gestión, un nivel de carrera pública.
- PCM establece coordinación intergubernamental para actualización de información sectorial relacionada a mantenimiento de infraestructura.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Elaborar la tipología de Gobiernos Locales.	PCM									
Aprobar el Decreto Supremo con el listado de Gobiernos Locales y su clasificación.	PCM									
Aprobar los ROF diferenciados según la clasificación de los Gobiernos Locales	PCM / SERVIR									
Definir competencias por tipo de Gobierno Local	PCM									
Implementar una estrategia de desarrollo de capacidades por tipo de Gobierno Local	PCM / SERVIR									

SISTEMA DE INFORMACIÓN REGIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Problema identificado

- No se cuenta con información sobre la disponibilidad y el estado de infraestructura a nivel nacional. Esta información es necesaria para que se puedan tomar decisiones sobre qué

inversiones deben realizarse en un territorio determinado y sobre las necesidades de mantenimiento de la infraestructura existente.

Descripción de la estrategia

- Contar con un sistema de información regional sobre la existencia de infraestructura y su estado que permita tomar decisiones sobre inversiones y mantenimiento.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Realizar un censo de infraestructura de cada sector, actualizar los existentes o fortalecer los mecanismos de levantamiento de información.	MINEDU / MVCS / MTC / GR / GL									
Diseñar el mecanismo de actualización permanente del sistema de información y de los incentivos a otorgarse para asegurarlo.	MINEDU / MVCS / MTC									
Implementación del mecanismo de actualización permanente del sistema de información.	MINEDU / MVCS / MTC / GR / GL									
Actualización permanente del sistema de información.	GR / GL									

ESTRATEGIAS DEL SECTOR EDUCACIÓN

En este sector se seleccionaron algunos procesos que contribuyen a que niños y adolescentes de Educación Básica Regular mejoren sus aprendizajes, considerando que no son los únicos procesos necesarios para conseguir dicho resultado.

Con la participación de funcionarios del sector educación, de gobiernos regionales y gobierno locales, se identificaron cuellos de botella y estrategias/acciones para mejorar la provisión de estos bienes y servicios públicos, definiendo los responsables y el cronograma correspondiente, facilitando su implementación.

Estos procesos son y estrategias son:

N°	PROCESO	ESTRATEGIA
I	Construcción de infraestructura escolar	1. Planeamiento multianual articulado de las inversiones en infraestructura educativa, mediante la constitución de Comités Regionales de Inversión Educativa
		2. Fortalecimiento de las funciones de planeamiento educativo territorial en direcciones/gerencias regionales de educación.
II	Mantenimiento de infraestructura escolar	3. Flexibilización de las estrategias para el mantenimiento preventivo en ámbitos rurales.
III	Distribución de materiales educativos	4. Validación de nuevas modalidades de distribución del material educativo en ámbitos rurales.

Planeamiento multianual articulado de las inversiones en infraestructura educativa, mediante la constitución de Comités Regionales de Inversión Educativa

Problema identificado

- Se duplican los planes multianuales de inversión del MINEDU, GR y GL. La falta de evaluación de riesgos para determinar la ubicación de la IE, de saneamiento legal impide o retrasa realización de obras priorizadas. Además, hay una ausencia de asistencia técnica, monitoreo y supervisión de las obras que se realizan, especialmente en los aspectos educativos
- La decisión de obras que serán financiadas vía transferencias se realiza sobre proyectos presentados indistintamente por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Y los perfiles de pre-inversión se elaboran sin la certeza que responden a las prioridades del sector, ni a criterios de ordenamiento territorial y gestión de riesgos, ni tener seguridad de obtener financiamiento, desperdiándose recursos.
- Muchos terrenos destinados a la construcción o donde están asentadas las IE no cuentan con saneamiento físico legal.
- Poca coordinación, comunicación y transparencia en la relación con los involucrados, genera problemas sociales; que junto al poco profesionalismo e imprecisiones en normas facilita sobrevaloración de obras y corrupción.

Descripción de la estrategia

Realizar un planeamiento multianual de las inversiones en infraestructura mediante la constitución de Comités Regionales de Inversión Educativa (GR-GL) con lineamientos del MINEDU, que permita articular acciones de los niveles de gobierno en proyectos priorizados con criterio territorial. Estos Comité son responsables de la formulación, gestión, evaluación y actualización del Plan Multianual de Infraestructura en educación, y se organiza en función a sus características, contando con la asistencia técnica, supervisión y monitoreo del MINEDU.

En los Planes Multianuales de Infraestructura en Educación, se define la relación de obras priorizadas (construcción y mejoramiento) en la región, y por lo tanto, qué proyectos se formulan. Se definen criterios concertada e intergubernamentalmente, que consideren el mapa de pobreza, ejes de desarrollo económico, ubicaciones estratégicas interrelacionadas,

Las ponderaciones se determinan en cada región (por ejemplo; optimizar matrícula, atención a población de ámbito rural dispersa, etc.), así como a los responsables de cada una de las etapas del proyecto y posibles fuentes de financiamiento.

Se debe establecer un monto trianual de inversiones en infraestructura educativa por parte del gobierno nacional (MINEDU-MEF), el cual es distribuido entre las regiones de acuerdo con criterios de cierre de brechas y demanda educativa (techos presupuestales).

Asignar recursos para el saneamiento físico legal mediante el mecanismo del Programa Presupuestal de Incremento en el Acceso a los Servicios Educativos o del Fondo de Estímulo al Desempeño (FED) para involucrar a los Gobiernos Locales. Complementariamente, la PCM coordina aprobación del marco legal para el proceso de saneamiento de predios rurales y de comunidades nativas.

Incorporar en los procesos de construcción y gestión del Plan una estrategia de comunicación e información transparente mediante los COPALE, COPARE u otros.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Emitir normas de creación/fortalecimiento de los Comité Regional de Inversión en Educación, con mecanismos vinculantes para el GN, GR y GL respecto a decisiones que se adopten.	PCM / MINEDU									
Establecer criterios concertada e intergubernamentalmente, para el cierre de brechas en infraestructura educativa, considerando el Mapa de Pobreza, ejes de desarrollo económico, ubicaciones estratégicas interrelacionadas, máxima demanda y población vulnerable.	MINEDU									
Emitir norma de creación e institucionalización del CRI Educación, funciones y su correspondiente reglamento. En la que GR, DRE, UGELs, Municipalidades Distritales y Provinciales, con el liderazgo del GR y la asistencia técnica del MINEDU elaboran y aprueban el Plan Multianual de Infraestructura en Educación, en base a criterios de cierre de brechas y especificidades territoriales, aplicable a todas las fuentes de financiamiento, y definen que proyectos se formulan en cada periodo. Se organiza en función a dinámicas regionales y cuenta con cadena articulada de asistencia técnica, supervisión y monitoreo del MINEDU, quien da cuenta a PCM de avances en su implementación y actualización.	GR - GL									
Establecer metas, y ponderación de criterios de priorización, así como los responsables de cada una de las etapas del proyecto, y sus correspondientes fuentes de financiamiento, alineados y en correspondencia a las nacionales.	GR / GL									
Definir montos de inversión trianual para inversión en infraestructura educativa, y su distribución en regiones en base a cierre de brechas; y todas las entidades se inhibirán de autorizar el uso de recursos para financiar proyectos fuera de las prioridades establecidas en éste.	MINEDU / MEF									
Elaborar normas técnicas con un estándar de calidad, posibilitando la adecuación de los diseños a las características geográficas sobre la base de parámetros nacionales y costos de construcción. <i>(Fomentar la actualización y emisión de la Norma el diseño de locales educativos, la última norma aprobada data de 1984)</i>	MINEDU									
Actualizar sostenidamente el censo de infraestructura educativa con asistencia técnica de MINEDU <i>(Recojo de información utilizando aplicaciones o sistemas informáticos que faciliten la recolección, el análisis y la obtención de reportes sobre información clave para la toma decisiones)</i>	GR / GL									

Definir política regional de acceso según dinámicas territoriales con ponderaciones a los criterios de priorización y ordenamiento territorial (acceso universal de calidad en diferentes contextos poblacionales).	GR / MINEDU								
Ejecutar, monitorear y actualizar el Plan Multianual de Infraestructura en Educación con la obligatoria participación de los gobiernos locales y la supervisión de MINEDU.	GR / GL								
Realizar acciones de seguimiento y evaluación de los planes de expansión y sostenimiento de la oferta pública del servicio educativo nacional y regionales, desde la fase de planeamiento hasta la puesta en operaciones, en coordinación con todas las entidades públicas involucradas. Esto permitirá identificar tempranamente las restricciones del ciclo de gestión, en los tres niveles de gobierno, y sobre la base de información disponible por diversas fuentes de información.	MINEDU								
Reunión anual en regiones para, evaluar, consensuar y ratificar el Plan Multianual de Infraestructura en Educación para el cierre de brechas.	MINEDU								

Fortalecimiento de las funciones de planeamiento educativo territorial en direcciones/gerencias regionales de educación

Problema identificado

El planeamiento en las direcciones regionales de educación no considera más allá de los aspectos operativos y presupuestales; entonces la optimización del servicio educativo, la asignación de plazas docentes, decisiones sobre infraestructura y otras, no responden a dinámicas territoriales de la región (migración, crecimiento de ciudades intermedias, territorios dispersos, etc.), lo que limita optimizar procesos que contribuyen a mejorar aprendizajes de los estudiantes en los distintos territorios.

Las Direcciones Regionales de Educación no tienen acceso a bases de datos de los sistemas de información de educación, no cuentan con presupuesto en acciones centrales, ni personal para asumir sus funciones de ordenamiento territorial.

Descripción de la estrategia

Fortalecer las funciones de planeamiento educativo territorial en las Direcciones o Gerencias Regionales de Educación, con el propósito de optimizar el servicio educativo de acuerdo con la dinámica territorial. Se debe iniciar con identificar la brecha de cobertura educativa en la región, proveyendo insumos para la formulación del Plan Multianual de Infraestructura en Educación, que gestione y acceda a plataformas de información, que desarrolle modelo de gestión descentralizada en la región (Redes educativas, Núcleos distritales u otras). Además, cuenta con asistencia técnica e inter-aprendizaje de parte de la DIGDD, DIGECE, SPE del MINEDU, con la correspondiente transferencia de recursos provenientes de las intervenciones del MINEDU en regiones, tomando como referente las existentes a julio del 2017.

Para la selección del personal en los GR para estas unidades, se definirán perfiles con SERVIR y se certificará el desempeño del personal a seleccionarse.

La estrategia se prepara a finales del 2018 y empezaría el 2019, con pilotos regionales, tomando en cuenta los compromisos de desempeño entre el MINEDU y los GR.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Brindar asistencia técnica para la constitución/fortalecimiento y funcionamiento de las unidades de planeamiento territorial educativo	MINEDU / CEPLAN									
Formular las propuestas de unidad territorial con los productos a lograr a 3 años en cuanto a infraestructura nueva o mejoramiento complejo.	GR									
Establecer perfiles de puesto, mecanismo de selección de acuerdo con el perfil, y reglas para la permanencia del personal con buen desempeño	MINEDU / Servir / GR									
Establecer mecanismos de incentivos por desempeño en las unidades de planeamiento educativo territorial.	MINEDU									
Identificar los montos correspondientes a plazas de personal que trabaja en regiones para poder ser transferido.	MINEDU									

Flexibilización de las estrategias para el mantenimiento preventivo en ámbitos rurales

Problema identificado

El mantenimiento preventivo de las IE de ámbito rural, por diversas razones, tiene dificultades para cumplir con su objetivo (retrasos en lista de directores y apertura de cuentas, lineamientos nacionales no toman en cuenta diversidad de IE, sobre regulación del proceso, acceso a plataforma Wasichay es complicado porque no existe conectividad o es muy limitada, etc.), con lo cual se complica la labor pedagógica de docente-director, especialmente en las IE unidocentes o multigrado. Además, el GR, a través de sus instancias de gestión no emite normas específicas adecuadas ni oportunas que podrían solucionar algunos de los problemas identificados, por desconocimiento o porque no se da prioridad a este proceso.

Descripción de la estrategia

El MINEDU modifica norma de mantenimiento preventivo 2019 y faculta a UGEL a emitir norma complementaria que facilite soluciones específicas en las IE rurales. Flexibilizar normas con nuevas categorías de gasto y su sustentación para atender mantenimiento de IE en ámbito rural andino o amazónico. Habilitar bajo convenio al gobierno local, para que asuma el mantenimiento preventivo de las IE rurales, liberando al director/docente de esa responsabilidad, incluyendo definición de monitoreo con acceso a plataforma Wasichay de los tres niveles de gobierno. Se proponen pilotos para formular planes multianuales de mantenimiento preventivo.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Adecuar la norma nacional para viabilizar la estrategia para el año 2019 y señalar en qué aspectos una UGEL puede habilitar acciones específicas propias del ámbito rural.	MINEDU									
Establecer en normas que GL realice mantenimiento de IE unidocentes o docente multigrado transfiriéndoles los recursos correspondientes.	MINEDU / MEF									
Organizar el monitoreo para no duplicar responsabilidades aprovechando el sistema informático de monitoreo del mantenimiento. Toda la información deberá estar dentro un mismo sistema informático que sea compartido a todos los organismos de MINEDU.	MINEDU / GR / GL									
Supervisar las acciones de las UGEL para que no exijan mayores requisitos de los establecidos en la norma nacional.	GR									
Formular propuesta de piloto de plan multianual de mantenimiento preventivo.	MINEDU									

Validación de nuevas modalidades de distribución de material educativo en ámbitos rurales

Problema identificado

Pese a los esfuerzos y mejoras en el ámbito rural (monolingüe y bilingüe intercultural) aún existen algunos retrasos en la llegada oportuna del material educativo en estas zonas ((antes del inicio del año escolar). Los sistemas de información no están interconectados (ESCALE; NEXUS, etc.). Las UGEL no cuentan con infraestructura ni logística adecuada y se generan sobrecostos y dificultades para la identificación de material sobrante y para su reasignación.

Descripción de la estrategia.

Aprobar estrategias diferenciadas para la distribución del material educativo rural e intercultural bilingüe identificando el costo efectividad de cada una de ellas. Bajo convenio y transferencia de los recursos asignados, encargar la distribución del material a las municipalidades, replicando experiencias exitosas (Ejemplo: UGEL Lamas y otras), considerar su inclusión en el Programa de Incentivos Municipales. Ampliar oportunamente convenios con MINDEF.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Adecuar la norma de distribución de materiales para permitir que las municipalidades los distribuyan.	MINEDU									
Establecer en la ley de presupuesto la habilitación para que el MINDEF distribuya materiales al inicio del año escolar.	MINEDU / MEF									

Establecer mecanismos de incentivos a GL que asumen distribución de material educativo en ámbito rural.	MINEDU / MEF									
Establecer los convenios con el MINDEF o Gobiernos Locales para la distribución del material educativo.	GR									

ESTRATEGIAS DEL SECTOR SANEAMIENTO

En este sector se seleccionaron procesos contribuyentes a que viviendas en ámbitos rurales¹ cuenten con servicios de agua y saneamiento de calidad y sostenibles, considerando que no son los únicos procesos necesarios para conseguir dicho resultado.

Con la participación de funcionarios del sector educación, de gobiernos regionales y gobierno locales, se identificaron cuellos de botella y estrategias/acciones para mejorar la provisión de estos bienes y servicios públicos, definiendo los responsables y el cronograma correspondiente, facilitando su implementación.

Estos procesos son y estrategias son:

N°	PROCESO	ESTRATEGIA
I	Construcción de sistemas de agua y saneamiento de ámbitos rurales	1. Formular Programa Multianual de Inversiones Regional PMIR en Saneamiento Rural concertados para la reducción de brechas en saneamiento rural.
		2. Elaboración de Planes Regionales de Saneamiento integrales, estableciendo objetivos y metas territoriales para el saneamiento rural con enfoque de resultados.
		3. Mejoramiento del proceso de formulación y evaluación de fichas/estudios de pre-inversión y expedientes técnicos.
		4. Fortalecimiento e innovación de la intervención social y supervisión, con participación regional, local y comunal y aprobando guías de intervención social.
II	Mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento de ámbitos rurales	5. Fortalecimiento de DRVCS y Áreas Técnicas Municipales de Saneamiento (ATM).
		6. Promover la Sostenibilidad Financiera de la Prestación.
		7. Estrategia Integral de Valoración de los Servicios.

Formular Programa Multianual de Inversiones Regional PMIR en Saneamiento Rural concertados para la reducción de brechas en saneamiento rural

Problema identificado

Financiamiento desordenado y poco eficiente de las inversiones en agua y saneamiento en el ámbito rural; pues no existían criterios técnicos, claros y menos concertados, para la priorización y financiamiento de los proyectos; ni existe una estructura articulada de los tres niveles de gobierno que facilite el establecimiento de metas y la priorización de las inversiones para el logro de dichas metas.

¹ Localidades que actualmente están fuera del ámbito de Empresas Prestadoras

Este desorden se genera principalmente por los vacíos en rectoría, políticas y protocolos nacionales, la falta de definición o cumplimiento de responsabilidades en los tres niveles de gobierno, que se agrava por la casi inexistente articulación intergubernamental de inversiones, información actualizada y de una línea de base confiable.

Descripción de la estrategia

Con claridad en las responsabilidades, y la correspondiente modificación en la Directiva para Programación Multianual, se establece procedimiento de planificación multianual regional de saneamiento rural, articulado entre el MVCS, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales; que referenciado a la línea de base se gestiona la reducción de brechas en saneamiento rural. El proceso de formulación, aprobación, ejecución y seguimiento del Programa Multianual de Inversiones Regional PMIR en Saneamiento Rural, se sustenta en que:

- El MVCS establece criterios para el cierre de brechas concordantes con el MMM, el Plan Nacional de Saneamiento vigentes y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), y propone en función a históricos e intensidad de brechas los montos regionales.
- Municipalidades Distritales y Provinciales con asistencia técnica del MVCS y la DRVCS elaboran el PMI de sus territorios, en base a criterios de cierre de brechas y especificidades territoriales, asimismo definen que proyectos e formulan en cada periodo. Los Gobiernos Regionales establecen metas, y ponderación de criterios de priorización, así como los responsables de cada una de las etapas del proyecto, fuentes de financiamiento en base a históricos que se gestionan.
- Instituir el Comité Regional de Inversiones en saneamiento Rural liderado por el Gobierno Regional y con participación de los Gobiernos Locales, él que es responsable de la formulación, gestión, evaluación y actualización del Plan multianual de inversiones Este Comité se organiza en cada región en función a sus características con la obligatoria participación de municipalidades provinciales y distritales. Cuenta con cadena articulada de (pool) asistencia técnica, supervisión y monitoreo del MVCS, quien da cuenta a PCM de avances en su implementación y actualización
- Por cada región se realiza una reunión anual para consensuar y ratificar el PMI Regional para cierre de brechas en saneamiento rural.
- Una vez aprobado el PMI Regional (que incluye y prioriza todas las inversiones en saneamiento rural a ejecutarse en su ámbito) todas las entidades se inhibirán de autorizar el uso de recursos para financiar proyectos fuera de las prioridades establecidas en éste.

Acciones, responsables y cronograma.

Acción	Responsable	2018					2019					2020					
		IV	I	II	III	V	I	II	III	IV	I	II	III	IV			
Emitir normas de creación de los Comité Regional de Inversión - CRI - en Saneamiento Rural con sus funciones y mecanismos vinculantes para el gobierno central, regional y local respecto a las decisiones que se adopten.	PCM / MINEDU																
Establece criterios concertada e intergubernamentalmente, para el cierre de brechas concordantes con el Plan Nacional de Saneamiento, el MMM y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).	MINEDU																
Modificar normatividad de Invierte Pe; incluyendo Programa Multianual de Inversión Territorial Regional (PMITR), en el que	PCM / MEF																

confluyen los Programas Multianuales de Inversión Regional- PMIR-Sectoriales.									
Emitir norma complementaria de creación e instituir el CRI Saneamiento Rural (funciones/ reglamento). Liderado por el GR con la obligatoria participación de Gobiernos Locales (Distritales y Provinciales). Con asistencia técnica del MVCS y la DRVCS elaboran, aprueban, monitorean y actualizan el Programa Multianual de Inversiones Regional PMIR en Saneamiento Rural; en base a criterios de cierre de brechas y especificidades territoriales, aplicable a todas las fuentes de financiamiento. Y definen qué proyectos se formulan en cada periodo. Se organiza en función a dinámicas regionales y cuenta con cadena articulada de (pool) asistencia técnica, supervisión y monitoreo del MVCS, quien da cuenta a PCM de avances en su implementación y actualización.	GR / GL								
Establecer metas, y ponderación de criterios de priorización, así como los responsables de cada una de las etapas del proyecto, y sus correspondientes fuentes de financiamiento. Alineados y en correspondencia a las nacionales.									
Definir montos de inversión trianual para inversión en infraestructura saneamiento y su distribución en regiones en base a cierre de brechas; y todas las entidades se inhibirán de autorizar el uso de recursos para financiar proyectos fuera de las prioridades establecidas en éste.	MVCS / MEF								
Aprobado el PMI Regional (que incluye y prioriza todas las inversiones en saneamiento rural), su ejecución está a cargo de gobiernos locales.	GL								
Reunión anual en regiones para, evaluar, consensuar y ratificar el PMITR en Educación para cierre de brechas.	GR / GL								

Elaboración de Planes Regionales de Saneamiento integrales, estableciendo objetivos y metas territoriales para el saneamiento rural con enfoque de resultados

Problema identificado.

Las Regiones no han establecido objetivos en saneamiento rural, ni cómo alcanzarlos y monitorearlos. No se les permite financiar adecuadamente actividades incluidas en el Programa Nacional de Saneamiento Rural (capacitación, educación sanitaria ambiental, supervisión). Poco involucramiento y compromiso por parte de algunos GR.

Descripción de la estrategia

Se plantea la Elaboración de Planes Regionales de Saneamiento Integrales estableciendo objetivos y metas regionales para el saneamiento rural con enfoque de resultados e incluyendo acciones en los 6 ejes de la Política Nacional de Saneamiento², y el Programa Multianual de Inversiones Regional – PMIR- en Saneamiento Rural. Las DRVCS, se encargan de su elaboración, aprobación y monitoreo, con la participación de los gobiernos municipales (distritales y provinciales).

² Las seis Políticas del Plan nacional de Saneamiento, aprobadas en el DS Nº 007-2017-VIVIENDA.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
En coordinación con las DRVCS se aprueba modificación de los lineamientos mediante RM de MVCS; que garantice adecuada elaboración, gestión y evaluación del <u>Plan Regional de Saneamiento integral</u> , con énfasis en Saneamiento Rural.	MVCS									
Elaboración/adequación; implementación, monitoreo y actualización de Planes bajo nuevos lineamientos.	DRVCS / GL									

Mejoramiento del proceso de formulación y evaluación de fichas/estudios de pre-inversión y expedientes técnicos incluyendo revisión de dispositivos y elaboración de guía integrada

Problema identificado

Expedientes presentan deficiencias técnicas que originan paralizaciones durante la construcción o colapso/inoperatividad después de pocos años de funcionamiento, los proyectos no siempre están dirigidos al cierre de brechas, no presentan un adecuado análisis de las fuentes, la gestión de riesgos - grado de vulnerabilidad del proyecto y poco énfasis en la adaptación al cambio climático. Situación que se agrava por la falta de capacidades en los Gobiernos Locales (capital humano) y del escaso desarrollo de opciones tecnológicas que se adapten a la realidad regional (tecnologías adaptables al ámbito rural y rural disperso). Todo ello reduce la sostenibilidad de los proyectos en el largo plazo.

No se cuenta con protocolos para la elaboración, ejecución y supervisión de proyectos rurales ni con normativa que permita el saneamiento físico legal de la infraestructura.

Descripción de la estrategia

EL MVCS elabora lineamientos integrales para la formulación y aprobación de estudios y expedientes técnicos, incluyendo criterios técnicos, saneamiento de predios, criterios de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático

El MVCS debe actualizarlas guías sobre opciones tecnológicas para poblaciones rurales incluyendo las dispersas, y realizar las capacitaciones y asesorías para su uso. Estos instrumentos, luego de su aprobación por el Gobierno Nacional, deben ser adaptados a cada realidad regional por las DRVCS y municipalidades.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Elaboración de Guías Integrales de formulación y aprobación de estudios y expedientes técnico, respaldados por R.M.	MVCS (PNSR)									
Revisión y adaptación a la realidad regional.	DRVCS									
Difusión y Capacitación.	MVCS (PNSR) /DRVCS									

Fortalecimiento e innovación de la intervención social y supervisión, con participación regional, local y comunal y aprobando guías de intervención social **Problema identificado.**

Paralización por conflictos sociales o problemas en la recepción de obras para la operación, baja disposición a pagar por los servicios una vez que estos ya se encuentran en operación, son consecuencia principalmente de la débil o nula intervención social en todas las fases de proyecto. Desde el planeamiento, definición de las intervenciones, y modalidad de gestión hay poco involucramiento de la comunidad. Y estas actividades no se incluyen en los presupuestos ni para la elaboración de expedientes ni en la ejecución de obras.

Descripción de la estrategia

EL MVCS debe elaborar Guía de Intervención Social para la Elaboración de Expedientes Técnicos y Ejecución de Obras, incorporando el componente social desde la planificación, el levantamiento catastral y el diseño del proyecto, considerando la participación de un gestor social para la intervención, antes, durante y después de la obra.

Asimismo, normar la ejecución del componente social incluido en la elaboración de los expedientes técnicos y las obras mediante especialistas en intervención social y con nuevos esquemas de supervisión que pueden tener la participación de Gobiernos Locales o Regionales y aseguren la adecuada ejecución. Que incluyan actividades permanentes de capacitación y sensibilización apropiadas y efectivas

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Elaboración de Guía de Intervención Social incorporando el componente social desde la planificación, el levantamiento catastral y el diseño del proyecto.	MVCS (PNSR)									
Normar la ejecución del Componente Social.	MVCS (PNSR)									
Elaboración de material de Capacitación, sensibilización e Implantación.	PNSR / DRVCS									
Implementar Acciones de capacitación y sensibilización.	DRVCS / GL									

Fortalecimiento de DRVCS y Áreas Técnicas Municipales de Saneamiento (ATM)

Problema identificado

Las DRVCS/GRVCS y las ATM tienen poca capacidad operativa y baja presencia en el territorio, por la falta de recursos humanos, logísticos y financieros. Existen marcadas dificultades y problemas de comunicación y coordinación entre los diferentes sectores a nivel regional (Vivienda, Educación y Salud), así como entre las DRVCS/GRVCS y los CAC. No cuentan con una normativa para desarrollar actividades de operación y mantenimiento, en casos especiales, en el marco del Programa Nacional de Saneamiento Rural. Modelos de gestión vigentes de sistemas de saneamiento rural resultan ineficientes y poco sostenibles.

Descripción de la estrategia

MVCS a través de un Programa fortalece las DRVCS/GRVCS, y las ATM, asignándoles recursos supervisados y en función a resultados o implementación de incentivos para que las DRVCS/GRVCS cumplan con las metas establecidas (transferencias condicionadas). Aprobar e implementar normas técnicas de operación y mantenimiento, en casos especiales, en el marco del Programa Nacional de Saneamiento Rural. Evaluar e implantar modelos “tercerizados” de asistencia técnica y de soporte a las JASS (“Prestadores de Asistencia Técnica” o esquemas similares), de forma tal que las ATM se concentren en administrar estos servicios de soporte y en supervisar la prestación hasta que SUNASS asuma esta tarea integralmente.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Programa especial de fortalecimiento de DRVCS y ATM, que incluya equipamiento, con Asignación adicional, y condicionada al cumplimiento de metas, de recursos del Gobierno Nacional a DRVCS y ATM.	MEF/MVCS / PNSR									
Aprobar Guías de Operación para las ATM y fortalecer capacitación desconcentrada.	MVCS / PNSR									
Analizar y proponer esquemas tercerizados de asistencia técnica y soporte a las JASS.	PNSR									
Implantar gradualmente esquemas tercerizados de asistencia técnica y soporte a las JASS.	PNSR / DRVCS / GL									

Promover la Sostenibilidad Financiera de la Prestación

Problema identificado

Déficit operativo en JASS. En muchos casos la cuota familiar no cubre costos de operación y mantenimiento, ni permite la reposición de activos. Altos niveles de morosidad; sistemas con costos altos (bombeo, tratamiento), descuido en la conservación de fuente, y se sacrifica calidad de agua.

Descripción de la estrategia

MVCS promueve e implementa mecanismos que contribuyan a la sostenibilidad: promover la asociatividad de JASS; impulso a tecnologías adecuadas, micro-medición; gestión adecuada de

fuentes de agua; protocolo de abastecimiento de cloro que considere opciones para las diversas situaciones específicas.

SUNASS deberá implantar la metodología de cálculo de cuotas familiares, teniendo en cuenta también estudios de capacidad de pago. Que las aprueba la ATM y JAAS.

MVCS y MEF, establecen Programa nacional de retribución complementaria o subsidio a la operación/mantenimiento de sistemas de saneamiento rural, focalizado (zonas de extrema pobreza) y condicionado a obtener resultados en gestión económica-financiera del sistema; conservación de fuente de agua, micro-medición, calidad de agua, etc; que se ejecuta vía DRVCS y ATM; supervisado por MVCS. Una parte de los recursos provendrán de los actualmente asignados a FONCODES/ AGUAMAS - ROMA's

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Estudios de capacidad de pago e implantación de cuotas familiares.	SUNASS									
Analizar, proponer y promover esquemas de asistencia técnica para integración de JASS.	PNSR									
Implantar gradualmente esquema integración de JASS.	PNSR / DRVCS / GL									
Programa de nacional de retribución complementaria o subsidio para sistemas de saneamiento rural. Condicionado a resultados.	PNSR / SUNASS									
Aprobación e implantación de un protocolo de abastecimiento de cloro.	MVCS									
Actualización del Reglamento de la Calidad del Agua.	MINSA									
Instalación de laboratorios acreditados.	GR/ DIRESA									
Promoción de la tercerización de los servicios de supervisión y asistencia técnica en la prestación.	PNSR / DRVCS									
Estructurar Plan de Fortalecimiento de Capacidades Rural y gestionar financiamiento.	DGPRCS-DC / PNSR									

Estrategia Integral de Valoración de los Servicios

Problema identificado

No existe sensibilización de usuarios sobre el costo de servicio, lo cual impacta en la disponibilidad a pagar y dificulta la sostenibilidad de la prestación del servicio en el largo plazo. Desconocimiento de la importancia de proteger fuentes de agua y preservar el recurso hídrico, como factores para la sostenibilidad del servicio.

Descripción de la estrategia

Programa nacional de Promoción y Valoración de los Servicios de Saneamiento en el ámbito rural, que se implementa con la DRVCS; que contribuya a la sostenibilidad en la prestación de los

servicios de agua y saneamiento. Debe incluir a población de edad escolar incorporando la temática en el currículo educativo a nivel nacional.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Diseña y aprueba Programa Nacional, Promoción y Valoración de los Servicios en el ámbito rural.	MVCS/ DRVCS									
Implementa Programa Nacional, Promoción y Valoración de los Servicios en el ámbito rural.	DRVCS/GL									
Incorporación de tema de Agua y Saneamiento a la Currícula.	PCM / MVCS / MINEDU / GR									

ESTRATEGIAS DEL SECTOR TRANSPORTES

En este sector se seleccionaron procesos aportantes a que la intervención de los tres niveles de gobierno optimicen y hagan más eficiente su contribución a mejorar su conectividad vial y cuenten con buen servicio de del transporte carretero en sus territorios considerando que no son los únicos procesos necesarios para conseguir dicho resultado.

Con la participación de funcionarios del sector educación, de gobiernos regionales y gobierno locales, se identificaron cuellos de botella y estrategias/acciones para mejorar la provisión de estos bienes y servicios públicos, definiendo los responsables y el cronograma correspondiente, facilitando su implementación.

Estos procesos son y estrategias son:

N°	PROCESO	ESTRATEGIA
I	Construcción de carreteras	1. Obligatoriedad de uso de conceptos básicos orientadores de las políticas
		2. Revisión y desarrollo de las Normas Técnicas vigentes
		3. Mejorar la calidad de los expedientes técnicos de los proyectos de inversión
		4. Monitoreo y Evaluación ex post por Redes, no por proyectos individuales
II	Mantenimiento de transporte carretero	5. Prioridad para el mantenimiento de infraestructuras
		6. Desarrollo de los Contratos Mixtos, creados en la ley actual de Contrataciones del Estado
		7. Diseño de estrategias específicas por categoría de Red que garanticen su mantenimiento
III	Atención a emergencia	8. Prioridad para la atención de emergencias
		9. Capacidad para que los diversos gobiernos compartan recursos y capacidades para la atención de emergencias

Obligatoriedad de uso de conceptos básicos orientadores de las políticas

Problema identificado

En la definición y orientación de las políticas en los tres niveles de gobierno, no se utilizan los tres conceptos básicos que ha asumido el MTC: Redes, Corredores Logísticos y Transporte Multimodal. Esto fomenta decisiones poco alineadas y articuladas; asimismo, dificulta el desarrollo del servicio y la optimización de los recursos.

Descripción de la estrategia

Disponer la obligatoriedad de utilizar estos conceptos en la selección y diseño de todas las intervenciones de los tres niveles de gobierno en el sector.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Diseñar material informativo que incorpore los tres conceptos básicos	MTC (PVD)									
Difundir y socializar los conceptos y estudios sobre corredores logísticos del MTC	MTC (OGPP)									
Emitir Directiva para que la formulación de planes del sector, en todos los niveles de gobierno, se referencie dentro de ese marco conceptual.	MTC / CEPLAN / GR / GL									
Reformular instrumentos y adecuarlos a los conceptos señalados: clasificaciones presupuestales, formatos para la preparación de programas de inversión, criterios para la evaluación de proyectos, entre otros.	MTC (OGPP) / MEF (DGPP-DGPMI)									
Capacitar a los responsables de los tres niveles de gobierno en la preparación de los planes en los conceptos señalados.	MTC (OGPP) / MEF (DGPP y DGPMI)									

Revisión y desarrollo de las Normas Técnicas vigentes

Problema identificado

Normas técnicas poco difundidas que no incorporan adecuadamente la presencia del Cambio Climático, ni las innovaciones tecnológicas.

Descripción de la estrategia

Determinar -previo estudio- normas técnicas acerca de alternativas de pavimento para la diversidad de infraestructura carretera. Asimismo, desarrollar capacidades para poder implementarlas.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Realizar un estudio especializado sobre alternativas de soluciones de pavimentos para diferentes tipos de zonas, teniendo en cuenta Cambio Climático.	MTC (DGCF)									
Implementar Programa piloto sobre alternativas de pavimentos propuestos en los territorios con la participación de los gobiernos sub nacionales	MTC									
Formular normas técnicas de los pavimentos de acuerdo con evaluación de pilotos.	MTC (DGCF)									

Realizar una capacitación en las regiones sobre el proceso constructivo de las soluciones de pavimentos propuestos.	MTC / GR/ Universidades									
---	----------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Mejorar la calidad de los expedientes técnicos de los proyectos de inversión

Problema identificado

Los expedientes técnicos carecen de componentes importantes como: ingeniería, social y medio ambiente. Esta situación genera serios problemas en el momento de la ejecución.

Descripción de la estrategia

Garantizar que en la formulación y aprobación de expedientes técnicos se cumplan estrictamente los protocolos establecidos.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Garantizar en la formulación y aprobación de expedientes técnicos y presupuestos, cumplimiento de protocolos de ingeniería establecidos por el MTC, incluyendo liberación de las áreas de trabajo.	MTC (OGPP) / MEF (DGPP-DGPMI) / GR y GL									
Garantizar que el componente medio ambiental considere el impacto de las intervenciones en la red vial y poblaciones que comprende.	MTC (OGPP) / MEF (DGPP-DGPMI) / GR y GL									
Incluir en los contratos cláusulas anticorrupción.	MTC (OGPP) / MEF (DGPP-DGPMI) / GR y GL									

Monitoreo y Evaluación ex post por Redes, no por proyectos individuales

Problema identificado

Las evaluaciones existentes se refieren a los proyectos específicos y no a los cambios que sufre toda la red a la que estos pertenecen.

Descripción de la estrategia

Realizar un monitoreo y evaluación ex post por redes y no por proyectos individuales.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV

Contratar una consultoría especializada que detalle las formas de conseguir un buen monitoreo en tanto las carreteras tengan contratos para el cuidado permanente.	MTC (Ejecutoras)									
Realizar evaluaciones ex post en coordinación con los Gobiernos sub nacionales (estas debieran ser desarrolladas por un órgano independiente de las ejecutoras pero directamente interesado en el tema, como la OGPP del MTC)	MTC (Ejecutoras)									
Vigilar que las evaluaciones propuestas se realicen con los parámetros propuestos	GR/GL									

Prioridad para el mantenimiento de infraestructuras

Problema identificado

El mantenimiento de las carreteras y caminos del país no tiene la prioridad suficiente en las políticas nacionales, regionales ni vecinales. El hecho que forme parte del gasto corriente esconde su gran importancia.

Descripción de la estrategia

Otorgar prioridad al mantenimiento de carreteras y caminos en las políticas de desarrollo en todo el país, en todos los niveles de gobierno.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Documentar análisis costo – beneficio de mantenimiento no oportuno	MTC (OGPP) / Provías Nacional / Provías Descentralizado									
Aprobar Directiva para que se asignen recursos específicos para el mantenimiento a implementar por los diferentes niveles de gobierno y mancomunidades regionales y municipalidades.	MTC /									
Diseñar un programa de capacitación a los GL-IVPs y a las Microempresas de Mantenimiento	MTC									
Actualizar e implementar un aplicativo de la Gestión del Mantenimiento -GEMA	MTC									

Desarrollo de los Contratos Mixtos, creados en la ley actual de Contrataciones del Estado

Problema identificado

Los contratos de gestión y conservación de carreteras que ha venido utilizando Provías Nacional por más de 10 años han tenido gran éxito. Derivado de esta experiencia, la Ley 30225 y su Reglamento, DS 350-2015-EF, Ley de Contrataciones del Estado, publicado el 10 de diciembre de 2015, creó una nueva modalidad de contratos denominada Contratos Mixtos, que permite incluir en un solo contrato una fase de inversión (que no es proyecto según las directivas de invierte.pe sino IOARR) y otra fase de conservación. Sin embargo, las normas complementarias aún no han sido publicadas, retrasando la renovación y uso de esta modalidad contractual. Se podría usar en toda clase de infraestructuras.

Descripción de la estrategia

Desarrollar las normas complementarias de los Contratos Mixtos, creados en la ley actual de Contrataciones del Estado.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Formar una comisión especial entre el MEF y el MTC para que prepare la propuesta de normas complementarias, según lo explicado arriba.	MEF / MTC									
Difundir las normas de esta modalidad contractual nueva, y asesorar a los gobiernos regionales y locales.	MTC									
Promover y aplicar esta norma contractual	GR/GL									

Diseño de estrategias específicas por categoría de Red que garanticen su mantenimiento

Problema identificado

La falta de modalidades de contratación convenientes, así como de los recursos correspondientes impiden el mantenimiento adecuado de una parte importante de infraestructura carretera (tres mil km); y la continuidad oportuna de esta modalidad donde ya se viene aplicando (cinco mil km) vienen culminando sus contratos y no se renuevan con la celeridad debida por la falta de desarrollo normativo de los denominados Contratos Mixtos.

Descripción de la estrategia

- Desarrollo normativo de los Contratos Mixtos.
- Contratar la totalidad de las carreteras nacionales con contratos de gestión y conservación por niveles de servicio a cinco años en los próximos tres años.

- Contratos de gestión y conservación por niveles de servicio para carreteras departamentales a cinco años.
- Contratos multianuales por niveles de servicio para caminos vecinales, por lo menos trianuales.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Desarrollar las normas complementarias de los Contratos Mixtos	MEF / MTC									
Preparar los Términos de Referencia para los concursos de preparación de los Perfiles.	MTC / GR y GL									
Preparar los contratos futuros	MTC / GR y GL									
Otorgar los presupuestos necesarios a Provías Nacional	MEF / MTC									
Realizar una capacitación general sobre esta clase de contratos	MTC / GR y GL									
Asegurar que todos los contratos tengan cláusulas anticorrupción	MTC / GR y GL									

Prioridad para la atención de emergencias

Problema identificado

El país no está preparado para articular la infraestructura carretera, de manera que pueda afrontar adecuadamente eventos como el fenómeno del niño y el cambio climático.

Descripción de la estrategia

Otorgar prioridad para la atención de emergencias.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Establecer la obligatoriedad del tratamiento de las Emergencias en las políticas y planes de transporte en los tres niveles de gobierno.	CEPLAN / MTC (OGPP-DGCF) / GR y GL									
Desarrollar lineamientos y directivas para que las actividades de atención de emergencias, especialmente las de mayor magnitud, cumplan por lo menos las normas técnicas y que garanticen la seguridad vial.	MTC/PCM									

Formar un Comité de Seguimiento del cumplimiento de las acciones propuestas o similares para la revisión de las Normas Técnicas del sector.	PCM / INDECI / MTC									
El INDECI debe entregar un informe público semestral sobre la situación de las emergencias en el país y los avances para afrontarlas.	INDECI									
Organizar la participación de las entidades y espacios de coordinación: oficinas de planificación y presupuesto y mancomunidades de gobiernos regionales y municipalidades.	CEPLAN / MTC (OGPP-DGCF) / GR y GL									
Diseñar un aplicativo informático para el seguimiento y evaluación de la gestión vial incluyendo Emergencias Viales	MTC (PVD, PVN)/ GR/ GL									
Justificar un fondo permanente que permita programar y gestionar progresivamente el financiamiento multianual de emergencias en los tres niveles de gobierno para las tres clases de carreteras existentes.	MTC									

Capacidad para que los diversos gobiernos compartan recursos y capacidades para la atención de emergencias

Problema identificado

No existen mecanismos fáciles de usar que permitan la atención de emergencias compartida por dos o más gobiernos y esto retarda la superación de las limitaciones del tránsito y eleva los costos de las atenciones.

Descripción de la estrategia

Establecer la capacidad para que los diversos gobiernos compartan recursos y capacidades para la atención de emergencias.

Acciones, responsables y cronograma

Acción	Responsable	2018	2019				2020			
		IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Aprobar las normas necesarias para que durante la atención de emergencias los diversos gobiernos puedan compartir recursos y capacidades.	PCM / MTC									
Establecer la obligatoriedad para gobiernos regionales y municipalidades provinciales de contar con inventarios detallados de la maquinaria, equipo, operadores y otros recursos necesarios para la atención de emergencias.	PCM / MTC / GR y GL									

Realizar una capacitación generalizada sobre las nuevas normas y los inventarios propuestos.	MTC / GR y GL									
Asegurar que todos los contratos tengan cláusulas anticorrupción	CEPLAN / MTC (OGPP-DGCF) GR y GL									

En Coordinación Intergubernamental

1. Institucionalización de la Coordinación Intergubernamental

Los GORE-Ejecutivo y los MUNI-Ejecutivo requieren ser institucionalizados, constituyendo una instancia que posibilite un diálogo intergubernamental en torno a las prioridades y orientaciones generales de desarrollo que comprometen a dos o más niveles de gobierno: municipalidades con gobiernos regionales y/o gobiernos regionales con gobierno nacional. Se cuenta con una propuesta consensuada de Decreto Supremo que establece la naturaleza y el funcionamiento del nuevo Consejo de Coordinación Intergubernamental, conformado por representantes del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, con la finalidad principal de promover y desarrollar la coordinación y generación de acuerdos, entre los niveles de gobierno, en ámbitos municipales, regionales, macro regionales y nacional, para facilitar y garantizar el alineamiento de objetivos, prioridades, recursos y orientaciones para el desarrollo territorial. Los GORE-Ejecutivo y los MUNI-Ejecutivo, constituyen instancias que forman parte del nuevo CCI, los que al igual que las sesiones propias del Consejo no solo se realizarán en Lima, sino en otros departamentos de país. El CCI sesionará de forma ordinaria cada 4 meses y de forma extraordinaria cuando se considere pertinente; y su órgano directivo estará conformado por representantes de los tres niveles de gobierno.

En la definición de competencias entre niveles de gobierno

2. Mejorar la provisión de servicios públicos definiendo claramente competencias y responsabilidades de los tres niveles de gobierno

La Comisión de Fortalecimiento de la Descentralización ha realizado un análisis de ocho procesos en los sectores de educación, saneamiento y transportes, con una metodología por procesos centrales para la provisión de servicios a los ciudadanos y las fases de la cadena de valor público, estableciendo con claridad y de forma participativa quién diseña, quién planifica y quién ejecuta a través de dispositivos específicos de cada sector. Con ello se lograrán 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.

3. Reforzar el planeamiento de inversiones a nivel regional

A través del desarrollo de Planes Integrales de Infraestructura a nivel regional, se busca evitar que cada nivel de gobierno tenga planes de inversiones inconexos que muestran el déficit en el planeamiento territorial de la infraestructura (intersectorial e intergubernamental) y la falta de criterios claros de priorización. Con ello, también se reducirá considerablemente la alta discrecionalidad del nivel central en la asignación de presupuesto para el financiamiento de infraestructura a propuesta de cualquier nivel de gobierno, así como la ineficiencia en el uso de los recursos públicos para inversiones en infraestructura.

Para ello resultará necesario articular el Sistema Nacional de Planeamiento (CEPLAN) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (MEF), para establecer la ruta metodológica de la elaboración de los Planes Integrales de Infraestructura a nivel regional, tomando como referencia iniciativas similares desarrolladas en regiones. Se crearán y fortalecerán los Comités Regionales de Inversión como espacios de articulación territorial para el establecimiento de criterios de priorización y la aprobación de los Planes Integrales de Infraestructura. El conjunto de entidades gubernamentales se allanan a lo determinado en estos Planes y los recursos públicos se asignarán solo a estos proyectos.

4. Definir el mantenimiento de inversiones a nivel provincial

Asociar a la medida anterior a los Programas Integrales de Mantenimiento de Infraestructura a nivel provincial, lo que supone establecer la responsabilidad de los Gobiernos Locales en el mantenimiento de infraestructura en sus diferentes modalidades. Este programa deberá incluir, en una primera etapa, las vías terrestres, el conjunto de escuelas, infraestructura de saneamiento y eventualmente establecimiento de salud del primer nivel en sus respectivos territorios. Para ello, se definirán protocolos a nivel regional de relación con el sector, estableciendo acciones y costos del mantenimiento de las diferentes infraestructuras, así como el rol de la gestión municipal en dicho mantenimiento; desarrollando y fortaleciendo la oferta de proveedores locales de servicios.

5. Tipología de gobiernos locales por servicios

Las enormes disparidades entre departamentos pero, sobre todo, entre distritos dificultan una política de delimitación de responsabilidades e incluso promueven la entrega ciega de nuevas responsabilidades a gobiernos regionales y locales, sin asegurar los recursos o capacidades suficientes. En esa línea se busca optimizar la planificación y los servicios brindados al ciudadano mediante la implementación de una tipología de gobiernos locales, la cual colaborará también al diseño y ejecución específicos de intervenciones prioritarias, en infraestructura y, especialmente, en los servicios que requieren los ciudadanos de cada una de las localidades.

6. Revisión de Leyes Orgánicas

Las nuevas definiciones de responsabilidades arribadas en la medida número 1, requerirán que en el corto plazo se realice una revisión de las funciones y competencias establecidas para cada nivel de gobierno en las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades. Si bien en algunas materias los tres niveles de gobierno tienen marco para planificar y ejecutar sus intervenciones, resulta clave acotar dichas responsabilidades para evitar duplicidades, omisiones y principalmente la ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

Mejora para la predictibilidad financiera en gobiernos regionales y locales

7. Financiamiento de la gestión descentralizada

Caminando en una estrategia progresiva de descentralización fiscal con una perspectiva de mediano plazo, que tenga como punto de partida las responsabilidades de gasto de los gobiernos descentralizados para cumplir con las funciones transferidas; es decir, ligar la asignación de recursos a las necesidades y responsabilidades en materia de servicios. En esa

dirección hay varios pasos necesarios y posibles: (i) acabar con las transferencias discrecionales y asegurar una estructura de ingresos de los gobiernos descentralizados más predecible; (ii) asegurar que el presupuesto público contemple una mejor distribución de recursos destinados a gasto corriente y gasto de inversión de acuerdo a las responsabilidades y la provisión de servicios de los gobiernos regionales y locales; (iii) constitución de fondos regionales de inversión en base a la renuncia de exoneraciones; (iv) canon.

8. Asegurar la mejora de la calidad del Gasto Público en los tres niveles de gobiernos

Uno de los desafíos centrales que tenemos como país, es el referido a la calidad del gasto público. Enfrentarlo exige ir más allá del énfasis que se pone en el control del nivel del gasto y pasar del control de insumos y procedimientos al logro de resultados, que ciertamente es más que el PPR como lo establece la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Los sistemas de gestión del ciclo de gasto público (planeamiento, presupuesto, inversión pública, contrataciones y adquisiciones) tienen que modernizarse y ajustarse a un Estado multinivel, con distintos centros de decisión.

9. Establecer un sistema único de catastro

Casi todas las municipalidades en el país no cuentan con la información completa, actualizada y exacta sobre los predios de sus jurisdicciones, que les impide mejorar recaudaciones de impuesto predial y otros; dificulta ordenar y planificar el desarrollo urbano, y genera que sus habitantes estén expuestos a riesgos por fenómenos naturales o de otro tipo. Por ello, sobre la base de experiencias que ha iniciado el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en algunas ciudades, desarrollaremos un programa intensivo de asistencia y acompañamiento a un número importante de municipalidades en los próximos años en esta materia.

Para orientarse a la promoción del Desarrollo Territorial

10. Agencias Regionales de Desarrollo como plataformas multiactorales para impulsar estrategias de desarrollo desde los territorios

Las Agencias Regionales de Desarrollo han sido creadas como mecanismos de coordinación y articulación intersectoriales e intergubernamentales en un territorio delimitado por elementos administrativos, económicos o funcionales, promovidas por la Presidencia del Consejo de Ministros, pero con el liderazgo de los Gobiernos Regionales, para conducir la articulación de las entidades del Gobierno Nacional en el territorio, facilitar la coordinación intergubernamental en torno a las prioridades del Gobierno Nacional y promover con los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales las acciones públicas, requeridas para potenciar la economía y el capital social de los territorios. A ello están siendo convocados, además de los diferentes niveles de gobierno, al sector empresarial, a la academia y, en general, el conjunto de actores territoriales relevantes.

En el corto plazo, las ARD que ya se están empezando a construir en distintas regiones en diálogo con los actores involucrados, contribuirán al cumplimiento de las siguientes tareas: (i) contribuir a la creación de mejores condiciones para que los Planes Regionales alcancen sus objetivos; (ii) apoyar a través del apalancamiento de fondos los Planes y Estrategias Regionales de Desarrollo; (iii) promover la coordinación y articulación entre el Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local para el desarrollo económico regional; (iv) fortalecer el tejido empresarial y los sistemas de innovación para mejorar la competitividad

de la región; (v) optimizar las intervenciones y alinearlas a las prioridades establecidas por la región; (vi) contribuir a la reducción de las vulnerabilidades causadas por desastres naturales.

SEGUIMIENTO DEL PLAN DE ACCIONES INTEGRADAS 2018-2021

El seguimiento del avance de las acciones propuestas en el Plan de Acciones Integradas 2018-2021 se encontrará a cargo del Viceministerio de Gobernanza Territorial (VMGT) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Las entidades que tienen responsabilidades en las acciones incluidas en este Plan de Acciones deberán informar semestralmente sobre el avance de cada una de ellas. El mecanismo a seguir será el siguiente:

- Para las entidades del Gobierno Nacional: cada Ministerio consolidará los informes de avances de las entidades de su sector y enviarán el consolidado al VMGT de la PCM.
- Para las entidades de los Gobiernos Regionales y Locales: cada Gobierno Regional consolidará los informes de avances de las entidades de su región y enviará el consolidado al VMGT de la PCM.

Los informes deberán ser enviados, como máximo, 30 días calendario luego de finalizado cada semestre.

Anexo

REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Artículo 1.- Objeto

El presente Reglamento establece las funciones, forma de organización y funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental.

Artículo 2.- Naturaleza y Finalidad del Consejo de Coordinación Intergubernamental

El Consejo de Coordinación Intergubernamental es un órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Su finalidad es fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado.

El Consejo de Coordinación Intergubernamental está conformado por representantes del Gobierno Nacional, con la participación de los Gobernadores Regionales y una representación de alcaldes; según lo establecido en el presente Reglamento.

El Consejo de Coordinación Intergubernamental cuenta con una Secretaría Técnica que recae en la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 3.- Funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental

Son funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental:

- a) Coordinar las principales orientaciones del proceso de descentralización en el marco de la visión constitucional de un Estado unitario y descentralizado.
- b) Monitorear y evaluar el desarrollo del proceso de descentralización.
- c) Contribuir a la definición y construcción de políticas nacionales priorizadas.
- d) Informar y coordinar la implementación de políticas nacionales priorizadas en los territorios.
- e) Promover y facilitar el dialogo y las buenas relaciones entre los tres niveles de gobierno.
- f) Tomar conocimiento y emitir opinión ante la Secretaría de Descentralización sobre el Informe Anual del Proceso de Descentralización previo a su presentación al Congreso.
- g) Monitorear y evaluar el cumplimiento de acuerdos adoptados y resultados alcanzados en los espacios de diálogo, coordinación y articulación de nivel regional y local, establecidos en el presente reglamento.
- g) Otras que contribuyan al fortalecimiento del proceso de descentralización como Política de Estado.

Artículo 4.- Miembros del Consejo de Coordinación Intergubernamental

Son miembros del Consejo de Coordinación Intergubernamental:

4.1. En representación del nivel de Gobierno Nacional:

- a) El Presidente del Consejo de Ministros, quien lo preside.
- b) Los Ministros y Ministras de Estado.

4.2. En representación del nivel de Gobierno Regional:

Los 25 Gobernadores Regionales y el Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

4.3. En representación del nivel de Gobierno Local:

Cuatro (04) alcaldes, dos (02) acreditados por Asociación de Municipalidades del Perú -AMPE, y 02 acreditados por Red de Municipalidades urbanas y rurales del Perú - REMURPE.

Artículo 5.- Derechos y Responsabilidades de los Miembros del Consejo de Coordinación Intergubernamental

5.1. Son derechos de los miembros del Consejo de Coordinación Intergubernamental:

- a) Presentar ante el pleno del Consejo de Coordinación Intergubernamental, propuestas políticas, planes y normas en materia de descentralización.
- b) Solicitar y recibir informes sobre todas aquellas materias relacionadas con las funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental.

5.2. Son responsabilidades de los miembros del Consejo de Coordinación Intergubernamental:

a) Participar en las sesiones del Pleno del Consejo de Coordinación Intergubernamental y en los grupos de trabajo que en el marco de éste se constituyan.

b) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Consejo de Coordinación Intergubernamental y el presente Reglamento.

c) Tener una conducta tolerante y respetuosa con todos los miembros del Consejo de Coordinación Intergubernamental e invitados a las sesiones del Pleno del Consejo de Coordinación Intergubernamental

d) Actuar con transparencia y rendir cuentas de su gestión, de manera periódica.

Artículo 6.- Instancias del Consejo de Coordinación Intergubernamental

Son instancias del Consejo de Coordinación Intergubernamental:

a) Pleno del Consejo de Coordinación Intergubernamental

b) Gore Ejecutivo.

d) Muni Ejecutivo.

Artículo 7.- Pleno del Consejo de Coordinación Intergubernamental

El Pleno es la instancia máxima del Consejo de Coordinación Intergubernamental. Ejerce las funciones establecidas en el artículo 3 del presente Reglamento.

El pleno, se expresa a través de la formulación de recomendaciones consensuadas orientadas a fortalecer el proceso de descentralización, en tanto política transversal y permanente del Estado que compromete a todos sus niveles de gobierno y sus órganos constitutivos.

7.1. Régimen de Sesiones.

El Pleno del Consejo de Coordinación Intergubernamental sesiona de forma ordinaria al menos dos veces al año, y de forma extraordinaria cuando sea convocada por el Presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 8.- El GORE Ejecutivo

El GORE Ejecutivo es el espacio de diálogo, coordinación y articulación intergubernamental para concordar e implementar políticas e iniciativas para las regiones y/o departamentos; en el marco del proceso de construcción y gestión de agendas de desarrollo territorial teniendo en cuenta las vocaciones y/o potencialidades, las dinámicas sociales – económicas -ambientales, y las características particulares de sus territorios. Es convocado por el Presidente del Consejo de Ministros.

8.1. Integrantes:

- El Presidente del Consejo de Ministros y los 18 Ministros de Estado
- Los 25 Gobernadores Regionales y el Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima

8.2. Son Funciones del Gore Ejecutivo:

- Coordinar, articular y monitorear los avances y resultados del diseño e implementación de políticas e iniciativas en los territorios., de carácter regional/departamental o macro regional.
- Monitorear la inversión y la prestación de los servicios públicos a nivel regional; y promover y facilitar la coordinación intergubernamental para resolver los problemas que se presentaran.
- Promover oportunidades y formas de articulación y cooperación interregional

8.3. Régimen de Sesiones.

El GORE Ejecutivo, sesiona de forma ordinaria tres veces al año, y de forma extraordinaria cuando sea convocada por el Presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 9.- El MUNI Ejecutivo

El MUNI-Ejecutivo es el espacio de diálogo, coordinación y articulación intergubernamental para concordar e implementar políticas e iniciativas al interior de cada una de las regiones y/o departamentos; en el marco del proceso de construcción y gestión de agendas de desarrollo territorial provincial teniendo en cuenta las vocaciones y/o potencialidades, las dinámicas sociales – económicas -ambientales, y las características particulares de sus territorios. Es convocado por el Presidente del Consejo de Ministros en coordinación con el Gobernador Regional del territorio correspondiente.

9.1. Integrantes

- Ministros de Estado
- El Gobernador Regional de la región y/o departamento
- Los Alcaldes Provinciales de la región y/o departamento.

9.2. Son Funciones del Muni Ejecutivo:

- Coordinar, articular y monitorear, con visión de desarrollo territorial, la acción pública de los tres niveles de gobierno en cada ámbito local.
- Monitorear y evaluar los avances y resultados de las políticas de desarrollo regional y local de los tres niveles de gobierno.
- Monitorear la inversión y la prestación de los servicios públicos a nivel local; y promover y facilitar la coordinación intergubernamental para resolver los problemas que se presentaran.
- Promover oportunidades y formas de articulación y cooperación intermunicipal.

9.3. Régimen de Sesiones

El Muni Ejecutivo sesiona al menos una vez al año en cada uno de las regiones y/o departamentos.

Artículo 10.- Secretaría Técnica

12.1 La Secretaría Técnica es la responsable de planear, organizar y controlar las acciones necesarias para el cumplimiento de las funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental.

12.2 Son funciones de la Secretaría Técnica:

- a) Tramitar las convocatorias a las sesiones ordinarias y extraordinarias de las instancias que conforman el Consejo de Coordinación Intergubernamental
- b) Prestar el apoyo logístico y brindar la información que le sea solicitada por los miembros del Consejo de Coordinación Intergubernamental;
- c) Asistir a las sesiones del Consejo de Coordinación Intergubernamental en las cuales tendrá voz pero no voto;
- d) Elaborar y custodiar las actas de las sesiones y los Acuerdos;
- e) Preparar información para las sesiones que sea necesario para el cumplimiento de las funciones de este órgano;
- f) Dar seguimiento a los acuerdos que se adopten en el Consejo de Coordinación Intergubernamental e informar de su avance y cumplimiento;
- g) Las demás que le asigne el Consejo, compatibles con las funciones asignadas a la Secretaría de Descentralización.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA.- Emisión de directivas y normas complementarias

La Presidencia del Consejo de Ministros, por intermedio de la Secretaría de Descentralización, emite las directivas correspondientes que resulten necesarias para el funcionamiento operativo del Consejo de Coordinación Intergubernamental, el GORE Ejecutivo y el MUNI Ejecutivo, así como otras normas complementarias que contribuyan a dichos fines.

SEGUNDA.- Aplicación Supletoria

En todo lo no dispuesto en el presente Reglamento, rigen supletoriamente las normas previstas en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 y en particular, aquellas relativas al funcionamiento de órganos colegiados.

Lineamientos de gestión
articulada intersectorial e
intergubernamental
orientados a promover el
fortalecimiento de la
descentralización

PRESENTACIÓN

Mediante Resolución Suprema N° 026-2018-PCM se crea “la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización” con el objetivo de “...formular una propuesta de lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientadas a promover el fortalecimiento de la descentralización y un Plan de acciones integradas 2018-2021, en el marco del proceso de descentralización”. Esta Comisión surge ante la necesidad de revisar las funciones y responsabilidades asignadas por cada nivel de gobierno, con la finalidad de evitar duplicidades o vacíos en la prestación de los servicios esenciales para la población; y, con ello, asegurar una correcta distribución y asignación de los recursos, su uso eficiente y la posterior rendición de cuentas. Asimismo, es importante asegurar una adecuada coordinación y articulación entre los niveles de gobierno para la intervención en el territorio de cada uno de ellos, en especial, en relación a la presencia y despliegue de los órganos desconcentrados de los distintos sectores del Poder Ejecutivo en los departamentos del país.

Lo anterior es consistente con el D.S. N° 029-2018-PCM que “aprueba el Reglamento que regula las políticas nacionales” y en donde se establece que los Ministerios con competencias compartidas deben determinar los roles y responsabilidades para cada nivel de gobierno, a través del establecimiento de modelos de provisión de bienes y servicios orientados al ciudadano (art. 20).

En ese marco se elaboran los presentes lineamientos a efecto de plantear el enfoque y disposiciones que faciliten la gestión integral intersectorial e intergubernamental; así como también, la metodología que oriente a los Ministerios con competencias compartidas para el establecimiento de los modelos de provisión de bienes y servicios orientados al ciudadano, partiendo de la identificación de bienes o servicios; los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno; y, los principales problemas o puntos críticos que dificultan la entrega o provisión del bien o servicio.

La finalidad principal del enfoque de gestión integral intersectorial e intergubernamental es acercar el Estado a la población a través de una mayor eficiencia y efectividad del aparato estatal.

Esta finalidad es coincidente con las principales orientaciones de política del gobierno y con los objetivos de gobernanza global, que están dirigidas a brindar mejores servicios a la población con pleno respeto de las libertades y bajo enfoques de inclusión, equidad, igualdad de oportunidad, género e interculturalidad.

El enfoque de gestión integral intersectorial e intergubernamental que se plantea está articulado a las orientaciones de política y prioridades para una gestión más eficiente y mejora en la calidad de los bienes y servicios que se entregan a la población. En el Acuerdo Nacional se establece como política que se logre un Estado eficiente, transparente y descentralizado que se sustente en la intervención complementaria de los tres niveles de gobierno y basado en la aplicación del principio de subsidiariedad.

De igual forma, la finalidad de la gestión integral intersectorial e intergubernamental es consistente con las normas sustantivas que plantean las orientaciones que como Estado se deben seguir para ser más eficientes y alcanzar los resultados esperados por la población.

Se resalta el art. 4º de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, donde se señala que *“la finalidad fundamental es la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos”*.

Este mismo alineamiento se identifica con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobada mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que señala que lo que se busca es *“orientar, articular e impulsar (...) el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país”*.

Para alcanzar esta finalidad es imprescindible que cada una de las entidades que conforman la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno asuman sus roles y responsabilidades, en el marco de sus competencias.

Desde la Presidencia del Consejo de Ministros, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico está definiendo el inventario de políticas nacionales; la Secretaría de Gestión Pública viene impulsando acciones cuyo foco de atención está en la mejora de la calidad de los servicios públicos. Y, desde la Secretaría de Descentralización, como órgano conductor del proceso de descentralización, se viene contribuyendo a la consolidación de la articulación intergubernamental mediante la promoción de espacios a nivel regional y local para la adopción de prioridades y mejora en la gestión descentralizada de los servicios.

Se resalta también, que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene un avance significativo con los programas presupuestales cuya metodología es una herramienta de suma relevancia para la identificación de la población objetivo o beneficiaria y vincularla con los servicios y resultados que las entidades deben proveer para satisfacer las demandas de la población; asimismo permite identificar los insumos asociados a los servicios; el costeo respectivo y delimitación de responsabilidades de los actores involucrados entre otros aspectos relevantes vinculados.

Una apropiada provisión de los bienes y servicios a la ciudadanía sólo se logrará si las políticas, estrategias y planes nacionales que orienten y articulen a los distintos actores del Estado y a los niveles de gobierno van en una misma dirección. La implementación de la gestión integral intersectorial e intergubernamental se orienta al logro de resultados, esto es, la obtención de servicios públicos de calidad para la población, añadiéndole valor al ciclo o proceso de producción del servicio con el ejercicio de roles identificados en cada nivel de Gobierno.

FINALIDAD

Los presentes lineamientos tienen por finalidad establecer, en el marco de la descentralización, orientaciones que permitan fortalecer la gestión articulada intersectorial e intergubernamental en la provisión de bienes y servicios con responsabilidad compartida de los tres niveles de gobierno.

OBJETIVOS

General

Establecer lineamientos que orienten la gestión articulada intersectorial e intergubernamental en la provisión de bienes y servicios de los tres niveles de gobierno con competencias compartidas.

Específicos

- Plantear el enfoque de gestión articulada intersectorial e intergubernamental dirigido a promover una mejor provisión de bienes y servicios al ciudadano.
- Brindar orientaciones para una mejor delimitación de roles y responsabilidades de los niveles de gobierno con responsabilidades compartidas.
- Definir las fases metodológicas para el análisis de procesos de operación en el marco de modelos de provisión de bienes y servicios que permitan clarificar roles y responsabilidades de los niveles de gobierno con competencias compartidas

ALCANCE

Las disposiciones contenidas en los presentes lineamientos son de aplicación a las entidades del Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales con competencias compartidas en la provisión de bienes y servicios públicos.

1. Base legal

- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, modificada por Ley N° 29209.

- Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, aprueba Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Supremo N° 304-2012-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. - Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, reglamento que regula las políticas nacionales.
- Resolución Ministerial N° 228-2010-PCM, que aprueban el Plan Nacional de Simplificación Administrativa.
- Resolución Directoral que apruebe Directiva para los Programas Presupuestales en el marco de la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal correspondiente.

RESPONSABILIDAD

- 5.1. Las entidades del Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, en lo que concierne a sus respectivas competencias, funciones y roles, son responsables de la ejecución de los presentes lineamientos.
- 5.2. Es responsabilidad de los Ministerios con competencias compartidas:
 - Liderar la construcción y aprobar los modelos de provisión de bienes y servicios del sector.
 - Constituir un equipo de trabajo con participación de representantes de entidades del sector con responsabilidad en el o los procesos operacionales priorizados para el diseño de los modelos de provisión de bienes y servicios.
 - Identificar los principales procesos operacionales (misionales) en la provisión de bienes y servicios públicos estratégicos a la población, y analizar a lo largo de la cadena de valor público, problemas de duplicidad, vacíos o superposición de intervenciones de más de un nivel de gobierno para su revisión y ajuste (ver metodología a seguir en punto 8)-
 - Implementar el proceso de validación descentralizado de modelos de provisión de bienes y servicios; así como las estrategias, acciones y propuestas de ajuste de roles y responsabilidades que resulten del análisis de los procesos priorizados.
 - Adecuar el modelo de provisión de bienes y servicios según características del territorio (dispersión territorial, lejanía, tipología, entre otros) y en atención a criterios de economía de escala, subsidiariedad, concurrencia, provisión,

selectividad y proporcionalidad establecidos en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

- Desarrollar la normativa y herramientas necesarias para la implementación, supervisión, monitoreo y evaluación del modelo de provisión de bienes y servicios.
- Ajustar los modelos operacionales de los programas presupuestales y la estructura funcional programática, de corresponder, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de los ajustes en los roles y responsabilidades para la prestación de bienes y servicios definidos en el modelo de provisión aprobado.
- Ejecutar y coordinar acciones de acompañamiento en todas las fases para la implementación de la gestión articulada intersectorial e intergubernamental
- Formular, adoptar y proponer los cambios normativos que correspondan, conforme a sus competencias, para la adecuada implementación de los ajustes que se planteen en los distintos procesos analizados.
- Desarrollar convenios de gestión y/o delegación con gobiernos regionales y locales en el marco de las estrategias o propuestas que se planteen como resultado del análisis de los procesos priorizados.
- Transferir fondos, programas, proyectos o funciones que en el marco del análisis se identifique deben ser responsabilidad de otro nivel de gobierno, con la correspondiente asignación de recursos, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría de Descentralización.
- Establecer protocolos de monitoreo del cumplimiento de normas y responsabilidades transferidas, de evaluación de resultados y retroalimentación de políticas.
- Fortalecer las capacidades descentralizadas desde la rectoría del Ministerio.

5.3. Es responsabilidad de los gobiernos regionales y/o locales:

- Participar en el proceso de revisión, ajustes y validación de los modelos de provisión de servicios, en el análisis de la problemática asociada a los procesos priorizados y en la formulación de propuestas de ajustes a normativa y mejoras en la gestión del servicio.
- Identificar particularidades territoriales que afectan la provisión de bienes y servicios que contribuyan a una mejor asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno o para la mejora la gestión de los servicios.
- Proponer ajustes al marco normativo y/o a la gestión del servicio.
- Adecuar sus procesos de gestión interna conforme a las mejoras identificadas en la validación de los procesos priorizados para la provisión de bienes y servicios.

- 5.4. Corresponde a la Secretaría de Descentralización promover, monitorear y supervisar la implementación de los presentes lineamientos y su debido cumplimiento.

Asimismo, apoya a los Ministerios en los procesos de validación de propuestas de modelos de prestación de servicios acorde a los presentes lineamientos que se desarrollen con los gobiernos regionales y locales.

- 5.5. La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros emite opinión previa a la aprobación de los modelos respecto a las propuestas de mejora y ajustes en los roles y responsabilidades para la provisión de bienes y servicios, en el marco de la política de modernización de la gestión pública.

2. Enfoque de gestión articulada intersectorial e intergubernamental

Con la descentralización se distribuye el poder del Estado entre sus diferentes niveles de gobierno y se configura un esquema institucional donde lo político y económico adquiere un nuevo orden pues el gobierno nacional comienza a transferir la toma de decisiones, con las correspondientes funciones y recursos, para la ejecución de políticas públicas, hacia otros niveles de gobierno, pero considerando la diversidad de necesidades y pluralidad de intereses.

De acuerdo al marco institucional del proceso de descentralización, las entidades públicas (Ministerios, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, entre otros) deben cumplir determinadas funciones. Dichas funciones están enmarcadas en las competencias, exclusivas y compartidas, definidas en las normas nacionales y sectoriales, así como en las leyes orgánicas correspondientes.

La delimitación del rol de cada nivel de gobierno debe ser lo suficientemente claro para conocer quién está encargado de realizar qué. De lo contrario, la probabilidad de que existan organismos realizando las mismas actividades o de que nadie ejecute la actividad será alta, generando ineficiencias y desperdicio de recursos.

Por lo tanto, para poder gestionar los servicios bajo estas condiciones de manera eficiente y efectiva, se requiere que los niveles de gobierno fomenten la comunicación y articulación continua, asociando recursos y capacidades o cooperando entre sí para responder a las demandas ciudadanas de manera oportuna.

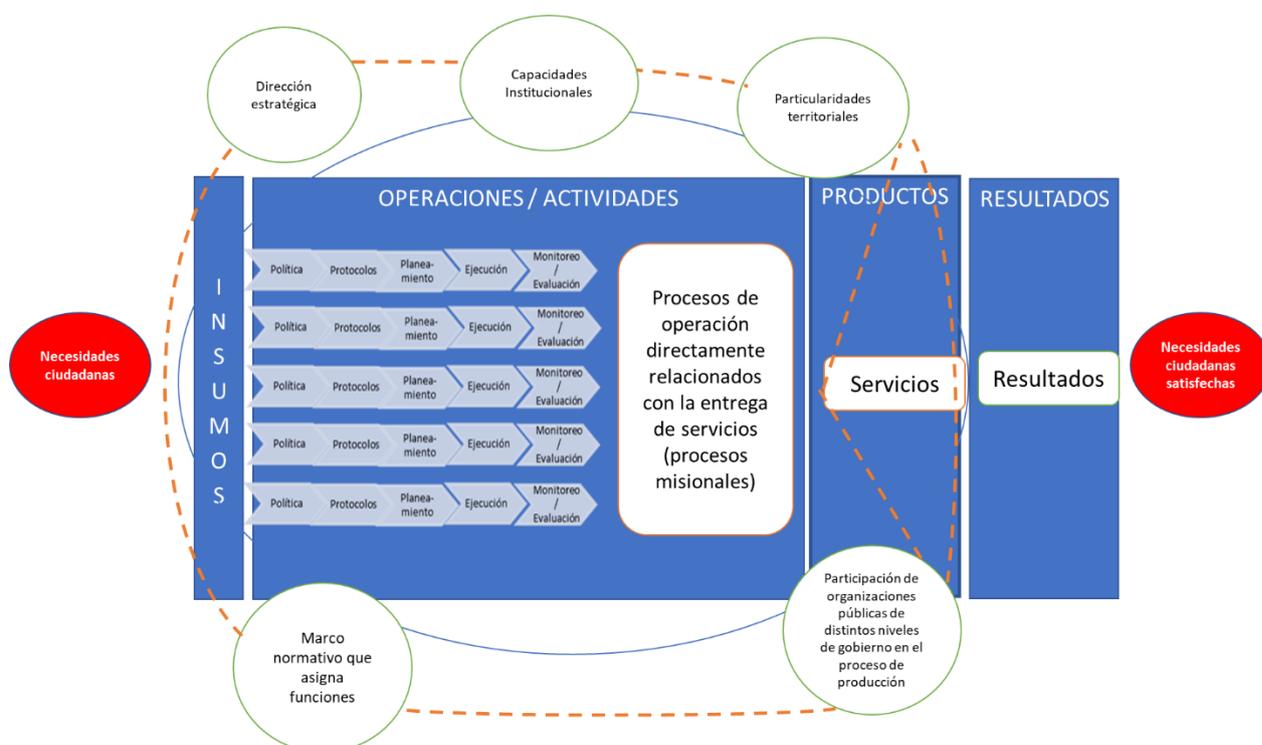
Para lograr la gestión articulada intersectorial e intergubernamental se parte de la necesidad de establecer modelos de provisión de bienes y servicios. Estos modelos deben tomar como base la intersectorialidad y multisectorialidad de la gestión, que incluye una serie de eslabones o responsabilidades específicas que influyen en los procesos de operación directamente relacionados con la entrega de servicios, y que, analizados en cada uno de sus eslabones o fases de gestión en los que se descomponen, permitirán

entender en donde se encuentran los puntos críticos y delimitar mejor los roles y responsabilidades de los actores en los distintos niveles de gobierno.

Se debe hacer uso del análisis del valor que el servicio debería generar en la población, y de las dificultades que se presentan para lograr dicho cometido.

Por lo tanto, los modelos de provisión de bienes y servicios constituyen el marco de referencia que contempla una serie de elementos y procesos de operación ordenados e interrelacionados que permiten a las entidades responsables de su provisión combinar eficazmente los recursos a su alcance para atender su propósito fundamental y lograr sus resultados.

En la siguiente gráfica se pueden observar las interacciones y relaciones de los elementos y procesos de operación asociados a la provisión de bienes y servicios:



Con un enfoque de cadena de valor se parte de las necesidades ciudadanas que deben ser atendidas mediante una serie de servicios, dirigidos a la obtención de resultados que generen bienestar en la sociedad. Sin embargo, en el proceso de producción de esos servicios se ejecutan una serie de procesos -que están, en el marco del proceso de descentralización y con motivo de competencias compartidas- bajo responsabilidad de más de un nivel de gobierno. El enfoque parte de una visión macro en donde los actores

(varios niveles de gobierno) responsables de la producción de bienes o servicios deben desempeñarse de manera eficiente y eficaz.

Los problemas de duplicidad, vacíos y superposición se presentan principalmente cuando se analiza el nivel de participación de cada actor en cada uno de los eslabones o responsabilidades específicas en que se descompone cada uno de estos procesos de operación directamente relacionados con la entrega de servicios.

Como se identifica en el gráfico anterior, los eslabones o responsabilidades específicas constituyen cadenas cuya confluencia permite entregar un producto. Estos son:

- a. La política sectorial o los criterios de priorización en función de objetivos / resultados asociado al proceso priorizado bajo análisis
- b. Los protocolos o normas técnicas existentes que regulan las características del proceso operativo del servicio³
- c. El planeamiento de las acciones necesarias vinculadas con el proceso para la provisión de los servicios y su presupuesto (éste último debe incorporar las especificaciones técnicas que han sido elaboradas, eventualmente, en otro nivel de gobierno), además de la gestión de financiamiento
- d. La ejecución de actividades del proceso priorizado
- e. La supervisión o monitoreo que permite saber que se observaron los lineamientos técnicos, y la evaluación de logro de resultados o de cumplimiento de objetivos que permita los aprendizajes necesarios para alimentar el rediseño de políticas.

Asimismo, el análisis de los eslabones o responsabilidades específicas en que se descomponen los distintos procesos que contribuyen a la entrega del servicio a la ciudadanía, es necesario tomar en consideración otros elementos que afectan la oportunidad y calidad de los bienes y servicios.

- **Dirección estratégica.** En tanto exista una política, objetivos y metas claras existe un mayor alineamiento en las acciones e intervenciones de cada entidad que participa en la producción del servicio.
- **Capacidad institucional.** El desempeño de la organización pública vendrá determinado por los recursos humanos, presupuestales, infraestructura, entre otros, de manera que no es suficiente con analizar el rol o nivel de responsabilidad que cada uno asume sino las condiciones institucionales que deben generarse o existir para que se preste el servicio de manera eficiente y eficaz. Por tanto, las estrategias de trabajo (capacitación, asistencia técnica, cofinanciamiento, delegaciones, etc.,) del nivel nacional con las entidades descentralizadas deben adecuarse según las capacidades existentes.

³ Tanto el diseño de la política como de los protocolos o normas técnicas, son parte del ejercicio de rectoría. Su omisión dificulta el desarrollo ordenado de las siguientes fases cuando éstas están descentralizadas.

- **Particularidades territoriales.** El grado de dispersión, condiciones climáticas, lejanía, lengua, accesibilidad, potencialidades del territorio, entre otros, deben formar parte del análisis a fin de establecer estrategias o mecanismos de trabajo diferenciado con los gobiernos regionales o locales pudiendo plantearse alternativas a nivel de responsabilidad o roles para la intervención de uno u otro actor en la entrega del servicio.
- **Marco normativo que asigna funciones.** Si bien el enfoque de la gestión articulada intersectorial e intergubernamental está en la identificación de la problemática en el proceso de producción del bien o servicio mediante el análisis de los eslabones que componen los procesos operacionales (procesos misionales), se debe incorporar la identificación del marco normativo vigente que asigna funciones a las entidades a fin de determinar si es necesario hacer ajustes en dichas normas para que se ajusten a los modelos de provisión de servicios que se definan.

Este planteamiento trasciende el enfoque sectorial de la provisión de los servicios, para darle una dimensión territorial y multisectorial, entendiendo territorio no sólo como un espacio físico sino también la conjugación de ese espacio y de los actores que ahí intervienen: población, representantes de la sociedad civil, entes e instituciones locales y regionales, representantes del Estado, empresas. Por tanto, a partir de las condiciones existentes en los espacios territoriales se deben construir soluciones integradas, en asociación y/o cooperación estrecha de cada nivel de gobierno.

Asimismo, involucra articular la provisión de bienes y servicios públicos con un enfoque territorial con enfoque de gestión resultados, tanto en la priorización de inversiones como en la misma prestación del servicio. Dicha articulación, debe reflejarse, cuando corresponda, en la transferencia ordenada de recursos públicos para Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

3. Principios rectores

La gestión articulada intersectorial e intergubernamental se sustenta en los siguientes principios:

- **Corresponsabilidad y complementariedad:** La prestación de bienes y servicios asociados a competencias compartidas conlleva que los niveles nacional, regional y local asuman responsabilidades en su proceso de producción, debiendo articularse y complementarse para lograr alcanzar los resultados deseados.
- **Orientación a la persona:** El ejercicio pleno de las competencias y funciones transferidas se orientan al servicio de la población, con calidad, equidad, eficiencia, pertinencia y oportunidad en cada nivel de gobierno involucrado en el

desarrollo de las competencias compartidas. Involucra establecer funciones y procesos de gestión que permitan responder más y mejor a las necesidades ciudadanas con los recursos y capacidades disponibles.

- **Orientación a resultados:** Para optimizar el proceso de asignación de recursos y crear mayor valor público, se privilegia una administración que se comprometa ante la población a la obtención de resultados y a rendir cuentas de la ejecución de los mismos. Esto es, lograr una gestión en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que correspondan a cada nivel de gobierno con el fin de entregar servicios que brinden satisfacción a la población.
- **Inclusión:** Los servicios que se entregan a la ciudadanía deben darse con igualdad de oportunidades y buscando cerrar las brechas existentes. Por lo tanto, el diseño de los modelos de provisión de bienes y servicios debe considerar a todas las entidades del mismo nivel de gobierno cualesquiera sean sus características o capacidades institucionales, debiendo considerarse mecanismos, incentivos o instrumentos diferenciados que permitan que los ciudadanos reciban servicios de calidad, en igualdad de condiciones y en la cantidad necesaria para satisfacer las necesidades ciudadanas.
- **Coherencia en la gestión pública:** los diseños e implementación de los modelos de provisión de bienes y servicios en los territorios correspondientes a distintos sectores deben garantizar concordancia y estar alineados entre sí; sin pérdida de eficiencia por escala.
- **Subsidiariedad:** Los modelos de provisión de bienes y servicios deben considerar la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno de manera que sea equilibrada, adecuada y lo más cercana a la población.

4. Metodología para la optimización de procesos vinculados a la provisión de bienes y servicios

FASES METODOLÓGICAS PARA EL DISEÑO DE MODELOS DE PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

El diseño de los modelos de provisión de bienes y servicios requiere desarrollar las siguientes actividades:

- a) Seleccionar un bien o servicio estratégico en el que existan competencias compartidas en donde se identifiquen problemas en la delimitación de roles y responsabilidades. Se debe revisar también el diseño de los programas presupuestales a efecto de identificar los productos que lo conforman de acuerdo

al modelo lógico desarrollado para tal fin. Cada sector debe revisar la lista de productos respecto a los programas presupuestales que le aplican.

- b) Identificar los procesos operacionales bajo responsabilidad sectorial relacionados con la provisión del bien o servicio.
- c) Priorizar uno o dos procesos operacionales tomando en consideración los siguientes criterios:
 - a. Se debe tratar de procesos en donde existas funciones compartidas con más de un nivel de gobierno.
 - b. Deben ser procesos significativos para la entrega del bien o servicio.
 - c. Son procesos con indicios de problemas de duplicidades, vacíos o superposiciones que afectan la oportunidad, eficiencia y efectividad del bien o servicio.
 - d. Son procesos prioritarios en la política sectorial.
- d) Aplicar la metodología planteada en el siguiente acápite para el análisis de los procesos priorizados.
- e) Establecer la distribución de roles y responsabilidades para cada nivel de gobierno en el proceso de provisión del bien o servicio para cada uno de los procesos, debiendo plantear las modificaciones normativas correspondientes.
- f) Aprobar mediante Resolución Ministerial el modelo de provisión de bienes y servicios, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS OPERACIONALES ASOCIADOS A MODELOS DE PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS
--

La metodología a ser trabajada por los Ministerios con competencias compartidas para la delimitación de roles y responsabilidades toma como eje articulador el servicio público dentro del marco de las competencias que corresponda a cada nivel de gobierno, potenciando la coordinación intergubernamental para una efectiva complementación en el uso de los recursos y capacidades. Incorpora elementos de la metodología para la formulación de los Programas Presupuestales bajo la lógica de construir a partir de los esfuerzos existentes.

El proceso de desarrollo para la aplicación de la metodología, bajo responsabilidad del Ministerio con competencias compartidas, implica el desarrollo de una serie de fases:

Fase 1: Priorización de procesos de operación directamente relacionados con servicios bajo responsabilidad del sector

Consiste en priorizar el o los procesos de operación en donde hay mayores problemas o existen potenciales espacios de mejora en la provisión del servicio mediante una delimitación más precisa de los roles y responsabilidades. Para la selección del o los procesos se deben aplicar los criterios señalados en el acápite anterior.

El responsable de esta fase es el Ministerio rector de la provisión del bien o servicio, a través de sus órganos de línea con competencias técnicas y su Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Fase 2: Construir esquemas reales de responsabilidades en las diferentes fases de los procesos operación para la producción del bien o servicio identificado.

El primer paso de esta fase consiste en establecer la delimitación de roles y responsabilidades que se encuentra definida según el marco normativo. Luego, debe identificarse los actores que realizan actividades vinculadas al proceso, que pueden ser de distintos niveles de gobierno, con el fin de determinar si existe duplicidad de funciones asumidas, alguna omisión de responsabilidades o ambigüedad en la distribución de las mismas. En esta etapa, es necesario incorporar el punto de vista de las entidades de los niveles descentralizados respecto de la problemática que enfrentan a lo largo del proceso analizado.

Luego, se debe identificar los avances del sector a nivel de marco normativo, elaboración de instrumentos o sistemas de información, entre otros. Finalmente, se determinan los problemas o puntos críticos para las distintas fases de la cadena de generación de valor público.

El instrumento que se utiliza para llevar a cabo estos pasos es una matriz de diagnóstico de las fases de la cadena de generación de valor público.

El responsable de esta fase es el Ministerio rector de la provisión del bien o servicio, a través de sus órganos de línea con competencias técnicas y su Oficina de Planeamiento y Presupuesto, así como organismos públicos, programas o proyectos responsables de la provisión del bien o servicio.

Fase 3: Plantear estrategias en los eslabones respecto a la participación de los actores a efecto de eliminar duplicidad o aclarar omisiones.

Esta fase consiste en priorizar los puntos críticos más relevantes en el proceso analizado. Estos puntos críticos son los puntos en el proceso en el que se generan duplicidades de funciones entre los niveles de gobierno, existen responsabilidades que no han sido asignadas a ninguna entidad o existen ambigüedades sobre quién tiene a su cargo ciertas actividades.

Luego, debe analizarse las estrategias o acciones de mejora para eliminar o aclarar las duplicidades u omisiones. Se debe precisar las acciones a realizar, las que pueden

conllevar a una modificación normativa, redistribución de recursos o elaboración de directivas o sistemas de información, entre otros.

El instrumento utilizado en esta fase es una ficha de resumen de las propuestas en la que se detallan las acciones, responsables.

El responsable de esta fase es el Ministerio rector de la provisión del bien o servicio, a través de sus órganos de línea con competencias técnicas, incluyendo organismos públicos, programas o proyectos responsables de la provisión del bien o servicio.

Fase 4: Ajuste de propuestas.

El primer paso de esta fase consiste en desarrollar talleres o reuniones con actores clave en el territorio (autoridades, funcionarios y especialistas de Gobiernos Regionales y Locales) para recoger aportes o sugerencias a los puntos críticos identificados. Asimismo, se obtiene sugerencias planteadas por los Ministerios en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Luego, se debe precisar las estrategias diferenciadas en virtud de características o condiciones territoriales (economías de escala, dispersión territorial, ruralidad) o capacidades institucionales existentes.

Los resultados obtenidos se consolidan y se ajustan las matrices de diagnóstico de los puntos críticos de los procesos y las fichas resumen de las propuestas.

El instrumento que se utiliza en esta fase es el reporte de resultado de los talleres realizados.

Los responsables de esta fase son el Ministerio rector de la provisión del bien o servicio, incluyendo organismos públicos, programas o proyectos, los Gobiernos Regionales y Locales.

Fase 5: Construir ESQUEMAS AJUSTADOS de responsabilidades en las diferentes fases de los procesos identificados.

El primer paso de esta fase consiste en elaborar las matrices ajustadas de delimitación de roles y responsabilidades de acuerdo a las estrategias y propuestas de mejora aprobadas. Se debe tomar en consideración las particularidades territoriales para los casos en que sea necesario contar con propuestas diferenciadas.

Luego, se debe coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas los cambios que deban realizarse en los programas presupuestales, cuando sean necesarios.

Finalmente, se elabora un plan de acción con actividades, responsables y tiempos para el diseño e implementación de instrumentos, proyectos normativos, entre otros, para cumplir con la propuesta de ajuste.

El instrumento utilizado en esta fase es la matriz final de delimitación de roles y responsabilidades.

Los responsables de esta fase son el Ministerio rector de la provisión del bien o servicio y la Secretaría de Gestión Pública.

DISPOSICIONES GENERALES

1. Los modelos de prestación de bienes y servicios están referidos a aquellos que están asociados a funciones transferidas a los gobiernos regionales o locales. Es decir, sólo involucra servicios asociados a competencias compartidas entre dos o más niveles de gobierno, que llegan directamente a la ciudadanía y bajo la rectoría de un Ministerio.
2. Los servicios priorizados para la construcción de modelos de prestación de servicios deben estar alineados al cumplimiento de objetivos nacionales y sectoriales.
3. La construcción de un modelo de prestación de servicios requiere obligatoriamente la participación de las organizaciones públicas de cada uno de los niveles de gobierno que participan en su ciclo de producción.
4. El análisis de roles y responsabilidades de los niveles de gobierno se hará en atención a los procesos operacionales asociados a cada modelo de prestación de servicios.
5. La revisión de roles y responsabilidades para la entrega del servicio se realiza de manera gradual por lo que cada Ministerio debe priorizar el o los procesos operacionales que se analizan.
6. Cada Ministerio debe involucrar obligatoriamente a los gobiernos regionales y/o locales en el proceso de diseño, revisión, ajustes y validación del modelo de prestación de servicios.
7. Se optimiza la planificación y los servicios brindados al ciudadano mediante la implementación de una tipología de Municipalidades y de un Sistema de Estadística Regional. La tipología colabora a la producción y ejecución de los planes de acondicionamiento de infraestructura y al diseño específico de intervenciones prioritarias, en infraestructura y, especialmente, en los servicios que requiere la población de cada una de las localidades. El Sistema de Estadística Regional se crea para la construcción y el mantenimiento de infraestructura y la gestión del stock utilizando información del último Censo Nacional.

8. La definición de estrategias, mecanismos e intervenciones para una gestión articulada intersectorial e intergubernamental debe considerar la diversidad de los departamentos basándose en los actores y sus características en cuanto a recursos, necesidades, capacidades y posibles impactos y externalidades de la política. Como resultado de la revisión, ajuste y validación de los procesos operacionales (procesos misionales) relacionados con el bien y servicio, se podrán establecer de manera concertada y coordinada entre los niveles de gobierno, roles y responsabilidades distintas en los territorios para una entrega más eficiente y efectiva del bien o servicio.

DISPOSICIONES ESPECÍFICAS DE GESTIÓN ARTICULADA EN INFRAESTRUCTURA

1. Los gobiernos regionales y locales elaboran planes integrales multianuales de infraestructura para la reducción de brechas a partir de los criterios de priorización establecidos por los entes rectores. En los planes integrales multianuales de infraestructura se define la lista de proyectos de inversión que se han priorizado.
2. El Plan Integral Multianual de Infraestructura a nivel regional articula e integra, de manera coordinada a nivel regional y local todas las intervenciones públicas, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN (cuyo rector es el CEPLAN) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (cuyo rector es el MEF), con un enfoque territorial, haciendo la selección de las inversiones correspondientes con las necesidades del territorio y con criterios de priorización consensuados.
3. El Plan Integral Multianual de Infraestructura a nivel regional se sustenta en un diagnóstico integral de infraestructura, desarrollado de manera articulada por los tres niveles de gobierno, para determinar las brechas en acceso, calidad y sostenibilidad.
4. El Plan Integral Multianual de Infraestructura a nivel regional se desarrolla a nivel regional mediante la constitución de Comités Regionales de Inversión para la priorización de proyectos con criterio territorial.
5. Los Gobiernos Regionales definen los Comités Regionales de Inversión pudiendo ser sectoriales o multisectoriales.
6. Tratándose de proyectos de inversión pública en salud y educación corresponde a los gobiernos regionales su formulación en el marco de la normativa. Se excluye

el caso de hospitales de alta especialización o complejidad que serán formulados por el Ministerio de Salud.

7. Tratándose de proyectos de inversión pública en saneamiento rural corresponde a los gobiernos locales su formulación.
8. Independientemente de la delimitación de responsabilidades anteriormente señalada, las entidades pueden delegar en otro nivel de gobierno de mayor o menor jurisdicción territorial o en mancomunidades la formulación de los proyectos de inversión bajo su competencia.
9. Cada ente rector establece criterios de priorización que serán de obligatorio cumplimiento para el financiamiento de proyectos de inversión pública.
10. Las entidades del nivel nacional, regional y local deben inhibirse de autorizar el uso de recursos fuera de la lista de prioridades definidas en los planes multianuales de inversión concertados.
11. Las Municipalidades Provinciales establecen Programas Integrales de Mantenimiento de Infraestructura a nivel provincial, alineado al Plan Integral Multianual de Infraestructura regional.
12. En el Programa Integral de Mantenimiento los gobiernos locales asumen responsabilidad en el mantenimiento de infraestructura en sus diferentes modalidades, en lo que respecta a vías terrestres, el conjunto de escuelas, infraestructura de saneamiento y postas médicas de primer nivel en sus respectivos territorios, en coordinación con el gobierno regional y nacional, según corresponda.
13. Cada gobierno regional define protocolos para el mantenimiento de infraestructura en coordinación con cada sector, para establecer acciones y costos del mantenimiento de las diferentes infraestructuras, así como definir el rol de la gestión municipal en dicho mantenimiento y para el desarrollo y fortalecimiento de la oferta de proveedores locales de servicios.
14. Los Ministerios, gobiernos regionales y locales deben incorporar en el seguimiento y monitoreo de los proyectos de inversión esquemas de intervención y supervisión, con participación nacional, regional, local y de la sociedad civil. Para ello, los Ministerios aprueban guías de intervención social.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar el retiro gradual de intervenciones directas en el territorio, que se traducen en la operación de oficinas o financiamiento de recurso humano en aquello que no sea de su competencia y no haya sido delegado mediante convenio.

Segunda.- Cada gobierno regional constituye su Comité Regional de Inversiones el cual debe incluir a personal de los órganos responsables en la entidad, representantes de sectores en el territorio, autoridades locales, organismos no gubernamentales y sociedad civil.

Para facilitar la operatividad de este Comité, cada gobierno regional puede constituir grupos de trabajo que desarrollen propuestas por sectores o ámbitos territoriales que luego son analizadas, discutidas y aprobadas por dicho Comité.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

- **Bienes y servicios públicos estratégicos:** constituyen los productos, atenciones o prestaciones que se entregan directamente a los ciudadanos en cuya producción participa más de un nivel de gobierno.
- **Ciclo de producción:** relacionado con el concepto de cadena de valor en la medida que refiere a los distintos procesos que se implementan para la producción de un bien o servicio que se entrega a la población. Cada proceso requiere insumos y se descompone en una serie de acciones y/o actividades.

Para efectos de la metodología propuesta, el ciclo de producción se analiza desde la perspectiva de las fases o dimensiones de la gestión pública.

- **Gestión articulada intersectorial e intergubernamental** refiere a la prestación de servicios con la participación de entidades públicas de más de un sector y de dos o más niveles de gobierno en la que se complementan y existe corresponsabilidad.
- **Modelo de prestación de bienes y servicios** comprende la forma en que se diseña y definen roles y responsabilidades de dos o más niveles de gobierno a lo largo de un ciclo de producción para la prestación de un servicio.

**Informe Técnico del Sector
Educación: Delimitación
de funciones y
competencias de los tres
niveles de gobierno en los
procesos clave del sector
educación**

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe técnico presenta las propuestas resultado del proceso de diálogo técnico intergubernamental realizado en el sector educación, en el marco de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización (R.S. 026-2018-PCM del 20 de enero de 2018).

Bajo los lineamientos de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y desde una perspectiva de gestión por procesos orientados al servicio al ciudadano, en este caso al estudiante, se priorizaron procesos clave en los cuales los gobiernos regionales y el Ministerio de Educación han identificado superposición de responsabilidades o vacíos en la atención que requieren los estudiantes del Perú. Las propuestas identifican en qué fase del ciclo de creación de valor público (política, protocolos o lineamientos, planeamiento y presupuesto, ejecución, monitoreo y evaluación) se requiere realizar modificaciones. Producto del diálogo se identificó que el fortalecimiento de una gestión descentralizada requiere, además, acciones de generación de condiciones, por lo que se han incorporado propuestas que lo permitan.

Inicialmente se priorizaron 5 procesos: construcción de infraestructura, saneamiento físico legal, mantenimiento preventivo priorizando el ámbito rural, distribución de material educativo priorizando el ámbito rural, formación docente en servicio. Resultado del proceso de diálogo técnico se incorpora una propuesta vinculada al proceso de producción de material educativo. Estos procesos fueron elegidos considerando que involucran un importante volumen de recursos, los gobiernos regionales han identificado dificultades en la delimitación de funciones y competencias, el Ministerio de Educación tiene propuestas para avanzar en una gestión descentralizada por procesos orientados al servicio de la ciudadanía.

Las propuestas se enmarcan en los lineamientos de gestión descentralizada del sector educación y los roles de cada nivel de gobierno allí establecidos en una lógica de gestión descentralizada por procesos. Se sustentan en aportes del Ministerio de Educación, talleres técnicos macrorregionales organizados por la Presidencia del Consejo de Ministros en coordinación con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, así como en buenas prácticas realizadas en diversas regiones del país.

Las propuestas son las siguientes ([ver tabla resumen en sección 2](#)):

1. [Planeamiento multianual](#) articulado de las inversiones en infraestructura (proceso de infraestructura)
2. [Constitución de una unidad de planeamiento educativo](#) territorial en direcciones/gerencias regionales de educación (a partir del proceso de infraestructura, pero contribuirá al fortalecimiento del conjunto del proceso de gestión descentralizada) empezando por aquellas de mejor desempeño
3. [Flexibilización de las estrategias](#) para el mantenimiento preventivo en ámbitos rurales (proceso de mantenimiento preventivo)

4. [Validación de nuevas modalidades](#) de distribución del material educativo en ámbitos rurales (proceso de distribución de material educativo)
5. [Constitución de plataforma](#) de servicios a la educación en municipalidades rurales (procesos de mantenimiento y de distribución de material educativo)
6. [Constitución de una unidad de gestión de los aprendizajes](#) en las Direcciones Regionales de Educación (propuesta formulada a partir del pedido de gobiernos regionales para incluir el proceso de producción de material educativo) empezando por las de mejor desempeño
7. [Transferencia de modalidades de formación en servicio](#) a gobiernos regionales (proceso de formación docente en servicio)

Además, se adjuntan en anexo una propuesta de plan de acción (Anexo 1) y una propuesta de matriz de delimitación de responsabilidades (Anexo 5)

El proceso de diálogo técnico intergubernamental ha permitido también incorporar 5 recomendaciones generales sobre gestión articulada intergubernamental e intersectorial y realización de acciones coordinadas

1. **Ruta para delimitar las responsabilidades en el sector educación.** En el sector educación existen 42 intervenciones con carácter de política pública, es decir, intervenciones que buscan solucionar un problema en el servicio educativo con carácter universal respecto al público al cual están dirigido. 36 de ellas tienen incidencia territorial y, hasta la fecha de elaboración de este entregable se ha identificado que en 6 de ellas existe delimitación de las responsabilidades de los niveles de gobierno en una lógica de procesos orientados a resultados. La ruta para lograr que estas intervenciones lleguen al ciudadano con eficacia supone, de acuerdo con lo analizado en este estudio definir responsabilidades en el marco de los roles de los niveles de gobierno establecidos en los lineamientos de gestión descentralizada del sector educación (Ministerio de Educación la rectoría y gobierno regional prestación del servicio) y simultáneamente instaurar un proceso de mejora continua. Este proceso de ordenamiento supondrá que el MINEDU fortalezca sus funciones de rectoría y establezca una estrategia de transferencia de la implementación a los gobiernos regionales en un proceso gradual en función de los desempeños de dichos gobiernos.

Se propone priorizar aquellos procesos que se encuentran asociados a un Programa Presupuestal y cuenten con un modelo de servicio. La ruta puede llevar a establecer mejoras inmediatas, luego formular las matrices con una metodología intergubernamental y definir modelos de servicio que se adecúan a cada contexto. Las matrices serán revisadas periódicamente en función de los resultados que arroje el proceso de mejora continua.

1. Los GR han señalado que **con carácter de urgencia** es necesario reponer el presupuesto otorgado por el MINEDU para contratar personal bajo modalidad CAS para cumplir funciones básicas como las de monitoreo de materiales o

mantenimiento afectando su capacidad de operación. Este presupuesto se otorgó los años 2016 y 2017 y sin previo aviso se ha recortado durante este año 2018.

2. Además de la definición de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, la otra forma de mejorar el servicio educativo y lograr aprendizajes supone avanzar en **estrategias de gestión articulada en el territorio**. Del diálogo en los talleres macrorregionales se evidencia que, además de definir los procesos del sector y las responsabilidades de cada nivel de gobierno es necesario avanzar en que las intervenciones dentro del territorio se articulen: existe duplicidad de intervenciones, modalidades diferentes de llegar al territorio, dispersión de recursos lo que lleva a bajos resultados. Sería conveniente que la PCM/GORE Ejecutivo impulse la articulación de intervenciones en territorios fortaleciendo el poder de articulación de los gobiernos locales. Ello podría empezarse en territorios emblemáticos: Condorcanqui por ejemplo o Huanta en Ayacucho.
3. **Continuidad del proceso**. La credibilidad de este proceso dependerá de que el GORE Ejecutivo/PCM implementen un sistema de seguimiento a los acuerdos que se adopten y que se reinstalen los mecanismos de relación intergubernamental existentes en Educación (Directorio, CGI) como espacios de diálogo y acuerdos. Por ejemplo, la definición de las acciones para implementar estas propuestas podría trabajarse bajo el mecanismo del directorio (Alta Dirección MINEDU-Directores Regionales).
4. **Relación entre las matrices de gestión descentralizada y norma sobre políticas nacionales**. El GORE Ejecutivo ha adoptado como mecanismo para profundizar en una gestión descentralizada orientada a logros en el ciudadano la definición de matrices de gestión descentralizada donde se especifiquen las responsabilidades de cada nivel de gobierno y de gestión. La norma sobre formulación de políticas nacionales aprobada al final de la gestión del presidente Kuczynsky deroga la necesidad de elaborar estas matrices y propone que cada sector defina modelos de gestión del servicio. Es necesario compatibilizar ambas estrategias.

PROCESOS PRIORIZADOS Y METODOLOGÍA

En mayo del 2017, durante el 4to GORE Ejecutivo, se acordó constituir un Grupo de Trabajo que elaborara propuestas para profundizar la gestión descentralizada priorizando cuatro sectores: Educación, Agua y Saneamiento y Salud. Para dicho fin, se constituyó un Grupo de Trabajo,

En educación, el Grupo de Trabajo liderado por la Secretaría de Descentralización (SD) e integrado por el Ministerio de Educación, los Gobernadores Regionales de Cusco, Tacna y Lima, dos representantes de alcaldes (AMPE y REMURPE) y la Secretaría de Gestión Pública (PCM) elaboró una **“Propuesta de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en procesos clave del sector Educación”**.

La propuesta prioriza 5 procesos: construcción de infraestructura, saneamiento físico legal, mantenimiento preventivo priorizando el ámbito rural, distribución de material educativo priorizando el ámbito rural, formación docente en servicio. Los procesos fueron elegidos considerando que involucran un importante volumen de recursos, los gobiernos regionales han identificado dificultades en la delimitación de funciones y competencias, el Ministerio de Educación tiene propuestas para avanzar en una gestión descentralizada por procesos orientados al servicio de la ciudadanía.

En el 6to GORE Ejecutivo (noviembre 2017,) Ministros de Estado y Gobernadores Regionales, acordaron institucionalizar el trabajo realizado mediante la creación de una Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización (R.S. 026-2018-PCM del 20 de enero de 2018), con la responsabilidad de elaborar los siguientes productos en 150 días hábiles:

- a. Informe técnico que identifique los elementos y/o componentes de la coordinación intergubernamental que afectan los principales procesos en la provisión adecuada de los servicios públicos centrales, en los sectores Agua y Saneamiento, Educación, Salud y Transportes;
- b. 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;
- c. Plan de acciones integradas 2018-2021 para el fortalecimiento de la descentralización.

La Comisión está conformada por el Presidente del Consejo de Ministros, quien la preside; los 5 Ministros de las entidades competentes en las funciones bajo análisis: Educación, Salud, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Transportes y además Economía y Finanzas, para incorporar los aspectos de programación y ejecución presupuestal; así como los Gobernadores Regionales que presiden las 5 Mancomunidades y/o agrupaciones regionales del país: Los Andes, Pacífico Centro Amazónica, Macro Región Nor Oriente, Gobiernos Regionales del Sur, el Consejo Interregional Amazónico; más el Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Asimismo, cuenta con una Secretaría Técnica a cargo del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM, a través de la SD.

La Comisión acordó realizar Talleres Macrorregionales de consulta y validación de las propuestas elaboradas en el informe antes mencionado convocando a funcionarios de los gobiernos regionales involucrados en los procesos. El Ministerio de Educación envió también representantes de las direcciones concernidas por los procesos analizados.

Los talleres priorizaron **tres procesos: construcción de infraestructura, mantenimiento preventivo priorizando el ámbito rural, distribución de materiales educativos también priorizando el ámbito rural**. Sin embargo, la metodología de los talleres permitió que los participantes realizaran

propuestas en diversos campos del sector educación las cuales han permitido enriquecer la propuesta que en este documento se presenta.

El proceso de formación inicial docente se deberá trabajar convocando a actores específicos involucrados en dicho proceso, para lo cual el Ministerio de Educación deberá presentar una propuesta para ser validada por el Grupo de Trabajo Sectorial. En este informe se adjunta la propuesta elaborada el año 2017, la que tendrá que ser validada de acuerdo con el procedimiento que el Grupo de Trabajo Sectorial acuerde. Los Talleres Macro regionales se realizaron con la siguiente metodología:

- Bloque 1: Identificación de problemas y puntos críticos en el diagnóstico elaborado para cada sector bajo análisis, considerando el componente territorial.
- Bloque 2: Identificación de estrategias y propuestas de acción para resolver los nudos críticos identificados.
- Al inicio de cada bloque se realizó una presentación del diagnóstico y estrategias identificadas el año 2017.
- Bloque 3: Identificación de las condiciones requeridas para implementar las estrategias identificadas.

TALLERES REALIZADOS

SECTOR	DÍA	LUGAR	REGIONES PARTICIPANTES
Educación	Jueves, 3 de mayo	Cusco (Cusco)	Arequipa, Puno, Apurímac
	Martes, 8 de mayo	San Martín (Tarapoto)	Amazonas
	Miércoles, 23 de mayo	Lambayeque (Chiclayo)	Piura, Cajamarca
	Lunes 11 de junio	Ayacucho (Huamanga)	Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Ica

1. Propuestas priorizadas en educación

PROPUESTAS EN EDUCACIÓN			
PROCESO	FASE	PUNTOS CRÍTICOS	ESTRATEGIA
Construcción de infraestructura escolar	Protocolo/Planeamiento /Financiamiento/Ejecución/ y Monitoreo	<p>Se duplican los planes multianuales de inversión del MINEDU, GR y GL.</p> <p>Falta de saneamiento legal impide o retrasa realización de obras priorizadas.</p> <p>Ausencia de asistencia técnica, monitoreo y supervisión de las obras que se realizan, especialmente en los aspectos educativos.</p>	<p>1. Planeamiento multianual articulado de las inversiones en infraestructura mediante la constitución de Comités Regionales de Inversión Educativa (GR-GL) con lineamientos del MINEDU permite articular acciones de los niveles de gobierno en proyectos priorizados con criterio territorial. Se llega a</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se define una relación de obras priorizadas con criterios territoriales de optimización de matrícula y atención a ámbitos rurales. Sólo sobre ellas se elaboren los proyectos de inversión evitándose que se elaboren proyectos sobre instituciones educativas que no estén priorizadas. • Establecimiento de un monto trianual de inversiones en infraestructura educativa por parte del Poder Ejecutivo (MINEDU-MEF). • Definición de responsabilidades de los niveles de gobierno. • Asignar recursos para el saneamiento físico legal mediante el mecanismo del PPR acceso o del FED para involucrar a los gobiernos locales • Incorporar en los procesos de construcción una estrategia de comunicación e información transparente hacia los involucrados mediante los COPALE o COPARE • Crear una cadena articulada de asistencia técnica, monitoreo y supervisión. • Adecuar la normativa para posibilitar diseños adecuados a las características geográficas sobre la base de parámetros nacionales y costos de construcción.

	<p>Creación de condiciones para fortalecer la gestión descentralizada</p>	<p>Cartera de servicios educativos no responden a necesidades de la región.</p> <p>Infraestructura renovada no responde a criterios de priorización sectorial/territorial ni a características geográficas.</p>	<p>2. Constitución de una unidad de planeamiento educativo territorial en direcciones/gerencias regionales de educación, empezando por aquellas con buen desempeño con los siguientes resultados a lograr: (i) optimizar el servicio educativo en términos de infraestructura y docentes de acuerdo con la dinámica territorial, (ii) identificar la brecha de cobertura educativa en la región, (iii) organizar una estrategia de desconcentración de las UGEL para atender a los diversos puntos de la región</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el MINEDU DIGDD, DIGECE, SPE desarrollan una estrategia articulada de asistencia técnica e interaprendizaje de las experiencias. • El MINEDU operacionaliza su responsabilidad de supervisión • Para las plazas requeridas para constituir las unidades territoriales se podría transferir los recursos correspondientes a plazas de personal del MINEDU con responsabilidades en regiones de SPE, DIGGDD, PRONIED, tomando como referente las existentes a julio del 2017. Para la selección del personal en GR se definirán perfiles con SERVIR y se certificarán los desempeños del personal a seleccionarse.
<p>Mantenimiento de infraestructura y adquisición de equipos menores en ámbito rural</p>	<p>Protocolo y Ejecución</p>	<p>No se logra ejecutar los recursos para mantenimiento preventivo en ámbitos rurales.</p> <p>No se consideran categorías de financiamiento de aspectos requeridos en instituciones educativas de ámbito rural.</p>	<p>3. Flexibilización de las estrategias para el mantenimiento preventivo en ámbitos rurales modificando la norma técnica para que permita adquisición un calendario diferenciado, evitar burocratización del proceso por parte de las UGEL, identifique categorías de asignación del gasto propias del ámbito andino o amazónico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Habilitar a gobiernos locales y administradores de redes educativas a que asumen el mantenimiento de infraestructura en ámbito rural. • Redefinir las responsabilidades de monitoreo de los 3 niveles de gobierno optimizando el uso del sistema Wasichay.

Distribución de material educativo en ámbito rural	Planeamiento y Ejecución	<p>Materiales educativos multigrados y EIB no llegan antes del inicio de clases en ámbitos rurales andinos y amazónicos.</p> <p>Estrategia de redistribución de material educativo no permite recoger material sobrante ni atender a IIEE sin material</p>	<p>4. Validación de nuevas modalidades de distribución del material educativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar norma para desarrollar y validar nuevas modalidades de distribución del material educativo dirigido al ámbito rural por parte del gobierno local y las fuerzas armadas, así como para mejorar la estrategia de redistribución
Distribución de material educativo y mantenimiento de infraestructura en ámbito rural	Creación de condiciones para una mejor provisión de servicios en ámbitos rurales	<p>Sobrecarga en las responsabilidades de docentes y directores de II.EE unidocentes o multigrado al asignársele funciones de distribución de materiales y de mantenimiento educativo.</p>	<p>5. Constitución de plataforma de servicios a la educación en municipalidades rurales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortaleciendo la capacidad de gobiernos locales distritales para que se encarguen del mantenimiento de infraestructura, distribución de materiales, saneamiento físico legal
Producción de material educativo	Creación de condiciones para estrategias regionales de logro de aprendizaje	<p>Logro de aprendizajes se está estancando</p> <p>La cobertura curricular que se encuentra bajo una lógica de políticas se limita a matemáticas y comunicación y no prepara en necesidades del contexto regional</p>	<p>6. Constitución de una unidad de gestión de los aprendizajes en las Direcciones Regionales de Educación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En DRE/GRE, empezando por aquellas con buen desempeño constituir una unidad de gestión de los aprendizajes para una implementación curricular contextualizada mediante proyectos de innovación que respondan al contexto local o regional y con las siguientes responsabilidades: (i) definir una meta de logro educativo regional (ii) definir proyectos de innovación que introduzcan contenidos regionales en la formación de los estudiantes tomando en cuenta todo el ciclo de formulación de una intervención e implementación curricular) (iii) elaborar materiales y formación en servicio para implementar las

			<p>innovaciones (iv) elaborar evaluación de aprendizajes y factores asociados en función de la innovación planteada para retroalimentar la propuesta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para el personal de la unidad, a nivel DRE se transfiere al GR el monto de las plazas que destinaba el MINEDU para sus intervenciones en ese territorio. Se toma como referente julio 2017. • Para la implementación de la propuesta de innovación regional se asignan recursos en el mecanismo de compromisos por desempeño. • Estrategia de monitoreo y A.T desde las UGEL en función de las metas de aprendizaje acordadas • MINEDU/VMGP se prepara para brindar asistencia técnica unificada y promover el intercambio de las prácticas regionales. Operacionaliza la responsabilidad de supervisión. • El personal de la Unidad regional de gestión curricular se selecciona de acuerdo con perfiles elaborados con SERVIR y certificación
Formación docente en servicio	Política	Formación en servicio desordenada limita su efectividad.	<p>7. Transferencia de modalidades de formación en servicio a gobiernos regionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recuperación de los lineamientos de formación en servicio elaborados hasta julio 2017. • Validación de la propuesta con GR e instituciones formadoras (Universidades e Institutos Superiores Pedagógicos) • Diseño de una estrategia que involucre a instituciones formadores acreditadas nacionales (formación de formadores) y macro regionales o regionales (formación en servicio). • Articulación de los lineamientos con programas presupuestales. • Priorización de procesos de formación y regiones para una primera fase. • Aprobación de los lineamientos.

2. FICHA DE CADA ESTRATEGIA

3.1 Planeamiento multianual articulado de las inversiones en infraestructura

- 1. Planeamiento multianual articulado de las inversiones en infraestructura** mediante la constitución de Comités Regionales de Inversión Educativa (GR-GL) con lineamientos del MINEDU y previsión multianual de recursos permite articular acciones de los niveles de gobierno en proyectos priorizados con criterio territorial

Proceso: Construcción de infraestructura educativa Fase: Planeamiento

Diagnóstico:

- Cada nivel de gobierno realiza sus decisiones de priorización de obras sin coordinación: se duplican los planes multianuales de inversión del MINEDU, GR y GL.
- La decisión sobre la priorización de obras que serán financiadas vía transferencias se realiza sobre proyectos viables presentados indistintamente por GR y GL. Esos proyectos se elaboran sin haberse identificado si responden a las prioridades del sector ni toman en cuenta criterios de ordenamiento territorial.
- No existen normas técnicas aprobadas para las II.EE de primaria, secundaria, educación superior.
- Las II.EE se construyen sin tomar en cuenta las características geográficas, climáticas, etc. de la zona.
- Los proyectos de inversión se formulan sin tener verificado si el terreno sobre el cual se va a desarrollar un proyecto de infraestructura está saneado legalmente.
- Ausencia de asistencia técnica, monitoreo y supervisión de los aspectos educativos de las obras que se realizan. Solo se identifican estos problemas cuando se llega al momento de la entrega de obra. Pocas obras realizadas por el PRONIED han recibido conformidad.
- No existe comunicación con los involucrados lo que genera problemas sociales y facilita la corrupción.
- No existen precios estandarizados de obra lo que favorece la sobrevaloración. No hay mecanismos de transparencia respecto a las obras iniciadas.

Avances:

- El MINEDU, en coordinación y con respaldo de la ANGR ha aprobado el plan nacional de infraestructura al 2025. Este plan establece que a partir del 2018 no se podrán aprobar proyectos que no estén enmarcados en un plan trianual de inversiones. Sin embargo, no está especificado si este plan es nacional, regional o local con lo que podría haber, sobre un mismo territorio hasta tres planes. El plan nacional de infraestructura tampoco resuelve cómo se establecen las relaciones entre GR y GL con lo que la duplicidad de esfuerzos podría mantenerse. Las normas de INVIERTE.PE que también exigen un planeamiento multianual tampoco obligan a estas coordinaciones.
- Actualmente el MINEDU ha aprobado la cartera de inversiones 2018-2020 estando pendiente la correspondiente al año 2021. Esta cartera de inversiones corresponde al Ministerio de Educación y no se articula con la cartera de inversiones de GR y GL.
- El Minedu ha avanzado en la definición de criterios de priorización, pero estos se aplican para definir entre proyectos de inversión declarados viables cuando debiera priorizarse en la fase de planeamiento.
- Esta propuesta retoma la experiencia del sector Salud y del GR de Tacna que ha tenido la iniciativa de constituir ese comité. La diferencia estará en que la norma que establezca la creación de estos Comités señalará que las decisiones del Comité tienen carácter vinculante. La norma también deberá establecer los productos a los que debe llegar: lista de instituciones educativas a priorizarse, fuente de financiamiento (transferencias, Fe, FONIPREL, canon), responsable de elaborar el proyecto de inversión (GR/GL).

Fundamentación:

La propuesta involucra recursos por no menos de 1,000 millones de soles anuales asignados a infraestructura educativa y permitirá una mejor división del trabajo entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Locales.

Permitirá, además de una adecuada priorización para que la infraestructura educativa responda a las características geográficas diversas del país.

La propuesta permitirá eliminar problemas de conflictos sociales y de falta de transparencia.

Descripción de la Estrategia:

- Establecer un procedimiento de planificación multianual articulado MINEDU, GR y GL donde se llegue a definir una relación de obras priorizadas y sólo sobre ellas se elaboren los proyectos de inversión. Así, la decisión sobre qué obras se construirán se adelanta evitándose que se elaboren proyectos sobre instituciones educativas que no estén priorizadas. Este procedimiento deberá incorporar criterios territoriales que permitan optimizar la matrícula estudiantil, así como atender a la población de ámbito rural dispersa.
- Constituir en cada región un Comité Regional de Inversiones en Educación liderado por el GR y con participación de los GL para definir el plan multianual de inversiones cuyo producto final será la lista de instituciones educativas a priorizarse con la fuente que lo financiará y quién será el responsable de elaborar el respectivo proyecto de inversión (MINEDU, GR, GL), en función de criterios establecidos entre el MINEDU y la

ANGR. Este Comité podría tener instancias de carácter provincial y también podría tener un carácter multisectorial.

- Establecimiento de un monto trianual de inversiones en infraestructura educativa por parte del Poder Ejecutivo (MINEDU-MEF), el cual es distribuido entre las regiones de acuerdo con criterios de cierre de brechas y demanda educativa (existe una norma de priorización que puede ya aplicarse).
- Definición de responsabilidades de los niveles de gobierno. Se propone como rol del MINEDU respecto al plan regional de infraestructura educativa: elabora lineamientos para su formulación, brinda asistencia técnica, tiene la potestad de observarlo o de emitir una no objeción. La responsabilidad del gobierno regional será la de incorporar criterios de ordenamiento territorial para la priorización de obras. Los GL podrán ser responsables de las obras y/o del saneamiento físico legal de las mismas.
- Establecimiento de un mecanismo de monitoreo a la implementación del plan (por ejemplo, vincularlo a la unidad de seguimiento de la PCM)
- Asignar recursos para el saneamiento físico legal mediante el mecanismo del PPR acceso o del FED para involucrar a los gobiernos locales (y generando un marco legal para el proceso de saneamiento de predios rurales y de comunidades nativas)
- Incorporar en los procesos de construcción una estrategia de comunicación e información transparente hacia los involucrados mediante los COPALE o COPARE
- Crear una cadena articulada de asistencia técnica, monitoreo y supervisión desde el MINEDU (articulando las instancias que realizan esta función), un pool de asistencia técnica en cada dirección regional de educación y los responsables de supervisión de cada obra.

Acciones y responsables:

MINEDU: Elabora normas técnicas con un estándar de calidad posibilitando la adecuación de los diseños a las características geográficas sobre la base de parámetros nacionales y costos de construcción.

MINEDU/MEF: Define montos de inversión trianual para inversión en infraestructura educativa.

PCM/MINEDU-: Emiten norma de creación de los comités regionales de inversión con mecanismos vinculantes para el gobierno central, regional y local respecto a las decisiones que se adopten.

Cada GR: Norma de creación del comité y sus funciones

GOBIERNO REGIONAL Y GOBIERNOS LOCALES: Constituyen comité regional de inversiones. Decisión de realizar un ordenamiento territorial para optimizar inversiones

GR con Asistencia Técnica del MINEDU: Elabora de fichas para recoger información (detalle de demografía, edades, tendencias)

GR define política regional de acceso según dinámicas territoriales (como lograr acceso universal de calidad en diferentes contextos poblacionales). GR: Construir la lista priorizada de necesidades de IIEE en las provincias (aplicable a toda fuente de financiamiento) de acuerdo con ordenamiento territorial

GR: Costea el plan por periodos y elaborar metas de avance

Condiciones necesarias (decisiones, adecuaciones, desarrollo de capacidades...)

MEF/MINEDU: Definición de montos de asignación presupuestal trianual para inversión en infraestructura educativa.

MINEDU: Articulación de la asistencia técnica de la oficina de inversiones, del PRONIED y la Dirección General de Infraestructura.

MINEDU/MEF: Incorporar un artículo en la ley de presupuesto para autorizar un monto para financiar el saneamiento-físico legal, transfiriendo esos recursos a los Gobiernos Locales.

GOBIERNO REGIONAL: Articulación entre la gerencia de infraestructura y la DRE/GRE para optimizar la oferta de servicio educativo.

GOBIERNO REGIONAL: Constitución de un "pool" de asistencia técnica, monitoreo y supervisión desde la DRE para no atomizar la acción en cada UGEL

GOBIERNO LOCAL: Aceptación de participar en el comité regional y aceptar sus acuerdos.

3.2 Constitución de una unidad de planeamiento educativo territorial en direcciones/gerencias regionales de educación

2. Constitución de una unidad de planeamiento educativo territorial en direcciones/gerencias regionales de educación, empezando por aquellas con buen desempeño

Proceso: Creación de condiciones para procesos vinculados a recursos humanos e infraestructura y a la definición de servicios educativos acordes a las características de la región

Diagnóstico:

La oferta de servicios educativos en las regiones no toma en cuenta las dinámicas territoriales: bono demográfico disminuye la población estudiantil, migración lleva a que disminuya la población rural y crezca en ciudades intermedias, dinámica económica lleva a la creación o ampliación de ciudades, territorios dispersos sin servicios educativos apropiados

La organización de las direcciones regionales de educación no considera una unidad de planteamiento más allá de los aspectos operativos y presupuestales con lo cual la creación de servicios educativos o la asignación de plazas docentes se realiza de manera inercial y no se optimiza el servicio educativo en función de la diversidad de poblaciones de la región.

Las Direcciones Regionales de Educación no tienen acceso a las bases de datos de los sistemas de información de educación, no cuentan con presupuesto en acciones centrales ni personal para asumir sus funciones de ordenamiento territorial. El Ministerio de Educación solo ha podido organizar una estrategia de racionalización/recorte de personal desde mediados de los años 90 y no ha podido plantear una estrategia de optimización del servicio educativo con criterios territoriales.

Fundamentación:

Existe una ventana de oportunidad para optimizar el servicio educativo, sustituir escuelas por transporte escolar, manejar el recurso humano docente para asignarlo a donde haya mayor necesidad sin necesidad de incrementar su número, organizar una estrategia de redes para atender a zonas rurales.

Esta oportunidad puede ser aprovechada si se generan condiciones para que los Gobiernos Regionales a través de sus DRE/GRE puedan asumir la responsabilidad del ordenamiento territorial del servicio educativo de acuerdo con las características de su región.

Avance: Existen experiencias puntuales de Gobiernos Regionales que han buscado optimizar el servicio educativo y mejorar los servicios de apoyo desde UGEL o DRE/GRE. Existen estudios sobre oferta y demanda docente y de servicios educativos. Ellos podrían servir de base para una estrategia más amplia de planeamiento territorial con un carácter estratégico.

Estrategia:

Constituir una unidad de planeamiento educativo territorial en direcciones/gerencias regionales de educación, empezando por aquellas con buen desempeño con los siguientes resultados a lograr:

- Optimizar el servicio educativo en términos de infraestructura y docentes de acuerdo con la dinámica territorial.
- Identificar la brecha de cobertura educativa en la región
- Organizar una estrategia de desconcentración de las UGEL para atender a los diversos puntos de la región mediante redes u estrategias similares de apoyo a las instituciones educativas.
- En el MINEDU articular una estrategia de asistencia técnica e interaprendizaje con la participación de la DIGDD, DIGECE, SPE.
- El MINEDU operacionaliza su responsabilidad de supervisión mediante estrategias de asignación e incentivos presupuestales y figuras como el mecanismo de apoyo transitorio a un gobierno regional.
- Para los puestos requeridos para constituir las unidades territoriales se podría transferir los recursos correspondientes a plazas de personal del MINEDU con responsabilidades en regiones de SPE, DIGDD, PRONIED, tomando como referente las existentes a julio del 2017. Para la selección del personal en GR se definirán perfiles con SERVIR y se certificarán los desempeños del personal a seleccionarse.
- La estrategia se prepararía en el segundo semestre del 2018 y empezaría el 2019 con gobiernos regionales de mejor desempeño tomando en cuenta los compromisos de desempeño MINEDU-Gobiernos Regionales.

Acciones y responsables:

MINEDU: Identificar los montos correspondientes a plazas de personal que trabaja en regiones para poder ser transferido.

MINEDU/SERVIR/GR: Establecer perfiles de puesto, mecanismo de selección de acuerdo con el perfil, reglas para la permanencia del personal con buen desempeño

MINEDU/CEPLAN: Brindar asistencia técnica para la constitución de las unidades de planeamiento territorial educativo

MINEDU: Establecer en el mecanismo de incentivos por desempeño aquellos que permitan asegurar una buena labor de las unidades de gestión territorial.

GR: Formular las propuestas de unidad territorial con los productos a lograr a un año y dos años.

En el Directorio MINEDU-Direcciones Regionales de Educación se formará una comisión de direcciones regionales responsables de ser las contrapartes del MINEDU en este proceso.

Condiciones necesarias

Además de las mencionadas en las acciones se requiere:

- Minedu autorice a que las DRE/GRE puedan utilizar las bases de datos de los sistemas estadísticos de educación
- Autorización para que los GR puedan considerar en el presupuesto de la DRE, acciones centrales recursos para el funcionamiento de la Unidad.

3.3 Flexibilización de las estrategias para el mantenimiento preventivo en ámbitos rurales

3. Flexibilización de las estrategias para el mantenimiento preventivo en ámbitos rurales

Proceso: Mantenimiento preventivo de la infraestructura educativa

- Diagnóstico: Mantenimiento preventivo de las instituciones educativas de ámbito rural, para el cual se transfieren recursos económicos al director de la I.E, no puede realizarse oportunamente.
- El mantenimiento preventivo de las instituciones educativas está bajo la responsabilidad de los directores de las instituciones educativas quienes reciben un monto anual que es depositado en una cuenta personal en el Banco de la Nación y debe ser ejecutado de acuerdo con unos lineamientos establecidos por el MINEDU anualmente.
- En muchos colegios rurales, unidocentes o multigrado, no existe plaza de director por lo cual se le encarga a un profesor esta responsabilidad. La relación de responsables de mantenimiento de cada IE se pide en noviembre mientras que los contratos de las IE sin directores designados se realizan en febrero y recién toman posición en marzo. Entonces se dificulta la incorporación de estos directores designados a la lista de responsables de mantenimiento y se atrasa la apertura de cuentas corrientes.
- El docente encargado de funciones de director en escuelas multigrado o unidocentes, debe asumir las responsabilidades de la gestión, también tiene aula a cargo y además debe asegurar el mantenimiento preventivo: es un exceso de responsabilidades encargadas que perjudica su dedicación a actividades pedagógicas.
- En algunas zonas no se consiguen los materiales necesarios para el mantenimiento. Tampoco se toma en cuenta el costo de transporte para trasladar dichos materiales. A

esto se suma que algunas UGEL sobre regulan el proceso: mientras que la norma nacional solo pide declaración jurada para sustentar los gastos en ámbito rural las UGEL exigen comprobantes de pago o una terna de ofertantes.

- El director encargado tiene que ingresar la información del mantenimiento en el sistema Wasichay cuando en su lugar de trabajo no existe conectividad o es muy limitada.
- La norma de infraestructura no incorpora necesidades de mantenimiento propias de las escuelas rurales: atención a áreas verdes; solución al problema de techos de tejas; mejora de un huerto además o en lugar de adquirir un equipo de televisión. (y generando un marco legal para el proceso de saneamiento de predios rurales y de comunidades nativas)
- La norma tampoco considera situaciones de emergencia propias de ámbitos amazónicos o andinos.
- La dotación de recursos es en función al número de alumnos y no al tamaño o características del local educativo.
- El gobierno regional, a través de sus instancias de gestión puede emitir normas específicas para el mantenimiento con las que podría solucionar algunos de los problemas identificados anteriormente pero no ejerce esa potestad, por desconocimiento o porque no le da prioridad a este proceso.

Avances:

- El Ministerio de Educación tiene un proceso de mejora continua del proceso de mantenimiento preventivo desde el año 2013 el cual ha permitido ampliar su alcance a la adquisición de útiles escolares y de escritorio, materiales para uso pedagógico, equipamiento menor, mantenimiento de bicicletas. Algunos hitos son la elaboración de una matriz de gestión descentralizada, contar con un sistema de monitoreo informático, incorporar en los compromisos de desempeño la responsabilidad de la UGEL de monitorear el proceso de mantenimiento.
- El MINEDU también ha logrado que exista un presupuesto anual para mantenimiento, que este llegue oportunamente para que las obras se puedan realizar antes del inicio del año escolar e ir precisando las categorías de arreglos que pueden realizarse con estos recursos para que no se repita cada año la misma acción de mantenimiento como podría ser pintar los muros.

Estrategia: Modificar la norma de mantenimiento preventivo 2019 y facultar a las UGEL a que emitan normas complementarias para dar soluciones específicas para las escuelas rurales con profesor designado:

- Establecer un calendario diferenciado para la selección de los responsables, apertura de cuentas, realización de las acciones de mantenimiento
- Disponer que las UGEL no pueden solicitar comprobantes de pago cuando la directiva nacional solo exige declaración jurada. En todo caso, recomendar que la UGEL haga un control posterior aleatorio para verificar la veracidad de la declaración jurada
- Identificar las necesidades de mantenimiento preventivo propias del ámbito rural andino o amazónica para crear nuevas categorías de asignación de gasto.
- Habilitar para que el gobierno local o, donde ya exista, la red educativa rural, asuma el mantenimiento preventivo liberando al director/docente de esa responsabilidad.
- Redefinir las responsabilidades de monitoreo de los 3 niveles de gobierno optimizando el uso del sistema Wasichay.

Acciones y responsables:

MINEDU: Adecuar la norma nacional para viabilizar la estrategia para el año 2019 y señalar en qué aspectos una UGEL puede habilitar acciones específicas propias del ámbito rural

MINEDU/MEF: Adecuar la norma para permitir que los recursos de mantenimiento se transfieran al gobierno local o al administrador de una red educativa local

MINEDU/GR/GL: Organizar el monitoreo para no duplicar responsabilidades aprovechando el sistema informático de monitoreo del mantenimiento.

GOBIERNO REGIONAL: Supervisar las acciones de las UGEL para que no exijan mayores requisitos de los establecidos en la norma nacional.

Condiciones necesarias:

Se señalan en las acciones

3.4 Validación de nuevas modalidades de distribución del material educativo en ámbitos rurales

4. Validación de nuevas modalidades de distribución del material educativo en ámbitos rurales.

Proceso: Distribución de material educativo

Diagnóstico: Los materiales educativos elaborados para el ámbito rural (monolingüe y bilingüe intercultural) no llegan antes del inicio del año escolar.

- La distribución de materiales está organizada de manera que el MINEDU distribuye los materiales hasta la UGEL y estas son responsables de distribuirlos hasta cada I.E
- Para la distribución del material educativo el MINEDU requiere de la información sobre el número de estudiantes y docentes beneficiarios por cada tipo de escuela: polidocentes, multigrado, monolingüe o EIB con un año de anticipación. Esta información es recogida por la Dirección General de Recursos Educativos (DIGERE) del sistema estadístico del Ministerio de Educación, Escale.
- Sin embargo, la información que arroja ESCALE donde se define si una escuela es multigrada o poli docente, es bilingüe o monolingüe requiere previamente que se identifique en el sistema de personal del MINEDU (Nexus) el número de docentes que se tendrán y si este profesor es EIB o monolingüe. No existe interfase entre el NEXUS y el Escale por lo que la definición del tipo de escuela debe realizarse manualmente en cada UGEL. Las UGEL no han recibido indicación clara del MINEDU para realizar esta interfase manual por lo que la información llega tardíamente a la DIGERE y allí empieza el atraso en la distribución.
- Los materiales son distribuidos por el MINEDU hasta la UGEL y a la UGEL le corresponde trasladarlos a cada institución educativa, para lo cual recibe recursos en el programa presupuestal PELA. Pero como estos materiales llegan tardíamente existen UGEL que ya no tienen recursos para distribuirlos, o de tenerlos, no son

suficientes para que lleguen a las zonas rurales más alejadas, tanto en zona andina como en Amazonía.

- Los materiales que distribuye el MINEDU son cuadernos de trabajo sin los cuales el estudiante no tiene cómo estudiar, además de textos de apoyo, sesiones de aprendizaje para el docente. Así, en los hechos estos estudiantes pueden estar asistiendo a clases varias semanas o meses sin el material mínimo para desarrollar su aprendizaje lo cual repercute en los bajos niveles de aprendizaje en áreas rurales.
- Existe un problema en la redistribución de materiales ocasionada por los cambios en la matrícula de los estudiantes: no funciona el procedimiento para la identificación de material sobrante ni para reasignarlo a las instituciones

Avance:

- El Ministerio de Educación ha distribuido más de 400 materiales educativos diferentes para el año escolar 2018, los que deben llegar a la institución educativa categorizados según el tipo de estudiante o docente al cual le corresponden. No existe institución o empresa que tenga que repartir, en un período corto, antes del inicio del año escolar tal volumen y variedad de materiales.
- El Ministerio de Educación desarrolla un proceso de mejora continua para que los materiales lleguen antes del inicio del año escolar desde el año 2013. Algunos hitos han sido la aprobación de una matriz de gestión descentralizada sobre distribución de materiales, la creación de una unidad ejecutora y la dirección general de recursos educativos que ha permitido estandarizar los procesos de adquisición y distribución de materiales.
- La distribución del material del MINEDU a la UGEL llega al 97-99% de distribución antes del inicio del año escolar.
- En cuanto a la distribución de la UGEL a la institución educativa mediante el establecimiento de compromisos de desempeño vinculados a la contratación del transporte y la llegada del material a las instituciones se ha logrado que en ámbitos urbanos la distribución también esté por encima del 95%. Pero en ámbitos rurales no se ha logrado aún y puede estar por debajo del 60% en algunas UGEL.
- Existen algunas iniciativas que han buscado solucionar el problema como el contratar a las fuerzas armadas para la distribución. Sin embargo, la ley de presupuesto prohíbe que los sectores transfieran recursos a al Ministerio de Defensa hasta que este agote los recursos que cuenta para distribución de medicinas y material educativo. El Ministerio de Defensa en previsión de los problemas climáticos reserva sus recursos para las medicinas que podría tener que transferir durante el año mientras que los materiales educativos tienen que ser distribuidos en los dos primeros meses del año. Entonces, el MINEDU no puede transferirle recursos a defensa y los materiales no son distribuidos oportunamente.
- Existen buenas prácticas de UGEL como la de la UGEL Lamas, ganadora del concurso nacional organizado por el MINEDU que logra una distribución en ámbitos rurales de más del 95% gracias a una alianza con los gobiernos distritales, a los cuales les transfiere parte de los recursos que recibe del Minedu y, complementados con los del gobierno local permite la distribución de los materiales.
- El MINEDU también ha costeado cuánto le implicaría distribuir los materiales directamente a la institución educativa y considera que tiene la capacidad institucional para asegurar su llegada a la I.E. El costo es mayor, pero habría una ganancia en tiempos de aprendizaje del estudiante.
- En cuanto a la redistribución de material educativo el MINEDU asigna un porcentaje adicional de materiales para que las UGEL tengan en stock para redistribuirlos. No siempre las UGEL cuentan con recursos para esta redistribución.

Estrategia: Pilotear estrategias diferenciadas para la distribución del material educativo rural y EIB identificando el costo efectividad de cada una de ellas:

- a) Distribución del material por la Municipalidad, replicando la experiencia de la UGEL Lamas en otras UGEL donde existan relaciones con las municipalidades protocolizando

la experiencia y analizando si puede ser incluida en los fondos para incentivos municipales

- b) Establecer un convenio con el MINDEF oportunamente levantando la barrera que existe en la Ley de Presupuesto diferenciando los recursos para educación de los recursos para salud. El MINEDU sugiere que este convenio es más viable desde una región.
- c) Revisar con las DRE y UGEL la estrategia de redistribución de materiales actualizando la norma con las mejoras identificadas.

Acciones y responsables:

MINEDU: Adecuar la norma de distribución de materiales para permitir que las municipalidades los distribuyan

MINEDU/MEF: Establecer mecanismo de incentivo a GL que asumen distribución de material educativo en ámbito rural.

MINEDU/MEF: Establecer en la ley de presupuesto la habilitación para que el MINDEF distribuya materiales al inicio del año escolar, diferenciando los recursos para educación de los de salud

GOBIERNO REGIONAL: Establecer los convenios con el MINDEF o Gobiernos Locales para la distribución del material educativo.

Condiciones necesarias (decisiones, adecuaciones, desarrollo de capacidades...)

Las señaladas en las acciones

3.5 Constitución de plataforma de servicios a la educación en municipalidades rurales

Constitución de plataforma de servicios a la educación en municipalidades rurales: mantenimiento, distribución de materiales, saneamiento físico legal.

Proceso: Generación de condiciones para los procesos priorizados

Diagnóstico:

Algunos gobiernos locales realizan acciones de apoyo al mantenimiento y la distribución de materiales al margen de las normas legales siendo exitosos en lograr metas que, en ámbitos rurales alejados ninguna otra instancia está en condiciones de realizar.

Fundamentación:

Los gobiernos locales realizan acciones de apoyo a la educación que en varios casos no están alineadas a la política educativa nacional/regional como lo es la contratación de personal docente o la creación de colegios. Esta propuesta permite empezar a establecer una relación de participación de los gobiernos locales orientados en una lógica de procesos que lleve a los resultados que el sector educación se propone.

Avance: Existen buenas prácticas de gobiernos locales en mantenimiento escolar y distribución de materiales educativos.

Los lineamientos de gestión descentralizada del sector educación habilitan a involucrar a los gobiernos locales en diversos procesos del sector educación.

Estrategia:

Adecuar las normas de mantenimiento y distribución de materiales para que los gobiernos locales puedan realizar estas acciones en lugar de los directores de instituciones educativas.

Establecer mecanismos transparentes de asignación de presupuesto, por incentivos municipales, por ejemplo.

Acciones y responsables:

MINISTERIO DE EDUCACIÓN: Establecer el mecanismo e incentivos para la asignación de fondos a los gobiernos locales para que asuman el mantenimiento y la distribución de materiales. Habilitar legalmente a las municipalidades para realizarlo.

Condiciones necesarias

Las descritas en la acción antes mencionada.

3.6 Constitución de una unidad de gestión de los aprendizajes en las Direcciones Regionales de Educación

5. En DRE/GRE, empezando por aquellas con buen desempeño constituir una unidad de gestión de los aprendizajes para una implementación curricular contextualizada mediante proyectos de innovación que respondan al contexto local o regional.

Proceso: Creación de condiciones para los procesos vinculados al logro de aprendizajes, incluyendo la producción de materiales y la formación en servicio.

Diagnóstico:

Se ha generado un círculo vicioso por el cual el Ministerio de Educación para suplir carencias de los gobiernos regionales implementa directamente acciones pedagógicas en las escuelas o hacia las UGEL. El Ministerio de Educación puede tener más personal en el terreno que una Dirección Regional de Educación. Las DRE, siendo dejadas de lado no logran desarrollar capacidades y más bien exportan su personal calificado al Ministerio de Educación.

Dado que las Dre no tienen condiciones para desarrollar estrategias pedagógicas, su relación con los docentes se va restringiendo a aspectos salariales en los cuales no tienen competencia llevando a escalar los conflictos docentes en el sector.

Las intervenciones directas del MINEDU llevan a des responsabilizar a los GR e II.EE de lo que es su razón de ser: el aprendizaje de los estudiantes.

El uso de intervenciones pedagógicas estandarizadas puede ser uno de los factores que causa el estancamiento en el logro de aprendizajes observado el año 2016.

Fundamentación:

Existe la necesidad de ampliar la cobertura curricular hoy circunscrita a comunicación y matemática. EL currículo nacional, que es un currículo por competencias requiere de contenidos contextualizados para que el proceso educativo desarrolle en los estudiantes las competencias que de él se desprenden.

Los Gobiernos Regionales realizan acciones de mejora de logro de aprendizaje poco visibles: elaboración de textos regionales en coordinación con instituciones de sociedad civil, aplicación de evaluaciones de aprendizaje, realización de estrategias de monitoreo pedagógico más allá del PELA, pero todas ellas no logran tener un carácter sistemático debido a que los organismos de gestión no están dimensionados para hacerlo.

Avance: El currículo nacional permite una adecuación curricular regional

Los mecanismos de incentivos al desempeño permiten identificar a regiones con un buen desempeño en gestión, las que podrían desarrollar acciones pedagógicas innovadoras.

Existen instituciones de sociedad civil o cooperación que podrían brindar asistencia técnica en estrategias regionales de logro de aprendizaje.

Estrategia: En DRE/GRE, empezando por aquellas con buen desempeño constituir una unidad de gestión de los aprendizajes para una implementación curricular contextualizada con las siguientes responsabilidades:

- Definir una meta de logro educativo regional articulada a las metas nacionales
- Definir proyectos de innovación que introduzcan contenidos regionales en la formación de los estudiantes tomando en cuenta todo el ciclo de formulación de una intervención e implementación curricular)
- Elaborar materiales y formación en servicio para implementar las innovaciones
- Elaborar evaluación de aprendizajes y factores asociados en función de la innovación planteada para retroalimentar la propuesta
- Para el personal de la unidad, a nivel DRE se transfiere al GR el monto de las plazas que destinaba el MINEDU para sus intervenciones en ese territorio. Se toma como referente julio 2017.
- Para la implementación de la propuesta de innovación regional se asignan recursos en el mecanismo de compromisos por desempeño.
- Estrategia de monitoreo y A.T desde las UGEL en función de las metas de aprendizaje acordadas
- MINEDU (VMGP se prepara para brindar asistencia técnica unificada y promover el intercambio de las prácticas regionales. Operacionaliza la responsabilidad de supervisión.
- El personal de la Unidad regional de gestión curricular se selecciona de acuerdo con perfiles elaborados con SERVIR y certificación

Acciones y responsables:

MINEDU: Establecer el mecanismo para asignar recursos para innovaciones pedagógicas a los GR

MINEDU: Identificar los montos correspondientes a plazas de personal que trabaja en regiones para poder ser transferido.

MINEDU/SERVIR: Establecer perfiles de puesto, mecanismo de selección de acuerdo con el perfil, reglas para la permanencia del personal con buen desempeño

GOBIERNOS REGIONALES. Formular una propuesta de transferencia de recursos que logre aprendizajes y sea costo -efectivo

GOBIERNOS REGIONALES: Identificar buenas prácticas y actores que permitan desarrollar técnicamente propuestas innovadoras.

En el marco del Directorio MINEDU-Direcciones Regionales de Educación se conforma un grupo de trabajo contraparte del MINEDU para desarrollar la propuesta.

Condiciones necesarias

Las establecidas en las acciones y responsables

3.7 Transferencia de modalidades de formación en servicio a gobiernos regionales

Transferencia de modalidades de formación en servicio a gobiernos regionales

Proceso: Formación docente y directiva en servicio

Diagnóstico: La formación en servicio dispersa y desordenada sin una estrategia articulada es brindada por los tres niveles de gobierno con una visión de corto plazo y sin un diagnóstico claro.

- 23 direcciones y oficinas del Ministerio de Educación brindan formación docente con alcance, metodologías y mediciones de resultado diferentes. Además 26 Gobiernos regionales implementan acciones de capacitación docente. No existe una planificación ni ordenamiento de estas actividades por lo que existen docentes que reciben varias capacitaciones y otros ninguna, evidenciándose una acción descoordinada con los Gobiernos Regionales, desalineando con el ciclo escolar.
- Gobiernos Regionales como el de Tacna implementan estrategias regionales de formación en servicio combinadas con las del Ministerio de Educación y muestran mejores resultados en el aprendizaje de los estudiantes que los que corresponden a las intervenciones del MINEDU. En otros casos se señala que la diferencia entre los resultados de aprendizaje en escuelas con intervención del MINEDU y sin su intervención son poco significativas (Lima Región). En el taller realizado con GR varios señalaron que con los mismos recursos podrían tener un mayor alcance y mejores resultados que la intervención estándar del MINEDU.
- Los propios datos del MINEDU señalan que la diferencia en el puntaje de profesores con y sin programas de Especialización en las pruebas de reubicación docente para la carrera magisterial es de 1 pregunta. También se identificó que el 47% de acompañantes pedagógicos no pasaron la prueba de reubicación para la carrera magisterial.

Fundamentación: La formación en servicio ha sido una herramienta reiteradamente utilizada, involucrando recursos significativos, con resultados heterogéneos y discontinuidad en sus enfoques y modelos de operación. De acuerdo con la legislación vigente y a las mejores prácticas educativas, ella debiera centrarse en las necesidades de cada institución educativa más que ofrecerse de manera estandarizada sin diferenciar las particularidades de cada docente y contexto. Por eso requiere de una gestión descentralizada articulada, orientada a resultados claros, que se midan periódicamente y se vayan ajustando.

Avance:

El Ministerio de Educación culminó la formulación del Plan Nacional y Lineamientos de Formación docente en servicio en julio del año 2017, los que incluyen estándares para la formación en servicio y una propuesta formativa diferenciada según la trayectoria del docente. Este proceso fue trabajado de manera conjunta con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y cuenta con el respaldo del CNE.

La propuesta de lineamientos incluye la creación de un programa nacional de formación en servicio sobre la base del cual se podría transferir recursos a regiones priorizadas para que implementen estrategias adecuadas a su territorio.

Estrategia:

- Recuperar la propuesta de Lineamientos de formación en servicio que definen rectoría en el sector y permiten transferir modalidades de formación a gobiernos (inducción, acompañamiento) en regiones priorizadas por su desempeño.
- Recuperar los avances del MINEDU en la política nacional de Formación Docente en servicio
- Iniciar un proceso de planeamiento intergubernamental que permita identificar un primer grupo de regiones que puedan implementar estrategias regionales de formación docente en servicio con recursos transferidos por el Ministerio de Educación. Criterios que podrían ser utilizados para esta transferencia: progreso continuo por al menos 3 años en la evaluación de logros de aprendizaje; gobernabilidad (estabilidad en los cuadros directivos de la Dre en al menos 2 años); capacidad de gestión y ejecución presupuestal (Compromisos de desempeño cumplidos de manera consecutiva en los últimos 3 años),
- Establecer un equipo intergubernamental que permita la transferencia de presupuesto para que los gobiernos regionales seleccionados asuman la formación docente desde un enfoque territorial.
- En el mediano plazo aprobar una matriz de gestión descentralizada sobre esta materia.
- Involucrar en el proceso a las instituciones formadoras, así como un mecanismo de consulta muestral a las II.EE

Acciones y responsables:

MINEDU: Aprobar la política nacional de formación en servicio previa revisión por los gobiernos regionales

GOBIERNOS REGIONALES: Realizar un inventario de las acciones de formación que se realizan en su región

GOBIERNOS REGIONALES: Proponer qué subprocesos de la formación en servicio podrían ser transferidos y en qué condiciones

MINEDU: Diseñar mecanismos de supervisión en función de la rectoría que le corresponde.

MINEDU/MEF/GR: Incorporar en la ley de presupuesto un mecanismo para transferir recursos a determinadas regiones para realizar procesos de formación en servicio.

Condiciones necesarias

Aprobación de la política nacional de formación en servicio

Plan multianual de formación en servicio asociado a recursos

Establecer las reglas de juego para la transferencia de recursos a gobiernos regionales asegurando que se mejore pertinencia, calidad, cobertura de la formación.

RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE GESTIÓN ARTICULADA INTERGUBERNAMENTAL E INTERSECTORIAL Y REALIZACIÓN DE ACCIONES COORDINADAS ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y LOS GOBIERNOS REGIONALES

1. Ruta para delimitar las responsabilidades en el sector educación. En el sector educación existen 42 intervenciones con carácter de política pública, es decir, intervenciones que buscan solucionar un problema en el servicio educativo con carácter universal respecto al público al cual están dirigido. 36 de ellas tienen incidencia territorial y, hasta la fecha de elaboración de este entregable se ha identificado que en 6 de ellas existe delimitación de las responsabilidades de los niveles de gobierno en una lógica de procesos orientados a resultados.

PILARES DE LA POLÍTICA Y PRINCIPALES INTERVENCIONES	INTERVENCIONES QUE LLEGAN A UNA REGIÓN	EXISTENCIA DE DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN LÓGICA DE PROCESOS
APRENDIZAJES		
1. <u>Universalización de la educación inicial</u>	<u>X</u>	<u>¿?⁴</u>
2. <u>Jornada escolar completa en educación secundaria</u>	<u>X</u>	
3. <u>Política de textos y materiales educativos universales</u>	<u>X</u>	<u>X</u>
4. <u>Estrategias de acompañamiento pedagógico a las instituciones educativas</u>	X	
5. <u>Política curricular (currículo nacional, rutas de aprendizaje, sesiones de clase)</u>	<u>X</u>	
6. Política nacional de enseñanza del inglés	X	
7. Estudiantes con alto rendimiento (COAR)	X	X
8. <u>Educación intercultural bilingüe</u>	<u>X</u>	<u>¿?</u>
9. <u>Educación rural</u>	<u>X</u>	
10. <u>Incremento de cobertura para niños, niñas y jóvenes con discapacidad</u>	<u>X</u>	<u>¿?</u>
11. Plan Nacional de Fortalecimiento de la Educación Física y Deporte Escolar	X	¿?
12. <u>Aprende Saludable (estrategia intersectorial)</u>	<u>X</u>	<u>¿?</u>
13. <u>Beca doble oportunidad</u>	<u>X</u>	

⁴ ¿?: Existe distribución, pero no se ha analizado si está en lógica de procesos.

14. <u>Alfabetización y continuidad educativa</u>	X	
15. <u>Educación Básica Alternativa</u>	X	¿?
EDUCACIÓN SUPERIOR		
16. <u>Beca 18</u>	X	
17. <u>Becas de posgrado Presidente de la República</u>		
18. <u>Aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria (ley universitaria, licenciamiento, SUNEDU)</u>		
19. <u>Compromisos de gestión para Universidades públicas</u>		
20. <u>Educación superior tecnológica</u>	X	¿?
21. <u>Crédito educativo</u>		
REVALORIZACIÓN DOCENTE		
22. <u>Carrera pública magisterial: concursos, evaluación y ascensos.</u>	X	X
23. <u>Política remunerativa docente</u>	X	¿?
24. <u>Formación docente en servicio</u>	X	
25. <u>Formación inicial docente</u>	X	¿?
26. <u>Beca Vocación de Maestro</u>		
27. <u>Promoción de buenas prácticas</u>	X	¿?
GESTIÓN		
28. <u>Sistema de dirección escolar sobre la base de directores seleccionados por concurso</u>	X	
29. ¿Bono Escuela?	X	
30. <u>Semáforo Escuela. Monitoreo que verifica funcionamiento de II.EE.</u>	X	
31. Estrategia Nacional para promover la convivencia	X	¿?
32. Política de gestión descentralizada de la educación (relación intergubernamental, matrices de gestión descentralizada)	X	X
33. Compromisos de desempeño para UGEL	X	
34. <u>¿Modernización de la gestión descentralizada de la educación en los Gobiernos regionales?</u>	X	
35. <u>¿Carrera pública de servidores públicos (Ley Servir)?</u>		
36. <u>Desarrollo de capacidades de los servidores públicos en educación</u>	X	
37. Gestión de riesgo de desastres	X	¿?

38. Programación presupuestal y presupuesto por resultados	X	
INFRAESTRUCTURA		
39. <u>Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied), obras por impuestos</u>	<u>X</u>	
40. <u>Programa de mantenimiento preventivo</u>	<u>X</u>	<u>X</u>
41. <u>Política de reposición de mobiliario escolar</u>	<u>X</u>	
	36	<u>6 y 10 en ¿?</u>

La ruta para lograr que estas intervenciones lleguen al ciudadano con eficacia supone, de acuerdo con lo analizado en este estudio definir responsabilidades en el marco de los roles de los niveles de gobierno (Ministerio de Educación la rectoría y gobierno regional prestación del servicio) y simultáneamente instaurar un proceso de mejora continua. Este proceso de ordenamiento supondrá que el MINEDU fortalezca sus funciones de rectoría y establezca una estrategia de transferencia de la implementación a los gobiernos regionales en un proceso gradual en función de los desempeños de dichos gobiernos.

Se propone priorizar aquellos procesos que se encuentran asociados a un Programa Presupuestal y cuenten con un modelo de servicio. La ruta puede llevar a establecer mejoras inmediatas, luego formular las matrices con una metodología intergubernamental y definir modelos de servicio que se adecúan a cada contexto. Las matrices serán revisadas periódicamente en función de los resultados que arroje el proceso de mejora continua.

2. Los GR han señalado que con **carácter de urgencia** es necesario reponer el presupuesto otorgado por el MINEDU para contratar personal bajo modalidad CAS para cumplir funciones básicas como las de monitoreo de materiales o mantenimiento afectando su capacidad de operación. Este presupuesto se otorgó los años 2016 y 2017 y sin previo aviso se ha recortado durante este año 2018.
3. Además de la definición de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, la otra forma de mejorar el servicio educativo y lograr aprendizajes supone avanzar en **estrategias de gestión articulada en el territorio**. Del diálogo en los talleres macrorregionales se evidencia que, además de definir los procesos del sector y las responsabilidades de cada nivel de gobierno es necesario avanzar en que las intervenciones dentro del territorio se articulen: existe duplicidad de intervenciones, modalidades diferentes de llegar al territorio, dispersión de recursos lo que lleva a bajos resultados. Sería conveniente que la PCM/GORE Ejecutivo impulse la articulación de intervenciones en territorios fortaleciendo el poder de articulación de los gobiernos locales. Ello podría empezarse en territorios emblemáticos: Condorcanqui por ejemplo o Huanta en Ayacucho.

4. **Continuidad del proceso.** La credibilidad de este proceso dependerá de que el GORE Ejecutivo/PCM implementen un sistema de seguimiento a los acuerdos que se adopten; que se reinstalen los mecanismos de relación intergubernamental existentes en Educación (Directorio, CGI) como espacios de diálogo y acuerdos. Por ejemplo, la definición de las acciones para implementar estas propuestas podría trabajarse bajo el mecanismo del directorio (Alta Dirección Minedu-Directores Regionales).
5. **Gestión descentralizada, mejora continua y cambio organizacional.** Estas propuestas tendrán mayor impacto si se inscriben en procesos de mejora continua y tienen un correlato organizacional, tanto en el ámbito del Ministerio de Educación como en el ámbito de la operación: DRE y UGEL de los Gobiernos Regionales. El impacto también mejora si existe una política de recursos humanos que evite la rotación de personal, tanto en el Ministerio de Educación como en los gobiernos regionales. El 70% del personal del MINEDU tiene menos de dos años trabajando en esa entidad. A nivel de los directivos entrevistados para realizar este estudio, la situación era similar.
6. **Relación entre las matrices de gestión descentralizada y norma sobre políticas nacionales.** El GORE Ejecutivo ha adoptado como mecanismo para profundizar en una gestión descentralizada orientada a logros en el ciudadano la definición de matrices de gestión descentralizada donde se especifiquen las responsabilidades de cada nivel de gobierno y de gestión. La norma sobre formulación de políticas nacionales aprobada al final de la gestión del presidente Kuczynsky deroga la necesidad de elaborar estas matrices y propone que cada sector defina modelos de gestión del servicio. Es necesario compatibilizar ambas estrategias.

ANEXOS

Son cinco anexos, según el siguiente detalle:

1. Anexo 1. Plan de acción integrado
2. Anexo 2. Resultado integrado de los talleres
3. Anexo 3. Conclusiones de talleres macrorregionales
4. Anexo 4. Estado del proceso de gestión descentralizada en el sector educación
5. Anexo 5. Propuesta de matrices de delimitación de competencias y responsabilidades en procesos clave del sector educación.

MINEDU: Aprobar la política nacional de formación en servicio previa revisión por los gobiernos regionales

GOBIERNOS REGIONALES: Realizar un inventario de las acciones de formación que se realizan en su región

GOBIERNOS REGIONALES: Proponer qué subprocesos de la formación en servicio podrían ser transferidos y en qué condiciones

MINEDU: Diseñar mecanismos de supervisión en función de la rectoría que le corresponde.

MINEDU/MEF/GR: Incorporar en la ley de presupuesto un mecanismo para transferir recursos a determinadas regiones para realizar procesos de formación en servicio.

			X	X	X														
			X	X	X														
									X	X	X								
									X	X	X								
													X	X	X				

ANEXO 2: Resultado integrado de los Talleres Macro Regionales

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS DE LOS TALLERES MACRO REGIONALES: CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA

PROCESO	FASE	PUNTOS CRÍTICOS	ESTRATEGIAS PROPUESTAS POR EL CONSULTOR Y VALIDADAS/MEJORADAS EN LOS TALLERES	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN MACROREGIONAL CUSCO (3/05/2018)	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN SAN MARTÍN (8/05/2018)	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN CHICLAYO (23/05/2018)	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN AYACUCHO (11/06/2018)
Construcción de infraestructura escolar	Política	Falta de información sobre la modalidad de Alianzas Público-Privadas genera desconfianza al pensarse que se “privatizará” la educación		Estrategia de comunicación sobre beneficios de alianzas público-privadas			

		<p>Política nacional no se adecúa a condiciones regionales (climas, orografía)</p> <p>No existen diagnósticos territoriales en las UGEL ni en las DRE para organizar la atención educativa e identificar brechas</p> <p>Las poblaciones dispersas (rurales) son invisibles a la inversión pública</p>			<p>Adecuar la normativa de las competencias de intervenciones de los GORE y GOLO en las IIEE</p> <p>Incorporar el PRONIED regional en la estructura de las DRE</p>		<p>Constituir Comités Regionales de Obras Educativas con participación de los GL, sociedad civil y entidades educativas</p>
	Protocolos	<p>Normas de construcción muy rígidas/No hay protocolos sobre infraestructuras móviles</p> <p>No existe normativa que estandarice el dimensionamiento</p>		<p>Adecuar la normativa para la construcción de IE de acuerdo con las características de la zona</p>		<p>Diseño de infraestructura en función a la geografía y el clima adecuando la norma nacional a la realidad de las regiones</p>	<p>Establecimiento de parámetros nacionales por MINEDU y normas técnicas regionales que estandaricen costos y plazos.</p>

		de la infraestructura según el contexto No se permite el saneamiento físico legal en II.EE. de menos de 15 alumnos					
	Planeamiento /Financiamiento	Infraestructura renovada no responde a criterios de priorización sectorial/territorial No hay planes regionales multianuales alineados a Plan Nacional y coordinados con GL Se duplican PIP entre GL y GR.	Planeamiento multianual de las inversiones en infraestructura mediante la constitución de Comités Regionales de Inversión Educativa (GR-GL) con lineamientos del MINEDU y <i>participación de DRE y UGEL.</i>			Instalar Consejo Regional de Infraestructura Educativa Determinar criterio de intervención y roles por cada nivel de gobierno	Planeamiento multianual de las inversiones en infraestructura mediante la constitución de Comités Regionales de Inversión Educativa (GR-GL)

	Ejecución	Falta de saneamiento legal impide realización de obras priorizadas.	Autorización para la asignación de recursos para identificar problemas de saneamiento legal antes de la fase de pre-inversión. <i>Los recursos pueden provenir de 2 fuentes: fondo de estímulos o PPR sobre saneamiento</i>				Aprobación de una ley de emergencia que permita una operación de saneamiento físico legal con costo cero en publicación y gastos notariales Los GL deben asumir el saneamiento físico legal de los terrenos donde se construyen IIEE
		Dificultades en saneamiento en ámbito rural por falta de titularidad del predio			Generar un marco legal para el proceso de saneamiento de los predios rurales y de comunidades nativas		
	Monitoreo y supervisión	Ausencia de asistencia técnica, monitoreo y supervisión de las obras que se realizan.	Fortalecer capacidad institucional de MINEDU (DIGERE) y DRE para asistencia técnica, monitoreo y supervisión			Gestionar partida específica para monitoreo y evaluación	Fortalecer monitoreo con participación de los beneficiarios y la Contraloría

			sistemáticas de las obras de infraestructura.				
--	--	--	---	--	--	--	--

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS DE LOS TALLERES MACROREGIONALES: MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA

PROCESO	FASE	PUNTOS CRÍTICOS	ESTRATEGIAS PROPUESTAS POR EL CONSULTOR Y VALIDADAS/MEJORADAS EN LOS TALLERES	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN MACROREGIONAL CUSCO (3/05/2018)	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN SAN MARTÍN (8/05/2018)	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN CHICLAYO (23/05/2018)	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN AYACUCHO (11/06/2018)
	Política	Diseño de la política según la cual la gestión de los recursos de mantenimiento está a cargo de los directores, en escuelas unidocentes / multigrado perjudica la dedicación a actividades pedagógicas. Incluso deben			Ratificación de contratos por más de un año a directores de IE unidocentes y/o multigrado		

		<p>ausentarse para comprar insumos que no se encuentran en centros poblados rurales. En IIEE unidocentes sin personal nombrado como es la mayoría, se dificulta la ejecución de recursos de mantenimiento (condiciones de ruralidad no se ven en leyes y políticas)</p>					
	<p>Protocolos</p>	<p>La norma técnica no está adaptada a casos de emergencia y ruralidad</p>				<p>Modificación de la norma técnica para adquisición de equipo menor</p>	<p>Facultar a que UGEL incorporen rubros de gasto o actividades según necesidades de ruralidad y emergencia</p>

	<p>Planeamiento/Financiamiento</p>	<p>La dotación de recursos es en función al número de alumnos y no al tamaño o características del local educativo</p> <p>No existe data actualizada y confiable para la priorización de mantenimiento de infraestructura en áreas rurales y urbanas</p> <p>Las IE Emblemáticas tienen muchos elementos que mantener, pero no alcanza el presupuesto (desde las</p>				<p>Presupuestar la plaza de especialista de infraestructura en las UGEL y darle facultad para aplicar disposiciones complementarias según necesidad de cada IE</p>	<p>Actualización de censo de infraestructura realizado técnicamente para determinar la situación de cada IIEE, y mejorar estadísticas con actualización de N° de alumnos</p>

		<p>bombas de agua de las piscinas)</p> <ul style="list-style-type: none">- En las IE Integradas, el recurso económico es insuficiente- El diagnóstico para la asignación de presupuesto de mantenimiento es inadecuado- IE que han crecido por aumento de la población escolar y la construcción de nuevas aulas, mantienen el mismo presupuesto					
--	--	--	--	--	--	--	--

	Ejecución	<p>No se logra ejecutar los recursos para mantenimiento preventivo en ámbitos rurales.</p> <p>Las IE Integradas con 2 ó 3 niveles, no atienden por igual a todos: se da menos % de recursos al Inicial priorizando la secundaria</p> <p>Algunos directores de IIEE no retiran el presupuesto o solo retiran una parte y éste revierte.</p> <p>Hay demora en la elaboración de fichas técnicas y en su validación</p> <p>El MINEDU demora para el</p>	Flexibilizar las estrategias para el mantenimiento preventivo en ámbitos rurales y posibilitar participación de padres de familia con mano de obra no calificada			Dar tratamiento diferenciado a escuelas unidocentes (cronograma, rendición, sustento)	Las directivas específicas para las transferencias de mantenimiento deben ser regionales
--	-----------	--	--	--	--	---	--

		cambio de directores contratados y la ejecución del mantenimiento se hace sin planificar porque el tiempo vence					
	Monitoreo y evaluación	<p>Falta personal responsable de evaluación y seguimiento en las UGEL</p> <p>Falta orientación y apoyo a directores de zonas rurales de primaria e inicial</p> <p>Problemas con la red de Internet dificulta el ingreso de información al sistema</p> <p>Wasichay</p>		Restituir en las UGEL plazas de especialistas en infraestructura para monitoreo para las que este año no se asignó presupuesto	<p>Reforzar los ET de Mantenimiento con personal especializado y presupuesto en las UGEL</p> <p>Ampliar las experiencias de vigilancia colaborativa de padres de familia a la ejecución de mantenimiento de locales escolares</p>	<p>Convenios entre el MINEDU, MTC y Gobiernos Regionales para ampliación de banda ancha e instalación de Internet en las escuelas</p>	<p>Convenios entre el MINEDU, MTC y Gobiernos Regionales para ampliación de banda ancha e instalación de Internet en las escuelas</p>

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS DE LOS TALLERES MACROREGIONALES: (PRODUCCION) Y DISTRIBUCIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS

	FASE	PUNTOS CRÍTICOS	ESTRATEGIAS PROPUESTAS POR EL CONSULTOR Y VALIDADAS/MEJORADAS EN LOS TALLERES	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN MACROREGIONAL CUSCO (3/05/2018)	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN SAN MARTÍN (8/05/2018)	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN CHICLAYO (23/05/2018)	NUEVAS ESTRATEGIAS O ACCIONES PROPUESTAS EN AYACUCHO (11/06/2018)
<p>PROCESO</p> <p>DISTRIBUCIÓN DE MATERIAL EDUCATIVO</p>	<p>Protocolo</p>	<p>Norma técnica de distribución no es específica y está desactualizada (2013)</p> <p>No hay protocolos sobre qué hacer con Material Educativo de años anteriores y en proceso de deterioro en almacenes</p>		<p>Actualizar con participación de los GR de la norma técnica de distribución de material educativo para hacerla más específica.</p>	<p>Las Gerencias de Desarrollo o las DRE deben emitir normas complementarias al proceso DME que recoja particularidades (ruralidad, entorno físico, rasgos culturales)</p>	<p>Actualización de la norma diferenciando estrategias para las IE unidocentes</p>	<p>Actualizar normas técnicas de distribución, desarrollando específicamente la redistribución</p>

	Planeamiento y Ejecución	<p>Materiales educativos multigrados y EIB no llegan antes del inicio de clases.</p> <p>Estandarización de costos de transporte por MINEDU en base a costos históricos no siempre es real</p> <p>DRE y UGEL no tienen autorización de acceso a base de datos de los sistemas de información del MINEDU</p> <p>La entrega de materiales llega por partes (no sólo son libros y cuadernos de trabajo) y con demora</p>	Desarrollar y validar nuevas modalidades de distribución del material educativo dirigido al ámbito rural.			Asignación de recursos a las UGEL para que ellas distribuyan los materiales en ámbito rural	<p>Contenidos de los materiales deben ser trabajados desde las regiones</p> <p>Validación a cargo de DRE y Ugel de los datos obtenidos en sistemas de información de MINEDU</p> <p>El presupuesto debe permitir cubrir los costos de redistribución</p> <p>Determinar estrategias en DRE-UGEL para acopio de material en exceso</p>
	Monitoreo y evaluación	Débil monitoreo por parte de las UGEL: no existe verificación			Institucionalizar la vigilancia colaborativa para	Incorporar estrategia para monitoreo de la	Incorporar los GL en el monitoreo y seguimiento a la distribución, entrega y uso del ME

		de la llegada del material a las IIEE			la mejora del servicio DME	distribución y uso de los materiales	
--	--	---------------------------------------	--	--	----------------------------	--------------------------------------	--

ANEXO 3: INFORMES DE LOS TALLERES MACRO REGIONALES

PROPORCIONADOS POR LA SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA PCM

CONTENIDO

ANEXO 3: INFORMES DE LOS TALLERES MACRO REGIONALES	123
PROPORCIONADOS POR LA SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA PCM	123
TALLERES REALIZADOS.....	124
Taller de validación de metodología para el diagnóstico y determinación de estrategias de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. Sector Educación- Taller Macro Regional del Cusco.....	124
Taller de validación de metodología para el diagnóstico y determinación de estrategias de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. Sector Educación- Taller Macro Regional San Martín	130
Taller de validación de metodología para el diagnóstico y determinación de estrategias de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. Sector Educación- Taller Macro Regional Lambayeque	136
Taller de validación de metodología para el diagnóstico y determinación de estrategias de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. Sector Educación- Taller Macro Regional Ayacucho	143

TALLERES REALIZADOS

SECTOR	DÍA	LUGAR	REGIONES PARTICIPANTES
Educación	Jueves, 3 de mayo	Cusco (Cusco)	Arequipa, Puno, Apurímac
	Martes, 8 de mayo	San Martín (Tarapoto)	Amazonas
	Miércoles, 23 de mayo	Lambayeque (Chiclayo)	Piura, Cajamarca
	Lunes 11 de junio	Ayacucho (Huamanga)	Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Ica

Taller de validación de metodología para el diagnóstico y determinación de estrategias de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. Sector Educación-Taller Macro Regional del Cusco

Cusco, 3 de mayo de 2018

Aportes de los participantes

Proceso	Construcción de Infraestructura
Fase	Política
Diagnóstico	Falta de información sobre la modalidad de Alianzas Público-Privadas genera desconfianza

Proceso	Construcción de Infraestructura
Fase	Protocolos
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Normas de construcción muy rígidas: no hay opción para proyectar edificaciones con sistema estructural aporticado para IE de un solo piso - No hay protocolos sobre infraestructuras móviles para zonas con alto índice de emigración

Estrategia y acciones	- Adecuar la normativa para la construcción de IE de acuerdo con las características de la zona
-----------------------	---

Proceso	Construcción de Infraestructura
Fase	Planeamiento / Financiamiento
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - No hay buenos insumos de información para planificación: No hay información actualizada de indicadores y necesidades para la construcción de locales escolares y no se utilizan herramientas de planificación territorial para analizar la localización de nueva infraestructura - Priorización de obras en base a discrecionalidad del Gobernador por presión social o de Consejeros Regionales o de Congresistas - No hay una norma que establezca las relaciones entre Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que evite duplicidad de inversiones
Estrategia y acciones	A la estrategia propuesta por el consultor de constitución de Comités Regionales de Infraestructura, agregar la participación de las DRE y las UGEL

Proceso	Construcción de Infraestructura	
Fase	Ejecución	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre saneamiento físico legal (SFL): No existe una línea de base del estado del saneamiento físico legal de las IIEE y no están claras las responsabilidades sobre quién debe realizar el saneamiento físico legal - Sobre expedientes técnicos y contratos: Expedientes técnicos mal definidos que llevan a modificaciones de contratos que alteran los costos de las obras, y un seguimiento inadecuado de contratos. Ello puede favorecer comportamientos inadecuados de funcionarios y procesos de corrupción en la ejecución de obras 	
Estrategia y acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Reconsiderar el recorte de presupuesto para la contratación de un ingeniero en las UGEL (supervisión de ejecución Y mantenimiento de escuelas) - Obtener recursos presupuestales para el saneamiento físico legal por dos fuentes: a) Incorporar la posibilidad de usar recursos de programa de estímulos en avanzar en SFL y b) Establecer un Programa Presupuestal para el SFL 	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	1.Habilitar presupuesto de FED y/o compromisos de desempeño en SFL 2.Modificatoria de las normas técnicas (FED y Compromisos) de manera que permitan hacer uso de recursos en avanzar SFL	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación MINEDU, MIDIS, MEF - Coordinación MINEDU, MIDIS, MEF - MINEDU

	3. Convenio con SUNARP para contar con información sobre IIEE inscritas en RRPP 4. Inventario de IIEE por UGEL 5. Construir línea de base de situación de SFL 6. Incorporación de SFL como meta de FED y de compromisos de desempeño 7. Creación del PPR	- Gerencia de Desarrollo Social y DRE en cada región - UGEL y DRE - MINEDU – MIDIS - MINEDU – MEF
Condiciones	- Requiere que UGEL tengan especialista en infraestructura - PCM agiliza convenios interinstitucionales (SUNARO, MIDIS, MEF) - DRES de GORES dan seguimiento a avance de delimitación de funciones / responsabilidades	

Proceso	Construcción de Infraestructura
Fase	Monitoreo y evaluación
Diagnóstico	No hay monitoreo sobre la ejecución integral de los proyectos; éste se realiza sólo sobre la infraestructura y se deja de lado los componentes de materiales y equipamiento. En el mismo sentido, PRONIED no hace el monitoreo para el cumplimiento de metas de los proyectos

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)	
Fase	Política	
Diagnóstico	- Se aprecia como poco flexible el uso de recursos de mantenimiento de locales escolares, a pesar de que las necesidades pueden ser muy diversas y se señala que las normas existentes no definen claramente el alcance de la intervención en mantenimiento (mantenimiento, reposición, equipamiento, construcción mínima, reparación...)	
Estrategia y acciones	- Flexibilizar los rubros de uso y los montos de mantenimiento de acuerdo con necesidades	
	ACCIONES	RESPONSABLES
	1. Modificar la norma del presupuesto de mantenimiento para cubrir necesidades de emergencia	Minedu convocando un Grupo de Trabajo formado por una muestra de UGEL de alta ruralidad
Condiciones	- DRES de GORES dan seguimiento a avance de delimitación de funciones / responsabilidades	

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Protocolos
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultad de operar estos recursos en áreas rurales donde los proveedores no cuentan con documentos formales para la prestación de bienes y servicios acordes con el Plan Anual de Adquisiciones. - No está prevista la participación de los padres de familia con mano de obra no calificada

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Planeamiento
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Discriminación en la gestión del mantenimiento entre las IIEE unidocentes y polidocentes

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Ejecución
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Demora de transferencia de recursos por carencia de directores titulares - Poco condicionamiento a directores para el cumplimiento del plazo adecuado: obras se prolongan más allá de inicio de clases

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Monitoreo y evaluación
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Falta personal responsable de evaluación y seguimiento en las UGEL - Poca información sobre el funcionamiento de los Comités de Mantenimiento (que colaborarían con mejorar la transparencia en el uso de recursos)
Estrategia y acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar en los CAP de las UGEL plazas de especialistas en infraestructura para monitoreo

Proceso	Distribución de material Educativo	
Fase	Política	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - No se integra en la política la capacitación de los profesores para el uso adecuado de materiales - Los materiales educativos están descontextualizados, ello se produce porque la edición de materiales está centralizada 	
Estrategia y acciones	Producir textos y cuadernos escolares a nivel regional (macro regional) con la finalidad de garantizar la entrega oportuna del material educativo. Para ello, implementar un proceso descentralizado para la edición de libros y cuadernos de trabajo y transferencia de presupuesto a los Gobiernos Regionales	
	ACCIONES	RESPONSABLES
	1. Establecer macrorregiones por alianzas / convenios entre GORES para elaboración de material educativo 2. Creación de norma técnica de elaboración descentralizada de ME y cuadernos de trabajo 3. Realización de estudios de costo / beneficio de producción descentralizada de ME 4. Producir una dinámica nueva de control de calidad del material educativo en MINEDU	<ul style="list-style-type: none"> - GOREs - MINEDU - Macrorregiones - MINEDU
Condiciones	- DRES de GORES dan seguimiento a avance de delimitación de funciones / responsabilidades	

Proceso	Distribución de material educativo	
Fase	Protocolos	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Norma técnica de distribución no es específica y está desactualizada (2013) - No hay protocolos sobre qué hacer con Material Educativo de años anteriores y en proceso de deterioro en almacenes 	
Estrategia y acciones	- Actualizar la norma técnica de distribución de material educativo para hacerla más específica. La norma debe contener un calendario que permita que la entrega de materiales a las UGEL se realice el año previo al año escolar atendido (ver el problema en Planeamiento)	
	ACCIONES	RESPONSABLES
	1. Buscar aliados estratégicos locales para la distribución de material educativo 2. La norma actualizada debe establecer cronogramas; describir acciones de distribución y responsables; desarrollar aliados estratégicos que colaboren en la distribución de ME a las IIEE	<ul style="list-style-type: none"> - DRE y UGEL - MINEDU - MINEDU

	3. Las acciones de producción de los materiales deben iniciarse en el primer cuatrimestre del año anterior para que la distribución a las IIEE se realice el último bimestre del año	
Condiciones	<ul style="list-style-type: none"> - PCM agiliza convenios interinstitucionales (SUNARO, MIDIS, MEF) - DRES de GORES dan seguimiento a avance de delimitación de funciones / responsabilidades 	

Proceso	Distribución de material educativo	
Fase	Planeamiento	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Cuadros de distribución a IIEE no actualizados - Calendarización inadecuada para la distribución y ésta termina siendo tardía (se debiera distribuir en enero-marzo, pero coincide con periodo lluvioso en sierra y selva, y con finalización de contratos: no hay quién reciba el material en escuelas unidocentes - Se carece de una buena zonificación recogiendo las características de las IIEE. Por ejemplo, no se distribuye suficientemente de acuerdo con características lingüísticas) 	
Estrategia y acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Distribuir el año anterior (octubre a diciembre) 	

Proceso	Distribución de material educativo	
Fase	Ejecución	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - La distribución no es eficiente: falta de presupuesto, ejecución tardía (dos meses después de inicio de año escolar). - Falta articulación con otras entidades públicas y privadas en el proceso de distribución de material educativo - Debilidad de acciones del Banco del Libro en las IIEE 	

Proceso	Distribución de material educativo	
Fase	Monitoreo y Evaluación	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de control de calidad de material educativo (llegan erratas que luego tienen que distribuirse también) 	

Taller de validación de metodología para el diagnóstico y determinación de estrategias de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. Sector Educación-Taller Macro Regional San Martín

Tarapoto, 8 de mayo de 2018

Aportes de los participantes (OJO: al final, Condiciones Generales para cumplimiento de plan)

Proceso	Construcción de Infraestructura	
Fase	Política	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Política nacional no se adecúa a condiciones regionales (climas, orografía...) - No hay política de saneamiento físico legal (SFL) 	
Estrategia y acciones	<ul style="list-style-type: none"> - La rectoría debe recoger ideas y propuestas de las diferentes regiones e implementar sus acciones - Adecuar la normativa de las competencias de intervenciones de los GORE y GOLO en las IIEE (OJO: el tema se origina en diagnóstico de Planeamiento, pero su solución es de Política) 	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	8. Generar un pedido a nivel del GORE Ejecutivo para que MINEDU-PCM desarrollen iniciativa de ley de modificación de leyes de descentralización (Ley de Bases, Leyes orgánicas) de manera de definir con claridad la intervención de los niveles de gobierno en las IIEE 9. Ejecutivo genera propuesta de modificatoria de intervención en IIEE 10. Aprobación de propuesta y reglamentación	<ul style="list-style-type: none"> - GORES - ANGR, MINEDU, PCM - Congreso, MINEDU

Proceso	Construcción de Infraestructura	
Fase	Protocolos	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Los modelos de infraestructura educativa no responden al contexto - Directivas y normativas desactualizadas y no acordes con la problemática regional - Falta de estándares para la construcción de IIEE por niveles y zonas geográficas 	
Estrategia y acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Estandarizar directivas y propuestas por Gobierno Regional - Directivas de construcción según clima, zona geográfica y cultura 	
	ACCIONES	RESPONSABLE

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de Diagnóstico de enfoque territorial 2. Caracterización de zonas y elaboración de tipología 3. Formulación y evaluación de directiva 	<ul style="list-style-type: none"> - MINEDU y ET de GOREs - MINEDU y ET de GOREs - MINEDU
--	--	--

Proceso	Construcción de Infraestructura	
Fase	Planeamiento / Financiamiento	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Duplicidad de competencia de planeamiento de infraestructura en los tres niveles de gobierno y desarticulación entre ellos: Falta Comité de priorización Regional de Infraestructura educativa que responda a necesidades de cierre de brechas - En la priorización /planeamiento para mejorar las condiciones básicas de la educación no están interviniendo las DRE y UGEL - Sobredimensionamiento de proyectos educativos - Desconocimiento de la necesidad real de infraestructura educativa 	

Proceso	Construcción de Infraestructura	
Fase	Ejecución	
Diagnóstico	- Dificultades en el saneamiento de los predios	
Estrategia y acciones	- Generar un marco legal para el proceso de saneamiento de los predios rurales y de comunidades nativas	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reunión de coordinación entre GOREs y DISAFIL 2. Elaborar diagnóstico y línea de base de situación legal de predios de IIEE 3. Propuesta de modificación de legislación de comunidades campesinas y nativas (facilitar donación de terrenos para obras públicas) 4. Elaborar propuesta de procedimiento administrativo para la inscripción de predios en zonas rurales u comunidades nativas 5. Lograr Programa Presupuestal para SFL 6. Socialización de propuestas ante Registros Públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - GOREs y DISAFIL - SUNARP y ET de GORE - MINEDU y PCM - MINEDU y PCM - MINEDU y MEF - GORE y MEF

Proceso	Construcción de Infraestructura	
Fase	Monitoreo y evaluación	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Poca fiscalización al sector privado - Los aplicativos informáticos no brindan datos actuales 	
Estrategia y acciones	- Implementación de un sistema de seguimiento a la calidad de la infraestructura educativa	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinación de indicadores de calidad de infraestructura 2. Elaboración del sistema informático con instrumento de recojo de información 3. Capacitación de funcionarios regionales para el recojo, procesamiento y uso de la información 4. Seguimiento y verificación al reporte de información 	<ul style="list-style-type: none"> - MINEDU - MINEDU y MEF - MINEDU y GOREs - DREs y UGEL

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)	
Fase	Política	
Diagnóstico	<p>- Diseño de la política según la cual la gestión de los recursos de mantenimiento está a cargo de los directores, en escuelas unidocentes / multigrado perjudica la dedicación a actividades pedagógicas. Incluso deben ausentarse para comprar insumos que no se encuentran en centros poblados rurales. En IIEE unidocentes sin personal nombrado como es la mayoría, se dificulta la ejecución de recursos de mantenimiento (condiciones de ruralidad no se ven en leyes y políticas)</p>	
Estrategia y acciones	- Ratificación de contratos por más de un año a Directores de IE unidocentes y/o multigrado	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reajuste de la ley de carrera pública magisterial 2. Plantear en GORE Ejecutivo la modificación de la norma de contratación de docentes y directores de manera que pueda contratarse por más de un año 3. Coordinación con MEF para ampliación de presupuesto para la contratación de docenes encargados de la dirección 	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa legislativa de MINEDU y Congreso - Gobernadores regionales - MINEDU

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Protocolos
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Se identifica un problema en la norma de falta de flexibilidad en el uso de los recursos lo que hace que su uso sea muy limitado con relación a las necesidades. En la medida en que las transferencias se dan sobre criterios estandarizados poco adaptados a las necesidades múltiples, se producen situaciones de falta de transparencia en el uso de los recursos e incluso situaciones consideradas malversación. Necesidades particulares de IE rurales no se contemplan (vg. Mantenimiento de huerto escolar) - Las normas de rendición del gasto no se adaptan a condiciones de ruralidad (alta informalidad de proveedores)

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)	
Fase	Planeamiento	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de profesionales en DRE y UGELES que apoyen a los directores desde la planificación hasta la ejecución y rendición (solo control) - No hay planeamiento del uso de los recursos de mantenimiento en función a necesidades - La estrategia es muy rígida y en zonas rurales no asegura el fin de las acciones antes del buen inicio del año escolar. Ello tiene que ver con que los recursos no se transfieren oportunamente o no está designado el Director para recibirlos y ejecutarlos a tiempo 	
Estrategia y acciones	- Incorporar el PRONIED regional en la estructura de las DRE (los participantes lo ubicaron en Políticas, pero podría resolver más directamente los problemas de Planeamiento y algunos de Ejecución)	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitar en el GORE Ejecutivo la incorporación del PRONIED a las DRE 2. Modificar el ROF de MINEDU 3. Modificar instrumentos de gestión (ROF, CAP) de Gobiernos Regionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobernadores Regionales y PCM (SD) - MINEDU y PCM (SGP) - Gobiernos Regionales y SERVIR

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Ejecución
Diagnóstico	- Recursos de mantenimiento se ejecutan con frecuencia en pequeña infraestructura (cerco, muros, etc.). Si se hiciera por PIP tardaría mucho tiempo: no hay modalidades flexibles de ejecución

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Monitoreo y evaluación
Diagnóstico	- Débil seguimiento al uso de los recursos por parte de las UGEL porque carecen de capacidades técnicas y profesionales para seguimiento y monitoreo
Estrategia y acciones	- Reforzar los ET de Mantenimiento con personal especializado y presupuesto en las UGEL - Ampliar las experiencias de vigilancia colaborativa de padres de familia a la ejecución de mantenimiento de locales escolares

Proceso	Distribución de material Educativo	
Fase	Política	
Diagnóstico	-	
Estrategia y acciones	Descentralizar a los Gobiernos Regionales los presupuestos para la edición de textos y cuadernos escolares	
	ACCIONES	RESPONSABLES
	5. Elaborar una norma de descentralización de impresión de materiales educativos (la norma define los estándares de calidad) 6. Elaboración de un estudio de mercado para la implementación de la norma de impresión de materiales educativos	- MINEDU convocando a un grupo de trabajo de Directores Regionales de Educación y MEF - DREs de GOREs interesados y Organizaciones de Sociedad Civil como Colegios Profesionales

Proceso	Distribución de material educativo
Fase	Protocolos
Diagnóstico	- Norma técnica de distribución de material educativo está desactualizada y tiene vacíos. Por ejemplo, no se visibiliza el rol de los gobiernos locales. - Es inadecuada / inútil la norma que prohíbe la distribución del 100% del material educativo y obliga a reservar el 10% que queda en almacenes - Cambian reglas durante la ejecución del proceso de DME por ejemplo, la constitución de ternas diferentes al SIGA cuando ha cesado el director anterior (lo que es frecuente en IIEE rurales)
Estrategia y acciones	- Los TdeR de transporte deben incorporar los enfoques de derechos y territorial para garantizar la entrega oportuna de ME - Las Gerencias de Desarrollo o las DRE deben emitir normas complementarias al proceso DME que recoja particularidades (ruralidad, entorno físico, rasgos culturales)

Proceso	Distribución de material educativo
Fase	Planeamiento
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Los cálculos de necesidades de ME no son precisos por lo que con frecuencia llega material educativo en cantidad insuficiente - El ME no llega a tiempo a las IIEE de zonas rurales - El ME no siempre llega todo junto sino de manera discontinuada lo que genera problemas y mayores gastos a las UGEL

Proceso	Distribución de material educativo	
Fase	Ejecución	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - No están previstas las dificultades de acceso a IIEE rurales - Las UGEL y las IIEE carecen de almacenes suficientes y adecuados para el ME - No se encuentran siempre proveedores formalizados para el transporte de ME a zonas rurales 	
Proceso	Distribución de material educativo	
Fase	Monitoreo y Evaluación	
Diagnóstico	- Débil monitoreo y seguimiento por parte de las UGEL	
Estrategias y acciones	- Institucionalizar la vigilancia colaborativa para la mejora del servicio DME	
	ACCIONES	RESPONSABLES
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión de la Norma Técnica de DME (RM 543) 2. Difusión e implementación de la matriz de gestión descentralizada 3. Redimensionar las competencias del Gobierno Local en la DME 4. Involucrar a otras instituciones en el ejercicio de la vigilancia colaborativa (Defensoría del Pueblo, Contraloría) 	<ul style="list-style-type: none"> - MINEDU en colaboración con ET de DREs - MINEDU y Gobiernos Regionales - MINEDU + PCM + ANGR - PCM

CONDICIONES PARA LLEVAR ADELANTE UN PROCESO DE DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1. Implementar un sistema de seguimiento y monitoreo del proceso y los acuerdos
2. Garantizar que los DRE dispongan de tiempo para elaborar propuestas
3. Mejorar la Asistencia Técnica de MINEDU para apoyar iniciativas (no cortarlas)
4. Retomar el DIRECTORIO (Reunión de MINEDU con DREs) para discutir mejoras e iniciativas y no sólo como instancia de información
5. Fortalecer los Comités de Gestión Intergubernamental como instancias de toma de decisiones

Taller de validación de metodología para el diagnóstico y determinación de estrategias de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. Sector Educación-Taller Macro Regional Lambayeque

Chiclayo, 23 de mayo de 2018

Aportes de los participantes

Proceso	Construcción de Infraestructura	
Fase	Política	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - No hay política regional clara que defina roles en la construcción de infraestructura - Las estrategias y políticas varían con cada cambio de ministro (no hay política sostenida) 	
Estrategia y acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Instalar Consejo Regional de Infraestructura Educativa - Determinar criterios de intervención y roles por cada nivel de gobierno 	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	11. Establecer mesas de trabajo para una mejor articulación	- MINEDU + GOREs + GL

Proceso	Construcción de Infraestructura	
Fase	Protocolos	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Normas de construcción para un solo tipo de topografía (superficie plana), a lo que se suman normas antisísmicas que no siempre son necesarias, pero que encarecen la construcción - No se aplican normas técnicas de construcción de acuerdo a zonas geográficas diferentes: el criterio es estándar 	
Estrategia	- Diseño de infraestructura en función a la geografía y el clima: adecuar norma nacional a la realidad de las regiones	

Proceso	Construcción de Infraestructura	
Fase	Planeamiento / Financiamiento	
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Expedientes técnicos desactualizados y mal elaborados 2. Directores y docentes no participan en el diseño de la IE 3. Falta de articulación entre municipalidad y UGEL para saneamiento de aportes de educación (2%) 4. Criterios de priorización diferentes entre MINEDU, GR, GL para priorizar infraestructura 5. Construcción de IE con metas de atención bajas 	

	<p>6. Falta de coordinación entre unidad formuladora y UGEL para elaboración de proyectos, a pesar de que las unidades formuladoras (de gerencia de infraestructura) no tienen capacidades para desarrollar proyectos educativos</p> <p>7. Falta estrategia de sustitución de aulas en mal estado afectadas por fenómenos naturales (no entran a prioridad del sector y demoran los proyectos de reconstrucción)</p> <p>8. Diseño de mobiliario no acorde con la realidad</p> <p>9. Se asegura más construcción para EBR y no se garantiza oferta de infraestructura para EBA (en general, lo que opinan es que se construyen escuelas con lógica de construcción –gerencia de infraestructura- pero no de escuela, visión pedagógica)</p>	
Estrategias y acciones	- Incorporar la participación de los COPALE en el planeamiento de la infraestructura educativa - Gestionar el recurso humano calificado según el contexto (punto 1 de diagnóstico)	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	1. Aumentar presupuesto para la ejecución y sostenibilidad de proyectos	- GORE
	2. Mejorar perfiles para selección de personal	- GORE
	- Mejorar la programación y ejecución presupuestaria (punto 4 de diagnóstico)	
	ACCIONES	RESPONSABLE
1. Disponer el financiamiento para la creación de equipos multidisciplinarios para la priorización de PIPs	- MINEDU + MEF + GOREs -	
2. Capacitación al personal encargado de la programación	- GOREs	

Proceso	Construcción de Infraestructura	
Fase	Ejecución	
Diagnóstico	<p>- Escaso presupuesto para saneamiento físico de predios: deficiencias en las programaciones presupuestales impiden saneamiento de locales</p> <p>- Perfiles desarticulados en relación a cambios demográficos</p>	
Estrategia y acciones	- En recepción de obra debe participar PRONIED	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	7.	-

Proceso	Construcción de Infraestructura	
Fase	Monitoreo y evaluación	
Diagnóstico	- No se cuenta con personal técnico para evaluación de infraestructura	
Estrategia y acciones	- Fomentar la participación de la sociedad civil en la supervisión y monitoreo de la infraestructura educativa	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	5. Gestionar partida presupuestal específica para monitoreo y evaluación	- PRONIED + GORE + MEF

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)	
Fase	Política	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - No se cuenta con una política adecuada de mantenimiento para IE unidocentes dispersas en zonas rurales - No hay claridad sobre como compartir el presupuesto entre EBR y CEBA cuando comparten local - Solo existe el rubro de reposición de mobiliario en EBR; no en CETPRO y EBE - En zonas rurales la comunicación (conectividad) es difícil 	

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)	
Fase	Protocolos	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Demora en el desbloqueo de cuentas de mantenimiento - Demora en el proceso de cambio de responsable de mantenimiento de las IIEE - Normativa exige más proveedores en cotizaciones para mantenimiento (ahora son 2 proveedores como mínimo) - Las normas no se ajustan a las condiciones del ámbito rural (requerimientos de documentos de proveedores, rendiciones, etc.) - Rubros para gasto de mantenimiento no se ajustan a la realidad de las IIEE (no incluye mínimas infraestructuras –vaciado en la entrada...-) 	
Estrategia y acciones	- Modificación de la norma técnica para adquisición de equipo menor	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	1. Incorporar en la norma técnica, en el ítem de Disposiciones Complementarias, facultades para implementar acciones no contempladas de acuerdo a la necesidad de cada institución educativa	- MINEDU + GRE + UGELES

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)	
Fase	Planeamiento	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Los colegios emblemáticos no tienen asignado presupuesto para sostenimiento y funcionamiento (personal de servicio, vigilancia, imprevistos, etc.) - Escaso o inexistente personal de mantenimiento en las IIEE que asegure la sostenibilidad de las intervenciones - La fecha en que está imprevisto que se realice es inadecuada: al inicio del año no siempre hay un responsable de ejecución - Data remitida por MINEDU a las UGEL no está validada o actualizada (lo que dice es que debe “sincerarse”) - El presupuesto de mantenimiento es reducido - Los planes de trabajo de mantenimiento no están anticipadamente incluidos en el PEI 	
Estrategia y acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Programar mantenimiento el último trimestre del año <ul style="list-style-type: none"> - Presupuestar la plaza de especialista de infraestructura en las UGEL y darle facultad para aplicar disposición complementaria (ver estrategia de protocolo) según necesidad de cada IE 	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	4. Solicitar incorporación dentro del presupuesto anual de un especialista en infraestructura y mantenimiento 5. Ampliar el N° de plazas de especialistas de la sede (UGEL) 6. Facultar al especialista de infraestructura como administrador en sistema wasichay para solucionar problemas inmediatos (semejante a SIAGIE)	<ul style="list-style-type: none"> - UGELes + GRE + GORE - MINEDU + GORE - MINEDU

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)	
Fase	Ejecución	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Demora en la asignación de responsables del local escolar para la transferencia de recursos - Malas ejecuciones del mantenimiento ocasionadas en la ausencia de un comité de contrataciones competente, regido bajo un plan estratégico anual - Desconocimiento de los directores de IE de la norma técnica de mantenimiento - Las UGEL no cuentan con especialista en mantenimiento 	
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> - Dar tratamiento diferenciado a unidocentes (cronograma, rendición, sustento) 	

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)	
Fase	Monitoreo y evaluación	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - No se asigna un presupuesto para el monitoreo de los trabajos de mantenimiento - Falta equipamiento y logística para el proceso de evaluación, asistencia técnica y monitoreo a las IE - Problemas de conectividad del sistema wasichay: saturación, plazos cortos para validación de datos. SE produce congestión en el proceso de introducir información - No existe presupuesto para el monitoreo durante el proceso 	
Estrategia y acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Habilitar cuenta Wasichay a cargo de especialista de mantenimiento - Contratación de personal para asistencia técnica al monitoreo 	
	ACCIONES	RESPONSABLES
	- Elaborar los perfiles de acuerdo a la zona geográfica (urbano – rural)	- MINEDU

Proceso	Distribución de material Educativo	
Fase	Política	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Material educativo estándar en contenidos a nivel nacional: no recoge saber local para lograr competencia comunicativa - Desarticulación de textos con cuadernos de trabajo - Falta fortalecer capacidades de docentes para el uso adecuado del ME. Se vive como saturación de material de textos que no logran desarrollarse en el tiempo disponible 	
Estrategia y acciones	- Rediseño de política y normas técnicas de distribución con participación de los actores involucrados	
	ACCIONES	RESPONSABLES
	7. Conformar mesas de trabajo regionales para propuestas de política 8. Formalizar las propuestas a través de un documento y enviar a MINEDU 9. MINEDU y GORE consolidan y aprueban	<ul style="list-style-type: none"> - GRE - GRE + UGEL + COPALE - MINEDU + GORE
	- Establecer competencias a regiones en el diseño de Materiales Educativos para lograr su contextualización y mejorar aprendizajes	
	ACCIONES	RESPONSABLES
1. Normar competencias de las IGED para la elaboración de materiales educativos contextualizados	<ul style="list-style-type: none"> - MINEDU + PCM + GOREs - MEF + MINEDU 	

	2. Descentralización de partida para elaboración de materiales educativos a las regiones 3. Aprovechar la diversidad cultural y alinearla a la política nacional en la elaboración de materiales educativos	- GOREs + MINEDU
--	--	------------------

Proceso	Distribución de material educativo	
Fase	Protocolos	
Diagnóstico	- Falta de claridad de normas genera incertidumbre	
Estrategia y acciones	- Actualización de la norma diferenciando estrategias para las IE unidocentes y/o con todos los docentes contratados (no se encuentra nadie en vacaciones, cuando se distribuye el ME)	

Proceso	Distribución de material educativo	
Fase	Planeamiento	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - No se cuenta con movilidad para llevar directamente el ME - Distribución inoportuna del ME: no se tiene en cuenta problemas de clima - Retraso de matrícula de nivel inicial (3 años) retrasa metas para cumplir en el primer trimestre del FED y afecta la distribución de ME en el largo plazo - Data de estudiantes no está actualizada por MINEDU lo que distorsiona planificación de envíos 	
Estrategias y acciones	- 1° tramo de distribución de ME (2019) debe ser anticipado en zonas andinas	
	- Asignación de Recursos presupuestales y humanos para la distribución de material	
	ACCIONES	RESPONSABLES
	1. Organizar una mesa de trabajo de todas las UGEL para lograr presupuesto del pliego	- GRE + UGEL + GORE
	2. Gestionar a nivel de pliego el aprovechamiento de saldo de contratación de CAS	- UGELes + GORE

Proceso	Distribución de material educativo	
Fase	Ejecución	
Diagnóstico	- Escaso personal en UGELes para distribución por criterios: recarga tiempo que debería estar dedicado a actividades pedagógicas	

	<ul style="list-style-type: none"> - En Unidocentes, no hay director designado sino encargado para recepción de ME - Escasa comunicación, falta de cobertura de medios de comunicación (teléfono, internet) dificulta gestión de distribución
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> - Diferenciación de metas de acuerdo a las zonas

Proceso	Distribución de material educativo	
Fase	Monitoreo y Evaluación	
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de asignación de recurso humano para monitoreo de materiales (entrega y uso) - No se monitorea el uso de material (no sólo por falta de recurso humano) - No está asignado presupuesto para monitoreo de entrega de material educativo 	
Estrategias y acciones	- Incorporar estrategias para monitoreo de la distribución y uso de materiales	
	ACCIONES	RESPONSABLES
	5. Elaborar la propuesta con sustento ante GORE – MINEDU 6. Asignar recursos (saldo de CAS) para la existencia y funcionamiento para equipo básico del proceso de dotación de ME 7. Diseñar un protocolo de monitoreo de distribución de ME 8. Elaborar aplicativo que permita monitorear el proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Mesa de trabajo (ver estrategia de planeamiento) - MINEDU + MEF + GORE - MINEDU en consulta con Gres - MINEDU

Taller de validación de metodología para el diagnóstico y determinación de estrategias de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. Sector Educación-Taller Macro Regional Ayacucho

Huamanga, 11 de junio de 2018

Aportes de los participantes

Proceso	Construcción de Infraestructura
Fase	Política
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - No existen estudios o diagnósticos territoriales en las UGEL ni en las DRE para organizar la atención prioritaria - No se tienen bien identificadas las brechas de infraestructura en los 3 niveles EBR - Las poblaciones dispersas (rurales) son invisibles a la inversión pública
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Constituir Comités Regionales de Obras Educativas con participación de los GL, Sociedad Civil y entidades educativas

Proceso	Construcción de Infraestructura
Fase	Protocolos
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Se deben elaborar protocolos de construcción/mejoramiento de IIEE de acuerdo con la realidad geográfica, clima y otros aspectos - No existe normativa que estandarice el dimensionamiento de la infraestructura según el contexto - NO se permite el saneamiento físico legal de IIEE con menos de 15 alumnos y en lugares o zonas de población dispersa - Las normas para ejecución de obras tienen vacíos que son aprovechados por empresas y generan paralización de obras
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de una ley de emergencia que permita una operación de saneamiento físico legal con cero costos en publicación y gastos notariales y registrales - Aprobar normas técnicas regionales que estandaricen la construcción de infraestructura educativa (costos, plazos, saneamiento físico legal...) - MINEDU debe establecer parámetros (prototipos de escuelas) para la construcción de IIEE según población estudiantil y contexto

Proceso	Construcción de Infraestructura
Fase	Planeamiento / Financiamiento
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - No hay planes regionales multianuales de infraestructura educativa alineados a Plan Nacional y coordinados con Gobiernos Locales - No hay una clara focalización y priorización por zonas de mayor pobreza a nivel distrital

	<ul style="list-style-type: none"> - Los PIP de los Gobiernos Locales se duplican con las unidades formuladoras (DRE): no existe coordinación - No hay sinceramiento a nivel de diagnóstico ni planeamiento multianual donde participen los 3 niveles de gobierno - IIEE con múltiples códigos SNIP no ejecutados a punto de vencer (evidencia desperdicio de recursos por falta de coronación de GR con GLs) - Los GL desconocen el Plan Nacional Multianual de Infraestructura - No se atiende a IIEE que colapsaron ni con aulas prefabricadas sino a quienes ejercen presión 	
Estrategias y acciones	Elaboración y aprobación de un plan multianual para priorización de infraestructura educativa bajo responsabilidad de un Comité Regional de Inversión Educativa	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	<ul style="list-style-type: none"> 3. Constituir Comités Regionales de Inversión Educativa 4. Elaborar estándares de calidad (a todo nivel, desde infraestructura, dotación, equipamiento, etc.) e indicadores para medirla 5. Elaboración de fichas para recoger información (detalle de demografía, edades, tendencias) 6. Definir políticas regionales de acceso según dinámicas territoriales (como lograr acceso universal de calidad en diferentes contextos poblacionales) 7. Construir un Diagnóstico completo: brechas de calidad y acceso 8. Elaborar criterios de prioridad 9. Constituir comités provinciales de inversión educativa (a la manera de IVPs) 10. Elaborar planes provinciales 11. Construir la lista priorizada de necesidades de IIEE en las provincias (aplicable a toda fuente de financiamiento) 12. Construir el Plan Regional como consolidación de planes provinciales 13. Costear el plan por periodos y elaborar metas de avance 	<ul style="list-style-type: none"> - GOREs - MINEDU en coordinación con DREs - - MINEDU en consulta con UGELs por tipo de zonas - - GOREs (DREs) con Asistencia Técnica de MINEDU - - DREs y UGELs - MINEDU (rectoría nacional) y DREs+UGELs - GL Provincial+ UGEL - - GL provincial y distritales + UGEL + Sociedad Civil - GL provincial y distritales + UGEL + Sociedad Civil - - GORE (DRE) + MINEDU + GL Provinciales - GORE + MINEDU + MEF

Proceso	Construcción de Infraestructura
Fase	Ejecución
Diagnóstico	- IIEE que se quedan a medio construir y están alojados en otros ambientes, terminan volviendo a los ambientes no terminados y en malas condiciones

	<ul style="list-style-type: none"> - Los retrasos en la construcción de locales escolares se suplen con aulas prefabricadas, pero no se acelera la finalización de la construcción - Las IIEE no cuentan con saneamiento físico legal previo a su construcción. El problema se arrastra - Los GL elaboran expedientes y si no logran el financiamiento, se demoran en cambiar la unidad ejecutora y el proyecto se pierde - Proyectos aprobados no ejecutados deben ser actualizados
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Los GL deben asumir el saneamiento físico legal de los terrenos donde se construyen IIEE - El PRONIED debe tener en stock aulas prefabricadas para atender emergencias y atención temporal de brechas mientras se obtienen PIPs - Los ejecutores deben ceñirse a los contratos

Proceso	Construcción de Infraestructura
Fase	Monitoreo y evaluación
Diagnóstico	- No se cuenta con un inventario de activos fijos en educación
Estrategias	- Fortalecer monitoreo con participación de los beneficiarios y la Contraloría

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Política
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio constante de personal de MINEDU que genera retraso en la atención y acción de mantenimiento - Falta orientación y apoyo a directores de zonas rurales de primaria e inicial
Estrategias	- Designar un responsable nombrado (no CAS) para conducir el proceso

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Protocolos
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa flexibilidad para adaptarse a las necesidades de las IIEE - La norma técnica no está adaptada a casos de emergencia y ruralidad - No se tiene en cuenta las características particulares del clima para el mantenimiento de las IIEE, especialmente en la sierra
Estrategias	- Incorporar nuevas actividades de acuerdo con las necesidades de las IIEE

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Planeamiento
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - La dotación de recursos es en función al número de alumnos y no al tamaño o características del local educativo - No existe data actualizada y confiable para la priorización de mantenimiento de infraestructura en áreas rurales y urbanas - Las IE Emblemáticas tienen muchos elementos que mantener, pero no alcanza el presupuesto (desde las bombas de agua de las piscinas) - En las IE Integradas, el recurso económico es insuficiente - El diagnóstico para la asignación de presupuesto de mantenimiento es inadecuado - IE que han crecido por aumento de la población escolar y la construcción de nuevas aulas, mantienen el mismo presupuesto
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de censos de infraestructura realizados técnicamente para determinar la situación de cada IIEE, y mejorar estadísticas con actualización de N° de alumnos

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Ejecución
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Las IE Integradas con 2 ó 3 niveles, no atienden por igual a todos: se da menos % de recursos al Inicial priorizando la secundaria - Algunos directores de IIEE no retiran el presupuesto o solo retiran una parte y éste revierte. - Hay demora en la elaboración de fichas técnicas y en su validación - El MINEDU demora para el cambio de directores contratados y la ejecución del mantenimiento se hace sin planificar porque el tiempo vence
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Las directivas específicas para las transferencias de mantenimiento deben ser regionales

Proceso	Mantenimiento de Locales Escolares (Rural)
Fase	Monitoreo y evaluación
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Los documentos de rendición de cuentas no guardan relación con lo ejecutado - Problemas con la red de Internet dificulta el ingreso de información al sistema Wasichay
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Convenios entre el MINEDU, MTC y Gobiernos Regionales para ampliación de banda ancha e instalación de Internet en las escuelas

Proceso	Distribución de material Educativo
Fase	Política
Diagnóstico	- Estandarización de costos de transporte por MINEDU en base a costos históricos no siempre es real
Estrategias	- Contenidos de los materiales deben ser trabajados desde las regiones - Elaboración de una política de materiales educativos -no sólo textos- (características, plazos, tipo de materiales, tiempo de renovación...)

Proceso	Distribución de material educativo
Fase	Protocolos
Diagnóstico	- Norma técnica es muy genérica en lo que se refiere a redistribución - No existe norma técnica de distribución a nivel regional
Estrategias	- Actualizar normas técnicas de distribución, desarrollando específicamente la redistribución

Proceso	Distribución de material educativo
Fase	Planeamiento
Diagnóstico	- Se planifica la entrega de materiales con data de dos años: las estadísticas no son confiables, lo que resulta en sobrantes y faltantes y algunas IIEE deben esperar redistribución - Escaso conocimiento sobre el ámbito de intervención para la asignación presupuestal del transporte - La entrega de materiales llega por partes (no sólo son libros y cuadernos de trabajo) y con demora
Estrategias	- Validación a cargo de DRE y UGELs de los datos obtenidos en sistemas de información de MINEDU - Sinceramiento de la estadística de alumnos proyectados para el año siguiente - El presupuesto debe permitir cubrir los costos de redistribución

Proceso	Distribución de material educativo
Fase	Ejecución
Diagnóstico	- Débil o inexistente funcionamiento del Banco del Libro - Problemas de accesibilidad para entrega de materiales educativos en zonas de extrema pobreza - Libros con errores - Las UGEL adquieren material educativo al margen de las normas de MINEDU y no se controla

Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Los especialistas de las UGEL deben identificar los errores en textos escolares y apoyar para su uso correcto - Apoyar el desempeño de la comisión de banco del libro - Determinar estrategias en DRE-UGEL para acopio de material en exceso
-------------	--

Proceso	Distribución de material educativo
Fase	Monitoreo y Evaluación
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - No hay cómo fiscalizar situaciones en las que el presupuesto para transporte se fracciona para no hacer un proceso de licitación - No se monitorea el uso del material educativo en aula - No existe monitoreo de la llegada del material a las IIEE: el monitoreo local es débil
Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar los GL en el monitoreo y seguimiento a la distribución, entrega y uso del ME - Fortalecer la institucionalidad educativa para el seguimiento y monitoreo con la dotación de mayores recursos y capacidades (vale para mantenimiento también). Se requiere incorporar también el monitoreo del uso de los ME

CONDICIONES PARA LLEVAR ADELANTE UN PROCESO DE DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

6. Tener con el MEF un cronograma trianual de transferencias. Actualmente, la relación está signada de imprevisibilidad. Se requiere una adecuada y previsible disponibilidad presupuestal
7. Fortalecer la institucionalidad descentralizada: las DRE y las UGEL no tienen el personal que requieren (más personal de oficina desconcentrada de MINEDU que de las DRE)
8. Generar condiciones de carrera profesional en las regiones: perfiles de puestos y remuneraciones adecuadas
9. Emitir una norma que establezca claramente que el MINEDU da asistencia técnica, no hace intervención directa
10. Que se respeten las prioridades regionales construidas de acuerdo con procesos claros e institucionales de planificación: no debe alterarse con ningún fondo de uso discrecional del ejecutivo central
11. Difundir MUCHO este proceso cuando se desarrolle una más clara distribución de competencias: la población debe saber a quiénes corresponde qué tareas. También los Gobiernos Locales (particularmente ahora que todo el personal se renueva en las elecciones de octubre)
12. Mejorar la distribución del canon gasífero

ANEXO 4. Estado de la descentralización en educación

Contenido

1. ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR EDUCACIÓN.....	150
1.1 La experiencia del sector educación en delimitación de responsabilidades de los niveles de gobierno	150
1.2 LA EXPERIENCIA DE FORMULACIÓN DE LAS MATRICES DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN	151
1.3 LA DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES EN LOS LINEAMIENTOS DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA DEL SECTOR EDUCACIÓN	153
1.4 ACTUALIZACIÓN DEL MAPA DE PROCESOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN	154
1.5 SITUACIÓN ACTUAL EN EL SECTOR EDUCACIÓN.....	154
2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA MATRIZ DE RESPONSABILIDADES Y EJERCICIO REAL DE LAS FASES ASOCIADAS EN LOS PROCESOS BAJO ANÁLISIS	155
2.1 PROCESOS CLAVE SELECCIONADOS.....	155
2.2 PROCESO: CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA	156
2.3. PROCESO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR	161
2.5 FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO.....	170
2.6 CONSTATAIONES A PARTIR DE LA REVISIÓN DE LOS 4 PROCESOS CLAVE	173
2.7 TENSIÓN ENTRE EJERCICIO DE RECTORÍA E IMPLEMENTACIÓN.....	174

1. ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR EDUCACIÓN

1.1 La experiencia del sector educación en delimitación de responsabilidades de los niveles de gobierno ⁵

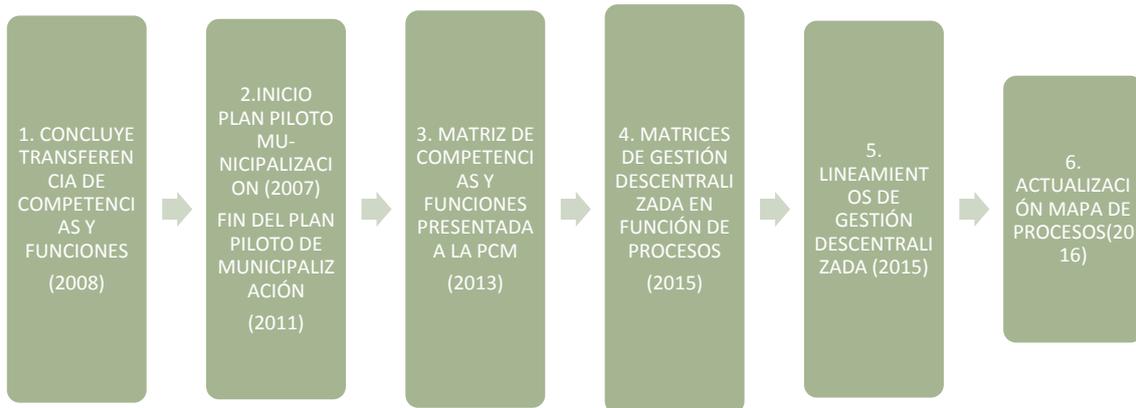
Etapas en el proceso de delimitación de las responsabilidades de los niveles de gobierno en el sector educación. Tomando como punto de partido el momento el cual culminó el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales pueden identificarse 7 etapas⁶:

1. **Transferencia de competencias y funciones.** En el 2008 se terminaron de transferir todas las competencias a los gobiernos regionales y gobiernos locales correspondientes al sector educación, salvo la transferencia de las competencias de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana al gobierno Municipal de Lima Metropolitana con competencias de Gobierno Regional.
2. **Plan piloto de Municipalización.** Simultáneamente entre los años 2007 y 2011 se realizó el Plan Piloto de Municipalización de la Educación que transfirió a gobiernos locales distritales la responsabilidad de la prestación del servicio educativo.
3. **Matriz de delimitación de competencias y funciones (2012).** En cumplimiento de la normativa de la PCM el sector educación presenta la matriz de delimitación de competencias y funciones (matriz legal) la que es aprobada por la PCM identificando la consistencia, superposición de funciones a la vez que vacíos.
4. **Matrices de gestión descentralizada (2012-2015).** A partir de la constatación de que la manera en que se definen las responsabilidades en las normas legales no es lo suficientemente precisa, el sector inicia la formulación de matrices de gestión bajo una lógica de procesos, la que es aprobada luego de ser consensuada con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR (RM 195-2015-MINEDU).
5. **Lineamientos de gestión descentralizada (2015).** El sector sistematiza su experiencia en gestión descentralizada formulando los lineamientos de gestión descentralizada en los cuales se definen roles de los niveles de gobierno y una ruta para continuar definiendo las responsabilidades de los niveles de gobierno (RSG 938-2015-MINEDU).

⁵ Información actualizada a octubre del año 2017

⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013). La gestión descentralizada de la educación.

6. **Actualización del mapa de procesos del Ministerio de Educación (2015-).** El Ministerio ha aprobado una metodología para definir los procesos de esta



entidad (RSG 908-2015-MINEDU) y está trabajando con un mapa de procesos actualizado (nivel 0 y 1)⁷.

1.2 LA EXPERIENCIA DE FORMULACIÓN DE LAS MATRICES DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN

La Comisión Intergubernamental del sector educación acordó en noviembre del año 2012 *“Aprobar la propuesta para la elaboración de la matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación que sintetice y ordene las tareas que deben de estar a cargo de cada nivel de gobierno (nacional, regional y local) visibilizando a la Institución Educativa, las cuales deben identificarse como parte de una cadena de procesos con la finalidad de brindar servicios públicos en materia educativa”*.

El proceso culminó en marzo del año 2015, 15 meses después, con un acuerdo de la Comisión Intergubernamental de *“Oficializar la Matriz de Gestión Descentralizada del sector educación de los procesos de Desarrollo Docente, Gestión de Materiales y Recursos Educativos y Gestión del Mantenimiento de Infraestructura Educativa, para el desarrollo de la gestión descentralizada del servicio educativo”*. Las matrices son aprobadas por la RM 195-2015-MINEDU: Matriz de gestión del desarrollo docente, matriz de gestión de materiales y recursos educativos, matriz de gestión del mantenimiento de la infraestructura educativa.

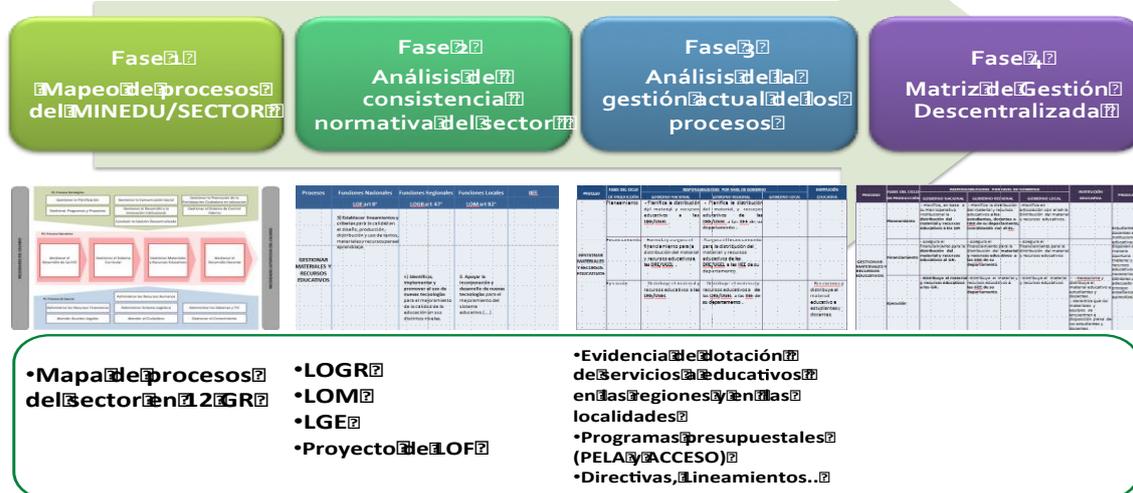
Las matrices aprobadas son 3: materiales educativos, mantenimiento preventivo y proceso docente. Las 3 matrices corresponden a dos procesos de nivel 0 en el mapa de procesos del Ministerio de Educación de esa época: gestión de materiales y recursos educativos y gestión del desarrollo docente. La tercera corresponde al sub proceso: acondicionamiento y mantenimiento de espacios, del proceso gestión del desarrollo de las instituciones educativas. Ellas asumen los siguientes enfoques: gestión orientada a las personas, para el logro de resultados, por procesos y enfoque territorial.

⁷ MINISTERIO DE EDUCACIÓN-UNIDAD DE ORGANIZACIÓN Y METODOS (s/f). Mapa de procesos del Ministerio de Educación

La selección de estas tres matrices respondió a tres criterios: importancia en la política pública de acuerdo con lo establecido en la Comisión Intergubernamental, existencia de procesos de mejora en el Ministerio de Educación⁸, volumen de recursos presupuestales implicados. Las matrices son concebidas como “*matrices de corto plazo*”, en tanto lo que han hecho es optimizar la experiencia existente sin modificar la normativa vigente.

El proceso de formulación de las matrices se encuentra sistematizado⁹. Consideró un proceso político involucrando a los tres niveles de gobierno continuando a pesar de los cambios en los gobernadores regionales y en la conducción del MINEDU, en el marco de los lineamientos de gestión intergubernamental del MINEDU, un proceso técnico conducido por un equipo técnico intergubernamental y un proceso participativo que recogió opiniones y aportes de los Gobiernos Regionales y alcaldes

RUTA METODOLÓGICA PARA CONSTRUIR LA MATRIZ



El proceso de formulación de las matrices aprovechó el proceso de modernización del Ministerio de Educación que simultáneamente definió una ruta para formular los procesos del Ministerio de Educación, camino que llevó a dos momentos de modificaciones en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y en arreglos institucionales del MINEDU. La primera modificación al ROF llevó a crear dos Direcciones Generales dueñas de dos procesos: La Dirección General de Instituciones Educativas y la Dirección General de Desarrollo Docente. La segunda

⁸ Por ejemplo, en el caso de la distribución de material educativo los problemas que se buscó resolver eran: el proceso desde la elaboración o adquisición hasta que llegue a la institución educativa tomaba 16 meses y los materiales no llegaban antes del inicio del año escolar, la gestión de materiales en el MINEDU se hacía de 10 maneras diferentes. Se tuvo una fase de validación del proceso en 3 regiones, donde la duración del proceso se acortó a 9 meses.

⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN-PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN DE USAID (2016). “Matriz de gestión descentralizada (MGD). Una experiencia de articulación intergubernamental del Ministerio de Educación”.

modificación llevó a la creación de una Unidad Ejecutora para el proceso de materiales educativos y a reorganizar las responsabilidades en materia de infraestructura educativa. Es decir, la formulación de las matrices requiere de un correlato en cambios organizacionales.

Otra particularidad del proceso es que se desliga del análisis legal y funcional para desarrollarse bajo una lógica de gestión basada en las fases del ciclo de producción (política, planeamiento, financiamiento, ejecución, supervisión-monitoreo y evaluación) del servicio público considerando los roles de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Además, se incorpora en una cuarta columna a la IIEE, considerada en la Ley General de Educación como la primera y principal instancia de gestión, sin perjuicio del reconocimiento que esta instancia depende del nivel de gobierno regional

1.3 LA DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES EN LOS LINEAMIENTOS DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA DEL SECTOR EDUCACIÓN

Mediante RSG 938-2015-MINEDU se aprueban los lineamientos de gestión descentralizada en educación. Respecto al tema de delimitación de responsabilidades de nivel de gobierno cabe destacar tres aspectos.

El primero es que explicitan una definición de gestión descentralizada basada en la complementariedad de responsabilidades de los niveles de gobierno en una cadena de producción del bien público del sector educación: el aprendizaje de los estudiantes en una institución educativa. La definición supone un cambio conceptual respecto a la lógica de autonomías de niveles de gobierno y distribución funcional de responsabilidades en compartimentos estancos donde nadie es responsable del producto final que se busca ofrecer al estudiante/ciudadano.

El segundo aspecto es que define los roles de los niveles de gobierno. El Ministerio de Educación no cuenta con una Ley de Organización y Funciones adecuada a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que complete el diseño normativo de las responsabilidades de los niveles de gobierno en el sector. Los lineamientos caracterizan el rol rector del Ministerio de Educación a partir de lo que señala la LOPE y señalan que el MINEDU interviene excepcionalmente en la prestación del servicio educativo, que es responsabilidad del gobierno regional. Las excepciones son tres: alta complejidad de la intervención, razones de equidad, razones de emergencia. En cualquiera de los casos, la intervención debe considerar una estrategia de desarrollo de capacidades para que la intervención sea asumida progresivamente por los gobiernos regionales. En cuanto al gobierno regional, además de señalar como su responsabilidad principal la de asegurar las condiciones para la prestación del servicio educativo, señala qué aspectos de la política y planeamiento educativo pueden ser adecuados o ampliados según criterios de tipo territorial y establece un ciclo de planificación y mejora continua articulado MINEDU-GR.

El tercer aspecto es que los lineamientos señalan que las políticas prioritarias del sector educación deben considerar en su diseño una matriz de gestión descentralizada.

Un punto para considerar es si el mapa de procesos del Ministerio de Educación es equivalente al mapa de procesos del sector educación.

1.4 ACTUALIZACIÓN DEL MAPA DE PROCESOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

El último paso dado por el Ministerio de Educación ha sido el de definir una metodología para elaborar el mapa de procesos del Ministerio de Educación sobre la base de una definición de procesos del nivel 0 y 1, actualizando la matriz elaborada el año 2014. Sobre esa base la Unidad de Organización y Métodos de la Secretaría de Planificación Estratégica interviene a demanda para mapear los procesos de las unidades dueñas de procesos que así lo soliciten.



1.5 SITUACIÓN ACTUAL EN EL SECTOR EDUCACIÓN

Luego de esta revisión de la experiencia del Ministerio de Educación en el campo de la definición de responsabilidades de los niveles de gobierno, se puede considerar que para el desarrollo del estudio materia de esta consultoría el estado actual en el MINEDU es el siguiente:

- Se cuenta con una definición de roles de niveles de gobierno como base para definir sus responsabilidades en una lógica de procesos, a partir de políticas prioritizadas.
- Se han aprobado tres matrices de gestión descentralizada bajo una lógica de procesos orientados a producir un bien público, definidas como matrices de corto plazo, las que podrían requerir ser actualizadas
- Existe una metodología sistematizada para la definición de responsabilidades de los niveles de gobierno la cuál debe ser valorada por el estudio para ver si es una ruta adecuada para continuar definiendo las responsabilidades de los niveles de gobierno.
- Existe un mapa de procesos del Ministerio de Educación que puede servir de base para continuar con un proceso de definición de responsabilidades.

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA MATRIZ DE RESPONSABILIDADES Y EJERCICIO REAL DE LAS FASES ASOCIADAS EN LOS PROCESOS BAJO ANÁLISIS

2.1 PROCESOS CLAVE SELECCIONADOS.

Los procesos seleccionados para el análisis de la situación real de la distribución de competencias se presentan a continuación, indicando, en cada caso el producto (bien o servicio que corresponde):

1. CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA¹⁰: IIEE cuentan con infraestructura educativa adecuada para el logro de aprendizajes
2. MANTENIMIENTO: Infraestructura educativa en condiciones que cumplan con los requerimientos de las instituciones educativas ¹¹
3. DISTRIBUCIÓN DE MATERIALES EDUCATIVAS: Estudiantes y docentes cuentan oportunamente con materiales y recursos de calidad para el logro de los aprendizajes¹²
4. FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO: Docentes competentes de acuerdo con los estándares de calidad para el ejercicio profesional y el desarrollo de la carrera pública magisterial¹³

En cada proceso, de acuerdo con la metodología establecida por la PCM se identifica la base normativa (matriz legal) y luego se analiza el funcionamiento real del proceso. Este análisis se basa en información proporcionada por el Ministerio de Educación mediante documentos y entrevistas, así como por los planteamientos realizados por los gobiernos regionales en un taller convocado por la PCM.

La información recogida se organiza en una matriz estructurada en función de las 5 fases de la cadena de producción de un producto o servicio público: políticas, estándares, planeamiento y presupuesto, gestión y presupuesto, monitoreo y evaluación. En cada fase se señala: responsabilidad específica; la distribución formal según nivel de gobierno; los instrumentos y las normas correspondientes; la distribución real de las responsabilidades.

¹⁰ Proceso operativo 04 del actual mapa de procesos del MINEDU: Gestionar la infraestructura educativa

¹¹ Este proceso se encuentra subsumido en el proceso operativo 04 del actual mapa de procesos del MINEDU: Gestionar la infraestructura educativa

¹² Proceso operativo 2.04 del actual mapa de procesos: dotar de recursos pedagógicos en el proceso: gestionar recursos para el aprendizaje.

¹³ Proceso operativo 3.02 del actual mapa de procesos: conducir la formación en servicio de docentes y directivos

2.2 PROCESO: CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA

	Responsabilidades Específicas	Distribución Formal Nivel de Gobierno Entidad o Dependencia	Instrumentos	Normas	Distribución REAL
POLÍTICA	Política Nacional de Infraestructura	Ministerio de Educación (DIGERE)	Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025	RM 153-2017-MINEDU	La política no define responsabilidades de cada nivel de gobierno en el ciclo de la política
PROTOCOLO	Definir estándares de construcción de la infraestructura educativa	Ministerio de Educación	Normas técnicas de educación inicial Normas técnicas de educación primaria, secundaria Guías de trabajo para JEC y COAR Reglamento nacional de edificaciones. Norma técnica A40 Normas técnicas del sector vivienda Guía de Identificación, Formulación y	RSG 295-2014-MINEDU Documento de trabajo 2006 RM 601-2015-MINEDU DS 011-2016	Las normas técnicas requieren de actualización. Actualmente se trabaja con documentos de trabajo, las normas de vivienda, la guía del MEF (la que con la creación de Invierte.pe ya no tendría vigencia=) Actualmente se está terminando una norma general transversal para todos los niveles educativos y de educación técnica-productiva: la que incluirá estándares de confort, principios, orientaciones de diseño). Las normas específicas requieren de una aprobación de las normas de modelo de servicio. En la normativa actual no es claro qué modificaciones o adecuados podría hacer un gobierno regional o gobierno local para adecuar

			Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública del Sector Educación a nivel de Perfil		la norma a sus características territoriales (Amazonía, sierra)
PLANEAMIENTO	Plan Nacional Multianual de Infraestructura	Ministerio de Educación	Plan Nacional de Infraestructura al 2025 Invierte.pe	RM 153-2017-MINEDU	Solo las obras que estén en un plan multianual de infraestructura pueden ser financiadas. No existe procedimiento de articulación de los planes, con lo que para un mismo territorio podría haber tres planes, duplicándose las obras a financiarse. No existe mecanismo que articule los planes con el presupuesto. No existen lineamientos rectores para la formulación de los planes regionales y locales de infraestructura. No existe meta sectorial de cierre de brechas en infraestructura
	Plan Regional multianual de infraestructura	Gobierno Regional	Plan Nacional de Infraestructura al 2025 Invierte.pe	RM 153-2017-MINEDU	
	Plan Local multianual de Infraestructura	Gobierno Local	Plan Nacional de Infraestructura al 2025 Invierte.pe	RM 153-2017-MINEDU	

GESTIÓN	Construcción en Lima o por convenio de delegación autorizado por	Ministerio de Educación- PRONIED	Creación del Programa Nacional de Infraestructura Educativa.	D.S 014-2014- MINEDU	<p>La priorización de obras se realiza sobre la base de PIP ya elaborados indistintamente por un GL o un GR sin haber verificado si responde a una necesidad priorizada de acuerdo con necesidades sectoriales y territoriales</p> <p>El saneamiento físico legal se realiza sobre proyectos declarados viables. Si es necesario realizar subsanaciones se posterga la ejecución</p> <p>No existe mecanismo para detectar necesidades de construcción que no son atendidas por ningún nivel de gobierno.</p> <p>No existe mecanismo vinculante de articulación regional-local para definir qué proyectos se elaboran</p> <p>No existen criterios para definir qué obras deben ser elaboradas por un GR o por un GL</p>
	Fase de pre inversión Fase de inversión Construcción	Gobierno Regional	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Invierte.pe Criterios de priorización de PIP para transferencia de recursos	RVM 013-2017- MINEDU MODIFICADA POR RVM 020-2017- MINEDU	

	Fase de pre inversión Fase de inversión Construcción	Gobierno Local	Ley Orgánica de Municipalidades Invierte.pe Criterios de priorización de PIP para transferencia de recursos	RVM 013-2017-MINEDU MODIFICADA POR RVM 020-2017-MINEDU	
MONITOREO Y EVALUACIÓN	Monitorear y supervisar las obras que ejecuta en Lima o por convenio Brindar asistencia técnica GR y GL	Ministerio de Educación	Creación del Programa Nacional de Infraestructura Educativa Creación de la Dirección General de Infraestructura Educativa	D.S 014-2014-MINEDU Invierte.pe D.S. 001-2015	No existe mecanismo de asistencia técnica o monitoreo de las normas de calidad de infraestructura educativa MINEDU solo hace seguimiento a las obras transferidas en cuanto al cumplimiento de metas con capacidades institucionales limitadas. De las 1600 obras transferidas ninguna se ha cerrado legalmente. De otro lado, MINEDU sigue aun construyendo colegios que inició en el período 2006-2011 MINEDU tiene la función de brindar asistencia técnica a GR y GL, pero no cuenta con capacidad institucional. Solo responde consultas telefónicas o por demanda. GR tienen un especialista en infraestructura en la DRE y cada UGEL, sin perfil adecuado y dedicado sobre todo al mantenimiento preventivo.
	Monitorear y supervisar las obras que ejecuta	Gobierno Regional	Invierte.pe		

	Monitorear y supervisar las obras que ejecuta	Gobierno Local	Invierte.pe		
--	---	----------------	-------------	--	--

2.3. PROCESO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

	Responsabilidades Específicas	Distribución Formal Nivel de Gobierno Entidad o Dependencia	Instrumentos	Normas	Comentarios Preliminares Distribución REAL
POLÍTICA	Política nacional	Ministerio de Educación	Plan Nacional de Infraestructura Norma general del programa de mantenimiento preventivo Matriz de gestión descentralizada Norma anual de mantenimiento preventivo	RM 153-2017-MINEDU RM 593-2014-MINEDU-NT RM 195-2015 RM 071-2017	Existe una política de mejoramiento continuo de la política de mantenimiento.
	Política regional	Gobierno Regional	Norma emitida por UGEL Matriz de gestión descentralizada	RM 195-2015	GR a través de sus UGEL están facultados para emitir normas específicas adecuadas a su región. En la matriz de gestión descentralizada no está establecido qué aspectos de la política nacional pueden ser modificados y cuáles no

PROTOCOLO	Definición del tipo de actividades que pueden ser financiados con los recursos del mantenimiento Definición del procedimiento	Ministerio de Educación	Norma general del programa de mantenimiento preventivo Norma anual de mantenimiento preventivo	RM 593-2014-MINEDU-NT RM 071-2017	Algunas intervenciones propias del ámbito rural no son consideradas en la norma nacional No existe norma para el mantenimiento correctivo, acondicionamiento, equipamiento
	Adecuar el tipo de actividades a financiar y el procedimiento la realidad de su territorio	Gobierno Regional	Norma emitida por UGEL		Normas emitidas por UGEL complejizan el procedimiento Normas pudiendo adecuar a la realidad de su ámbito rural no lo hacen Muchos GR no conocen que pueden hacer adecuaciones No está claro qué aspectos del protocolo nacional pueden ser modificados y cuáles no.
PLANEAMIENTO	Plan Nacional Multianual de Infraestructura	Ministerio de Educación	Plan Nacional de Infraestructura al 2025	RM 153-2017-MINEDU	El mantenimiento es el grupo de intervención 3 de la política nacional de infraestructura y la implementación de sus 6 componentes debiera desarrollarse en los planes multianuales de infraestructura educativa. No existe información de que el MINEDU esté incorporando el mantenimiento en su plan institucional de infraestructura educativa ni de que estén preparándose lineamientos para los GR y GL.
	Plan Regional multianual de infraestructura	Gobierno Regional	Plan Nacional de Infraestructura al 2025	RM 153-2017-MINEDU	

	Plan Local multianual de Infraestructura	Gobierno Local	Plan Nacional de Infraestructura al 2025	RM 153-2017-MINEDU	
GESTIÓN	Transferir los recursos a los directores de Instituciones Educativas	Ministerio de Educación	Norma general del programa de mantenimiento preventivo Norma anual de mantenimiento preventivo	RM 593-2014-MINEDU-NT RM 071-2017	<p>La ejecución a cargo de los directores de instituciones educativas funciona adecuadamente en ámbitos urbanos.</p> <p>En ámbitos rurales existen algunos cuellos de botella:</p> <p>Las escuelas unidocentes o multigrado no cuentan con plaza presupuestada de director por lo que se le encarga la función de director a un docente que no recibe la bonificación de director, pero tiene que asumir responsabilidades de dirección, docencia en aula y mantenimiento de infraestructura.</p> <p>El encargo de la función de director se realiza después de que se haya abierto las cuentas para los encargados de mantenimiento: se atrasa el proceso en estas áreas</p> <p>UGEL piden requisitos adicionales a los de la norma nacional complejizando el proceso</p> <p>Existen dificultades para conseguir los materiales para el mantenimiento en la zona donde se encuentra la UGEL obligando a desplazamientos al director a un centro urbano con los consiguientes costos adicionales que él debe asumir.</p>
		Gobierno Regional			

	Desarrollar el mantenimiento preventivo	Institución Educativa	Norma general del programa de mantenimiento preventivo Norma anual de mantenimiento preventivo Norma emitida por UGEL	RM 593-2014-MINEDU-NT RM 071-2017	
MONITOREO Y SUPERVISIÓN	Monitorear y supervisar	Ministerio de Educación	Norma general del programa de mantenimiento preventivo Norma anual de mantenimiento preventivo	RM 593-2014-MINEDU-NT RM 071-2017	Responsabilidades de cada nivel de gobierno están establecidas adecuadamente. El sistema ha funcionado mejor cuando se ha incorporado el monitoreo en los compromisos de desempeño de las UGEL. ¿Se requieren tres niveles de gobierno monitoreando? ¿No sería más adecuado que el GL realice el mantenimiento preventivo en ámbitos rurales?
	Monitorear y supervisar	Gobierno Regional	Norma general del programa de mantenimiento preventivo Norma anual de mantenimiento preventivo	RM 593-2014-MINEDU-NT RM 071-2017	
	Monitorear y supervisar	Gobierno Local	Matriz de gestión descentralizada	RM 195-2015	

2.4 DISTRIBUCIÓN DE MATERIAL EDUCATIVO

	Responsabilidades Específicas	Distribución Formal Nivel de Gobierno Entidad o Dependencia	Instrumentos	Normas	Comentarios Preliminares Distribución REAL
POLÍTICA	Rectoría	Ministerio de Educación	Normas y procedimientos para la gestión y distribución del material educativo Matrices de gestión descentralizada. RM 645-2015-MINEDU.	RM 543-2013-MINEDU modificada por RM 195-2015-MINEDU	Están adecuadamente distribuidas las responsabilidades del MINEDU y GR. Aunque el GL no tiene responsabilidad en esta política se ha detectado que varios de ellos realizan la distribución de materiales en ámbitos rurales.
PROTOCOLO	Definir protocolo de distribución del material educativo	Ministerio de Educación	Normas y procedimientos para la gestión y distribución del material educativo Matrices de gestión descentralizada.	RM 543-2013-MINEDU modificada por RM 195-2015-MINEDU RM 645-2015-MINEDU.	Responsabilidades adecuadamente distribuidas salvo para ámbitos rurales

PLANEAMIENTO	No existe responsabilidad específica salvo la que se deriva de la rectoría				Se realiza un planeamiento operativo orientado a la llegada de los materiales al inicio del año escolar Por la complejidad de los procesos de elaboración o adquisición de materiales que requieren más de un ejercicio presupuestal para realizarse, por el volumen de recursos invertidos, así como por el impacto en el proceso educativo debiera existir un planeamiento multianual
--------------	--	--	--	--	--

GESTIÓN	Distribución de los materiales a cada UGEL del país antes del inicio del año escolar	Ministerio de Educación	Normas y procedimientos para la gestión y distribución del material educativo Matrices de gestión descentralizada.	RM 543-2013-MINEDU modificada por RM 195-2015-MINEDU RM 645-2015-MINEDU.	<p>A partir del año 2016 el MINEDU ha logrado estabilizar la distribución de materiales educativos hasta la UGEL con un 96-99% de distribución antes del inicio del año escolar</p> <p>La distribución UGEL-institución educativa alcanza niveles similares salvo en ámbitos rurales donde esta llega al 60-70% por lo que podría considerarse que el procedimiento establecido no es eficiente para la distribución en estos ámbitos. Los problemas principales están en el cálculo del número de materiales que debe recibirse debido al movimiento de estudiantes; la gestión de almacenes en las UGEL; los costos de traslado y ausencia de proveedores en la Amazonía. Se ha identificado que los GL apoyan a la distribución de materiales educativos en ámbitos rurales de manera eficiente.</p>
---------	--	-------------------------	---	--	---

	Distribución de los materiales de la UGEL a la institución educativa	Gobierno Regional	Normas y procedimientos para la gestión y distribución del material educativo Matrices de gestión descentralizada. Compromisos de desempeño	RM 543-2013-MINEDU modificada por RM 195-2015-MINEDU RM 645-2015-MINEDU. Norma anual de compromisos de desempeño	
	Ninguna	Gobierno Local			
MONITOREO Y	Monitoreo del proceso de distribución MINEDU-UGEL y UGEL-I. E	Ministerio de Educación	Sistema integrado de gestión de materiales educativos (SIGMA)	RM 543-2013-MINEDU modificada por RM 195-2015-MINEDU	Existe una lógica de mejoramiento continuo que va ajustando el sistema de monitoreo y desde allí retroalimenta todo el proceso.

	Monitoreo del proceso de distribución UGEL-I. E	Gobierno Regional	SIGMA Compromisos de desempeño establecidos anualmente	RM 543-2013-MINEDU modificada por RM 195-2015-MINEDU Norma anual de compromisos	
--	---	-------------------	---	---	--

2.5 FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO

	Responsabilidades Específicas	Distribución Formal Nivel de Gobierno Entidad o Dependencia	Instrumentos	Normas	Comentarios Preliminares Distribución REAL
POLÍTICA	Rectoría	Ministerio de Educación			No existe un mandato específico de formular una política nacional de formación en servicio No existen definida distribución de responsabilidades entre MINEDU y GR El Ministerio de Educación está formulando, en coordinación con la ANGR, lineamientos para la formación en servicio
PROTOCOLO	Estándares de las diversas modalidades de formación en servicio	Ministerio de Educación	Disposiciones para la implementación del programa de inducción Norma técnica del acompañamiento pedagógico	RSG-160-2016-MINEDU RSG 008-2016-MINEDU modificada por RSG 073-2016-MINEDU	23 oficinas del MINEDU brindan formación en servicio. 2 de ellas cuentan con estándares de servicio. MINEDU está elaborando política nacional de formación en servicio que establece estándares

					26 GR brindan formación en servicio No existe claridad sobre qué aspectos de la formación en servicio pueden ser modificados por un GR
	Plan Nacional de Formación en servicio	Ministerio de Educación	Plan Nacional de Formación en servicio	Ley de Reforma Magisterial	No existe plan nacional de formación en servicio
	Plan Regional de Formación en servicio	Gobierno Regional	Plan Regional de Formación en Servicio	Ley de Reforma Magisterial	No existen planes regionales de formación en servicio
GE	Brindar formación en servicio	Ministerio de Educación	Ley de Reforma Magisterial		El MINEDU implementa acciones de formación en servicio desde 23 oficinas, en forma directa o contratando a entidades formadoras
	Brindar facilidades para que el MINEDU pueda implementar sus programas y alertar de cualquier incidencia Contratar el personal para las intervenciones de formación del MINEDU Brindar formación en servicio	Gobierno Regional	Disposiciones para la implementación del programa de inducción Norma técnica del acompañamiento pedagógico y normas de contratación específicas Ley de Reforma Magisterial	RSG-160-2016-MINEDU RSG 008-2016-MINEDU modificada por RSG 073-2016-MINEDU	No existe claridad de cuál es la responsabilidad del GR respecto a la formación en servicio desarrollada a iniciativa del MINEDU, aunque contrate el personal que lo implemente. En general los GR consideran que son intervenciones del MINEDU en las cuales ellos no tienen ninguna responsabilidad salvo la contratación y el brindar facilidades operativas cuando se les solicita.
					Los gobiernos locales brindan o contratan formación en servicio sin una base legal clara que lo sustente

MONITOREO Y	Monitoreo de acuerdo con lo establecido en cada actividad formativa del MINEDU	Ministerio de Educación	Existe diversidad de instrumentos para la realización del monitoreo		El Minedu en algunos casos considera que debe realizar un monitoreo y supervisión a las DRE y UGEL para que estas hagan lo propio en las instituciones educativas. EN otros casos monta sistemas propios de monitoreo con coordinadores en el territorio.
	Monitoreo pedagógico regional y local	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley General de Educación Norma técnica del año escolar	Plan Regional y Local de Monitoreo Pedagógico	Norma técnica del año escolar	A partir del año 2015 la norma técnica del año escolar establece la responsabilidad del GR de organizar el monitoreo pedagógico a las II.EE. En el PELA no se presupuesta el monitoreo pedagógico con lo cual no se implementa o se hace de manera muy limitada.
					NO existe información respecto a las acciones de formación de los gobiernos locales

2.6 CONSTATAIONES A PARTIR DE LA REVISIÓN DE LOS 4 PROCESOS CLAVE

En la sección 2.5 de este estudio se señalaba que el Ministerio de Educación se encontraba en la siguiente situación:

- Se cuenta con una definición de roles de niveles de gobierno como base para definir sus responsabilidades en una lógica de procesos, a partir de políticas priorizadas.
- Se han aprobado tres matrices de gestión descentralizada bajo una lógica de procesos orientados a producir un bien público, definidas como matrices de corto plazo, las que podrían requerir ser actualizadas
- Existe una metodología sistematizada para la definición de responsabilidades de los niveles de gobierno la cuál debe ser valorada por el estudio para ver si es una ruta adecuada para continuar definiendo las responsabilidades de los niveles de gobierno.
- Existe un mapa de procesos del Ministerio de Educación que puede servir de base para continuar con un proceso de definición de responsabilidades.

El análisis de los procesos clave realizado en la sección 3 permite agregar las siguientes constataciones:

- En dos de los procesos analizados: mantenimiento de infraestructura y distribución de materiales educativos existían matrices definidas producto de la metodología intergubernamental antes descrita y un proceso de mejora continua que ha llevado a alcanzar eficacia en los procesos realizados. El proceso de mejora continua exige actualizar periódicamente las matrices ya existentes y también ha permitido identificar que las responsabilidades ya definidas no permiten resolver la atención al ámbito rural, donde se requiere ensayar nuevas fórmulas.
- En el proceso de formación en servicio siguiendo la ruta propuesta en los lineamientos de gestión descentralizada se cuenta con una propuesta casi concluida de política con delimitación de responsabilidades que permitiría ir transfiriendo la formación en servicio a los gobiernos regionales.
- En el caso de construcción de infraestructura no se está aún siguiendo una ruta de ordenamiento y es donde existen mayores niveles de duplicidad.

A partir de esta muestra de procesos podría concluirse entonces que, cuando se instalan procesos de mejora continua y delimitación de responsabilidades existe una mejora paulatina en el servicio, existiendo sin embargo desafíos complejos sobre todo en el ámbito de la ruralidad. Del mismo modo, si no existe una estrategia intencionada de definición de responsabilidades las posibilidades de duplicidad y vacíos en la definición de responsabilidades son mayores.

2.7 TENSION ENTRE EJERCICIO DE RECTORÍA E IMPLEMENTACIÓN

En este apartado se analiza en los 4 procesos estudiados cuál es la relación entre dirección estratégica (rectoría) y operación del servicio. Entendemos el ejercicio de la rectoría como el cumplimiento de 5 condiciones, en el marco de lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y los lineamientos de gestión descentralizada de educación. Las condiciones son: a) existencia de una política b) responsabilidades delimitadas en una lógica de procesos c) existencia de protocolos, estándares o normas técnicas que definen la calidad del producto o servicio, d) existencia de un planeamiento sectorial multianual asociado a la asignación de recursos e) existencia de un sistema de monitoreo y supervisión.

En la siguiente tabla se presentan los procesos analizados, en cuáles el MINEDU se encarga de la operación y qué atributos de la rectoría está ejerciendo. Puede apreciarse que en ninguno de los procesos analizados el MINEDU cumple con las 5 condiciones de rectoría, como máximo ha logrado definir tres de los cinco instrumentos de rectoría antes mencionados:

FUNCIONES DEL MINEDU EN LOS PROCESOS CLAVE ANALIZADOS							IMPLEMENTACIÓN
RECTORÍA							
Proceso clave analizado/ Ejercicio de la actividad de rectoría o implementación/	Política	Delimitación de responsabilidades en lógica de procesos	Estándar en norma técnica	Planeamiento sectorial multianual asociado a presupuesto	Monitoreo y supervisión	# de condiciones de Rectoría	Ejecución
Construcción de infraestructura	X					1/5	X
Mantenimiento preventivo		X	X		X	3/5	
Distribución de materiales educativos		X	X		X	3/5	X
Formación docente en servicio					X	1/5	X
	1/4	2/4	2/4	0/4	3/4	0/4	¾

De esta muestra podría señalarse 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 generándose un círculo vicioso donde se descuidan ambos niveles de la gestión por lo que 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 regional-locales la capacidad de prestación directa del servicio.

Para esta delimitación de responsabilidades puede adoptarse la solución tri nivel propuesta por Fullam el 2005:

“Es cada vez más claro que el mejoramiento sostenido de la escuela requiere una solución sistémica, que al mismo tiempo sea práctica y efectiva en gran escala.

En mi opinión, esta solución está a nuestro alcance: es lo que llamo la solución tri-nivel.

La escuela/comunidad es el primero de estos niveles; el distrito o la región es el nivel del medio; y el centro o el nivel de la política es el tercero.

*La construcción de institucionalidad se define como **acciones que llevan al incremento del poder colectivo de cada nivel** para mejorar el logro de los estudiantes, especialmente elevando el nivel y cerrando la brecha entre ellos.*

La construcción de institucionalidad sinergiza tres cosas: nuevas habilidades y disposiciones; recursos mejorados y focalizados; motivación nueva y compromiso enfocado. Se puede pensar en la construcción de institucionalidad en cualquiera de los subniveles, pero acá estoy enfatizando la capacidad general de tres-niveles del sistema.” (Fullan, Michael. Leadership & Sustainability: Sistema Tiques in Actino. 2005)

ANEXO 5. PROPUESTAS PARA LA DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR EDUCACIÓN.

1 PROCESO: CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA

PROPUESTA DE MATRIZ DE DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES PROCESO: CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA					
FASE	NIVEL DE GOBIERNO	Responsabilidades Específicas	Ámbito	Instrumento que generarse	Capacidades y adecuaciones organizacionales
POLÍTICA	Nacional	Formulación de la Política Nacional de Infraestructura	Nacional	La política se encuentra definida en el Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025	Se requiere articular las responsabilidades de la Oficina de Inversiones, la Dirección General de Infraestructura y el PRONIED en una lógica de procesos.
	PROTOCOLO	Nacional	Definir estándares de construcción de la infraestructura educativa Establecer pautas para la adecuación de la infraestructura al contexto territorial	Nacional	Normas técnicas para cada niveles y modalidad del sistema educativo
Regional		Definir adecuaciones de los estándares al contexto territorial	Regional	Norma de adecuación	En el GR, preferentemente la DRE especializar una función de adecuación de infraestructura al contexto territorial

PLANEAMIENTO	Nacional	Definición de las metas multianuales de inversión en infraestructura asociadas a presupuesto Definir, en coordinación con los gobiernos regionales, los criterios de priorización de infraestructura	Nacional	Plan Sectorial (Nacional, Regional, Local) y Multianual de Infraestructura (2017-2021) Presupuesto de inversión en infraestructura educativa 2017-2021. Actualización anual del plan multianual	
	Regional	Actualiza diagnóstico de la infraestructura Define una lista de instituciones educativas priorizadas en función de un ordenamiento territorial Define qué nivel de gobierno realiza qué obra	Gobierno Regional	Plan Regional de Infraestructura al 2021 como capítulo del Plan Multisectorial con especificación de las II.EE priorizadas y la definición de qué nivel de gobierno realiza qué obra. Actualización anual del plan	En la DRE se establece una función de ordenamiento territorial de la oferta educativa Constitución de un Comité regional de inversión educativa (GR-GL) bajo lineamientos y con participación del MINEDU
	Provincial/Distrital	Define una lista de colegios priorizada para ser presentada al Comité Regional de Inversiones Participa del Comité Regional de Inversiones	Gobierno Local	Plan Local de Inversiones como capítulo del Plan Sectorial Multianual	

GESTIÓN	Nacional	<p>Construcción en Lima o por convenio de delegación autorizado por el gobierno regional</p> <p>Sistema de articulación entre el planeamiento multianual e invierte.pe para hacer vinculante la lista de colegios priorizados</p>	Ministerio de Educación-PRONIED	Matriz de gestión descentralizada del proceso de infraestructura y sus subprocesos (construcción, mantenimiento, etc.)	
	Regional	<p>Fase de preinversión</p> <p>Fase de inversión</p> <p>Construcción</p>	Gobierno Regional		
		<p>Fase de preinversión</p> <p>Fase de inversión</p> <p>Construcción</p>	Gobierno Local		

MONITOREO Y EVALUACIÓN	Provincial/distrital	<p>Monitorear y supervisar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las obras que ejecuta en Lima, -Las que implementa en regiones - Las implementan los GR y GL por transferencia o con recursos propios 	Ministerio de Educación		Constituir sistema de asistencia técnica, monitoreo y supervisión involucrando a la dirección general de infraestructura, el PRONIED y la oficina de inversiones.
		Monitorear y supervisar las obras que ejecuta	Gobierno Regional		Constituir pool regional de asistencia técnica, monitoreo y supervisión para las obras en el territorio, realizadas por MINEDU, GR o GL.
		Monitorear y supervisar las obras que ejecuta	Gobierno Local		

2 PROCESO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

PROPUESTA DE MATRIZ DE DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES PROCESO: MANTENIMIENTO PREVENTIVO					
	NIVEL DE GOBIERNO	Responsabilidades Específicas	Ámbito	Instrumentos a generarse	Capacidades y adecuaciones organizacionales
POLÍTICA	Nacional	<p>Política nacional</p> <p>Definición en la política de los aspectos que pueden ser adecuados por la región y cuáles no.</p> <p>Permitir pilotos de estrategias alternativas para ámbitos rurales andinos y amazónicos, incluyendo la participación de los gobiernos locales.</p>	Ministerio de Educación	<p>Existe política de mantenimiento preventivo. No existe norma para el mantenimiento correctivo, acondicionamiento, equipamiento</p> <p>Modificar la norma de mantenimiento preventivo para permitir pilotos de alternativas para ámbitos rurales.</p>	
	Regional	Definir estrategias diferenciadas, especialmente para ámbitos rurales andinos y amazónicos	Gobierno Regional	Norma emitida por UGEL de adecuación de estrategia al ámbito regional.	
PROTOCOLO	Nacional	<p>Definición del tipo de actividades que pueden ser financiados con los recursos del mantenimiento considerando necesidades específicas en ámbitos rurales</p> <p>Definición del procedimiento</p>	Ministerio de Educación	Ya está regulado.	
	Regional	Adecuar el tipo de actividades a financiar y el procedimiento la realidad de su territorio	Gobierno Regional	Norma emitida por UGEL	

PLANEAMIENTO	Nacional	Plan Nacional Multianual de Infraestructura	Ministerio de Educación	Plan Nacional de Infraestructura al 2021- Incorporar el mantenimiento en el plan.	
	Regional	Plan Regional multianual de infraestructura	Gobierno Regional	Plan Nacional de Infraestructura al 2025	
GESTIÓN	Nacional	Transferir los recursos a los directores de Instituciones Educativas (en algún momento los recursos para ser transferidos a las instituciones educativas debieran incorporarse a los pliegos regionales)	Ministerio de Educación	Actualización de la matriz de gestión descentralizada	
	Regional	Comprometer la acción de gobiernos locales para apoyas a las instituciones educativas.	Gobierno Regional		
		Desarrollar el mantenimiento preventivo	Institución Educativa		
MONITOREO Y SUPERVISIÓN		Monitorear y supervisar (debiera existir un monitoreo articulado)	Ministerio de Educación		
		Monitorear y supervisar	Gobierno Regional		
		Monitorear y supervisar	Gobierno Local		

3 DISTRIBUCIÓN DE MATERIAL EDUCATIVO

PROPUESTA DE MATRIZ DE DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES PROCESO: DISTRIBUCIÓN DE MATERIAL EDUCATIVO					
	NIVEL DE GOBIERNO	Responsabilidades Específicas	Ámbito	Instrumentos a generarse	Capacidades y adecuaciones organizacionales
POLÍTICA	Nacional	Rectoría (no hay política para la producción de materiales, ni para el uso de los mismos) Permitir probar estrategias innovadoras para ámbitos rurales	Ministerio de Educación	Actualizar la norma de mantenimiento para que permita alternativas innovadoras para ámbitos rurales.	
PROTOCOLO	Nacional	Definir protocolo de distribución del material educativo Permitir probar estrategias innovadoras para ámbitos rurales	Ministerio de Educación	Está definido.	
PLANEAMIENTO	Nacional	Elaborar plan anual de distribución de materiales educativos: define la cartera de materiales y la fecha de distribución para que lleguen al inicio de clases. Debiera existir un plan multianual de producción, distribución y uso de materiales educativos.	Ministerio de Educación		
GESTIÓN	Nacional	Distribución de los materiales a cada UGEL del país antes del inicio del año escolar	Ministerio de Educación	Actualizar la matriz de gestión descentralizada.	

	Regional	Distribución de los materiales de la UGEL a la institución educativa Ensayar fórmulas alternativas para distribuirlos oportunamente en ámbitos rurales con participación de gobiernos locales y sociedad civil.	Gobierno Regional		
	Local	Participar en la distribución de materiales educativo			
MONITOREO Y SUPERVISIÓN	Nacional	Monitoreo del proceso de distribución MINEDU-UGEL y UGEL-I. E	Ministerio de Educación		
	Regional	Monitoreo del proceso de distribución UGEL-I. E	Gobierno Regional		

4 FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO

PROPUESTA DE MATRIZ DE DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES PROCESO: FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO					
	NIVEL DE GOBIERNO	Responsabilidades Específicas	Ámbito	Instrumentos a generarse	Capacidades y adecuaciones organizacionales
POLÍTICA	Nacional	<p>Rectoría</p> <p>Definición de las responsabilidades de cada nivel de gobierno y la ruta para la transferencia de la formación en servicio a los gobiernos regionales</p> <p>Definición de las reglas para la contratación de operadores de formación en servicio de calidad.</p>	Ministerio de Educación	<p>Aprobación de la política nacional de formación en servicio dando cumplimiento al mando de la ley de reforma magisterial.</p> <p>Establecimiento de un mecanismo de incentivo tipo compromiso de desempeño para que gobiernos regionales con buenos desempeños empiecen asumir la formación en servicio.</p>	Desarrollar capacidades de regulación, asistencia técnica, transferencia, monitores y supervisión.
PROTOCOLO	Nacional	<p>Estándares de las diversas modalidades de formación en servicio.</p> <p>Definir los aspectos que pueden ser adecuados a características del territorio.</p>	Ministerio de Educación	Definición de los estándares de los diversos tipos de formación en servicio.	

PLANEAMIENTO	Nacional	Planeamiento multianual de los temas de capacitación, la cartera de servicios formativos y población priorizada, metas, recursos, estrategia de transferencia a regiones.	Ministerio de Educación	Plan Sectorial Multianual de formación en servicio asociado a recursos.	No existe plan nacional de formación en servicio
	Regional	Planeamiento regional en el marco de los lineamientos establecidos por el MINEDU para adecuar la formación a las características del territorio.	Gobierno Regional	Plan Regional de Formación en Servicio como capítulo del Plan Sectorial.	
GESTIÓN	Nacional	Brindar formación en servicio en temáticas de alta especialidad en las que no existe oferta educativa regional de calidad. Desarrollar capacidades para la gestión de la formación en servicio por los gobiernos regionales.	Ministerio de Educación	Matriz de gestión descentralizada	
	Regional	Brindar la formación en servicio a los docentes adecuándola a las necesidades de la región, dentro de los parámetros establecidos por el Ministerio de Educación.	Gobierno Regional		Constituir a la Escuela Superior Pedagógica de la región en el centro de formación en servicio regional.

MONITOREO Y EVALUACIÓN	Nacional	Monitoreo al gobierno regional de acuerdo con lo establecido en cada actividad formativa del MINEDU	Ministerio de Educación	Mecanismos de incentivo y de supervisión a los gobiernos regionales.	
	Regional	Monitoreo pedagógico regional y local	Regional.		Reconfigurar las funciones y el personal de DRE y UGEL para constituir un sistema de monitoreo de IIEE

**Informe Técnico del Sector
Saneamiento: Delimitación
de funciones y
competencias de los tres
niveles de gobierno en los
procesos clave del sector
saneamiento**

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento constituye una propuesta del Grupo de Trabajo de Saneamiento de la Comisión Intergubernamental y Multisectorial para el fortalecimiento de la descentralización.

El objetivo del informe es identificar los elementos y/o componentes de la coordinación intergubernamental que afectan negativamente los principales procesos en la provisión adecuada de los servicios de saneamiento, en particular los de saneamiento rural, así como plantear estrategias y acciones que permitan mejorar la definición de funciones y competencias, la articulación intergubernamental y la provisión de los servicios, siguiendo un enfoque de resultados y recogiendo la diversidad territorial.

El trabajo se realizó en 3 fases: i) identificación inicial de puntos críticos y propuestas de solución, ii) construcción complementaria en el territorio, a través de cuatro talleres descentralizados (Cusco, Tarapoto, Chiclayo, Ayacucho), y; iii) preparación de documento final del sector, a partir de la sistematización de los resultados de los talleres, nuevas entrevistas e integración de toda la información y recomendaciones.

La identificación de puntos críticos y el planteamiento de estrategias se realizó para los dos procesos principales requeridos para asegurar la prestación de los servicios de saneamiento rural: *Construcción de Infraestructura* y *Operación y Mantenimiento*.

Los principales puntos críticos identificados y las estrategias recomendadas para el proceso de Construcción de Infraestructura se presentan en siguiente:

Problemas identificados	Estrategias Recomendadas
Falta de definición o de cumplimiento de competencias y deficiencias en la articulación intersectorial e intergubernamental.	1. Definición clara de competencias, compromiso con su cumplimiento y mejoramiento de la articulación, mediante la aprobación de una matriz de competencias por procesos y sub procesos.
Financiamiento desordenado de proyectos, por demanda y sin criterios objetivos de priorización	2. Formulación de Programas Multianuales de Inversión concertados a nivel regional para la reducción de brechas.
Poco involucramiento y baja asignación de recursos de Gobiernos Regionales para saneamiento rural.	3. Elaboración de Planes Regionales de Saneamiento integrales, estableciendo objetivos y metas regionales y asignando un porcentaje obligatorio del presupuesto para el saneamiento rural con enfoque de resultados.
Deficiencias técnicas de los expedientes y demoras en proceso de admisibilidad y evaluación.	4. Mejoramiento del proceso de formulación y evaluación de fichas/estudios de pre-inversión y expedientes técnicos incluyendo revisión de dispositivos y elaboración de guía integrada.

Inexistencia o ejecución inadecuada y sin supervisión de componente social en proyectos de inversión.	5. Fortalecimiento de la intervención social antes, durante y después del proyecto proponiendo nuevos esquemas de intervención y supervisión, con participación regional, local y comunal y aprobando guías de intervención social.
---	---

Los principales puntos críticos identificados y las estrategias recomendadas para el proceso de Operación y Mantenimiento se presentan en siguiente cuadro:

Problemas Identificados	Estrategias Recomendadas
Poca capacidad operativa y baja presencia en el territorio de las Direcciones o Gerencias Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento (DRVCS/GRVCS).	6. Fortalecimiento de las DRVCS, dotándolas de facultades de unidades formuladoras y ejecutoras, formalizando Comités Regionales de Saneamiento bajo la conducción de las DRVCS y asignándoles más recursos con enfoque de resultados.
Poca capacidad técnica y operativa, discontinuidad y déficit de capacitación en ATM.	7. Fortalecimiento de la ATM, promoviendo una mayor asignación de recursos y habilitando partida para Operación y Mantenimiento por Gobiernos Locales bajo condiciones específicas. Evaluación e implantación de modelos tercerizados de asistencia técnica y soporte a las JASS.
Desequilibrio financiero en la prestación.	8. Promover la sostenibilidad financiera de la prestación, impulsando la integración de JASS, intervenciones multisectoriales y de retribución por servicios ecosistémicos e implantando un subsidio a la operación focalizado (zonas de extrema pobreza) y condicionado (casos especiales con alto costo de operación inevitable) destinado a objetivos específicos como abastecimiento de cloro Estrategia de mediano plazo: Valoración de los Servicios.
Falta de protocolos para el abastecimiento de cloro y debilidad y falta de recursos en la vigilancia de calidad agua.	9. Garantizar el abastecimiento adecuado de cloro y fortalecer la vigilancia de la calidad del agua.
Ejecución de proyectos de rehabilitación, operación y mantenimiento sin adecuada coordinación ni planificación y con deficiencias reportadas en procesos y tecnología	10. Ejecutar intervenciones de Rehabilitación, Operación y Mantenimiento apropiadas y fortaleciendo la descentralización de competencias.
Falta de capacidades a todo nivel (JASS, gasfiteros, ATM, formuladores y proyectistas, supervisores).	11. Desarrollar un Sistema de Fortalecimiento de Capacidades (públicas, privadas) y certificación de competencias en saneamiento rural.
Débil concientización de la población en temas de agua y saneamiento y escasa valoración de los servicios.	12. Estrategia integral de valoración de los servicios, incluyendo incorporación del tema agua y saneamiento a la currícula educativa.

Las entrevistas y talleres han permitido determinar que aunque las competencias en el sector saneamiento, en particular en saneamiento rural, 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 sub-procesos. Esta matriz, que se incluye a nivel de propuesta en este documento, debe permitir formalizar decisiones que consoliden la descentralización como: la no 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 de las intervenciones en mantenimiento y rehabilitación, la transitoriedad de los Centros de Atención al Ciudadano, entre otras. Por ello se ha incluido una estrategia general relacionada con este tema.

Por otro lado, de las evaluaciones se desprende que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y, en particular, el Programa Nacional de Saneamiento Rural han realizado avances significativos en políticas, protocolos (desarrollados y empezando su implantación), y en general en acciones orientadas a avanzar gradualmente en el objetivo de servicios de saneamiento de calidad y sostenibles para toda la población rural, así como en la articulación territorial para el desarrollo de dichas actividades. Estas acciones se han realizado incluso paralelamente a las actividades realizadas en el Grupo de Trabajo. Este documento plantea estrategias y acciones para profundizar y continuar este esfuerzo.

En cuanto a la construcción de infraestructura, los avances en línea de base (encuesta de diagnóstico) para las inversiones, en criterios de priorización, y el enfoque coordinado para la Programación Multianual -actualmente en desarrollo y que deberá perfeccionarse para el próximo ejercicio- tendrán impacto favorable en la efectividad de la construcción de infraestructura en los próximos años.

En cuanto a la prestación, la implantación del Programa Presupuestal PP0083 constituye un avance importante en la definición detallada de responsabilidades y en la articulación territorial requerida para prestar el servicio de saneamiento rural. No obstante, dada la magnitud y complejidad de la tarea, se requiere adoptar algunas medidas como el reforzamiento de dos instancias fundamentales en la cadena de responsabilidades: Las Direcciones/Gerencias Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento y las Áreas Técnicas Municipales (ATM) de los Gobiernos Locales. Este documento plantea estrategias para ello.

La calidad del agua también es un tema a trabajar. Además de aprobarse e implantarse un protocolo para abastecimiento de cloro es indispensable adoptar medidas concretas para mejorar la vigilancia de la calidad del agua.

No obstante, la principal debilidad es el desequilibrio económico en la prestación que debe atacarse estructuralmente impulsando la concientización y la educación sanitaria para incrementar la valoración del servicio y a través de ella, la disponibilidad a pagar. Para sistemas de alto costo, cuando sea determinado luego de estudios de capacidad de pago, es necesario evaluar esquemas de subsidio para el corto plazo. Estos sistemas deben alcanzar en el futuro sostenibilidad, vía su conexión a proyectos o programas productivos, servicios eco-sistémicos, programas de reducción de vulnerabilidad y

gestión de riesgos, a través de mecanismos de transferencia condicionada. Lo anterior en adición a los esfuerzos que se realicen para la integración de los prestadores o para el establecimiento de esquemas de asistencia técnica y soporte tercerizados que pueden implantarse gradualmente.

El trabajo ha permitido asimismo identificar aspectos que pueden merecer un tratamiento transversal entre sectores de infraestructura o servicios públicos. Entre ellos:

- Importancia de un diagnóstico integral de infraestructura, desarrollado de manera articulada por los tres niveles de gobierno, para determinar las brechas en acceso, calidad y sostenibilidad.
- Necesidad de definición de un procedimiento para el Programa Multianual de Inversiones de nivel regional concertado entre los tres niveles de gobierno.
- Necesidad de precisar mediante dispositivos específicos competencias de los tres niveles de gobierno aun si estas están definidas en la normatividad vigente.
- Conveniencia de reforzar el rol de las Direcciones o Gerencias Técnicas (versus las de infraestructura) otorgándoles el rol de formuladoras y ejecutoras a efectos de asegurar la pertinencia y oportunidad de las intervenciones.
- Necesidad de establecer perfiles y brechas de capacidades para funcionarios, trabajadores clave en cada sector y estructurar un plan de fortalecimiento de capacidades orientado a superar las brechas.
- Necesidad de promover la articulación multisectorial para programas u objetivos fundamentales de la política de Estado.
- Conveniencia de descentralización de autorizaciones y licencias para proyectos de inversión.
- Conveniencia de tratamiento especial para saneamiento de predios en obras de infraestructura y de servicios públicos que desarrolla el Estado como inversión pública.

El análisis detallado de cada estrategia, incluyendo los puntos críticos que busca resolver, los avances alcanzados, la descripción de la estrategia y la identificación de acciones y entidades responsables se muestra en la Sección 3.

Asimismo, el documento plantea en la sección 4 un plan integrado en el que se muestra programación sugerida de las principales acciones a ser ejecutadas en saneamiento rural para concretar las estrategias recomendadas.

METODOLOGÍA Y PROCESOS

Las actividades del Grupo de Trabajo se realizaron en 3 etapas:

- i) *Identificación inicial de puntos críticos y propuestas de solución*, que incluyó la determinación del estado del proceso de gestión descentralizada y de delimitación formal y real de funciones y competencias, y el establecimiento inicial de puntos críticos y estrategias sobre la base de reuniones, entrevistas y una mesa de trabajo con funcionarios de gobiernos regionales y del sector saneamiento del gobierno nacional, e información directa recogida en un viaje al departamento de Ayacucho en el que se realizaron reuniones con funcionarios de gobiernos locales y con una muestra de 6 representantes de Áreas Técnicas Municipales.
- ii) *Construcción complementaria en el territorio*, a través de cuatro talleres descentralizados (Cusco, Tarapoto, Chiclayo, Ayacucho) en los que participaron cerca de 150 funcionarios de los tres niveles de gobierno, incluyendo representantes de 12 Gobiernos Regionales y representantes de Mancomunidades, en los que se revisó el trabajo previo realizado, se identificó nuevos puntos críticos y estrategias y se avanzó en el planteamiento de acciones y responsables de ejecutarlas.
- iii) Preparación de documento final del sector, a partir de la sistematización de los resultados de los talleres, nuevas entrevistas e integración de toda la información y recomendaciones.

En todos los casos los trabajos y talleres se han realizado desde una perspectiva de procesos, y considerando las cadenas de valor público que se desarrollan para la generación de un producto final: diseño de política, elaboración de protocolos, planeamiento y gestión de financiamiento, ejecución y monitoreo-evaluación.

Para el caso de saneamiento se priorizó específicamente el Saneamiento Rural, debido a la necesidad de articular adecuadamente las acciones de los tres niveles de gobierno para alcanzar un servicio universal, de calidad y sostenible. Este tema fue considerado entre los temas prioritarios y los que demandaban mayor coordinación intergubernamental en el “MuniEjecutivo” de Huamanga de Junio de 2017.

Los procesos que fueron considerados para el análisis fueron los de Construcción de Infraestructura y Operación y Mantenimiento, procesos que abarcan prácticamente todas las fases y sub-fases requeridas para la provisión del servicio de saneamiento rural como se muestra en los siguientes diagramas, que muestran las cadenas de valor de dichos procesos:

Proceso de Construcción de Infraestructura



Proceso Operación y Mantenimiento



Para cada uno de las fases (política, protocolos, planeamiento, ejecución y monitoreo-evaluación), se identificaron siguiendo los pasos que se ha indicado en la metodología, puntos críticos de coordinación intergubernamental (vacíos, duplicidades, interferencias) que afectan negativamente los principales procesos en la provisión adecuada de los servicios de saneamiento rural y se plantean estrategias y acciones que permitan mejorar la definición de funciones y competencias, la articulación intergubernamental y la provisión de los servicios, siguiendo un enfoque de resultados y recogiendo la diversidad territorial.

El resultado integrado de los talleres se presenta en el Anexo N°3.

Las estrategias identificadas por proceso se presentan en forma de tabla en la sección 2 siguiente.

A manera de resumen se puede indicar que en el Proceso de Construcción de Infraestructura se recomiendan estrategias relacionadas con la definición de competencias, la formulación de programas multianuales de inversión concertados a nivel regional, la elaboración de planes regionales de saneamiento integrales, el mejoramiento del proceso de formulación y evaluación de estudios y el fortalecimiento

de la intervención social antes, durante y después de las intervenciones con participación regional, local y comunal.

Y para el proceso de Operación y Mantenimiento se recomiendan estrategias relacionadas con el fortalecimiento de las Direcciones (o Gerencias) Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento y de las Áreas Técnicas Municipales, la sostenibilidad financiera de la prestación, la vigilancia de la calidad del agua, las intervenciones de rehabilitación, operación y mantenimiento, el fortalecimiento de capacidades y la valoración de los servicios de saneamiento. Las estrategias para estos dos últimos temas tienen validez tanto para el proceso de Construcción de Infraestructura como para el de Operación y Mantenimiento.

1. Tabla de estrategias identificadas para procesos

a) Construcción de Infraestructura

Proceso y Fase	Problemas identificados	Propuesta de mejora
Proceso: Construcción de Infraestructura Fase: Políticas	<ul style="list-style-type: none"> Interferencia entre niveles de gobierno. Falta de definición clara de competencias o de cumplimiento de las competencias definidas en el marco legal aplicable y deficiencias en la articulación intersectorial e intergubernamental. 	<p>1. Definición clara de competencias, compromiso con su cumplimiento y mejoramiento de la articulación.</p> <p>(Aprobación de matriz de competencias por procesos y fases o sub procesos. Esta matriz debe considerar por ejemplo que el Gobierno Nacional no ejecuta inversiones. Define políticas y protocolos nacionales, fortalece capacidades y supervisa. Gobierno Regional consolida y prioriza, fortalece capacidades y supervisa, ejecuta subsidiariamente).</p>
Proceso: Construcción de Infraestructura Fase: Planeamiento / financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento desordenado de proyectos, por demanda y sin criterios objetivos de priorización 	<p>2. Formular Programas Multianuales de Inversión concertados a nivel regional para la reducción de brechas en saneamiento rural.</p> <p>(El MVCS establece metas y montos nacionales; GORE establecen metas y montos regionales, Municipalidades Distritales elaboran el PMI Distrital; GORE consolida. Ninguna entidad o fondo prioriza o financia fuera del PMI. Porcentaje mínimo del presupuesto regional y local, y presupuestos obtenidos en programas de incentivos, asignados al agua y saneamiento)</p>
Proceso: Construcción de Infraestructura Fase: Planeamiento / Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> Poca asignación de recursos de GR para inversión y actividades (capacitación, educación sanitaria ambiental, supervisión). Falta de involucramiento de algunos Gobiernos Regionales en saneamiento rural. 	<p>3. Elaboración de Planes Regionales de Saneamiento integrales, estableciendo objetivos y metas regionales para el saneamiento rural con enfoque de resultados.</p>
Proceso: Construcción de Infraestructura Fase: Protocolos / Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> Deficiencias técnicas de los expedientes; demoras en proceso de admisibilidad y evaluación. Falta de protocolos para saneamiento rural. 	<p>4. Mejoramiento del proceso de formulación y evaluación de fichas/estudios de pre-inversión y expedientes técnicos incluyendo revisión de dispositivos y elaboración de guía integrada.</p> <p>(Protocolos integrales para formulación incluyendo criterios técnicos, fuente, saneamiento de predios, gestión de riesgos y adaptación al cambio climático. Revisión de lineamientos para formulación y evaluación. Capacitación a los GL. Guías de opciones técnicas para saneamiento rural incluyendo áreas dispersas).</p>
Proceso: Construcción de infraestructura Fase: Planeamiento/ Ejecución y Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> Inexistencia o ejecución inadecuada y sin supervisión de componente social en proyectos de inversión. 	<p>5. Fortalecimiento de la intervención social antes, durante y después del proyecto proponiendo nuevos esquemas de intervención y supervisión, con participación regional, local y comunal y aprobando guías de intervención social.</p>

b) Operación y Mantenimiento

Proceso y Fase	Problemas identificados	Propuesta de mejora
Proceso: Construcción de infraestructura Fases: Planeamiento/ Ejecución y Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> Poca capacidad operativa y baja presencia en el territorio de las DRVCS/GRVCS. Falta de comunicación y coordinación entre sectores y entre DRVCS/GRVCS y CAC. 	<p>6. Fortalecimiento de las DRVCS.</p> <p>(Dotarlas de facultades de unidades formuladoras y ejecutoras. Formalización de los Comités Regionales de Saneamiento, con la conducción de las DRVCS y la participación de personal del CAC y todas las entidades del Gobierno Central. Asignación adicional de recursos del Gobierno Nacional a DRVCS que cumplan metas. CAC transición hacia incorporación a DRVCS).</p>

<p>Proceso: Operación y mantenimiento</p> <p>Fases: Ejecución y Monitoreo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Poca capacidad técnica de ATM (1 persona atiende en promedio a 20 JASS). • Discontinuidad y déficit de capacitación en ATM. • Baja prioridad asignada por Alcaldes, salvo temporal por incentivos, cuyos recursos no van a las ATM. • Falta de normatividad para que GL desarrollen actividades de OyM en el marco del PP0083. 	<p>7. Fortalecimiento de la ATM Mayor asignación de recursos. (Porcentaje mínimo de presupuesto local y de presupuesto derivado de programas de incentivos). Habilitar partida para Operación y Mantenimiento por Gobiernos Locales, bajo condiciones específicas. Evaluar e implantar modelos tercerizados de asistencia técnica y de soporte a las JASS.</p>
<p>Proceso: Operación y mantenimiento</p> <p>Fases: Ejecución Planeamiento/Financiamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit operativo en JASS y escasez de recursos en ATM. Cuota familiar no cubre costos de Operación y Mantenimiento. • Existencia de sistemas con costos altos (bombeo, tratamiento). 	<p>8. Promover la Sostenibilidad Financiera de la Prestación (Promover la asociatividad de JASS. Impulso a intervenciones multisectoriales (riego, reforestación, agricultura, que incluyan el tema de saneamiento) y ambientales (Retribución por Servicios Ecosistémicos) que puedan asociarse a la inversión y operación de sistemas de agua y saneamiento. Subsidio a la operación focalizado (zonas de extrema pobreza) y condicionado (casos especiales con alto costo de operación inevitable) asignado a aspectos específicos (como compra de cloro u otros), Estrategia de ejecución inmediata para el mediano plazo: Valoración de los Servicios (se plantea aparte)</p>
<p>Proceso: Operación y mantenimiento</p> <p>Fases: Ejecución Monitoreo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de protocolos para el abastecimiento de cloro y debilidad y falta de recursos en la vigilancia de calidad agua. 	<p>9. Garantizar el abastecimiento adecuado de cloro y fortalecer la vigilancia de la calidad del agua.</p>
<p>Proceso: Operación y mantenimiento</p> <p>Fases: Planeamiento/Financiamiento Ejecución</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de proyectos de rehabilitación, operación y mantenimiento sin adecuada coordinación ni planificación y con deficiencias reportadas en procesos y tecnología 	<p>10 Ejecutar intervenciones de Rehabilitación, Operación y Mantenimiento apropiadas y fortaleciendo la descentralización de competencias</p>
<p>Proceso: Ambos Fase: Todas las fases</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacidades a todo nivel (JASS, gasfiteros, ATM, formuladores y proyectistas, supervisores) 	<p>11. Desarrollar el Sistema de Fortalecimiento de Capacidades para Saneamiento Rural Desarrollar el Sistema de Fortalecimiento de Capacidades (públicas, privadas) para el ámbito Rural (perfiles, brechas, capacitación, registro, acreditación, formación, certificación). Promover normativamente la continuidad de funcionarios técnicos.</p>
<p>Proceso: Ambos Fase: Todas las fases</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Débil concientización de la población en temas de agua y saneamiento y escasa valoración de los servicios que determina una baja disposición de pago. 	<p>12. Estrategia integral de valoración de los servicios. (Incluyendo incorporación de temas relacionados con los servicios de saneamiento a la currícula educativa).</p>

2. Fichas de estrategias

Estrategia 1: Definición clara de competencias, compromiso con su cumplimiento y mejoramiento de la articulación.

Proceso: Construcción de Infraestructura de Saneamiento Rural.

Fase: Políticas

Diagnóstico:

- Interferencia entre niveles de gobierno principalmente en las etapas de planeamiento-financiamiento y ejecución de proyectos.
- Falta de definición clara de competencias o de cumplimiento de las competencias definidas en el marco legal aplicable.
- Deficiencias en la articulación intersectorial e intergubernamental.

Avances en el sector:

- De acuerdo a lo establecido en la Resolución Ministerial 097-2012-PCM se realizaron avances en la elaboración de matrices. Sin embargo, no se concluyeron ni aprobaron formalmente.
- El Decreto Legislativo 1280, Ley Marco para la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, recoge las competencias generales establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Bases de la Descentralización.

Fundamentación:

Aunque las competencias están definidas en las normas de rango legal, aún continúan las interferencias entre los niveles de Gobierno en diversos procesos y en las fases sucesivas requeridas para la prestación de los servicios de saneamiento.

El avance realizado en las matrices de acuerdo a la R.M. 097-2012-PCM recoge solo competencias establecidas en normas de rango de ley, y ha quedado desactualizado luego de la promulgación del Decreto Legislativo 1280.

La perspectiva de procesos permite claridad para asegurar el cumplimiento de las competencias establecidas en el marco legal y en todo caso determinar las condiciones y plazos para su cumplimiento.

Descripción de la estrategia:

Se propone aprobar una matriz de competencias por procesos y subprocesos en saneamiento rural que recoja las principales conclusiones del Grupo de Trabajo de Saneamiento que se exponen en el Informe Sectorial.

La matriz debería considerar que:

- Gobierno Nacional no ejecuta inversiones. Define políticas y protocolos nacionales, fortalece capacidades y supervisa.

- Gobierno Regional consolida y prioriza, fortalece capacidades y supervisa, ejecuta subsidiariamente.
- Gobierno Nacional se retira gradualmente de ROMA's.
- Se instituyen Comités Regionales de Saneamiento

Esta matriz debe ser formalizada a través de un dispositivo de alto nivel.

ACCIONES	RESPONSABLES
1. Presentación de propuesta de matriz en Comisión Multisectorial e Intergubernamental de Fortalecimiento a la Descentralización.	- MVCS, PCM
2. Aprobación	- Comisión.
3. Modificación de Resolución Ministerial 097-2012-PCM	- PCM
4. Verificación de cumplimiento y formalidades establecidas en norma.	- MVCS, PCM.
5. Aprobación mediante Resolución Ministerial MVCS.	- MVCS

Condiciones necesarias:

PCM: Cambio en Lineamientos para delimitación de funciones y competencias.

MVCS: Aprobación previa de matriz.

MEF: Conocimiento y opinión favorable a matriz.

Estrategia 2: Formular Programas Multianuales de Inversión concertados a nivel regional para la reducción de brechas en saneamiento rural.

Proceso: Construcción de Infraestructura de Saneamiento Rural.

Fase: Planeamiento y financiamiento.

Diagnóstico:

Tradicionalmente ha existido un financiamiento desordenado para las inversiones de agua y saneamiento en el ámbito rural pues no existían criterios claros ni una estructura articulada de los tres niveles de gobierno que facilite el establecimiento de metas y la priorización de las inversiones para el logro de dichas metas.

Las principales causas del desorden en la priorización y financiamiento de los proyectos han sido vacíos en rectoría, políticas y protocolos nacionales, la falta de definición o cumplimiento en distribución de

competencias, la inexistencia de espacios formales de articulación intergubernamental de inversiones y la inexistencia de una línea de base confiable.

Avances:

- Encuesta de diagnóstico sobre abastecimiento de agua y saneamiento en el ámbito rural. (Facilita el planeamiento de las intervenciones y constituye la línea de base para el monitoreo).
- Criterios de Priorización para el Sector Rural (incluidos en R.M. 155-2017-VIVIENDA).
- Reglamento del Decreto Legislativo N°1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. (Decreto Supremo N° 027-2017-EF).
- Resolución Ministerial 384-2017-VIVIENDA: Lineamientos para la Formulación, Aprobación, Seguimiento y Evaluación de los Planes Regionales de Saneamiento.

Fundamentación:

La formulación de un Programa Multianual de Inversiones Concertado a nivel regional es clave para identificar adecuadamente las principales brechas, establecer las intervenciones necesarias para cerrar dichas brechas y desarrollar una adecuada priorización de las mismas. De lo contrario, se continuará realizando inversiones que no cierran las brechas de acceso ni de calidad, con problemas de ineficiencia y duplicidad, y se mantendrán elevados índices de inoperatividad en los primeros años posteriores a la puesta en operación.

Los lineamientos para la Formulación, Aprobación, Seguimiento y Evaluación de los Planes Regionales de Saneamiento constituyen un avance. Sin embargo la formulación y aprobación de los primeros planes formulados, principalmente por la urgencia de cumplir con los plazos, no ha permitido el nivel de coordinación y articulación necesario para un resultado óptimo.

Descripción de la estrategia:

Habiendo mejorado la rectoría y los protocolos, y existiendo una línea de base, se debe formular Programa Multianual de Inversiones – PMI concertado para la reducción de brechas en saneamiento rural.

Para ello se propone un esquema similar al siguiente que debe ser aprobado:

- El MVCS establece montos anuales para el cierre de brechas concordantes con el MMM, el Plan Nacional de Saneamiento vigentes y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).
- Los Gobiernos Regionales establecen metas, criterios de priorización y montos regionales.
- Los Gobiernos Locales (Municipalidades Distritales o Provinciales con delegación) con Asistencia Técnica del MVCS y la DRVCS elaboran el PMI Distrital.
- Los Gobiernos Regionales consolidan la información, agregan los proyectos a ser financiados con sus recursos y elaboran el PMI Regional (incluye los financiados por Gobiernos Locales pero indicando que el financiamiento es de éstos).
- El MVCS consolida la información, agrega los proyectos a ser financiados con sus recursos y elabora el PMI Sectorial (incluye proyectos financiados por Gobiernos Subnacionales indicando quien los financia).
- Por cada región se realiza una reunión anual para consensuar y ratificar el PMI Regional para cierre de brechas en saneamiento rural.

Una vez aprobado el PMI Regional (que incluye y prioriza todas las inversiones en saneamiento rural a ejecutarse en su ámbito) todas las entidades se inhibirán de autorizar el uso de recursos para financiar proyectos fuera de las prioridades establecidas en éste.

Lo anterior requiere una modificación en la Directiva para Programación Multianual. Asimismo, para poder alcanzar las metas de cierre de brechas, es necesario establecer y aprobar porcentajes mínimos de presupuesto regional y local a asignar al saneamiento rural, y como contraparte el Gobierno Nacional debe asignar montos complementarios para alcanzar el cierre de brechas.

ACCIONES	RESPONSABLES
1. Preparación de Procedimiento para PMI Regional Concertado.	- PCM-MVCS-MEF
2. Incorporación a Directiva para Programación Multianual a través de Resolución Ministerial (MEF)	- PCM-MVCS-MEF
4. Elaboración de PMI Concertado.	- GL- GR- DRVCS
5. Ejecución de procedimiento de aprobación concertado	MVCS (DGPRCS-DS) – GRVC - GL
6. Propuesta y trámite de aprobación de porcentaje mínimo a ser asignado a Saneamiento Rural en presupuesto GR y GL	- MEF-MVCS

Condiciones necesarias:

PCM: Definición de competencias (Estrategia 1).

MEF: Aprobación de procedimiento para PMI concertado e inclusión de porcentaje mínimos a ser dedicados a saneamiento.

Estrategia 3: Elaboración de Planes Regionales de Saneamiento integrales, estableciendo objetivos y metas regionales para el saneamiento rural con enfoque de resultados.

Proceso: Construcción de Infraestructura de Saneamiento Rural.

Fase: Planeamiento y Políticas Regionales.

Diagnóstico:

Existe una falta de involucramiento y compromiso claro por parte de algunos Gobiernos Regionales en el cumplimiento de objetivos de saneamiento rural. No hay establecimiento de objetivos regionales, ni planteamientos de cómo alcanzarlos y cómo se monitorea dicho avance. Como consecuencia, la asignación de recursos a GR es baja, no permitiéndoles solventar adecuadamente inversiones ni actividades incluidas en el PP 00083 (capacitación, educación sanitaria ambiental, supervisión).

Avances en el sector:

- Aprobación de la Política Nacional de Saneamiento y el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, los cuales sirven de base para el establecimiento de objetivos y metas regionales.

- Resolución Ministerial 384-2017-VIVIENDA: Lineamientos para la Formulación, Aprobación, Seguimiento y Evaluación de los Planes Regionales de Saneamiento.
- Para facilitar la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno se cuenta con la Encuesta Diagnóstico de los Sistemas que estará disponible para todos los usuarios próximamente.

Fundamentación:

Con la finalidad de lograr un acceso equitativo al saneamiento rural en todas las regiones y evitar la duplicidad de intervenciones, se requiere establecer objetivos, metas y prioridades claros a nivel regional incluyendo no solo inversiones sino también aspectos de sostenibilidad institucionales, social, ambiental, etc. Asimismo, es fundamental contar con mecanismos de monitoreo (sistemas de información) efectivos que permitan evaluar el progreso alcanzado con las intervenciones realizadas, garantizando así un enfoque en resultados.

La falta de una Política Nacional y un Plan Nacional que sirvan de marco de referencia para el establecimiento de las metas mencionadas impedían la elaboración de Planes Regionales de Saneamiento. Esto ya ha sido superado habiéndose aprobado también los Lineamientos para la Elaboración de los Planes Regionales pero éstos están centrados en las inversiones.

Descripción de la estrategia:

Se plantea la Elaboración de Planes Regionales de Saneamiento Integrales estableciendo objetivos y metas regionales para el saneamiento rural con enfoque de resultados e incluyendo acciones en los 6 ejes de la Política Nacional de Saneamiento. La existencia de los planes y el planteamiento de metas generará mayor compromiso e involucramiento de los GR y mayor asignación de recursos. Se incluye también la formalización de los Comités Regionales de Saneamiento con intervención de los sectores Vivienda, Salud, Agricultura (ANA) Educación, Ambiente, Cultura y todas las entidades del Gobierno Nacional involucradas (CAC, SUNASS). Esta plataforma para apoyar la ejecución y operación de los sistemas debe servir de base para consolidar en el futuro una visión de proyectos multipropósito (riego, reforestación, agricultura, que incluyan el tema de saneamiento) contribuyendo a la sostenibilidad.

ACCIONES	RESPONSABLES
1. Consultas y propuestas a la DGPRCS y coordinaciones para elaboración adecuada del Plan (uso de información estadística de Diagnóstico, integralidad del Plan), en particular en Saneamiento Rural	- DRVCS
2. Modificación de los lineamientos mediante RM de MVCS.	- MVCS
3. Elaboración (ajuste) de Planes bajo nuevos lineamientos	- DRVCS/ Comités Regionales
5. Presentación a DGPRCS	- DRVCS

Condiciones necesarias

MVCS debe tener flexibilidad para ampliar alcances de los Planes Nacionales en concordancia con la Política que establece 6 ejes estratégicos. Esto generará la modificación de los lineamientos.

Estrategia 4: Mejoramiento del proceso de formulación y evaluación de fichas/estudios de pre-inversión y expedientes técnicos incluyendo revisión de dispositivos y elaboración de guía integrada

Proceso: Construcción de infraestructura

Fase: Protocolos

Diagnóstico:

Existen errores y duplicidades en la etapa de formulación (por ejemplo, la priorización de proyectos que no dirigidos al cierre de brechas). Asimismo, los expedientes presentan deficiencias técnicas que originan paralizaciones durante la construcción o colapso/inoperatividad después de pocos años de funcionamiento. Esta situación es consecuencia, entre otros factores, de la falta de capacidades en los Gobiernos Locales (capital humano) y del escaso desarrollo de opciones tecnológicas que se adapten a la realidad regional (tecnologías adaptables al ámbito rural y rural disperso). En la misma línea, los estudios y expedientes técnicos, no presentan un adecuado análisis de las fuentes, la gestión de riesgos, falta de identificación del grado de vulnerabilidad del proyecto y poco énfasis en la adaptación al cambio climático, lo cual también reduce la sostenibilidad de los proyectos en el largo plazo.

Por otro lado, no se cuenta con protocolos para la elaboración, ejecución y supervisión de proyectos rurales ni con normativa que permita el saneamiento físico legal de la infraestructura.

Avances en el sector:

- Instalación de los Centros de Atención al Ciudadano (CAC) para brindar información, soporte y asistencia técnica de manera desconcentrada. Administran, organizan y procesan la información de los expedientes técnicos que ingresan para su gestión; y apoyan y coordinan las intervenciones en programas/proyectos a cargo del MVCS.
- Plataforma de Registro, Evaluación y Seguimiento de Expedientes Técnicos (PRESET), implementada por el MVCS.
- Creación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, con la finalidad de evitar la duplicidad de esfuerzos y asegurar el enfoque de cierre de brechas (Reglamento del DL N° 1252).
- Criterios de Priorización para el Sector Rural (incluidos en el R.M. 155-2017-VIVIENDA).
- Metodologías para la formulación y evaluación de proyectos de inversión en saneamiento (R.M. 263-2017-VIVIENDA).
- Guía de Opciones Tecnológicas para el Sistema de Agua para Consumo Humano y Saneamiento en el Sector Rural (R.M. 265-2017-VIVIENDA).

Fundamentación: La falta de planeamiento técnico, las deficiencias técnicas, falta de adaptación de las tecnologías a la realidad regional y el escaso énfasis en el análisis de gestión de riesgos y la adaptación al

cambio climático, causan la paralización de obras, inoperatividad de proyectos y poca sostenibilidad. Los problemas mencionados se originan por: (i) déficit de capacidades de los Gobiernos Locales para formular proyectos; (ii) ausencia de políticas y normas nacionales para la priorización de proyectos; (iii) falta de protocolos y normas técnicas; (iv) procesos de revisión de expedientes en Lima es lento y complicado por falta de proximidad a las regiones. Varios de estos puntos han sido parcialmente atendidos mediante dispositivos de aprobación reciente.

Descripción de la estrategia:

La estrategia se orienta a la elaboración de lineamientos integrales para la formulación y aprobación de estudios y expedientes técnicos, incluyendo criterios técnicos, saneamiento de predios, criterios de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático

Asimismo en la revisión de los lineamientos y protocolos existentes. Asimismo, se busca que se actualicen las guías sobre opciones tecnológicas para poblaciones rurales incluyendo las dispersas. Estos instrumentos, luego de su aprobación por el Gobierno Nacional deben ser adaptados a cada realidad regional.

También es necesario consolidar la operatividad de los CAC a nivel nacional, actuando en coordinación con las DRVCS; fortalecer la capacitación a los Gobiernos Locales; y garantizar la aplicación de las Guías recientemente publicadas, así como aquellas que se plantea revisar y modificar.

Para el mediano plazo se requiere el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la elaboración y supervisión de estudios y proyectos, así como la certificación de competencias, lo que se analiza en una estrategia independiente.

ACCIONES	RESPONSABLES
1. Inventario y revisión de documentos disponibles	- MVCS (DS, PNSR)
2. Elaboración de Guías Integrales, aprobación por R.M.	- MVCS (DS, PNSR)
3. Revisión y adaptación a la realidad regional	- DRVCS
3. Difusión y Capacitación	- MVCS (PNSR) – DRVCS

Condiciones necesarias

Para una solución de largo plazo se requiere desarrollar capacidades y certificar competencias para la elaboración y supervisión de proyectos.

Estrategia 5: Fortalecimiento de la intervención social antes, durante y después del proyecto proponiendo nuevos esquemas de intervención y supervisión, con participación regional, local y comunal y aprobando guías de intervención social.

Proceso: Construcción de infraestructura, operación y mantenimiento.

Fase: Planeamiento, ejecución y monitoreo.

Diagnóstico:

Actualmente, existe un trabajo débil en cuanto a la intervención social en todas las fases de proyecto, lo que ocasiona poca pertinencia en el planeamiento y definición de las intervenciones, poco involucramiento de la comunidad, la paralización por conflictos sociales o problemas en la recepción de obras para la operación. Todo esto repercute finalmente en una nula o baja disposición a pagar por los servicios una vez que estos ya se encuentran en operación.

Por otro lado el componente social que debe incluirse en los presupuestos para la elaboración de expedientes y ejecución de obras no existe, no se ejecuta o se ejecuta inadecuadamente y sin supervisión pues en la práctica está a cargo de los responsables técnicos de las obras y o de la supervisión.

Avances en el sector:

Los expedientes de las obras incluyen un componente social a nivel genérico.

Fundamentación:

Durante todas las fases de proyecto (diagnóstico, planeamiento, ejecución, supervisión y monitoreo) es fundamental que se realice un trabajo coordinado con la población, las Juntas de Usuarios, las ATM y todas las entidades involucradas de forma que se mitigue el riesgo de surgimiento de problemas sociales para garantizar la sostenibilidad. Asimismo, durante la ejecución de los proyectos es necesario el involucramiento y participación de la comunidad. El trabajo con la población debe continuarse después del proyecto poniendo énfasis en los temas de concientización sobre la importancia del agua en la salud y sobre la valoración de los servicios de saneamiento.

Descripción de la estrategia:

La estrategia se centra en la elaboración de una Guía de Intervención Social para la Elaboración de Expedientes Técnicos y Ejecución de Obras incorporando el componente social desde la planificación, el levantamiento catastral y el diseño del proyecto, considerando la participación de un gestor social para la intervención, antes, durante y después de la obra.

Asimismo, normar la ejecución del componente social incluido en la elaboración de los expedientes técnicos y las obras mediante especialistas en intervención social y con nuevos esquemas de supervisión que pueden tener la participación de Gobiernos Locales o Regionales y aseguren la adecuada ejecución.

Por otro lado se debe realizar actividades permanentes de capacitación y sensibilización apropiadas y efectivas.

ACCIONES	RESPONSABLES
1. Propuestas de nuevas formas de intervención social y de ejecución del componente social.	- DRVCS
2. Elaboración de Guía de Intervención Social incorporando el componente social desde la planificación, el levantamiento catastral y el diseño del proyecto.	- MVCS (PNSR)
3. Análisis del Componente Social incluido en Elaboración de Expedientes y Ejecución de Obras	- PNSR.
4. Normar la ejecución del Componente Social.	- MVCS (PNSR)
5. Capacitación e Implantación.	- PNSR-DRVCS-GL

Condiciones necesarias

MVCS: Aceptación de nuevas formas de especificación y supervisión del componente social para hacer efectivas las intervenciones.

Estrategia 6: Fortalecimiento de las DRVCS

Proceso: Ambos

Fase: Planeamiento/ Ejecución y Monitoreo

Diagnóstico:

Las DRVCS/GRVCS presentan poca capacidad operativa y baja presencia en el territorio como consecuencia de la falta de recursos humanos, logísticos y financieros. Asimismo, ven limitadas sus capacidades de intervención al no ser Unidades Ejecutoras. Por otro lado, existen marcadas dificultades y problemas de comunicación y coordinación entre los diferentes sectores a nivel regional (Vivienda, Educación y Salud), así como entre las DRVCS/GRVCS y los Centros de Atención al Ciudadano (CAC).

Avances en el sector:

- El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, ha precisado que se debe empoderar a las DRVCS y que los CAC no deben tomar ninguna competencia regional.
- Las DRVCS están participando ejecutando las acciones incluidas en el programa de incentivos del FED, ejecutando la evaluación y diagnóstico para el consumo de agua segura mediante el FED, mejorando los sistemas de saneamiento básico y en la elaboración de las Guías del Programa Presupuestal PP 0083, así como en el desarrollo de algunas otras competencias relacionadas al sector.
- En muchos departamentos, se han superado las dificultades de comunicación y coordinación entre las DRVCS y los CAC.

Fundamentación:

Es importante que los Gobiernos Regionales asignen presupuesto y faculten a las DRVCS para que sean entidades independientes y competentes integralmente, de tal manera que puedan ejecutar proyectos en saneamiento rural de manera más eficaz y rápida.

Las DRVCS/GRVCS tienen un rol preponderante en los Modelos Operacionales del PP0083 al estar a cargo de las actividades de capacitación y supervisión. Si son débiles se rompe el esquema en cascada y no se concreta adecuadamente el fortalecimiento de capacidades de las ATM y operadores, afectando el resultado. Esta situación se ha generado debido a que los Gobiernos Regionales no les han dado prioridad ni asignado recursos.

Descripción de la estrategia:

Se busca el empoderamiento y fortalecimiento de las DRVCS, para lo cual se considera que, el primer paso es dotarlas de recursos y competencias de Unidades Formuladoras y Ejecutoras de forma que puedan ejecutar proyectos de forma más eficaz y eficiente. Asimismo, es necesaria la formalización de los Comités Regionales de Saneamiento y la asignación de porcentajes mínimos del presupuesto regional destinado únicamente a agua y saneamiento. Adicionalmente, se considera la implementación de incentivos para que las DRVCS cumplan con las metas establecidas (transferencias condicionadas).

ACCIONES	RESPONSABLES
1. Asignación de competencias de Unidades Formuladoras y Ejecutoras para proyectos de Saneamiento Rural.	GR (con lineamientos o apoyo de Gobierno Nacional).
2. Formalización de los Comités Regionales de Saneamiento a nivel nacional, con la conducción de las DRVCS y la participación de personal del CAC y todas las entidades del Gobierno Central.	MVCS (ya se emitieron lineamientos)/ GR
3. Establecer porcentajes mínimos del presupuesto regional para Agua y Saneamiento.	MEF/PCM/MVCS
4. Asignación adicional de recursos del Gobierno Nacional a DRVCS que cumplan metas.	MVCS/PNSR

Condiciones necesarias

GR: Está en su competencia designación de Unidades Formuladoras y Ejecutoras.

MEF: Debe aceptar establecimiento de porcentajes mínimos de presupuesto a ser asignados a agua y saneamiento.

Estrategia 7: Fortalecimiento de las ATM

Proceso: Operación y Mantenimiento (Prestación del Servicio).

Fase: Monitoreo y ejecución.

Diagnóstico (punto crítico, problema a resolverse):

Déficit operativo en JASS y escasez de recursos en ATM. Discontinuidad y escasez de recursos humanos ATM (1 persona atiende en promedio a 20 JASS) sumada a la poca capacidad técnica y capacitación de los mismos en las ATM. Baja prioridad en la asignación de recursos por parte de los Alcaldes, salvo temporal por incentivos y las ATM no llegan a percibir los recursos necesarios para operar.

Los GR y GL no cuentan con una normativa para desarrollar actividades de OyM, en casos especiales, en el marco del PP00083.

Avances:

Modelos Operacionales de Producto y Actividades Programa Presupuestal 0083. Incorporación al PP 0083 de nueva actividad relacionada con el mantenimiento de los sistemas.

Programa de Incentivos a la Gestión Municipal que tiene buenos resultados aunque con frecuencia sus actividades se ejecutan con recursos externos y temporales y el presupuesto de incentivos no se utiliza en el sector saneamiento.

Marco legal establece posibilidad de asistencia técnica por Empresas Prestadoras con financiamiento público, pero sin experiencia en el ámbito rural y promoción de integración de operadores rurales con mecanismos de Asociatividad de JASS que toman tiempo y serán útiles pero son aplicables a un ámbito limitado de prestadores.

Creación de Programa SERUMAS – Jóvenes por el Agua.

Fundamentación (por qué es importante):

No hay correspondencia entre la magnitud y complejidad de la tarea y las capacidades de las ATM. Difícil resolver con capacitación, por la discontinuidad del personal y limitada asignación de recursos. Las ATM son un eslabón básico en la cadena de responsabilidades públicas para asegurar una adecuada prestación del servicio de saneamiento rural.

Descripción de la estrategia:

Se busca fortalecer a las ATM asegurando una asignación de recursos (porcentaje mínimo del presupuesto local), y habilitando la partida para **Operación** y Mantenimiento por Gobiernos Locales.

Por otro lado se requiere un mayor impulso en el fortalecimiento de capacidades y evaluar e implantar modelos tercerizados de asistencia técnica y de soporte a las JASS creándose la figura de los “Prestadores de Asistencia Técnica” o esquemas similares, de forma tal que las ATM se concentren en administrar estos servicios de soporte y en supervisar la prestación hasta que SUNASS asuma esta tarea integralmente.

ACCIONES	RESPONSABLES
1. Promover la asignación de mayores recursos a las ATM y establecer porcentaje mínimo de presupuesto local y de recursos de incentivos al saneamiento.	- MVCS, PCM, MEF
2. Habilitar la partida para operación para Gobiernos Locales (evaluar regionales) bajo condiciones específicas o extraordinarias.	- MEF (gestión por PNSR-MVCS).
3. Analizar y proponer esquemas tercerizados de asistencia técnica y soporte a las JASS.	- PNSR
4. Implantar gradualmente esquemas tercerizados de asistencia técnica y soporte a las JASS.	- PNSR/DRVCS/GL
5. Regulación normativa para cumplimiento de perfil y permanencia de responsables de la ATM.	- PNSR
6. Implantar Guías de Operación para las ATM y fortalecer capacitación desconcentrada.	- PNSR/DRVCS
7. Dotación de equipos, herramientas y medios de transporte adecuados a las ATM	- GL / con supervisión de DRVCS.

Condiciones Necesarias:

MVCS: Preparación de expediente adecuado para habilitación de partida.

MEF: Habilitar partida para casos específicos y/o extraordinarios.

Estrategia 8: Promover la Sostenibilidad Financiera de la Prestación

Proceso: Operación y Mantenimiento (Prestación del Servicio).

Fase: Planeamiento/Financiamiento, Ejecución

Diagnóstico (punto crítico, problema a resolverse):

Déficit operativo en JASS. En muchos casos la cuota familiar no cubre los costos de operación y mantenimiento, ni permite la reposición de activos. Existencia de sistemas con costos altos (bombeo, tratamiento).

Avances:

Incorporación al PP 0083 de nueva actividad relacionada con el mantenimiento de los sistemas que permite apoyo de GL.

Marco legal establece posibilidad de asistencia técnica por Empresas Prestadoras con financiamiento público, pero sin experiencia en el ámbito rural y promoción de integración de operadores rurales con mecanismos de Asociatividad de JASS.

Casos de éxito en sostenibilidad financiera en algunas regiones y provincias que pueden analizarse y replicarse.

Intervención de SUNASS para diseñar metodología de establecimiento de cuotas establecida en la normatividad sectorial.

Fundamentación:

Hay una baja prioridad asignada por la población a los servicios de agua y saneamiento (se trata en una estrategia aparte) que condiciona su baja disponibilidad para el pago de las cuotas. Esto genera falta de sostenibilidad financiera en la prestación que redundo en mala operación y mantenimiento y en el deterioro rápido de la infraestructura y el equipamiento. Faltan también mecanismos de compensación para casos con altos costos y/o baja capacidad de pago y mecanismos de sostenibilidad. Es necesario avanzar hacia esquemas sostenibles financieramente pues de lo contrario se continuará efectuando inversiones de alto costo que no generan un impacto positivo permanente en el servicio, la salud y la calidad de vida de la población. Es importante asignar parte de los recursos también para contribuir a la sostenibilidad.

Descripción de la estrategia:

Impulsar todos los mecanismos que contribuyan a la sostenibilidad: Promover la asociatividad de JASS. Impulso a intervenciones multisectoriales (riego, reforestación, agricultura, que incluyan el tema de saneamiento) y ambientales (Retribución por Servicios Ecosistémicos) que puedan asociarse a la inversión y operación de sistemas de agua y saneamiento.

Asimismo SUNASS deberá implantar la metodología de cálculo de cuotas familiares, teniendo en cuenta también estudios de capacidad de pago.

Por otro lado, es necesario establecer un subsidio a la operación focalizado (zonas de extrema pobreza) y condicionado (casos especiales con alto costo de operación inevitable) asignado a aspectos específicos (como compra de cloro u otros), para evitar el deterioro de la infraestructura.

Estrategia de ejecución inmediata para el mediano plazo: Valoración de los Servicios (se plantea aparte)

ACCIONES	RESPONSABLES
1. Desarrollar estudios de capacidad de pago e implantación de cuotas familiares bajo metodología aprobada.	- SUNASS
2. Desarrollar esquema de retribución complementaria o subsidio para sistemas de alto costo.	- PNSR/SUNASS
3. Promoción de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, Proyectos Multisectoriales y proyectos productivos.	- DRVCS
4. Plan de Integración y Promoción de Integración de los Sistemas	- MVCS (DGPRCS)

CONDICIONES:

Las indicadas.

Estrategia 9: Garantizar el abastecimiento adecuado de cloro y fortalecer la vigilancia de la calidad del agua.

Proceso: Operación y Mantenimiento (Prestación del Servicio).

Fase: Monitoreo y ejecución.

Diagnóstico (punto crítico, problema a resolverse):

Falta de aprobación e implantación de protocolo de abastecimiento de cloro.

DIRESA con pocos recursos para vigilancia del agua. Análisis de calidad del agua no se hacen en todas las localidades, y los de metales pesados son costosos. Los reportes con frecuencia no se reciben o no son usados para medidas correctivas.

Falta de laboratorios.

Avances:

- Avances en elaboración por PNSR de protocolo de abastecimiento de cloro. Falta culminación, recepción de aportes y aprobación.

Fundamentación:

Aunque el acceso a los servicios de saneamiento en el sector rural se está incrementando gradualmente, la calidad de los servicios se mantiene en niveles muy bajos.

Sin un protocolo de abastecimiento de cloro y sin posibilidad de medir y vigilar de manera confiable la calidad del agua será muy difícil incrementar el impacto. Este factor es esencial y está directamente relacionado con el resultado para el poblador y ciudadano.

Descripción de la estrategia:

La estrategia contempla la aprobación e implantación de un protocolo de abastecimiento de cloro que considere opciones para las diversas situaciones específicas, incluyendo un fondo rotatorio y otras alternativas. Asimismo acciones concretas para el mejoramiento de la vigilancia de la calidad del agua.

ACCIONES	RESPONSABLES
1. Difusión y sugerencias a proyecto de Protocolo de Abastecimiento de Cloro elaborado por PNSR.	- PNSR (remisión para consulta). - DRVCS (comentarios)
2. Aprobación de Protocolo de Abastecimiento de Cloro por R.M.	- MVCS
3. Difusión de protocolo.	- PNSR/SUNASS
4. Sinceramiento de presupuesto público de acuerdo a las necesidades de Vigilancia de la Calidad del Agua.	- MINSA/GR.
5. Designación de Recurso Humanos exclusivos para vigilancia de la calidad del agua.	- GR.
6. Actualización del Reglamento de la Calidad del Agua	- MINSA
7. Instalación de laboratorios acreditados	-GR/DESA

Condiciones necesarias

Se requiere principalmente el apoyo de MINSA y MEF, según lo indicado en las acciones, para asegurar el cumplimiento de esta estrategia.

Estrategia 10: Desarrollar el Sistema de Fortalecimiento de Capacidades para el ámbito rural

Proceso: Válida para ambos procesos (Construcción de Infraestructura; Operación y Mantenimiento)

Fase: Protocolos

Diagnóstico:

Se evidencia falta de capacidades técnicas en la mayoría de eslabones de la cadena de provisión de los servicios de saneamiento en el área rural, pues no existe una correspondencia entre las tareas asignadas y el nivel de capacidades. Se requiere mayor capacitación para las Áreas Técnicas Municipales (ATM), Gobiernos Regionales y Locales, proyectistas y gasfiteros. Si bien existen programas de capacitación actualmente en el ámbito rural, estos no se encuentran articulados y no cuentan con una estimación real de cuál es la brecha de conocimiento técnico que se busca cerrar. Asimismo, un problema presente en la implementación de las capacitaciones es la alta rotación del personal de las ATM; esto podría solucionarse mediante una adecuada certificación de las capacidades, permitiendo así la tercerización de la supervisión y asistencia técnica en la prestación del servicio.

Avances en el sector:

- DL 1280, aprueba Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, en la cual se incluye el Sistema de Fortalecimiento de Capacidades (SFC) como eje del mejoramiento de la gestión de los servicios de saneamiento. Este incluye la gestión empresarial, económico-financiera y técnico-operativa. Asimismo, hace énfasis en la necesidad de contar con personal técnico y operativo certificado.
- Las entidades conformantes del SFC se encargan de la elaboración de los Planes de Fortalecimiento de Capacidades de cada prestador con una frecuencia de 5 años, en base a los lineamientos publicados mediante Resolución Ministerial N° 355-2015-VIVIENDA (Lineamientos para elaborar Planes de Fortalecimiento de Capacidades Empresariales en las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento).
- Los procedimientos mencionados se aplican para el ámbito urbano, es necesaria su adaptación al ámbito rural.

Fundamentación (por qué es importante): No existe correspondencia entre la magnitud y complejidad de las tareas asignadas y las capacidades de los diferentes actores (ATMs, Gobiernos Regionales y Locales, proyectistas y gasfiteros). Además, existe dificultad para resolver este problema con capacitaciones aisladas debido a la alta rotación del personal. Por esta razón, es necesario elaborar un sistema integrado de fortalecimiento de capacidades públicas y privadas, así como impulsar la certificación de capacitaciones, de forma que se pueda consolidar un equipo de técnicos y profesionales capacitados y certificados, para la elaboración de expedientes, para asumir tareas en ATMs y JASS e incluso para facilitar la tercerización de la supervisión y asistencia técnica en la prestación

Descripción de la estrategia:

Consiste en incrementar las capacidades técnicas de todos los integrantes de la cadena de provisión de los servicios de saneamiento (ATMs, Gobiernos Regionales y Locales, proyectistas, gasfiteros). El primer paso es la definición del perfil técnico requerido para cada función, de forma que se pueda determinar la

brecha existente entre los profesionales actuales y dicho perfil. Posteriormente, se estructura el Plan de Fortalecimiento de Capacidades y se consolida la oferta de capacitación, de modo que se pueda implementar el plan, el cual culminará con la certificación y el registro de los participantes. La última etapa de certificación es de suma importancia pues permite distinguir a los técnicos y profesionales capacitados, los cuales pueden ser subcontratados por los gobiernos regionales o locales para encargarse de la supervisión y asistencia técnica en la prestación de los servicios.

Paralelamente es necesario reforzar y hasta normar la permanencia de técnicos y profesionales dedicados al saneamiento.

ACCIONES	RESPONSABLES
1. Desarrollo de perfiles principales	- DRVCS y PNSR para ATM y JASS - PNSR y DR para Proyectistas y Supervisores
2. Definición de brechas	- PNSR/DRVCS
3. Estructurar Plan de Fortalecimiento de Capacidades Rural y gestionar financiamiento	- DGPRCS-DC/PNSR
4. Desarrollo de la Oferta de Capacitación y Promoción de la Oferta Formativa	- DGPRCS-DC/DRVCS
5. Estructuración e implantación de sistema de certificación y registro	- DGPRCS-DSDS/GRVC
6. Promoción de la tercerización de los servicios de supervisión y asistencia técnica en la prestación.	- PNSR/DRVCS

Condiciones necesarias (decisiones, adecuaciones, desarrollo de capacidades...)

Es probable que se requiera financiamiento específico para el desarrollo de capacidades.

Estrategia 11: Estrategia Integral de Valoración de los Servicios

Proceso: Ambos

Fase: Protocolos

Diagnóstico:

Existe falta de cultura del agua y débil concientización de la población sobre la importancia de los servicios. No existe sensibilización de usuarios sobre el costo de servicio, lo cual impacta en la disponibilidad a pagar y dificulta la sostenibilidad de la prestación del servicio en el largo plazo. El trabajo de sensibilización debe incorporar asimismo aspectos relacionados con la protección de fuentes de agua

y la preservación del recurso hídrico, factores que de igual manera afectan la sostenibilidad de la prestación.

Avances en el sector:

La Política Nacional de Saneamiento ha incluido dentro de uno de sus 6 ejes el de la Valoración de los Servicios. El Plan Nacional de Saneamiento establece también indicadores y metas. No obstante, aún no se ha concretado avances significativos y peor aún en el área rural.

Existen experiencias positivas en algunas regiones y provincias en las que se muestra que una buena organización y valoración de los servicios garantiza una mejor calidad de agua pues se cuenta con recursos al menos para realizar actividades de cloración periódica, lo cual finalmente tiene un repercusión positiva en la salud de los pobladores.

Fundamentación:

Las comunidades rurales necesitan ser orientadas para que sean conscientes de la importancia del consumo de agua de calidad para preservar su salud. Asimismo, deben tener claro de que los sistemas inadecuados de saneamiento son causa de enfermedades, pues está demostrado que la morbilidad está asociada a la falta de saneamiento.

Descripción de la estrategia:

Se busca consolidar una Estrategia Nacional de Educación, Promoción y Valoración de los Servicios en el ámbito rural, de modo que se pueda garantizar la sostenibilidad en la prestación de los servicios de agua y saneamiento.

Esta estrategia debe incluir a la población de edad escolar, siendo muy importante incluir estos aspectos en la currícula educativa a nivel nacional. Asimismo, para la población adulta, se plantea el desarrollo de eventos de capacitación y concientización en las comunidades.

ACCIONES	RESPONSABLES
1. Estrategia Nacional de Educación, Promoción y Valoración de los Servicios en el ámbito rural.	MVCS (DGPRCS, DS)
2. Revisión de contenidos para incorporación de Agua y Saneamiento a la Currícula.	PNSR
3. Incorporación de tema de Agua y Saneamiento a la Currícula.	PCM/MVCS/MINEDU/GR

Condiciones necesarias:

MVCS: Impulso a la estrategia y asignación de recursos.

MINEDU/GR: Incorporación a currícula.

Estrategia 12: : Ejecutar intervenciones de Rehabilitación, Operación y Mantenimiento apropiadas y fortaleciendo la descentralización

Proceso: Operación y Mantenimiento

Fase: Ejecución

Diagnóstico:

Los GL y GR reportan una inadecuada coordinación y planificación para la ejecución de proyectos de Rehabilitación, Operación y Mantenimiento, que se produce por alguna duplicidad de funciones con FONCODES (Programa Actividades de Reposición, Operación y mantenimiento de Agua y Saneamiento para el Desarrollo Integral Temprano -ROMA'S DIT).

Existen intervenciones que por la falta de coordinación tienen deficiencias en procesos y tecnología.

Por otro lado existen regiones e incluso provincias que están desarrollando estas funciones con resultados adecuados. Esto muestra que existen capacidades que pueden aprovecharse pero también transfiriendo recursos para las intervenciones.

Por otro lado hay dificultades operativas desde la definición del alcance que impide en algunos casos intervenir en situaciones urgentes (más de un componente queda fuera del concepto admitido para la intervención) hasta el bloqueo de intervenciones en el caso de proyectos que tienen código de preinversión pero que no se ejecutan por mucho tiempo.

Avances en el sector:

- Se ha creado el Programa Agua + a cargo del FONCODES/MIDIS, que mejora la focalización.
- La encuesta diagnóstico de los sistemas de saneamiento del MVCS permitirá una mejor planificación de las intervenciones.
- En 2017, se ha incluido en el PP 0083 la actividad "Mantenimiento de sistemas de AyS rural" a cargo del GL. El PNSR/MVCS, está gestionando recursos ante el MEF para la mejora de los sistemas de agua (Cloro y equipos) .

Descripción de la estrategia:

Se plantea el reemplazo gradual de FONCODES / AguaMas, por Gobierno Regionales y locales con competencias probadas, asignándoles el presupuesto correspondiente de manera complementaria al que puedan asignar con sus propios recursos.

Además, se considera fundamental mejorar la focalización mediante el uso de la encuesta de diagnóstico, los criterios de priorización aprobados y todos los protocolos.

ACCIONES

RESPONSABLES

1. Establecer procedimiento y condiciones para reemplazo de FONCODES/ Agua Más por Gobiernos

PNSR/MEF/FONCODES (MIDIS)

Regionales y Municipalidades con competencias probadas.	
2. Difusión e incorporación formal de la información del diagnóstico de servicios para la planificación y el diseño de intervenciones.	Difusión (MVCS-DGPRCS). Inclusión en planificación (PNSR, GR, GL, FONCODES)
3. Definición adecuada de alcance de intervenciones para su ejecución como Rehabilitación.	MVCS/PNSR/MEF
4. Habilitación de intervenciones para proyectos con código de Preinversión, sin confirmación de ejecución a corto plazo.	MVCS/PNSR/MEF
5. Definición del mejor esquema de trabajo con Núcleos Ejecutores y Composición de éstos-	MVCS/PNSR/FONCODES/GR
6. Retiro programado por Regiones del Gobierno Central en intervenciones ROMA's	MVCS/PNSR/FONCODES/GR
Condiciones necesarias (decisiones, adecuaciones, desarrollo de capacidades...)	
Voluntad política MVCS, MEF, MIDIS, coordinación y decisiones de alto nivel.	

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Las recomendaciones específicas se presentan de manera detallada en las fichas de la sección 4. De manera general se puede indicar:

A nivel de competencias

- Las normas actuales que rigen el desarrollo de matrices y competencias y que tienen perspectiva funcional y se basan únicamente en 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 de 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 sub-procesos. Esta matriz debe permitir formalizar decisiones que consoliden la descentralización como: la no 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.

A nivel sectorial

- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y, en particular, el Programa Nacional de Saneamiento Rural han realizado avances significativos en políticas, protocolos (desarrollados y empezando su implantación), y en general en acciones orientadas a alcanzar el objetivo de servicios de saneamiento de calidad y sostenibles para toda la población rural, así como en la articulación territorial para el desarrollo de dichas actividades.
- En cuanto a la construcción de infraestructura, los avances en línea de base (encuesta de diagnóstico) para las inversiones, en criterios de priorización, y el enfoque coordinado para la Programación Multianual -actualmente en desarrollo y que deberá perfeccionarse para el próximo ejercicio- tendrán impacto favorable en la efectividad de la construcción de infraestructura en los próximos años.

- La implantación del PP 0083 constituye un avance importante en la definición detallada de responsabilidades y en la articulación territorial requerida para prestar el servicio de saneamiento rural. No obstante, dada la magnitud y complejidad de la tarea, se requiere adoptar algunas medidas como el reforzamiento de dos instancias fundamentales en la cadena de responsabilidades: Las Direcciones/Gerencias Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento y las Áreas Técnicas Municipales (ATM) de los Gobiernos Locales.
- En cuanto a las Direcciones Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se requiere mayor apoyo, asignación presupuestal y empoderamiento de los Gobiernos Regionales, los que deben involucrarse y comprometerse con el logro de las metas en saneamiento en su ámbito de influencia. Los esquemas de incentivos a través del Fondo del Estímulo al Desempeño positivo generan un impacto pero no tendrán carácter permanente.
- En cuanto a las ATM, que no están siendo efectivas en sus tareas de capacitación y supervisión en todo su ámbito de influencia, existe una fuerte asimetría entre los recursos y capacidades que se requiere y los disponibles a pesar del impacto significativo positivo de los programas por incentivos. Por ello las ATM deben ser reforzadas. Paralelamente se debe evaluar la tercerización, creando la figura de prestadores de asistencia técnica.
- La calidad del agua también es un tema a trabajar. Además de aprobarse e implantarse un protocolo para abastecimiento de cloro es indispensable adoptar medidas concretas para mejorar la vigilancia de la calidad del agua.
- No obstante, la principal debilidad estructural es el desequilibrio económico en la prestación que debe atacarse impulsando la concientización y la educación sanitaria para incrementar la valoración del servicio y a través de ella, la disponibilidad a pagar. Para sistemas de alto costo, cuando sea determinado luego de estudios de capacidad de pago, es necesario evaluar esquemas de subsidio para el corto plazo. Estos sistemas deben alcanzar en el futuro sostenibilidad, vía su conexión a proyectos o programas productivos, servicios eco-sistémicos, programas de reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgos, a través de mecanismos de transferencia condicionada.

Aspectos transversales

Se ha pre-identificado los siguientes aspectos que podrían merecer un tratamiento transversal-

- Importancia de un diagnóstico integral de infraestructura, desarrollado de manera articulada por los tres niveles de gobierno, para determinar las brechas en acceso, calidad y sostenibilidad.
- Necesidad de definición de un procedimiento para el Programa Multianual de Inversiones de nivel regional concertado entre los tres niveles de gobierno.
- Necesidad de precisar mediante dispositivos específicos competencias de los tres niveles de gobierno aun si estas están definidas en la normatividad vigente.
- Conveniencia de reforzar el rol de las Direcciones o Gerencias Técnicas (versus las de infraestructura) otorgándoles el rol de formuladoras y ejecutoras a efectos de asegurar la pertinencia y oportunidad de las intervenciones.
- Necesidad de establecer perfiles y brechas de capacidades para funcionarios, trabajadores clave en cada sector y estructurar un plan de fortalecimiento de capacidades orientado a superar las brechas.
- Necesidad de promover la articulación multisectorial para programas u objetivos fundamentales de la política de Estado.
- Conveniencia de descentralización de autorizaciones y licencias para proyectos de inversión.
- Conveniencia de tratamiento especial para saneamiento de predios en obras de infraestructura y de servicios públicos que desarrolla el Estado como inversión pública.

ANEXO N°1

ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA EN EL SECTOR SANEAMIENTO

I. Estado del Proceso de Transferencia de Competencias y desarrollo de matrices de competencias

Las tablas N° 1 y N° 2, muestran las competencias de las municipalidades distritales y provinciales en materia de saneamiento, las mismas que están establecidas en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Municipalidades - LOM. La responsabilidad por la provisión de los servicios de saneamiento –que se entiende como una responsabilidad por asegurar que se preste el servicio adecuadamente, más que una provisión directa- es de las municipalidades distritales y, subsidiariamente, de las municipalidades provinciales.

Tabla 1 Competencias de Saneamiento Municipalidades Distritales

Artículo LOM	Funciones / Competencias
80 Saneamiento, Salubridad y Salud	<p>4. Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales:</p> <p>4.1 Administrar y reglamentar, directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando esté en capacidad de hacerlo.</p> <p>4.2 Proveer los servicios de saneamiento rural y coordinar con las municipalidades de centros poblados para la realización de campañas de control de epidemias y control de sanidad animal.</p> <p>4.3 Difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades provinciales y los organismos regionales y nacionales pertinentes.</p> <p>4.5 Realizar campañas locales sobre medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis</p>

Tabla 2 Competencias en saneamiento Municipalidades Provinciales

Artículo LOM	Funciones / Competencias
80 Saneamiento, Salubridad y Salud	<p>1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:</p> <p>1.1 Regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincia.</p> <p>1.2 Regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.</p> <p>2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:</p> <p>2.1. Administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio.</p> <p>2.2. Los procesos de concesión son ejecutados por las municipalidades provinciales del cercado y son coordinados con los órganos nacionales de promoción de la inversión, que ejercen labores de asesoramiento.</p> <p>2.3. Proveer los servicios de saneamiento rural cuando éstos no puedan ser atendidos por las municipalidades distritales o las de los centros poblados rurales, y coordinar con ellas para la realización de campañas de control de epidemias y sanidad animal.</p> <p>2.4. Difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades distritales y los organismos regionales y nacionales pertinentes.</p> <p>2.6. Realizar campañas de medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis local.</p>

La tabla 3 muestra las competencias en saneamiento de los gobiernos regionales establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales – LOGR. Los gobiernos

regionales participan apoyando técnica y financieramente a los gobiernos locales, brindando asistencia técnica y estableciendo planes de nivel regional. Como se indica en la tabla, la transferencia de funciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales, en materia de servicios de saneamiento, se concluyó en el año 2011, quedando pendiente únicamente la Municipalidad Metropolitana de Lima. Esta transferencia se trabaja de manera independiente a través de una Comisión Bipartita.

Tabla 3 Competencias en saneamiento Gobiernos Regionales

Artículo LOGR	Funciones / Competencias	Estado de Transferencia
58 Funciones en vivienda y saneamiento	<p>a) Formular, aprobar y evaluar los planes y políticas regionales en materia de vivienda y saneamiento, en concordancia con los planes de desarrollo de los gobiernos locales, y de conformidad con las políticas nacionales y planes sectoriales.</p> <p>e) Ejecutar acciones de promoción, asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica en materia de construcción y saneamiento.</p> <p>f) Apoyar técnica y financieramente a los gobiernos locales en la prestación de servicios de saneamiento.</p> <p>h) Asumir la ejecución de los programas de vivienda y saneamiento a solicitud de los gobiernos locales.</p>	<p>Transferencia concluida a todos los Gobiernos Regionales el año 2011 con la transferencia al Gobierno Regional del Callao (R.M. 086-2011-VIVIENDA).</p> <p>El MVCS desarrolla programas de fortalecimiento de capacidades para el ejercicio de las funciones transferidas.</p> <p>Pendiente transferencia a la Municipalidad Metropolitana de Lima.</p>

Matrices de delimitación de competencias y funciones

Siguiendo los lineamientos establecidos en la Resolución Ministerial 097-2012-PCM, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento realizó avances en propuestas de matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones del MVCS (Tablas 1 - Matriz, 2 – Subdivisión de Competencias y 3- Resultados y referencias normativas, según la nomenclatura de los lineamientos), con posterioridad a la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del MVCS (2014) y la aprobación de la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento (2013). Estas matrices fueron observadas por PCM y finalmente no fueron aprobadas.

La promulgación del Decreto Legislativo 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, en el año 2016, hace que las matrices propuestas hayan quedado desactualizadas. Para el desarrollo de este servicio no se usa la metodología de desarrollo de matrices establecida por la R.M. 097-2012-PCM puesto que muchas de las funciones en análisis están establecidas en normas con rango menor al de ley, que es el rango que utilizan estas matrices.

II. Breve referencia al marco normativo sectorial

En los últimos años, se han producido cambios importantes en la normatividad del sector saneamiento, la que había permanecido sin variaciones estructurales en los 20 años previos. Dentro de estos cambios destacan la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento promulgada en el año 2013 y la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, del 28 de diciembre 2016.

Es importante tener en cuenta estas nuevas normas para el análisis de las funciones y competencias en saneamiento rural.

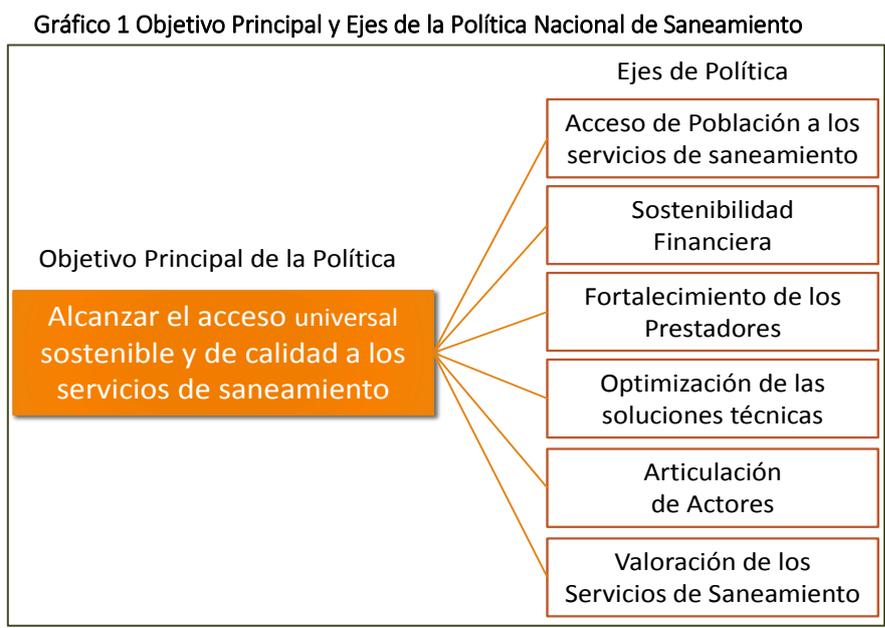
El marco normativo sectorial está conformado actualmente por tres elementos básicos:

1. **La Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento**, aprobada mediante Decreto Legislativo 1280 del 28 de diciembre 2016 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA, del 23 de junio de 2017.

La Ley Marco desarrolla de manera explícita las competencias de los tres niveles de gobierno en materia de saneamiento (artículo 4). Asimismo, desarrolla las competencias específicas del Ente rector (artículo 5), los gobiernos regionales (Artículo 9) y los gobiernos locales (Artículo 10).

2. **La Política Nacional de Saneamiento**, aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA, del 29 de marzo del 2017 que establece como objetivo principal “Alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad a los servicios de saneamiento”, asimismo establece 6 ejes de política en los que se debe trabajar para alcanzar el objetivo principal.

El gráfico N° 1 muestra estos ejes.



3. El Plan Nacional de Saneamiento 2017 – 2021, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2017-VIVIENDA, del 23 de junio de 2017.

El Plan proyecta alcanzar el Objetivo Principal, en el ámbito urbano, el año 2021, y en el ámbito rural, el año 2030, además plantea objetivos específicos y metas para cada eje.

Anexo N°2

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN CADA PROCESO POR FASES

I. CONSTRUCCIÓN E INFRAESTRUCTURA

1) Políticas - Construcción de Infraestructura

Responsabilidades Específicas	Nivel de Gobierno Entidad o Dependencia	Instrumentos	Normas	Puntos Críticos Identificados
Rectoría Políticas Nacionales	Nacional MVCS - DGPRS	<ul style="list-style-type: none"> Política Nacional de Saneamiento Plan Nacional de Saneamiento Marco Normativo 	<ul style="list-style-type: none"> Art. 6, numeral 2, Ley Marco. 	Se han emitido instrumentos el año 2017.
Políticas Regionales	Gobiernos Regionales GORES - DRVCS	Planes Regionales de Saneamiento (escasos).	<ul style="list-style-type: none"> Art. 58 literal a) LOGR. Art. 9, numeral 1, Ley Marco. R.M. 384-2017-VIVIENDA: Lineamientos para la Form., Aprob., Seguim. y Evaluación de los PRS. 	Pocos GR desarrollaban esta competencia. A partir de los lineamientos se están elaborando PRS pero no integrales y centrados solo en inversiones.

2) Protocolos - Construcción de Infraestructura

Responsabilidades Específicas	Nivel de Gobierno / Entidad o Dependencia	Instrumentos	Norma Legal	Puntos Críticos Identificados
Documentos Técnicos de alcance nacional	Nacional MVCS - PNSR	<ul style="list-style-type: none"> • Tipología de Proyectos (concentrado/disperso, costa/sierra/selva) • Guía de Opciones Tecnológicas. • Directivas para proyectos rurales. 	Ley Marco, Art 5.6 R.M. 265-2017-VIVIENDA. Guía de Opciones Tecnológicas.	No se tiene protocolos para la elaboración, ejecución y supervisión de proyectos rurales. Hay alguna producción de protocolos reciente, pero que carece de distribución e implantación.
Gestión de riesgos	MVCS – PNSR- DRVCS	Directivas para proyectos rurales.	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2021 Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 eje 5, ítem 9.4	Escaso énfasis en la gestión de riesgos en planificación y elaboración de proyectos.
Selección/adaptación de tecnologías y opciones para realidad regional.	Regionales GORES - DRVCS	Tipología específica en Planes Regionales de Saneamiento.	Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, ítem 9.	Necesidad de desarrollar o actualizar directivas de opciones tecnológicas para poblaciones rurales (incluyendo dispersas).
Promoción de Investigación Científica	Nacional SENCICO (nuevas tecnologías) Regional - GRVCS (adaptación, desempeño)	Convenios	Ley Marco, Art 5.5 LOGR, Art. 58 e)	Investigación a cargo de Nivel Nacional y Nivel Regional debería tener naturaleza diferente. No está muy desarrollada esta competencia.
Desarrollar el Sistema de Fortalecimiento de Capacidades para el ámbito rural	DGPRCS-DC/DRVCS		DL 1280, aprueba Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento	Falta de capacidad técnica en expedientes técnicos en Gobiernos Regionales y Locales
Intervención social incluyendo participación comunal y supervisión	Nacional MVCS - PNSR	Guía de Intervención Social		Falta de implementación y fortalecimiento de mecanismos de intervención social durante todas las etapas de los proyectos.

3) Planeamiento/Financiamiento - Construcción de Infraestructura

Responsabilidades Específicas	Nivel de Gobierno / Entidad o Dependencia	Instrumentos	Norma Legal	Puntos Críticos Identificados
Planeamiento Nacional (metas, plan financiero).	Nacional -MVCS	Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021. Programa Multianual de Inversiones GR. Programa multianual concertado para el cierre de brechas.	Decreto Supremo N° 027-2017-EF Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional que modifica , Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización y sus normas modificatorias	Falta procedimiento para Programación Multianual consistente, de los tres niveles de Gobierno. MVCS tiene planteamiento. Limitada información para una adecuada planificación de las intervenciones. Falta concluir proceso de descentralización financiera.
Criterios para Priorización y financiamiento de proyectos	Nacional MVCS-PNSR	Criterios de Admisibilidad y Priorización	Ley Marco, art. 6, numeral 2. R.M. 155-2017-VIVIENDA.	Financiamiento desordenado de proyectos y sin una adecuada priorización. Falta concluir implantación a todo nivel.
Planeamiento Regional y financiamiento o cofinanciamiento.	Regional GORES – DRVCS Nacional PNSR (ATGT)	Planes Regionales. Programa Multianual de Inversiones GR.	LOGR, art. 58. Ley Marco, art. 9. Decreto Supremo N° 027-2017-EF	Planes Regionales aislados. Financian y gestionan directamente financiamiento de proyectos. DRVCS sin recursos para formulación y ejecución. Falta de planeamiento integral y técnico eficiente. Algunos GR descuidan las intervenciones en saneamiento rural. No existe o tiene una ejecución inadecuada el componente social en los proyectos de inversión.
Planeamiento local, financiamiento hasta capacidad presupuestal y gestión del financiamiento ante GR y GN.	Local Municipalidades Distritales y supletoriamente Municipalidades Provinciales	Plan de Desarrollo Concertado. Programa Multianual de Inversiones GL.	LOM, art. 80 Reglamento Ley Marco, art. 10. numeral 10.1.3 Decreto Supremo N° 027-2017-EF	GL ejercen competencia hasta el límite de sus recursos.

4) Ejecución - Construcción de Infraestructura

Responsabilidades Específicas	Nivel de Gobierno / Entidad o Dependencia	Instrumentos	Norma Legal	Puntos Críticos Identificados
Estudios	Nacional PNSR (Ejecución por Convenio o en proyectos Cooperación Internacional, Admisibilidad, Evaluación, Aprobación de estudios de terceros, Fortalecimiento Capacidades).	Ejecución Estudios Capacitación en Pre-inversión y Expedientes técnicos. PRESET Normas y guías técnicas	M.O. PNSR art.8 literal a; art. 13. M01.1, M02.1 Ley Marco art. 43. R.M. 155-2017-VIVIENDA R.M. 263-2017-VIVIENDA (reciente). R.M. 265-2017-VIVIENDA (reciente).	Revisión de los expedientes en Lima lenta y complicada por falta de proximidad a las regiones y provincias Déficit de capacidades . Falta de protocolos, normas técnicas y procedimientos de priorización.
	Regional (Ejecución por convenio, asistencia técnica)	Estudios. Asistencia Técnica.	Ley Marco art. 9, numerales 2,3 Reglamento Ley Marco art. 9, numeral 1.	Falta de capacidad técnica en expedientes técnicos en Gobiernos Regionales y Locales. Revisión y observaciones recurrentes de expedientes (macro zonales).
	Local /Municipalidades Provinciales y Distritales.	Estudio	Ley Marco art. 10, numeral 2 Reglamento Ley Marco art. 10 inciso 10.2, numeral 4.	Problemas en desarrollo de estudios que generan paralización e inoperatividad de sistemas. Déficit de capacidades .

Responsabilidades Específicas	Nivel de Gobierno / Entidad o Dependencia	Instrumentos	Norma Legal	Puntos Críticos Identificados
Obras	Nacional (Ejecución para proyectos por convenio y cooperación internacional, Fortalecimiento de Capacidades).	Capacitación en administración de contratos, ejecución obras.	M.O. PNSR art. 8, literal b, art. 13, M01.2, M01.3, M02.1.	Los niveles nacional y regional continúan ejecutando obras. Falta de coordinación y concertación entre las entidades ejecutoras con las ATM.
	Regional (con recursos propios y transferencias).	Obras.	Reglamento Ley Marco art. 9, numeral 4.	
	Local (con recursos propios y transferencias).	Obras.	LOM Art. 79, numeral 4.1. Reglamento Ley Marco art. 10, numeral 10.1.3.	

5) Monitoreo y Supervisión - Construcción de Infraestructura

Responsabilidades Específicas	Nivel de Gobierno / Entidad o Dependencia	Instrumentos	Normas	Puntos Críticos Identificados
Monitoreo transferencias	Nacional (para obras ejecutadas con transferencias de recursos). PNSR	Previsiones en convenios para remisión de información.	Art. 9 Reglamento Ley Marco.	No hay una función clara de supervisión.
Monitoreo Políticas y Plan Nacional	Nacional MVCS – DGPR en Saneamiento	Aplicativo Informático Conjunto de Indicadores. Sistema de recolección de información.	Numeral 9.9 Pla Nacional de Saneamiento - SIAS	Aplicativo informático operativo. SIAS en proceso. Requiere impulsarse. No existe monitoreo de componente social en proyectos de inversión.
Supervisión de Estudios y Obras	Nacional – PNSR – ATGT (fortalecimiento de capacidades para administración de contratos y supervisión de obras). Regional (para obras que construyen) Local (para obras que construyen)	Contratos de inspección y supervisión.	Convenios. Normas de contratación pública.	Deficiente control y monitoreo del nivel de inversión y calidad de los PIPs. Necesidad de fortalecer procesos de fiscalización durante los estudios y la construcción. Debilidad en procesos de seguimiento, supervisión y control del desarrollo del proyecto.

II. OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

1) Políticas - Operación y mantenimiento

Responsabilidades Específicas	Nivel de Gobierno Entidad o Dependencia	Instrumentos	Normas	Puntos Críticos Identificados
Rectoría Políticas Nacionales	Nacional MVCS - DGPRS	<ul style="list-style-type: none"> Política Nacional de Saneamiento Plan Nacional de Saneamiento Marco Normativo 	<ul style="list-style-type: none"> Art. 6, numeral 2, Ley Marco. 	Se han emitido instrumentos recientemente, pero falta política nacional para asignar recursos a operadores. Necesidad de fortalecimiento de capacidades a nivel de intervención social: Antes, durante y después de la intervención. Débil concientización de la población en temas de agua y saneamiento. Poca articulación entre niveles de gobierno y comunidades para preservación del recurso hídrico.
Políticas Regionales	Gobiernos Regionales GORES - DRVCS	Planes Regionales de Saneamiento (escasos).	<ul style="list-style-type: none"> Art. 58 literal a) LOGR. Art. 9, numeral 1, Ley Marco. 	Muy pocos desarrollan políticas, planes y metas en la realidad para saneamiento rural en el marco de las políticas nacionales

2) Protocolos - Operación y Mantenimiento

Responsabilidades Específicas	Nivel de Gobierno / Entidad o Dependencia	Instrumentos	Norma Legal	Puntos Críticos Identificados
Diseño y actualización de metodología y contenidos de capacitación a GL, GR y Prestadores.	Nacional - PNSR (para GL-ATM; GR; prestadores). Regional - DRVCS (adaptación para GL, prestadores)	Guías, Manuales, en Administración del Servicio, Operación y reparación de Sistemas y otros.	Ley Marco, Art. 63 R.M. N°165-2016-VIVIENDA LOGR, Art. 58.	Necesidad adaptación; Capacidades y Presupuesto DRVCS. Coordinaciones CAC
Diseño y actualización de metodología y contenidos de capacitación a usuarios y población (Educación Sanitaria)	Nacional - PNSR (para GL-ATM; GR; prestadores). Regional - DRVCS (adaptación para GL-ATM, prestadores)	Guías, Manuales, Educación Sanitaria	Ley Marco, Art. 63 R.M. N°165-2016-VIVIENDA LOGR Art. 58	Recientemente concluidos requiere distribución e implantación.
Diseño y actualización metodologías de formulación de Planes de Capacitación	Nacional - PNSR (para GL; GR; prestadores) Regional - DRVCS (adaptación para GL, prestadores)	Guías Formulación Planes de Capacitación	Ley Marco, Art. 63 R.M. N°165-2016-VIVIENDA LOGR Art. 58	Recientemente concluidos requiere distribución e implantación.
Diseño de protocolo de abastecimiento de cloro y sistema de cloración.	Nacional - PNSR (Sistema) Regional - DVRCS (Adaptación Sistema, Diseño protocolo abastecimiento)	Protocolos	R.M. N°165-2016-VIVIENDA	Falta concluir guías. Discrepancias con DIRESA. Aspecto importante por la calidad. A veces influencia de proveedores.
Diseño y aprobación metodología cálculo cuota familiar.	Nacional - SUNASS			Requiere estudios de capacidad de pago y otros. ¿Aplicable en el corto plazo?.
Diseño y actualización de metodologías y estrategias para sensibilizar a la población en la valoración del recurso hídrico.				Baja prioridad asignada por la población a los servicios de agua y saneamiento que condicionan su baja disponibilidad para el pago de las cuotas.

3) Planeamiento/Financiamiento - Operación y Mantenimiento

Responsabilidades Específicas	Nivel de Gobierno / Entidad o Dependencia	Instrumentos	Puntos Críticos Identificados
Planeamiento de Intervenciones ROMAS - DIT	FONCODES por demanda. Sin intervención de GR y GL	Focalización.	Poca coordinación entre Unidades Territoriales de FONCODES, GR y GL. Duplicidad en intervenciones. Inoperatividad e insatisfacción de usuarios frecuente en el pasado. Mejorar focalización con Agua + y también con encuesta diagnóstico. Se prevé dificultades si núcleos ejecutores departamentales son sustituidos por comunales distintos de JASS.
Planeamiento General Actividades PP0083	Nacional - PNSR (Programación, diseño materiales, coordinaciones para programación de capacitación a entidades y usuarios)	POA Materiales de capacitación	Falta de normativa para que GR y GL desarrollen actividades de OyM en el marco de PP0083. Necesidad de habilitar la partida de operación y mantenimiento del PP0083, para los GR y GL.
Planeamiento Regional Actividades PP0083	Regional - DRVCS (Consolida necesidades de capacitación en ATM, adecúa materiales, programación)	Plan de Capacitación Regional y Plan de Educación Sanitaria POI	Por reforzar. Cruces iniciales con CAC que se van superando con acción articulada.
Planeamiento Local Actividades PP0083	Local - ATM (Identificación de CCPP con SS y priorización, Plan de Capacitación y Educación Sanitaria)	Plan de Capacitación Local, Plan de Educación Sanitaria, POI	Escasez de recursos. Desequilibrio financiero. Falta de capacitación. Pocos incentivos para directivos. Poca capacidad de ATMs por baja prioridad de Alcaldes, salvo temporal por incentivos, cuyos recursos no van a ATM. Cuota familiar no cubre costos de operación y mantenimiento. Existencia de sistemas con costos altos (bombeo, tratamiento). Existen zonas de población en extrema pobreza que carecen de los servicios de agua y saneamiento, y cuyas comunidades no tienen capacidad de generar recursos por sí mismas.

4) Ejecución - Operación y Mantenimiento

Responsabilidades Específicas	Nivel de Gobierno / Entidad o Dependencia	Instrumentos	Puntos Críticos Identificados
Ejecución Capacitación por Nivel Nacional	Nacional - PNSR (producción y distribución de metodología y materiales, ejecución de capacitación a GR y GL)	Actividades de Fortalecimiento de Capacidades en Operación y Reparación de Sistemas, Administración del Servicio, etc	Descentralización de competencias.
Ejecución Capacitación por Nivel Regional	Regional - DVRCS (Ejecución de capacitación y otros a ATM - GL)	Actividades de Fortalecimiento de Capacidades	¿Presupuesto? Transferencias PNSR. ¿FED? Recursos propios. Difícil coordinación con ATGT – CACs. Poca capacitación.
Prestación del servicio	Regional	Plataformas regionales de saneamiento	Poca capacidad operativa y baja presencia en el territorio de las DRVCS/GRVCS y CAC
Ejecución Capacitación por Nivel Local	Local – ATM (Ejecución de programa de capacitación y Asistencia Técnica a Operadores. Ejecución de Programa de Educación Sanitaria). Posibilidad de Asistencia Técnica por Empresas Prestadoras de Servicios.	Actividades de Fortalecimiento de Capacidades a Operadores y Educación Sanitaria a población.	Poca capacidad de ATMs por escasez de recursos y baja prioridad asignada por Alcaldes, salvo temporal por incentivos, cuyos recursos no van a ATM. (1 persona atiende en promedio 20 JASS). Discontinuidad y déficits de capacitación en ATM. No hay correspondencia entre tarea y capacidades. Difícil resolver sin capacitación, ya que no existe personal capacitado, por ejemplo gasfiteros. Ejecución de proyectos de rehabilitación, operación y mantenimiento sin adecuada coordinación ni planificación y con deficiencias reportadas en el proceso. Falta de protocolos para el abastecimiento de cloro. Falta de sensibilización o concientización de usuarios sobre el costo del servicio y cultura de agua.
Responsabilidad por la Prestación	Local - Municipalidad Distrital o Provincial. La Provincial asume por solicitud de Distrital, por reportes de SUNASS o de oficio.		Distinguir responsabilidad por la prestación de prestación.
Prestación del Servicio	Organización Comunal (JASS, Comité, Asociación, Cooperativa, etc) o UGM		Déficit operativo de JASS. Existencia de sistemas con costos altos (bombeo, tratamiento) Falta de intervenciones de mantenimiento de sistemas de agua con aporte comunal (mano de obra no calificada)

5) Monitoreo y Supervisión - Operación y Mantenimiento

Responsabilidades Específicas	Nivel de Gobierno / Entidad o Dependencia	Instrumentos	Comentarios Preliminares Distribución REAL
Monitoreo Metas Nacional	Nacional – PNSR (Supervisa selección de localidades, cumplimiento metas físicas, de GR y GL)	Informes, reportes SIAS	SIAS en proceso.
Supervisión del Regulador	NACIONAL – SUNASS (comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas).	Reportes de supervisión, sanciones.	Se incorporará gradualmente.
Monitoreo Regional	Regional– DRVCS (Supervisan a GL cumplimiento de las metas físicas la calidad de las capacitaciones) DIRESA – Calidad del Agua	Revisión de informes, reportes SIAS, videos, acciones de supervisión. Reportes de calidad de agua que se entregan a autoridades.	Poca capacidad operativa y presencia en territorio de las DRVCS. DIRESA Cuenta con pocos recursos para realizar vigilancia del agua.
Supervisión local	Local – ATM (Supervisan a GL cumplimiento de las metas físicas del POA de administración, operación y mantenimiento del sistema de agua y saneamiento; así como la calidad del servicio)	Reportes de: estado y uso adecuado de los en el hogar. Registros de: pago de cuota, usuarios, cloración, mantenimiento.	Falta de capacitación y recursos ATM, alta rotación, limitaciones logísticas y materiales. Falta de recursos en la vigilancia de la calidad del agua. El análisis de la calidad del agua no se hace en todas las localidades. Los reportes no se reciben o no son usados para medidas correctivas.

Anexo N° 3 RESULTADO INTEGRADO DE LOS TALLERES

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS EN SANEAMIENTO RURAL LUEGO DE LOS TALLERES MACROREGIONALES y OTRAS RECOMENDACIONES								
Proceso: Construcción de Infraestructura Fase: Políticas						Ponderación (Alta) (Media) (Baja)		
Puntos Críticos	Propuesta inicial	Taller Tarapoto	Taller Cusco	Taller Chiclayo	Entrevistas	Importancia	Urgencia	Factibilidad
1. Poca asignación de recursos al Gobierno Regional para inversión y actividades			X	X	X			
2. Planeamiento y financiamiento desordenado de proyectos por demanda y sin criterios de priorización	X	X			X			
3. Escasa asignación de recursos a DRVCS para formulación y ejecución	X	X	X					
Estrategias								
1. Definición clara de competencias entre niveles de gobierno y mejorar la articulación.	X	X	X	X	X	Alta	Alta	Alta
2. Elaboración de Planes Regionales de Saneamiento, definiendo y asignando recursos para cerrar brechas en saneamiento rural formuladas en el Programa Multianual de Inversiones Concertado	X	X	X	X	X	Alta	Alta	Alta
Otras Recomendaciones								
1. Concluir la descentralización financiera.			X	X	X	Alta	Alta	Media

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS EN SANEAMIENTO RURAL LUEGO DE LOS TALLERES MACROREGIONALES y OTRAS RECOMENDACIONES

Proceso: Construcción de Infraestructura Fase: Protocolos						Ponderación (Alta) (Media) (Baja)		
Puntos Críticos	Propuesta inicial	Taller Tarapoto	Taller Cusco	Taller Chiclayo	Entrevistas	Importancia	Urgencia	Factibilidad
1. Necesidad de fortalecer la Gestión de Riesgos en planificación y elaboración de proyectos		X	X	X				
2. Necesidad de desarrollar o actualizar directivas de opciones tecnológicas para poblaciones rurales (incluyendo dispersas)	X	X	X	X	X			
3. No se cuenta con protocolos para la elaboración, ejecución y supervisión de proyectos rurales.		X	X	X	X			
4. Falta normativa que permita el saneamiento físico legal de la infraestructura	X		X		X			
5. Falta de implementación de mecanismos que eviten problemas sociales		X	X	X				
Estrategias								
1. Elaborar lineamientos y protocolos para la formulación y aprobación de estudios y expedientes técnicos de acuerdo a la realidad regional incluyendo criterios técnicos, saneamiento de predios, criterios de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático	X	X	X	X	X	Alta	Alta	Alta
2. Fortalecer la intervención social antes, durante y después del proyecto		X	X	X	X	Alta	Alta	Alta
Otras Recomendaciones								
1. Impulso del planeamiento integral y técnico eficiente			X		X	Alta	Alta	Media

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS EN SANEAMIENTO RURAL LUEGO DE LOS TALLERES MACROREGIONALES y OTRAS RECOMENDACIONES

Proceso: Construcción de Infraestructura Fase: Ejecución						Ponderación (Alta) (Media) (Baja)		
Puntos Críticos	Propuesta inicial	Taller Tarapoto	Taller Cusco	Taller Chiclayo	Entrevistas	Importancia	Urgencia	Factibilidad
1. Falta de capacidad técnica en expedientes técnicos en Gobiernos Regionales y Locales	X	X	X	X	X			
2. Falta de financiación para el Fortalecimiento de Capacidades en elaboración de expedientes			X	X	X			
Estrategias								
1. Desarrollar el Sistema de Fortalecimiento de Capacidades para el ámbito rural	X	X	X	X	X	Alta	Alta	Media
Otras Recomendaciones								
1. Mejoramiento del proceso de formulación y evaluación de fichas y estudios de pre-inversión y expedientes técnicos	X	X	X	X	X	Alta	Alta	Alta
2. Fortalecimiento de la Supervisión en los estudios y la ejecución.	X		X		X	Alta	Alta	Media

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS EN SANEAMIENTO RURAL LUEGO DE LOS TALLERES MACROREGIONALES y OTRAS RECOMENDACIONES

Proceso: Construcción de Infraestructura Fase: Supervisión y monitoreo						Ponderación (Alta) (Media) (Baja)		
Puntos Críticos	Propuesta inicial	Taller Tarapoto	Taller Cusco	Taller Chiclayo	Entrevistas	Importancia	Urgencia	Factibilidad
1. Deficiente control y monitoreo del nivel de inversión y calidad de los PIPs	X	X	X		X			
2. Debilidad en procesos de seguimiento, supervisión y control durante el desarrollo del proyecto	X	X	X		X			
3. Necesidad de fortalecer procesos de fiscalización durante la construcción	X	X		X	X			
Estrategias								
1. Fortalecimiento de la supervisión	X	X	X		X	Alta	Alta	Alta
2. Mejorar la vigilancia de la calidad del agua	X	X	X		X	Alta	Alta	Media

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS EN SANEAMIENTO RURAL LUEGO DE LOS TALLERES MACROREGIONALES y OTRAS RECOMENDACIONES

Proceso: Operación y Mantenimiento		Fase: Políticas				Ponderación (Alta) (Media) (Baja)		
Puntos Críticos	Propuesta inicial	Taller Tarapoto	Taller Cusco	Taller Chiclayo	Entrevistas	Importancia	Urgencia	Factibilidad
1. Falta de política para asignación y distribución de recursos para agua y saneamiento	X	X	X		X			
3. Poca articulación entre niveles de gobierno y comunidades		X	X		X			
4. Necesidad de habilitar la partida de operación y mantenimiento del PPR 00083 para los Gobiernos Regionales y Locales	X	X	X	X	X			
Estrategias								
1. Fortalecimiento de las DRVCS	X	X	X	X	X	Alta	Alta	Alta
2. Definición clara de competencias entre niveles de gobierno y mejorar articulación	X		X	X		Alta	Alta	Alta

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS EN SANEAMIENTO RURAL LUEGO DE LOS TALLERES MACROREGIONALES y OTRAS RECOMENDACIONES

Proceso: Operación y Mantenimiento		Fase: Protocolos				Ponderación (Alta) (Media) (Baja)		
Puntos Críticos	Propuesta inicial	Taller Tarapoto	Taller Cusco	Taller Chiclayo	Entrevistas	Importancia	Urgencia	Factibilidad
1. Necesidad de nuevas metodologías y estrategias para sensibilizar a la población	X	X	X	X				
2. Necesidad de incorporar el tema de AyS al currículo del sector educación		X	X					
Estrategias								
1. Incrementar valoración de los servicios		X	X	X	X	Alta	Alta	Media

1.RESUMEN DE LAS PROPUESTAS EN SANEAMIENTO RURAL LUEGO DE LOS TALLERES MACROREGIONALES y OTRAS RECOMENDACIONES

Proceso: Operación y Mantenimiento		Fase: Planeamiento/ Financiamiento				Ponderación (Alta) (Media) (Baja)		
Puntos Críticos	Propuesta inicial	Taller Tarapoto	Taller Cusco	Taller Chiclayo	Entrevistas	Importancia	Urgencia	Factibilidad
1. Falta de normatividad para que GR y GL desarrollen actividades e OyM en el marco del PP0083	X	X	X	X	X			
2. Cuota familiar no cubre costos de OyM y menos la reposición de activos	X	X	X	X	X			
3. Necesidad de crear programas nacionales para subsidio a los operadores y poder garantizar la calidad del agua	X		X	X	X			
4. Necesidad de fortalecer la capacidad técnica y logística de las JASS.	X	X	X	X	X			
5. Duplicidad de funciones con FONCODES y Agua Más	X	X	X		X			
Estrategias								
1. Asegurar sostenibilidad financiera de las ATM y de la prestación	X	X	X	X	X	Alta	Alta	Media

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS EN SANEAMIENTO RURAL LUEGO DE LOS TALLERES MACROREGIONALES y OTRAS RECOMENDACIONES

Proceso: Operación y Mantenimiento		Fase: Ejecución				Ponderación (Alta) (Media) (Baja)		
Puntos Críticos	Propuesta inicial	Taller Tarapoto	Taller Cusco	Taller Chiclayo	Entrevistas	Importancia	Urgencia	Factibilidad
1. Falta de intervenciones de mantenimiento de sistemas de agua con aporte comunal (mano de obra no calificada).			X	X				
2. Operadores sin compromiso, no responsables y con débil capacidad para OyM		X	X					
3. Ejecución de proyectos de rehabilitación, operación y mantenimiento sin adecuada coordinación ni planificación y con deficiencias reportadas en procesos y tecnología.	X	X	X	X				
Estrategias								
1. Ejecutar intervenciones de Rehabilitación, Operación y Mantenimiento apropiadas y fortaleciendo la descentralización de competencias		X	X	X		Alta	Alta	Media

**Informe Técnico del Sector
Transportes: Delimitación
de funciones y
competencias de los tres
niveles de gobierno en los
procesos clave del sector
transportes**

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este estudio ha sido conocer los principales problemas y proponer soluciones en la gestión del transporte carretero en los tres niveles de gobierno. 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.

La metodología para la producción de este informe ha consistido en presentar un diagnóstico inicial sobre lo mencionado en el párrafo anterior y discutirlo en talleres con diversos responsables del tema de gobiernos regionales y municipalidades. Para ello se realizaron cinco talleres: en Arequipa, en Chiclayo, en Pucallpa y dos en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, MTC, en su sede central en Lima. Ha sido discutido también con los funcionarios y consultores involucrados en un estudio general de cuatro sectores, siendo transporte carretero uno de ellos.

Las **ideas básicas** que informan todo lo conceptualizado y trabajado son las siguientes:

Primero. Las carreteras y caminos tienen importantes elementos de bienes públicos, razón por la cual su provisión es responsabilidad inalienable del Estado, que interviene para superar fallas del mercado inherentes a esta clase de bienes.

Segundo. Las carreteras y caminos, como en muchos países, se encuentran distribuidos en tres clases: nacionales, regionales y vecinales, correspondiendo su administración a los niveles de gobierno relacionados, sin embargo, carreteras y caminos constituyen redes nacionales, regionales y locales conformados por las tres clases de vías, interrelacionadas entre sí, por lo tanto lo que ocurre en un tramo afecta a varias redes, independiente de su pertenencia a una de las tres clases señaladas al inicio del párrafo.

Tercero. Las inversiones, conservación y atención de emergencias son los procesos principales que se registran en la infraestructura del transporte carretero, afectando por lo tanto directamente la prestación de servicios de transporte de pasajeros y carga, que hacen posible. Es decir los productos finales. Todas las intervenciones mencionadas son costosas y requieren elevado conocimiento científico y tecnológico así como de elevada organización social (pública y privada) para administrarlas adecuadamente.

Los principales problemas encontrados en la inversión son los siguientes.

- En la fase de políticas destaca el hecho que existe base conceptual fuerte para orientar las intervenciones en el corto, mediano y largo plazo en el sector, pero no se utiliza en la práctica.
- Las Normas Técnicas vigentes son buenas, pero deben revisarse por los efectos del Cambio Climático en el mundo andino y amazónico. Deben recoger la diversidad del país, especialmente para los caminos regionales y vecinales.
- Los planes existentes no utilizan los tres conceptos básicos presentados.
- En la ejecución de inversiones destaca que los proyectos no se desprenden del estudio de las redes y sino que son planteados de manera individual. Los estudios definitivos no tienen la profundidad suficiente para lograr un producto satisfactorio.
- Así mismo, las licitaciones son generalmente mal diseñadas y ejecutadas; y la administración de los contratos resultantes es insatisfactoria.
- Existe tensión entre especialistas del sector con auditores de la Contraloría General de la República.
- El monitoreo es fragmentado y no se comparten experiencias. La evaluación ex post se realiza esporádicamente por proyecto y no por red.

Los principales problemas encontrados en la conservación de las infraestructuras son los siguientes.

- En las políticas no se otorga suficiente importancia al mantenimiento de las infraestructuras. No se están utilizando los llamados Contratos Mixtos creados en la nueva ley de contrataciones del Estado.
- En la fase de normas técnicas y protocolos, un problema muy importante es que gran porcentaje de las carreteras y caminos del país no cumplen las normas técnicas vigentes, por la historia de su construcción.
- No se asignan suficientes presupuestos para mantener todas las carreteras existentes.
- Red Nacional. Falta contratar el cuidado permanente de más de tres mil km. Peligro que contratos que concluyen no se renueven a tiempo. Alrededor de cinco mil km.
- Red Regional. Menos del 10% de las carreteras regionales tienen cuidado permanente.
- Red Vecinal. Alrededor del 20% de los caminos tienen contratos, pero anuales y no realizan mantenimiento periódico con la frecuencia suficiente, especialmente en selva.
- El monitoreo es fragmentado. No se sistematiza la información existente ni se comparte.

- Las evaluaciones son esporádicas e individuales. No se evalúan los efectos sobre las redes.

Los principales problemas encontrados en la atención de emergencias de estas infraestructuras son los siguientes.

- En las políticas no se le otorga suficiente importancia en la organización del trabajo del sector en todos los niveles de gobierno.
- Gran porcentaje de las carreteras y caminos del país no cumplen las normas técnicas vigentes. Las actividades de atención de emergencias no pueden aproximarlas a ellas
- No se asignan suficientes presupuestos para mantener todas las emergencias que se registran en las carreteras existentes.
- Durante la ejecución no se comparten los recursos ni capacidades de los gobiernos, ni entre diferentes niveles de gobierno, para prevenir y atender las emergencias.
- El monitoreo es fragmentado. Por evento. No compartida. Las evaluaciones son esporádicas e por proyecto, no evaluándose los efectos sobre la red.

Las principales propuestas sobre la inversión en estas infraestructuras son las siguientes.

- En las políticas, obligación de utilizar los conceptos de Redes, Corredores Logísticos y Transporte Multimodal en la preparación de los planes del sector en los tres niveles de gobierno.
- Organizar la revisión y desarrollo de las normas técnicas coordinando con otros países andinos y amazónicos que abordan similar tarea.
- Uso obligatorio de los tres conceptos anotados en la preparación de los planes del sector en los tres niveles de gobierno. Otorgar suficiente financiamiento y tiempo para que los estudios definitivos o expedientes técnicos tengan elevada calidad. Fortalecimiento de las capacidades en todos los niveles de gobierno.
- Construcción de sistemas de información de apoyo en la toma de decisiones de los comités de concursos y licitaciones y de los administradores de contratos.
- Las comisiones de auditoría deben evaluar acciones no solamente con consideraciones técnicas y legales, como ahora, sino también con un estudio de costo-beneficio de las decisiones tomadas, si los beneficios superan a los costos en por lo menos el 100% las decisiones deben considerarse adecuadas. Es una propuesta válida para todos los procesos y fases.
- En el monitoreo, urge establecer sistema de información para organizar y compartir las experiencias de las inversiones. Establecer obligatoriedad de las evaluaciones ex post en la OGPP del MTC.

Las principales propuestas sobre la conservación de estas infraestructuras son las siguientes.

- El mantenimiento rutinario y periódico de las infraestructuras debe ser obligatorio, especialmente de las recientemente intervenidas con inversión. Urge desarrollar las normas complementarias de los llamados Contratos Mixtos.
- Permitir que con las actividades de mantenimiento, especialmente las de carácter periódico, se avance en el cumplimiento por lo menos las normas técnicas relacionadas con la seguridad vial.
- Incrementar progresivamente el financiamiento del mantenimiento en los tres niveles de gobierno para las tres clases de carreteras y caminos existentes.
- Red Nacional. Contratar el cuidado permanente de toda la red en los próximos tres años.
- Red Regional. Utilizar los contratos de gestión por niveles de servicios a cinco años.
- Red Vecinal. Contratar tramos de por lo menos 150 km, con un ingeniero especializado, con contratos multianuales.
- Establecer sistemas de información que reúnan la información existente y permitan compartirla fácilmente. Evaluar la situación de las redes y no solamente de los tramos intervenidos.

Las principales propuestas sobre la atención de emergencias en estas infraestructuras son las siguientes.

- Considerar explícitamente las políticas de prevención y atención de emergencias en el sector.
- Permitir que con las actividades de atención de emergencias, especialmente las de mayor magnitud, se cumplan por lo menos las normas técnicas relacionadas con la seguridad vial
- Incrementar el financiamiento para la atención de emergencias en los tres niveles de gobierno, para las tres clases de carreteras y caminos existentes.
- Aprobar las normas necesarias para que los diferentes gobiernos puedan compartir recursos y capacidades para prevenir y atender las emergencias.
- Establecer sistemas de información que permitan el seguimiento y evaluación de las situaciones de emergencia en todo el país y a lo largo del tiempo.
- Entre las páginas 34 a la 38 del presente informe, se propone un Plan de Trabajo General para la instrumentación de los 20 campos cubiertos en los Problemas y Propuesta.

El objetivo de este estudio ha sido conocer los principales problemas y proponer soluciones en la gestión del transporte carretero en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. 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, DS 019-2011-MTC publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo, sin embargo, las diversas limitaciones y dificultades que se encuentran presentes en la gestión cotidiana de la administración pública han impedido que los servicios de transporte de carga y pasajeros por carretera sean considerados satisfactorios por los usuarios.

La metodología para la producción de este informe ha consistido en presentar un diagnóstico inicial sobre lo mencionado en el párrafo anterior y discutirlo en talleres con diversos responsables del tema de gobiernos regionales y municipalidades. Para ello se realizaron cinco talleres: en Arequipa, en Chiclayo, en Pucallpa y dos en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, MTC, en su sede central en Lima. A cada taller regional se invitó también a funcionarios y especialistas de departamentos cercanos. Ha sido discutido también con los funcionarios y consultores de la Secretaría de Descentralización de la PCM, involucrados en un estudio general de cuatro sectores, siendo transporte carretero uno de ellos, como punto de partida para el fortalecimiento de la descentralización en el Perú, iniciada en el año 2002.

Los invitados y asistentes a los talleres regionales han sido principalmente, según las organizaciones correspondientes, los gerentes de infraestructura y los directores regionales de transporte, con sus especialistas, de los gobiernos regionales; los gerentes e ingenieros de los Institutos Viales Provinciales, IVP, de diversas provincias de las regiones invitadas; funcionarios y especialistas de las municipalidades, principalmente provinciales, pero no solamente de ese origen; ingenieros tanto de las oficinas regionales de Provías Nacional como de Provías Descentralizado; y representantes del Despacho Ministerial y de la Oficina General de Planificación y Presupuesto del MTC; además de consultores y los funcionarios de la PCM organizadores de los eventos.

Los dos talleres realizados en el MTC se dedicaron, el primero a discutir los problemas y soluciones de la inversión en infraestructura, mientras que el segundo se dedicó a tratar los temas de mantenimiento y atención de emergencias. Asistieron los especialistas de cinco entidades: funcionarios del Despacho Ministerial, la Oficina General de Planificación y Presupuesto, de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, de Provías Nacional y Provías Descentralizado. Asistieron los especialistas responsables de las principales actividades de las diversas fases de intervención en los principales procesos de gestión.

Ver Anexo 2

Principales Problemas y Propuestas

En este cuadro se presentan los veinte principales problemas y propuestas identificados para cada proceso y fase.

Proceso y Fase		Problemas	Propuestas
1. Inversión.	Políticas	1 Existe base conceptual para orientar las intervenciones en el corto, mediano y largo plazo, pero no se utiliza en la práctica.	1 Obligación de utilizar los conceptos de Redes, Corredores Logísticos y Transporte Multimodal en la preparación de los planes del sector en los tres niveles de gobierno.
2. Inversión.	Normas Técnicas	2 Las vigentes, buenas, deben revisarse por los efectos del Cambio Climático en el mundo andino y amazónico. Deben recoger la diversidad del país, especialmente para los caminos regionales y vecinales.	2 Organizar la revisión y desarrollo de las normas técnicas coordinando con otros países andinos y amazónicos que abordan similar tarea.
3. Inversión.	Planificación y Financiamiento	3 Los planes existentes no utilizan los tres conceptos básicos presentados. Los proyectos deben desprenderse del estudio de las redes y no ser planteados de manera individual.	3 Uso obligatorio de los tres conceptos anotados en la preparación de los planes del sector en los tres niveles de gobierno.
4. Inversión.	Ejecución	4 Los estudios definitivos no tienen la profundidad suficiente para lograr un producto satisfactorio. 5 Licitaciones mal diseñadas y ejecutadas. Administración de contratos insatisfactoria. 6 Tensión entre especialistas del sector con auditores de la Contraloría General de la República.	4 Otorgar suficiente financiamiento y tiempo para que los estudios definitivos o expedientes técnicos tengan elevada calidad. Fortalecimiento de las capacidades en todos los niveles de gobierno. 5 Construcción de sistemas de información de apoyo en la toma de decisiones de los comités de concursos y licitaciones y de los administradores de contratos. 6 Las comisiones de auditoría deben evaluar acciones no solamente con consideraciones

		técnicas y legales, como ahora, sino también con un estudio de costo-beneficio de las decisiones tomadas, si los beneficios superan a los costos en por lo menos el 100% las decisiones deben considerarse adecuadas. Propuesta válida para todos los procesos y fases.
5. Inversión. Monitoreo y Evaluación	7 Monitoreo fragmentado. No se comparten experiencias. Evaluación ex post por proyecto y no por red.	7 Establecer sistema de información para organizar y compartir las experiencias de las inversiones. Establecer obligatoriedad de las evaluaciones ex post en la OGPP del MTC.
6. Mantenimiento. Políticas	8 No se otorga suficiente importancia al mantenimiento de las infraestructuras. 9 No se están utilizando los llamados Contratos Mixtos creados en la nueva ley de contrataciones del Estado.	8 El mantenimiento rutinario y periódico de las infraestructuras debe ser obligatorio, especialmente de las recientemente intervenidas con inversión. 9 Urge desarrollar las normas complementarias de los llamados Contratos Mixtos.
7. Mantenimiento. Normas Técnicas	10 Gran porcentaje de las carreteras y caminos del país no cumplen las normas técnicas vigentes. Las actividades de mantenimiento no pueden aproximarlas a ellas.	10 Permitir que con las actividades de mantenimiento, especialmente las de carácter periódico, se cumplan por lo menos las normas técnicas relacionadas con la seguridad vial.
8. Mantenimiento. Planificación y Financiamiento	11 No se asignan suficientes presupuestos para mantener todas las carreteras existentes.	11 Incrementar progresivamente el financiamiento del mantenimiento en los tres niveles de gobierno para las tres clases de carreteras y caminos existentes.
9. Mantenimiento. Ejecución	12 Red Nacional. Falta contratar el cuidado permanente de más de tres mil km. Peligro que contratos que concluyen no se renueven a tiempo. Alrededor de cinco mil km. 13 Red Regional. Menos del 10% de las carreteras regionales tienen cuidado permanente.	12 Red Nacional. Contratar el cuidado permanente de toda la red en los próximos tres años. 13 Red Regional. Utilizar los contratos de gestión por niveles de servicios a cinco años.

		14 Red Vecinal. Alrededor del 20% de los caminos tienen contratos, pero anuales y no realizan mantenimiento periódico con la frecuencia suficiente, especialmente en selva.	14 Red Vecinal. Contratar tramos de por lo menos 150 km, con un ingeniero especializado, con contratos multianuales.
10. Mantenimiento.	Monitoreo y Evaluación.	15 Monitoreo fragmentado. No se sistematiza la información existente ni se comparte. Las evaluaciones son esporádicas e individuales. No se evalúan los efectos sobre las redes.	15 Establecer sistemas de información que reúnan la información existente y permitan compartirla fácilmente. Evaluar la situación de las redes y no solamente de los tramos intervenidos.
11. Emergencias.	Políticas	16 No se le otorga suficiente importancia en la organización del trabajo del sector en todos los niveles de gobierno.	16 Considerar explícitamente las políticas de prevención y atención de emergencias en el sector.
12. Emergencias.	Normas Técnicas	17 Gran porcentaje de las carreteras y caminos del país no cumplen las normas técnicas vigentes. Las actividades de atención de emergencias no pueden aproximarlas a ellas.	17 Permitir que con las actividades de atención de emergencias, especialmente las de mayor magnitud, se cumplan por lo menos las normas técnicas relacionadas con la seguridad vial.
13. Emergencias. Financiamiento	Planificación y	18 No se asignan suficientes presupuestos para mantener todas las emergencias que se registran en las carreteras existentes.	18 Incrementar el financiamiento para la atención de emergencias en los tres niveles de gobierno, para las tres clases de carreteras y caminos existentes.
14. Emergencias.	Ejecución	19 No se comparten los recursos ni capacidades de los gobiernos, ni entre diferentes niveles de gobierno, para prevenir y atender las emergencias.	19 Aprobar las normas necesarias para que los diferentes gobiernos puedan compartir recursos y capacidades para atender las emergencias.
15. Emergencias.	Monitoreo y Evaluación	20 Fragmentada. Por evento. No compartida.	20 Establecer sistemas de información que permitan el seguimiento y evaluación de las situaciones de emergencia en todo el país y a lo largo del tiempo.

Detalle de Principales Propuestas

Estrategia:		Obligatoriedad de uso de conceptos básicos orientadores de las políticas	
Proceso: Inversión en infraestructura de carreteras		Fase: Políticas	
Diagnóstico	<p>1. El MTC cuenta con tres conceptos básicos para orientar el quehacer del sector: Redes, Corredores Logísticos y Transporte Multimodal</p> <p>2. Se constata que estos conceptos no se utilizan en la definición de las políticas en los tres niveles de gobierno.</p>		
Avances Sector	Los conceptos señalados se encuentran formalmente vigentes desde mediados del 2012		
Fundamentación	Estos tres conceptos son muy importantes porque las carreteras forman redes y solo dentro de ellas los tramos y corredores adquieren su pleno significado y potencial. Segundo, porque lo que importa realmente son los servicios que se generan con las infraestructuras disponibles. Tercero, porque los modos de transporte deben articularse entre sí, para formar redes y producir los servicios requeridos, especialmente en un país con la geografía compleja como el nuestro.		
Estrategia y Acciones	Disponer la obligatoriedad de utilizar estos conceptos en la selección y diseño de todas las intervenciones del sector		
	ACCIONES	RESPONSABLE	
	4. Difundir los conceptos mencionados	- MTC (OGPP)	
	5. Coordinar con el CEPLAN para que las directivas de formulación de los planes, en el sector, en todos los niveles de gobierno, los usen como marco conceptual básico.	- MTC + CEPLAN + GORE + Municipalidades	
	6. Revisar todos los instrumentos de trabajo disponibles y adecuarlos a los conceptos señalados: clasificaciones presupuestales, formatos para la preparación de programas de inversión, criterios para la evaluación de proyectos, entre otros.	- MTC (OGPP) + MEF (DGPP y DGPMI) + GORE + Municipalidades.	
	7. Organizar la participación de las entidades y espacios de coordinación: oficinas de planificación y presupuesto y mancomunidades de gobiernos regionales y municipalidades.	- MTC + CEPLAN + GORE + Municipalidades	

Condiciones Necesarias	Capacitar al personal en todos los niveles de gobierno.	- MTC (OGPP) + CEPLAN + MEF + GORE + Municipalidades.
	Ejecutar un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Planificación para preparar los instrumentos señalados.	- Ídem

Estrategia:		Revisión y desarrollo de las Normas Técnicas vigentes	
Proceso: Inversión en infraestructura de carreteras		Fase: Normas Técnicas	
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es necesario revisar las normas técnicas vigentes ante la presencia del Cambio Climático. 2. Se observa que falta difusión de normas técnicas y capacitación sobre ellas en gobiernos descentralizados (no siempre quien interviene o planifica son especialistas del sector) 3. Falta desarrollar normas técnicas para carreteras departamentales y vecinales con pavimentos económicos 		
Avances Sector	Inicios de establecimiento de normas técnicas para pavimentos básicos, pero insuficientes todavía. Experiencia depositada en la DGCF principalmente		
Fundamentación	<p>La Comisión Intergubernamental del Cambio Climático de las NNUU ha establecido ya que el mundo andino será uno de los más afectados por el fenómeno señalado. Se requieren nuevas normas técnicas.</p> <p>Sin un conocimiento generalizado de las normas técnicas no es posible ejecutar bien las inversiones, ni las actividades de mantenimiento, ni la prevención y atención de emergencias.</p>		
Estrategia y Acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar las normas técnicas vigentes teniendo en cuenta los efectos del Cambio Climático. - Formular normas técnicas para vías urbanas y para cuando las carreteras nacionales atraviesen centros urbanos. - Formular normas técnicas de pavimentos económicos para la red vial departamental y vecinal 		
	ACCIONES		RESPONSABLE

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contratar una consultoría especializada que evalúe alternativas de soluciones de pavimentos para diferentes tipos de zonas, teniendo en cuenta los desafíos del Cambio Climático. 2. Implementar programas piloto sobre alternativas de pavimentos propuestos. 3. Formular las normas técnicas de los pavimentos de acuerdo con evaluación de pilotos. 4. Capacitación del proceso constructivo de las soluciones de pavimentos propuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> - MTC (DGCF) - MTC + GORE involucrados en los pilotos - MTC (DGCF) - MTC + GORE + Universidades
Condiciones Necesarias	Convicción sobre la urgencia del problema en los más altos niveles de decisiones.	PCM, Ministerios, GORE, Municipalidades.

Estrategia: Obligación de utilizar los tres conceptos básicos en los planes del sector		
Proceso: Inversión en infraestructura de carreteras		Fase: Planificación y Financiamiento
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. No se utilizan los conceptos básicos identificados y aprobados por el MTC, presentados en la primera lámina 2. El uso de estos conceptos permitirá articular mejor las decisiones de los tres niveles de gobierno 3. Permitirá también un desarrollo armónico de las diferentes clases de carreteras y caminos 	
Avances Sector	Estudios amplios y detallados sobre corredores nacionales y regionales, poco difundidos	
Fundamentación	Las ideas básicas de redes y logística. Lo que ocurre en un elemento de una carretera, como un puente, impacta a todo el trozo de red con la que está relacionado, derivando en que cientos de km de infraestructura quedan sin uso.	
Estrategia y Acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar la difusión de los estudios señalados sobre corredores logísticos y relacionados entre todos los actores involucrados. - Actualizar frecuentemente los estudios señalados. Los cambios en los flujos de carga y pasajeros cambian rápidamente, sobre todo a escala regional. - Formular las directivas necesarias para hacer obligatorio el uso de los conceptos anotados en la preparación de los planes del sector en los tres niveles de gobierno. 	
	ACCIONES	RESPONSABLE

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitar a los responsables de la preparación de los planes en los conceptos señalados. 2. Desarrollar ejemplos del uso de los conceptos y utilizarlos como materiales durante las capacitaciones. 3. Convenios con universidades y otras entidades de capacitación e investigación para cubrir todo el territorio nacional. El desafío es especialmente grande a escala municipal provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> - MTC (OGPP) + MEF (DGPP y DGPMI) + GORE + Municipalidades - MTC (OGPP) - MTC + GORE + Universidades (facultades correspondientes)
Condiciones Necesarias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo político del más alto nivel 2. Presupuestos suficientes 3. Mayor estabilidad de los equipos técnicos, en general 	PCM, Ministerios, GORE, Municipalidades.

Estrategia:		Mejorar la calidad de los expedientes técnicos de los proyectos de inversión	
Proceso: Inversión en infraestructura de carreteras		Fase: Ejecución	
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los expedientes técnicos no tienen la profundidad necesaria para conducir a una ejecución con menos problemas. 2. Las limitaciones se localizan en los tres componentes: ingeniería, social y medio ambiente. 3. Las dificultades para trabajar en las áreas nuevas por mejoras en las carreteras son grandes. 		
Avances Sector	Conciencia sobre 1 y 2 del diagnóstico. Algunas acciones sobre 3.		
Fundamentación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los conflictos con los contratistas, autoridades locales y la población durante la ejecución de proyectos son muy numerosos, pueden reducirse con mejores expedientes técnicos. 2. Los estudios definitivos o expedientes técnicos no tienen los plazos suficientes para que se desarrollen adecuadamente. 3. Tampoco cuentan con los presupuestos suficientes, llegando en algunos casos a no cumplir con todas las pruebas de laboratorio que recomiendan los protocolos del MTC. 		
Estrategia y Acciones	Otorgar suficiente tiempo y presupuestos para la preparación de los expedientes técnicos.		
	ACCIONES		RESPONSABLE

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los expedientes técnicos deben contar con el tiempo y presupuestos necesarios para garantizar una calidad básica. 2. El componente de ingeniería debe cumplir con todos los protocolos establecidos por el MTC. 3. El componente social debe tratar en profundidad la problemática de la liberación de las áreas de trabajo. 4. El componente medio ambiental debe estudiar no solo lo referido a la ejecución del proyecto, sino, con amplitud el impacto de las intervenciones en la red vial y poblaciones que comprende. 5. Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> - MTC (OGPP) + MEF (DGPP y DGPMI) + GORE + Municipalidades - Ídem - Ídem - Ídem - MTC (OGPP) + MEF (DGPP y DGPMI) + GORE + Municipalidades
Condiciones Necesarias	Convencimiento de la urgencia de lo señalado.	PCM, Ministerios, GORE, Municipalidades.

Estrategia: Establecer sistemas de información de apoyo a las comisiones de contrataciones del Estado	
Proceso: Inversión en infraestructura de carreteras	Fase: Ejecución
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrataciones y administración de contratos con limitaciones que generan conflictos con los postores así como adicionales de obra y ampliaciones de plazo evitables. 2. Existe gran experiencia en varias entidades públicas que no comparten fácilmente con los comités de contrataciones ni administradores de contratos. 3. No se utiliza la tecnología moderna y la infraestructura existente de telecomunicaciones para compartir la experiencia y conocimiento señalado.
Avances Sector	Conciencia sobre los problemas señalados. Inicio de avance de 3.
Fundamentación	1. La contratación pública es una tarea especializada.

	<p>2. La experiencia existente en varias entidades, como el OSCE, Provías Nacional, los programas de electrificación rural, entre otros, es muy valiosa y no existen medios para compartirla con facilidad.</p> <p>3. Las tecnologías modernas, posibles de ser utilizadas en el país, hacen factible el intercambio necesario de conocimiento y experiencias.</p>								
Estrategia y Acciones	<p>- Otorgar suficiente tiempo y presupuestos para la preparación de los expedientes técnicos.</p> <p>- Establecer sistemas de información de apoyo a las contrataciones del Estado.</p> <p>- Introducir estudios costo-beneficio entre los instrumentos de decisión de las comisiones auditoras.</p>								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>ACCIONES</th> <th>RESPONSABLE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Contratar una consultoría especializada que proponga un Sistema de Información de apoyo a las Decisiones de las Contrataciones Públicas.</td> <td>- MTC (Comunicaciones y OGPP) + MEF (OSCE, DGPP y DGPMI) + GORE + Municipalidades</td> </tr> <tr> <td>2. Capacitación generalizada sobre el tema.</td> <td>- Ídem</td> </tr> <tr> <td>3. Pasantías en las ejecutoras con más experiencia.</td> <td>- Ídem</td> </tr> </tbody> </table>	ACCIONES	RESPONSABLE	1. Contratar una consultoría especializada que proponga un Sistema de Información de apoyo a las Decisiones de las Contrataciones Públicas.	- MTC (Comunicaciones y OGPP) + MEF (OSCE, DGPP y DGPMI) + GORE + Municipalidades	2. Capacitación generalizada sobre el tema.	- Ídem	3. Pasantías en las ejecutoras con más experiencia.	- Ídem
	ACCIONES	RESPONSABLE							
1. Contratar una consultoría especializada que proponga un Sistema de Información de apoyo a las Decisiones de las Contrataciones Públicas.	- MTC (Comunicaciones y OGPP) + MEF (OSCE, DGPP y DGPMI) + GORE + Municipalidades								
2. Capacitación generalizada sobre el tema.	- Ídem								
3. Pasantías en las ejecutoras con más experiencia.	- Ídem								
Condiciones Necesarias	<p>Presupuesto suficiente para desarrollar e instalar el sistema de información</p> <p>PCM + MTC (Comunicaciones y OGPP) + MEF (OSCE, DGPP y DGPMI) + GORE + Municipalidades</p>								

Estrategia: Introducir criterios de costo-beneficio en las decisiones de las comisiones auditoras	
Proceso: Inversión en infraestructura de carreteras	Fase: Ejecución
Diagnóstico	<p>1. Tensión entre los equipos técnicos de las ejecutoras con las comisiones de auditoría de la CGR.</p> <p>2. Con frecuencia las comisiones de auditoría cuestionan decisiones técnicas, que los especialistas de las ejecutoras no aceptan.</p> <p>3. Los problemas mencionados han alargado las decisiones correspondientes, afectando la velocidad de las inversiones públicas.</p>
Avances Sector	Conciencia sobre todos los puntos. Decisiones pendientes.

Fundamentación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las decisiones técnicas deben ser de los responsables técnicos de las diversas ejecutoras, según normas vigentes. No deben ser cuestionadas por las comisiones de la CGR. 2. No existe una instancia de revisión de los informes de las comisiones de auditoría, razón por la cual los conflictos vienen judicializándose. 3. Todo el accionar del sector público gira hacia resultados, la CGR no puede quedarse evaluando solo procedimientos. La propuesta supera esta limitación. 4. En muchos países del mundo toda la administración pública evalúa resultados con estudios costo-beneficio, inclusive en los sistemas de justicia. 	
Estrategia y Acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar suficiente tiempo y presupuestos para la preparación de los expedientes técnicos. - Establecer sistemas de información de apoyo a las contrataciones del Estado. - Introducir estudios costo-beneficio entre los instrumentos de decisión de las comisiones auditoras. 	
	ACCIONES <ol style="list-style-type: none"> 1. Formar una comisión CGR, MEF, MTC para introducir el criterio costo-beneficio en las decisiones de las comisiones auditoras. 2. La barrera debe ser alta, por ejemplo, si los beneficios superan a los costos en por lo menos el 100% las decisiones tomadas por los ejecutores se considerarán como adecuadas y se revisarán las normas vigentes para que sean compatibles con los problemas que se presentan en la realidad. 	RESPONSABLE Representantes del contralor y los ministros: CGR + MTC + MEF
Condiciones Necesarias	Conciencia de la situación actual	PCM, CGR, ministerios

Estrategia:		Monitoreo y Evaluación ex post por Redes, no por proyectos individuales.			
Proceso: Inversión en infraestructura de carreteras		Fase: Monitoreo y Evaluación			
Diagnóstico	<p>1. Cada fase de un proyecto en ejecución tiene su mecanismo de monitoreo; destaca la ejecución porque tiene una empresa supervisora que acompaña permanentemente la realización de los proyectos. Falta el monitoreo de toda la red a la que pertenece el proyecto.</p> <p>2. Las evaluaciones existentes se refieren a los proyectos específicos y no a los cambios que sufre toda la red.</p>				
Avances Sector	Para los caminos rurales, monitoreo y evaluación realizado por Provías Descentralizado.				
Fundamentación	El monitoreo permanente es necesario para adelantarnos a posibles problemas de todo tipo, para identificar prácticas exitosas y difundirlas, y para mejorar los modelos de intervención. La evaluación ex post es importante para intervenir de manera más eficaz y eficientes en las carreteras y caminos del país.				
Estrategia y Acciones	Monitoreo y evaluación ex post por redes y no por proyectos individuales.				
	ACCIONES	RESPONSABLE			
	1. Contratar una consultoría especializada que detalle las formas de conseguir un buen monitoreo en tanto las carreteras tengan contratos para el cuidado permanente.	- MTC (Ejecutoras)	+	GORE	+
	2. Las evaluaciones ex post debieran ser desarrolladas por un órgano independiente de las ejecutoras pero directamente interesada en el tema, como la OGPP del MTC.	- MTC (Ejecutoras)	+	GORE	+
	3. Establecer programas de capacitación para difundir los dos temas planteados.	- MTC (Ejecutoras)	+	GORE	+
	4. Organizar la participación de las entidades y espacios de coordinación: oficinas de planificación y presupuesto y mancomunidades de gobiernos regionales y municipalidades.	- MTC (Ejecutoras)	+	GORE	+
Condiciones Necesarias	Convencimiento de los involucrados para que dediquen suficiente tiempo de los especialistas involucrados para cumplir las tareas de las propuestas planteadas.	- MTC (Ejecutoras)	+	GORE	+

Estrategia:		Prioridad para el mantenimientos de infraestructuras	
Proceso: Mantenimiento de caminos y carreteras		Fase: Políticas	
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. El mantenimiento de las carreteras y caminos del país no tiene la prioridad suficiente en las políticas nacionales, regionales ni vecinales. 2. El hecho que formen parte del gasto corriente esconde su gran importancia 3. Fuera de las carreteras nacionales se realiza principalmente de manera directa por los gobiernos sub nacionales, por administración. 		
Avances Sector	Los más de 15 mil km contratados por Provías Nacional con Contratos de Gestión y Conservación por Niveles de Servicio, CGCXNS.		
Fundamentación	Muchos estudios en todo el mundo han demostrado que si no se mantienen permanentemente las infraestructuras económicas, como las carreteras y caminos, los costos de rehabilitación suben exponencialmente en el tiempo. El país lo vivió hasta el 2007, cuando comenzó la experiencia de los CGCXNS en carreteras nacionales no concesionadas, que ha tenido excelentes resultados.		
Estrategia y Acciones	Otorgar prioridad al mantenimiento de carreteras y caminos en las políticas de desarrollo en todo el país, en todos los niveles de gobierno.		
	ACCIONES	RESPONSABLE	
	1. Documentar los costos de un mantenimiento no oportuno	- MTC (OGPP) + Provías Nacional, Provías Descentralizado	
	2. Difundir la política nacional, que otorga prioridad, pero que no informa las siguientes decisiones, como se verá en las siguientes láminas.	- MTC + GORE + Municipalidades	
	3. Organizar la participación de las entidades y espacios de coordinación: oficinas de planificación y presupuesto y mancomunidades de gobiernos regionales y municipalidades.	- MTC + GORE + Municipalidades	
Condiciones Necesarias	Convicción en la importancia del mantenimiento de las carreteras y caminos del país	PCM + MTC + GORE + Municipalidades	

Estrategia:		Desarrollo de los Contratos Mixtos, creados en la ley actual de Contrataciones del Estado	
Proceso: Mantenimiento de caminos y carreteras		Fase: Políticas	
Diagnóstico	<p>1. Los contratos de gestión y conservación de carreteras que ha venido utilizando por más de diez años Provías Nacional han tenido gran éxito</p> <p>2. Derivado de esta experiencia, la Ley 30225 y su Reglamento, DS 350-2015-EF, Ley de Contrataciones del Estado, publicado el 10 de diciembre de 2015, creó una nueva modalidad de contratos denominada Contratos Mixtos, que permite incluir en un solo contrato una fase de inversión (que no es proyecto según las directivas de invierte.pe sino IOARR) y otra fase de conservación. Señala que las normas complementarias serán publicadas en el futuro, pero hasta ahora no ha ocurrido, retrasando la renovación y uso de esta modalidad contractual. Se podría usar en toda clase de infraestructuras.</p>		
Avances Sector	Los más de 15 mil km contratados por Provías Nacional con Contratos de Gestión y Conservación por Niveles de Servicio, CGCXNS.		
Fundamentación	Muchos estudios en todo el mundo han demostrado que si no se mantienen permanentemente las infraestructuras económicas, como las carreteras y caminos, los costos de rehabilitación suben exponencialmente en el tiempo. El país lo vivió hasta el 2007, cuando comenzó la experiencia de los CGCXNS en carreteras nacionales no concesionadas, que ha tenido excelentes resultados.		
Estrategia y Acciones	Desarrollo de los Contratos Mixtos, creados en la ley actual de Contrataciones del Estado		
	ACCIONES	RESPONSABLE	
	1. Formar una comisión especial entre el MEF y el MTC para que prepare la propuesta de normas complementarias, según lo explicado arriba.	- MEF + MTC	
	2. Difundir las normas de esta modalidad contractual nueva, muy esperada por los gobiernos regionales y locales.	- MTC + GORE + Municipalidades	
Condiciones Necesarias	Convicción en la importancia del mantenimiento de las carreteras y caminos del país	PCM + MTC + GORE + Municipalidades	

Estrategia: Revisión y desarrollo de normas técnicas vigentes ante consecuencias del Cambio Climático									
Proceso: Mantenimiento de caminos y carreteras Fase: Normas Técnicas									
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Normas técnicas actuales fueron definidas sin considerar los efectos futuros del Cambio Climático 2. Se observa que falta difusión de normas técnicas y capacitación sobre ellas en gobiernos descentralizados 3. Falta desarrollar normas técnicas para carreteras departamentales y vecinales con pavimentos económicos 								
Avances Sector	Primeras investigaciones sobre pavimentos económicos realizadas por la DGCF con Provías Descentralizado.								
Fundamentación	Las Normas Técnicas son fundamentales para la preparación de los estudios que sostienen las inversiones. Fijan los niveles mínimos en una serie de temas técnicos, sin los cuales no existiría coherencia en las inversiones por falta de articulación entre distintas actividades.								
Estrategia y Acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar las Normas Técnicas vigentes frente a las amenazas de los efectos del Cambio Climático - Aprovechar la revisión para desarrollar las normas técnicas de pavimentos económicos y relacionados para la red vial departamental y vecinal 								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>ACCIONES</th> <th>RESPONSABLE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Contratar las consultorías especializadas necesarias para que revisen las normas técnicas vigentes, a la luz de los efectos ya conocidos del Cambio Climático.</td> <td>- MTC (DGCF)</td> </tr> <tr> <td>2. Incluir en la revisión el desarrollo de las normas técnicas para caminos de bajo tránsito en diferentes contextos geográficos, teniendo en cuenta las necesidades de los caminos departamentales y vecinales.</td> <td>- MTC + GORE + Municipalidades</td> </tr> <tr> <td>3. Capacitación generalizada sobre las nuevas normas técnicas.</td> <td>- MTC + GORE + Municipalidades</td> </tr> </tbody> </table>	ACCIONES	RESPONSABLE	1. Contratar las consultorías especializadas necesarias para que revisen las normas técnicas vigentes, a la luz de los efectos ya conocidos del Cambio Climático.	- MTC (DGCF)	2. Incluir en la revisión el desarrollo de las normas técnicas para caminos de bajo tránsito en diferentes contextos geográficos, teniendo en cuenta las necesidades de los caminos departamentales y vecinales.	- MTC + GORE + Municipalidades	3. Capacitación generalizada sobre las nuevas normas técnicas.	- MTC + GORE + Municipalidades
ACCIONES	RESPONSABLE								
1. Contratar las consultorías especializadas necesarias para que revisen las normas técnicas vigentes, a la luz de los efectos ya conocidos del Cambio Climático.	- MTC (DGCF)								
2. Incluir en la revisión el desarrollo de las normas técnicas para caminos de bajo tránsito en diferentes contextos geográficos, teniendo en cuenta las necesidades de los caminos departamentales y vecinales.	- MTC + GORE + Municipalidades								
3. Capacitación generalizada sobre las nuevas normas técnicas.	- MTC + GORE + Municipalidades								
Condiciones Necesarias	<p>Convicción sobre la importancia y urgencia del tema, así como asignación de los presupuestos necesarios.</p> <p>PCM + MEF + MTC + GORE + Municipalidades</p>								

Estrategia:		Presupuestos suficientes para el mantenimiento	
Proceso: Mantenimiento de caminos y carreteras		Fase: Planificación y Financiamiento	
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los planes existentes en los diversos niveles de gobierno no otorgan suficiente prioridad al mantenimiento de carreteras y caminos, con la excepción, parcial pero importante, de Provías Nacional. 2. Se observa como consecuencia de lo anterior que los presupuestos asignados al mantenimiento no alcanzan para cuidar las redes existentes. 3. Las empresas privadas que trabajan en carreteras han desarrollado importante experiencia en conservación en los últimos once años. 		
Avances Sector	Provías Nacional multiplicó por ocho veces el presupuesto de conservación de carreteras nacionales en los últimos once años.		
Fundamentación	Muchos estudios en todo el mundo han demostrado que si no se mantienen permanentemente las infraestructuras económicas, como las carreteras y caminos, los costos de rehabilitación suben exponencialmente en el tiempo. El país lo vivió hasta el 2007, cuando comenzó la experiencia de los CGCXNS en carreteras nacionales no concesionadas, que ha tenido excelentes resultados.		
Estrategia y Acciones	Asignar progresivamente los presupuestos necesarios para el mantenimiento de todas las redes viales existentes en el país		
	ACCIONES	RESPONSABLE	
	1. Considerar como obligatoria la programación de los presupuestos de mantenimiento en las directivas del MEF para la preparación de los presupuestos públicos.	- MEF (DGPP)	
	2. Clasificar los gastos de mantenimientos de infraestructuras independientemente de otros gastos corrientes.	- MEF (DGPP)	
	3. Si un nivel de gobierno no cumple con las tareas de conservación, el nivel inmediato superior debe ejecutar las actividades de conservación, durante un periodo de transición, hasta que se resuelvan los problemas que impidieron el gasto.	- MTC (DGPP) + MTC + GORE + Municipalidades	
	4. Capacitación generalizada en la gestión del mantenimiento de carreteras y caminos.	- MEF + MTC	
Condiciones Necesarias	Políticas claramente definidas para que su instrumentación sea obligatoria	PCM + Ministerios + GORE + Municipalidades	

Estrategia: Contratar la totalidad de las carreteras nacionales con contratos de gestión y conservación por niveles de servicio a cinco años en los próximos tres años		
Proceso: Mantenimiento de caminos y carreteras		Fase: Ejecución
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta contratar alrededor de tres mil km otros cinco mil vienen culminando sus contratos y no se renuevan con la celeridad debida por la falta de desarrollo normativo de los Contratos Mixtos, explicado 2. Existe ya experiencia y masa crítica de personal especializado para cubrir los más de 26 mil km de carreteras nacionales con esta clase de contratos. 	
Avances Sector	Los quince mil km contratados por Provías Nacional	
Fundamentación	Evitar que los costos de la rehabilitación se incrementen exponencialmente por la mala situación de las carreteras y prestar servicios adecuados permanentemente.	
Estrategia y Acciones	Contratar la totalidad de las carreteras nacionales con contratos de gestión y conservación por niveles de servicio a cinco años en los próximos tres años	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar las normas complementarias de los Contratos Mixtos 2. Otorgar los presupuestos necesarios a Provías Nacional 3. Capacitación general sobre esta clase de contratos. 4. Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> - MEF + MTC - MEF + MTC - MTC + GORE + Municipalidades - Ídem
Condiciones Necesarias	Decisión política fuerte y persistente en el tiempo	PCM + MEF + MTC

Estrategia: Contratos de gestión y conservación por niveles de servicio para carreteras departamentales a cinco años		
Proceso: Mantenimiento de caminos y carreteras		Fase: Ejecución
Diagnóstico	1. La situación actual, con menos del 10% de los 25 mil km de caminos departamentales con cuidado permanente no puede continuar. 2. Existen los estudios de base necesarios para identificar corredores regionales susceptibles de ser objeto de contratos de gestión y conservación por niveles de servicio a cinco años.	
Avances Sector	Experiencias de Provías Nacional	
Fundamentación	Evitar que los gastos de rehabilitación suban exponencialmente y prestar servicios adecuados de manera permanente	
Estrategia y Acciones	Contratos de gestión y conservación por niveles de servicio para carreteras departamentales a cinco años	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	1. Desarrollar las normas de los Contratos Mixtos 2. Preparar los Términos de Referencia para los concursos para la preparación de los Perfiles. 3. Preparar los contratos futuros 4. Capacitación generalizada sobre esta clase de contratos 5. Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción	- MEF + MTC - MTC + GORE + Municipalidades - Ídem - Ídem - Ídem
Condiciones Necesarias	Apoyo político del más alto nivel a esta propuesta	PCM + MEF + MTC + GORE + Municipalidades

Estrategia: Contratos multianuales por niveles de servicio para caminos vecinales		
Proceso: Mantenimiento de caminos y carreteras		Fase: Ejecución
Diagnóstico	1. En más de 20 años de intervenciones en caminos vecinales, primero con Provías Rural y luego con Provías Descentralizado y los gobiernos regionales y locales, se ha conseguido tener alrededor de 25 mil km con cuidado permanente. 2. Existiendo más de 120 mil km de caminos vecinales, está claro que se requiere una estrategia que permita avanzar más rápido. 3. Existe experiencia acumulada y masa crítica de especialistas en todo el país para la tarea.	
Avances Sector	La experiencia acumulada en Provías Descentralizado y en los Institutos Viales Provinciales, IVP	
Fundamentación	Es necesario que todas las redes regionales y locales se encuentren en buen estado y no solo las carreteras troncales.	
	Contratos multianuales por niveles de servicio para caminos vecinales. Por lo menos trianuales.	

Estrategia	y	ACCIONES	RESPONSABLE
Acciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de las normas complementarias de los Contratos Mixtos 2. Preparar los Términos de Referencia para los concursos para la preparación de los Perfiles. 3. Preparar los contratos futuros 4. Capacitación generalizada sobre esta clase de contratos 5. Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción 	<ul style="list-style-type: none"> - MEF + MTC - MTC + GORE + Municipalidades - Ídem - Ídem idem 	
Condiciones Necesarias	Apoyo político permanente	PCM + MEF + MTC + GORE + Municipalidades	

Estrategia: Monitoreo y Evaluación por Redes, no por proyectos individuales		
Proceso: Mantenimiento de caminos y carreteras		Fase: Monitoreo y Evaluación
Diagnóstico	1. Los contratos de gestión por niveles de servicio tienen sus mecanismos intrínsecos de monitoreo, según contrato, los problemas se localizan en las carreteras que no tienen cuidado permanente, que son largamente la mayoría de las existentes. 2. Las evaluaciones existentes se refieren a los proyectos específicos y no a los cambios que sufre toda la red a la que pertenece.	
Avances Sector	Distribuidas tanto en Provías Nacional como en Provías Descentralizado	
Fundamentación	Es necesario conocer la evolución detallada de cada proyecto pero también de las redes a las que pertenecen, para identificar mejor logros y problemas y difundir el conocimiento.	
Estrategia y Acciones	Monitoreo y Evaluación por Redes, no por proyectos individuales	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	1. Identificar las redes regionales y locales más importantes 2. Establecer el sistema de información que reciba los datos de cada contrato y los agregue a escala de las redes locales, regionales y a escala nacional. 3. Definir las metodologías para las evaluaciones por redes y no solamente de proyectos individuales. 4. Implementar Capacitación del proceso constructivo de las soluciones de pavimentos económicos propuestos (ingenieros, laboratoristas)	- MTC (OGPP) - MTC + GORE involucrados en los pilotos - MTC (OGPP) - MTC + GORE + Municipalidades
Condiciones Necesarias	Convicción en la utilidad del monitoreo y las evaluaciones	PCM + MEF + MTC + GORE + Municipalidades

Estrategia:		Prioridad para la atención de emergencias	
Proceso: Atención de Emergencias		Fase: Políticas	
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las emergencias de origen climático y geográfico son permanentes en el Perú. 2. El ciclo del Niño golpea periódicamente la costa norte del país. La selva es afectada todos los años en la época de lluvias. 3. El advenimiento del Cambio Climático tornará los siniestros más graves y frecuentes. 4. El país no está preparado para afrontar adecuadamente estos eventos. 		
Avances Sector	Experiencia acumulada en la atención de emergencias durante décadas, principalmente en el MTC y GORE, poco institucionalizadas. No compartidas.		
Fundamentación	Las infraestructuras se han construido con normas técnicas totalmente válidas para el pasado, pero inseguras ante el Cambio Climático. Deben revisarse. El costo en infraestructura dañada y servicios de transporte interrumpidos es muy grande. Puede reducirse de manera significativa.		
Estrategia y Acciones	Prioridad para la atención de emergencias		
	ACCIONES	RESPONSABLE	
	1. Establecer la obligatoriedad del tratamiento de las Emergencias en las políticas y planes de transporte en los tres niveles de gobierno.	- PCM (CEPLAN) + MTC (OGPP, DGCF) + GORE + Municipalidades	
	2. Formar un Comité de Seguimiento del cumplimiento de las acciones propuestas o similares para la revisión de las Normas Técnicas del sector. (Ver ficha de Normas Técnicas en Inversión)	- PCM + INDECI + MTC	
	3. El INDECI debe entregar un informe público semestral sobre la situación de las emergencias en el país y los avances para afrontarlas.	- INDECI	
	4. Organizar la participación de las entidades y espacios de coordinación: oficinas de planificación y presupuesto y mancomunidades de gobiernos regionales y municipalidades.	- PCM (CEPLAN) + MTC (OGPP, DGCF) + GORE + Municipalidades	
Condiciones Necesarias	Mantenimiento del apoyo político en el tiempo y presupuestos adecuados.	PCM + MEF + MTC	

Estrategia:		Revisión, desarrollo y aplicación de las normas técnicas vigentes	
Proceso: Atención de emergencias		Fase: Normas Técnicas	
Diagnóstico	1. Normas técnicas deben revisarse a la luz de la gravedad y frecuencia de los eventos de emergencia actuales 2. Muchas carreteras y caminos no cumplen con las normas técnicas vigentes, por la historia de su construcción y operación. 3. Durante la atención de emergencias normalmente se restituye el servicio anterior, sin aplicar las normas vigentes.		
Avances Sector	Gran experiencia en el desarrollo de Normas Técnicas en el MTC, especialmente en la DGCF.		
Fundamentación	Las normas vigentes se han elaborado con información del pasado que ya son plenamente válidas para el futuro		
Estrategia y Acciones	Las normas técnicas vigentes deben aplicarse plenamente durante la atención de emergencias		
	ACCIONES	RESPONSABLE	
	1. Aclarar en el sistema de inversión pública, invierte.pe, que durante la atención de emergencias se pueden mejorar las infraestructuras para que cumplan las normas vigentes, especialmente las de Seguridad Vial. Especial atención para anchos de calzada, radios de giro y características de puentes. 2. Capacitación generalizada sobre las normas y procesos técnicos involucrados en la atención de emergencias.	- MEF + MTC (DGCF) - MTC + GORE + Municipalidades	
Condiciones Necesarias	Apoyo político permanente en el tiempo	PCM + MTC	

Estrategia: Inclusión y financiamiento de la atención de emergencias en los planes de desarrollo de los diversos gobiernos		
Proceso: Atención de emergencias		Fase: Planificación y Financiamiento
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los planes de los diferentes niveles de gobierno no asignan suficiente importancia a la atención de emergencias, ni entre los objetivos ni en los presupuestos. 2. Se observa falta de maquinaria, equipo, personal especializado y presupuestos durante las atenciones de emergencias. 3. Las emergencias son tratadas de manera individual, por evento, y no teniendo en cuenta el papel que cumplen dentro de las redes de diverso nivel. 	
Avances Sector	Extensa experiencia en el MTC, no compartida	
Fundamentación	Las situaciones de emergencia pueden superarse con mayor rapidez si las intervenciones se preparan con anticipación	
Estrategia y Acciones	Obligatoriedad de que los planes del sector en los diferentes niveles de gobierno contengan un capítulo con objetivos, acciones y presupuestos para la atención de emergencias.	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establece la obligatoriedad de tratar en los planes la atención de emergencias. 2. Diseñar un mecanismo que permita que las autoridades sub nacionales cuenten permanentemente con presupuesto para la atención de emergencias. Opciones: fondos revolventes por ejecutora. Fondos revolventes por redes. Entre otros. 3. Capacitación sobre el proceso de programación presupuestal, con la solución incorporada. 	<ul style="list-style-type: none"> - PCM (CEPLAN) + MEF + MTC (OGPP) - PCM + MEF + MTC (OGPP) - MTC + GORE + Municipalidades
	Permanencia de los equipos especializados en los tres niveles de gobierno	PCM + MTC + GORE + Municipalidades

Estrategia: Capacidad para que los diversos gobiernos compartan recursos y capacidades para la atención de emergencias		
Proceso: Atención de emergencias		Fase: Ejecución
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cada emergencia es atendida por el correspondiente gobierno, según pertenezca a la red vial nacional, regional o vecinal. 2. No existen mecanismos fáciles de usar que permitan la atención compartida por dos o más gobiernos. 3. Lo señalado retarda la superación de las limitaciones del tránsito y eleva los costos de las atenciones. 	
Avances Sector	Experiencias de trabajo conjunto entre gobiernos, en base a convenios, que sirven de base para las normas requeridas.	
Fundamentación	<p>El interés para superar una situación de emergencia no se localiza solamente en el gobierno que tiene la responsabilidad administrativa sino en todos los afectados, especialmente relevante cuando las emergencias ocurren cerca de las fronteras con otros gobiernos o en caminos departamentales y vecinales cerca de carreteras nacionales, o viceversa.</p> <p>Las situaciones de emergencia sectoriales pueden superarse aplicando la Ley de Contrataciones del Estado (Art. 85 del Reglamento). Las situaciones de emergencia geográficas, que involucran a más de un sector, requieren una declaración especial por el gobierno correspondiente, siendo responsabilidad nacional en el caso de situaciones consideradas graves. En ambos casos es muy difícil el trabajo conjunto entre gobiernos.</p>	
Estrategia y Acciones	Establecer la capacidad para que los diversos gobiernos compartan recursos y capacidades para la atención de emergencias.	
	ACCIONES	RESPONSABLE
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar las normas necesarias para que durante la atención de emergencias los diversos gobiernos puedan compartir recursos y capacidades. 2. Establecer la obligatoriedad para gobiernos regionales y municipalidades provinciales de contar con inventarios detallados de la maquinaria, equipo, operadores y otros recursos necesarios para la atención de emergencias. Las características del inventario serán propuestas por el INDECI. 3. Capacitación generalizada sobre las nuevas normas y los inventarios propuestos. 4. Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> - PCM + MTC - PCM + MTC + GORE + Municipalidades provinciales - MTC + GORE + Municipalidades provinciales - PCM (CEPLAN) + MTC (OGPP, DGCF) + GORE + Municipalidades
Condiciones Necesarias	Permanencia de especialistas y presupuestos suficientes	PCM + MEF + MTC

Estrategia:		Sistema de monitoreo y evaluación, para sistematizar y aprender de las experiencias	
Proceso: Atención de Emergencias		Fase: Monitoreo y Evaluación	
Diagnóstico	1. Las emergencias tienen monitoreo y escasa evaluación por eventos individuales 2. No existe sistematización de las intervenciones que permitan aprender mejor de las experiencias. 3. La casuística es muy diversa en el país, pero no compartida.		
Avances Sector	En el MTC y los GORE por décadas de atención de emergencias		
Fundamentación	Es necesario reunir de manera ordenada las diversas experiencias y compartirlas, para aprender, difundir y facilitar las atenciones de emergencias. Los elementos técnicos y sociales involucrados son profundos y de gran complejidad que urge conocer mejor.		
Estrategia y Acciones	Establecer un Sistema de Información sobre la Atención de Emergencias, de escala nacional, que cubra los eventos en las tres clases de carreteras y caminos existentes.		
	ACCIONES	RESPONSABLE	
	1. Contratar una consultoría especializada que presente una propuesta del sistema de información señalado.	- PCM + INDECI + MTC (OGPP)	
	2. Definir las características del sistema de información e iniciar su desarrollo e instalación.	- Ídem	
	3. Articular de manera inmediata, durante un periodo de transición, los elementos de información existentes, profundizando los elementos técnicos presentes.	- PCM + INDECI +MTC (OGPP) + GORE + Municipalidades	
	4. Capacitación generalizada sobre el sistema de información existente y sobre nuevo futuro.	- PCM + INDECI +MTC (OGPP) + GORE + Municipalidades	
Condiciones Necesarias	Permanencia de especialistas y presupuestos suficientes	PCM + MEF + MTC	

RECOMENDACIONES GENERALES

Las cinco siguientes:

1. **Lo nacional, regional y local.** Los equipos técnicos de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales deben pensar sus respectivas macro regiones y el país desde sus particulares ubicaciones, además de sus propias fronteras regionales y municipales; la pertenencia de las carreteras y caminos a redes de diverso nivel y su entrelazamiento mutuo facilita lo propuesto. Esto es válido también para canales de irrigación, redes de telecomunicaciones, saneamiento, entre otras redes físicas, pero también para las redes administrativas y de prestación de servicios, como las de salud y primariamente las de educación, entre las principales. Las entidades y espacios de coordinación entre gobiernos y niveles de gobiernos deben promoverse, como las oficinas de planificación y presupuesto y las mancomunidades de gobiernos regionales y municipalidades.
2. **Carrera pública.** La única manera de superar de manera definitiva la elevada rotación de funcionarios y especialistas es con el establecimiento de la esperada y necesaria Carrera Pública, basada solamente en los méritos personales de los trabajadores. El sistema debe reconocer el valor de la experiencia exitosa y no cargar las calificaciones a los estudios universitarios. Muchas capacidades, como la atención de emergencias se aprenden en la práctica solamente.

Los salarios deben estar relacionados con los existentes en el mercado, no deben definirse solamente de manera piramidal. En el sector privado es frecuente, por ejemplo, que un gran programador de computadoras (seguramente sin estudios de post grado) gane más que su gerente (con un MBA de universidad prestigiada) o, en un ejemplo cercano al país, que el jefe de cocineros, es decir el chef, gane más que el gerente del restaurante.

Las evaluaciones del personal deben tener en cuenta las especializaciones. En el campo del conocimiento lo general es peligroso. Ninguna norma general que pueda imaginar Servir o relacionado será útil para evaluar el conocimiento específico científico y tecnológico de los geólogos de la administración pública, por ejemplo, del Ministerio de Minería, INGEMMET o del MTC. Las normas existentes son muy limitadas. Otro ejemplo. Un graduado de doctorado *summa cum laude* de Harvard no puede trabajar en la administración peruana, porque no tiene licenciatura.

3. **Capacitación permanente.** El conocimiento científico y tecnológico cambia rápidamente, como nunca antes en la historia de la humanidad. En algunas carreras los conocimientos y títulos recibidos hace una década ya son obsoletos. Las normas del funcionamiento cotidiano de la administración deben contener

ciclos de capacitación e investigación obligatorios. Es probable que la certificación en el futuro deba ser renovable, como las licencias de conducir, digamos.

- 4. La administración y la academia.** La única manera que las infraestructuras y los servicios que con ellas se prestan alcancen y mantengan nivel internacional es logrando que la ingeniería y consultoría nacionales alcancen también jerarquía internacional. Ello exige transformación de las administraciones públicas, de las empresas privadas, de las universidades y otros centros de formación e investigación. Urge que los proyectos públicos establezcan mayores interrelaciones con las universidades provinciales.

La nueva Ley de Contrataciones del Estado permite contrataciones directas cuando los proyectos son de investigación o desarrollo y enlazan una universidad con una empresa y la administración pública ejecutora. Espacio que no ha sido aprovechado.

- 5. La coordinación.** Yo suelo pensar la planificación como coordinación anticipada. Es necesario fomentar el establecimiento de espacios de coordinación sobre toda temática importante y en todo nivel de gobierno e intergubernamental; destacando la urgencia e importancia de la coordinación macro regional y nacional. Se trata de unas oportunidades especiales para las oficinas de planificación y presupuesto de las diversas entidades así como de las mancomunidades macro regionales y de municipalidades.

Plan de acción integrado 2018-2021

Propuestas	2018	2019	2020	2021	Comentario
INVERSIÓN					
1 Obligación de utilizar los conceptos de Redes, Corredores Logísticos y Transporte Multimodal en la preparación de los planes del sector en los tres niveles de gobierno.	Normas	Políticas desde este año.	Políticas en este año.	Políticas este año.	Se iniciará con las políticas anuales. Deben cubrir todos los horizontes temporales. Evaluación de lo avanzado el primer semestre del 2021.
2 Organizar la revisión y desarrollo de las normas técnicas coordinando con otros países andinos y amazónicos que abordan similar tarea.	Preparación de los varios Términos de Referencia, TdR, necesarios.	Licitación hasta junio. Contrato hacia octubre. Inicio del trabajo.	Trabajo consultora	Fin trabajo y aprobación informes hacia junio. Aprobación de nuevas normas el segundo semestre.	Son varias las normas existentes. Es seguro que se necesitará más de una consultoría, dado que cubren diferentes especialidades, como asfaltos y puentes, entre otros.
3 Uso obligatorio de los tres conceptos anotados en la preparación de los planes del sector en los tres niveles de gobierno.	Normas	Planes desde este año.	Planes este año.	Planes este año.	Se iniciará con los planes anuales. Evaluación de lo avanzado el primer semestre del 2021.
4 Otorgar suficiente financiamiento y tiempo para que los estudios definitivos o expedientes técnicos tengan elevada calidad. Fortalecimiento de las capacidades en todos los niveles de gobierno.	En la preparación de planes y presupuestos del 2019.	Ídem para el 2020.	Ídem para el 2021.	Ídem para el 2022.	Se evaluará lo avanzado el primer semestre del 2021.
5 Construcción de sistemas de información de apoyo en la toma de	Preparación de sistema inicial,	Instalación y seguimiento	Licitación y contrato	Trabajo todo el año	El sistema inicial puede ser tan sencillo como un directorio de

decisiones de los comités de concursos y licitaciones y de los administradores de contratos.	urgente, de transición mientras se prepara uno más complejo.	del sistema inicial el primer semestre. TdR el segundo semestre.	hacia octubre. Inicio del trabajo.		especialistas, en todo el país, a los que los comités y administradores puedan llamar sin costo. Se paga de manera centralizada. El sistema podría aprobarse a mediados del 2022.
6 Las comisiones de auditoría deben evaluar acciones no solamente con consideraciones técnicas y legales, como ahora, sino también con un estudio de costo-beneficio de las decisiones tomadas, si los beneficios superan a los costos en por lo menos el 100% las decisiones deben considerarse adecuadas. Propuesta válida para todos los procesos y fases.	Formación de una Comisión: MEF, MTC y Contraloría. Inicio del trabajo hacia octubre.	Trabajo de la Comisión todo el primer semestre. Debate y aprobación de las normas el segundo semestre.	Inicio de vigencia de nueva metodología.	Continúa aplicación de la nueva metodología.	Puede evaluarse los resultados al fin de primer semestre del 2022.
7 Establecer sistema de información para organizar y compartir las experiencias de las inversiones. Establecer obligatoriedad de las evaluaciones ex post en la OGPP del MTC.	Formación de Comisión para el sistema de información. Ídem para normas para evaluaciones ex post.	Primer semestre. Trabajo de las comisiones. Segundo semestre: licitación y contrato del sistema. Aprobación de normas para las	Trabajo de la consultora para el sistema de información. Inicio de operación del sistema de evaluaciones ex post.	Aprobación del informe de la consultora. Hacia junio. Puesta en operación del sistema, el segundo semestre. Continúa operando sistema evaluaciones.	La evaluación del sistema tendría que ser en el 2023.

		evaluaciones ex post.			
MANTENIMIENTO					
8 El mantenimiento rutinario y periódico de las infraestructuras debe ser obligatorio, especialmente de las recientemente intervenidas con inversión.	Aprobación de políticas. Aplicación en la preparación de las políticas del 2019.	Aplicación de la política.	Ídem	Ídem. Evaluación el primer semestre.	Se evalúa conjuntamente con la propuesta 10, que es lo mismo en la fase de planificación y financiamiento.
9 Urge desarrollar las normas complementarias de los llamados Contratos Mixtos.	Desarrollo de las normas complementarias: Comisión MEF-MTC.	Inicio de aplicación de los Contratos Mixtos.	Uso de los contratos.	Evaluación el primer semestre. Aprobación de modificaciones.	Serán utilizados por los tres niveles de gobierno. Las normas son también aplicables a la propuesta 17.
10 Permitir que con las actividades de mantenimiento, especialmente las de carácter periódico, se cumplan por lo menos las normas técnicas relacionadas con la seguridad vial.	Desarrollo y aprobación de las normas necesarias. Comisión MEF-MTC.	Uso de las nuevas normas.	Ídem.	Evaluación el primer semestre. Aprobación de modificaciones.	Deben participar los especialistas existentes en el país, muchos de ellos fuera del sector público.
11 Incrementar progresivamente el financiamiento del mantenimiento en los tres niveles de gobierno para las tres clases de carreteras y caminos existentes.	En la preparación de planes y presupuestos del 2019.	Ídem para el 2020	Ídem para el 2021	Ídem para el 2022	Con evaluaciones anuales, para cada nivel de gobierno y una evaluación general.
12 Red Nacional. Contratar el cuidado permanente de toda la red en los próximos tres años.	Preparación de los TdR y contratos.	Continúa licitaciones y contrataciones.	Ídem.	Ídem.	Para las carreteras nacionales permanentes.

	Inicio de las licitaciones.			Evaluación al fin del primer semestre.	Las transitorias se intervienen y devuelven a sus administradores, según normas.
13 Red Regional. Utilizar los contratos de gestión por niveles de servicios a cinco años.	Preparación de los TdR y contratos.	Inicio de las licitaciones.	Continúan las licitaciones.	Ídem.	Meta: alrededor de cuatro mil km por año, en todo el país. Requiere que las normas complementarias de los Contratos Mixtos se encuentren disponibles.
14 Red Vecinal. Contratar tramos de por lo menos 150 km, con un ingeniero especializado, con contratos multianuales.	Preparación de las políticas y normas necesarias. Previsiones durante la preparación del presupuesto del 2019.	Inicio de las contrataciones.	Ídem.	Evaluación de lo avanzado al fin del primer semestre.	La aplicación a escala nacional tardará porque existen alrededor de 190 Institutos Viales Provinciales y hay que trabajar con todos ellos, de manera progresiva.

<p>15 Establecer sistemas de información que reúnan la información existente y permitan compartirla fácilmente. Evaluar la situación de las redes y no solamente de los tramos intervenidos.</p>	<p>Formación de Comisión para el sistema de información. Ídem para normas para evaluaciones ex post; misma comisión que en propuesta 7.</p>	<p>Primer semestre. Trabajo de las comisiones. Segundo semestre: licitación y contrato del sistema. Aprobación de normas para las evaluaciones ex post.</p>	<p>Trabajo de la consultora para el sistema de información. Inicio de operación del sistema de evaluaciones ex post.</p>	<p>Aprobación del informe de la consultora. Hacia junio. Puesta en operación del sistema, el segundo semestre. Continúa operando sistema evaluaciones.</p>	<p>La evaluación del sistema tendría que ser en el 2023.</p>
<p>EMERGENCIAS</p>					
<p>16 Considerar explícitamente las políticas de prevención y atención de emergencias en el sector.</p>	<p>Aprobación de políticas. Aplicación en la preparación de las políticas del 2019.</p>	<p>Aplicación de la política.</p>	<p>Ídem.</p>	<p>Evaluación el primer semestre.</p>	<p>Se evalúa conjuntamente con la propuesta 18, que es lo mismo en la fase de planificación y financiamiento.</p>
<p>17 Permitir que con las actividades de atención de emergencias, especialmente las de mayor magnitud, se cumplan por lo menos las normas técnicas relacionadas con la seguridad vial.</p>	<p>Igual que en propuesta 9. Lo mismo en otra fase del ciclo de las intervenciones.</p>	<p>Ídem</p>	<p>Ídem</p>	<p>Ídem</p>	<p>Serán utilizados por los tres niveles de gobierno. Las normas vienen de la propuesta 9.</p>
<p>18 Incrementar el financiamiento para la atención de emergencias en los tres niveles de gobierno, para las tres</p>	<p>En la preparación de planes y presupuestos del 2019.</p>	<p>Ídem para el 2020</p>	<p>Ídem para el 2021</p>	<p>Ídem para el 2022.</p>	<p>Con evaluaciones anuales, para cada nivel de gobierno y una evaluación general.</p>

clases de carreteras y caminos existentes.					
19 Aprobar las normas necesarias para que los diferentes gobiernos puedan compartir recursos y capacidades para atender las emergencias.	Formación de una Comisión: MEF, MTC y Contraloría. Inicio del trabajo hacia octubre.	Trabajo de la Comisión todo el primer semestre. Debate y aprobación de las normas el segundo semestre.	Inicio de vigencia de nueva metodología.	Continúa aplicación de la nueva metodología.	Puede evaluarse los resultados al fin de primer semestre del 2022.
20 Establecer sistemas de información que permitan el seguimiento y evaluación de las situaciones de emergencia en todo el país y a lo largo del tiempo	Formación de Comisión para el sistema de información. Ídem para normas para evaluaciones ex post; misma comisión que en propuesta 7 y 15.	Primer semestre. Trabajo de las comisiones. Segundo semestre: licitación y contrato del sistema. Aprobación de normas para las evaluaciones ex post.	Trabajo de la consultora para el sistema de información. Inicio de operación del sistema de evaluaciones ex post.	Aprobación del informe de la consultora. Hacia junio. Puesta en operación del sistema, el segundo semestre. Continúa operando sistema evaluaciones.	La evaluación del sistema tendría que ser en el 2023.

LOS TALLERES

El sector tiene aprobado desde el 2011 su Matriz de Competencias, único caso en el sector público, pero hay mucho por mejorar. El nuevo sistema de inversión pública, Invierte.pe, afronta algunos de los principales problemas en este campo, pero su instrumentación se encuentra en etapa inicial todavía. Falta desarrollar todos los instrumentos necesarios así como un mayor conocimiento del nuevo sistema en las regiones y municipalidades.

El sector transfirió completamente la competencia de actuar sobre los caminos departamentales y rurales a los gobiernos regionales y municipalidades respectivamente, principalmente durante el 2003 y 2004, así como los presupuestos correspondientes.

Sigue un cuadro con los resultados de los talleres y una calificación de Importancia, Urgencia y Factibilidad. Por resultados de los talleres nos referimos a cómo fueron recibidas las propuestas iniciales y se destacan los campos en los que expresaron mayor interés. El cuadro indica los Campos de Interés especiales de los diferentes talleres.

Está claro que el ámbito de la planificación es de interés general. Las necesidades de mayor coordinación son grandes. Los equipos del MTC tienen una visión más global mientras que los equipos de las provincias están más urgidos por los temas de Mantenimiento y Atención de Emergencias. Las factibilidades se califican teniendo en cuenta el pasado. Todas las propuestas son urgentes, pero aquellas que han recibido menor atención en años anteriores o requieren más cambios en las normas vigentes se califican con menor factibilidad, por ser más difíciles de conseguir.

Una característica del sector carretero es que se requiere actuar en varios campos simultáneamente para que unos resultados se apoyen en otros, es una de las razones por las que la planificación resulta tan apreciada. La otra es que son inversiones con un ciclo de proyecto largo, alrededor de siete años en carreteras complejas, entre estudios iniciales y obras concluidas y entregadas al servicio.

Los veinte campos recogidos en este informe no agotan los problemas del sector. Varios, muy importantes fueron dejados sin tratamiento para no extender más las propuestas, como la necesidad de volver a otorgar prioridad a las intervenciones en Caminos de Herradura, considerados muy importantes en el pasado pero descuidados en los últimos años. Otro campo fundamental es la necesidad de fomentar y asignar mayor financiamiento a las Investigación Científica y Tecnológica en Transportes, como ocurre en todos los países de ingreso medio hacia arriba en el mundo.

Cada uno de los veinte campos tratados, y los no considerados, requieren ser desarrollados en profundidad por comisiones especiales, con especialistas de los tres niveles de gobierno, el sector privado y la universidad para mejorar las acciones propuestas y organizar y seguir el trabajo de manera apropiada.

Todos los talleres en provincias tuvieron alrededor de 20 participantes: delegados de las gerencias de planificación, infraestructura y transportes de los gobiernos regionales invitados, de las municipalidades, de Provías Nacional y Descentralizado, de los Institutos Viales Provinciales y del MTC. En el caso del taller de Pucallpa asistió una alcaldesa provincial de Huánuco, frontera con Ucayali. Las responsabilidades de los asistentes están directamente relacionados con el tema, razón por la cual conocían los problemas de las regiones y globales, enriqueciendo y validando con solvencia las propuestas. Se realizaron dos talleres en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, organizados por la OFICINA General de Planeamiento y Presupuesto del ministerio, materia de un breve informe presentado como Anexo 2.

La numeración de la primera columna del siguiente cuadro proviene del cuadro de páginas 9 a la 11, para poder ver el cuadro siguiente en un golpe de vista.

Resumen de las Propuestas luego de los Talleres								
Temas por Proceso:			Fase:			Ponderación: Alta, A; Media, M; Baja, B		
Temas	Consultor	T. Arequipa	T. Chiclayo	T. Pucallpa	2T. MTC	Importancia	Urgencia	Factibilidad
Inversión								
1	X	X			X	A	A	A
2	X				X	A	M	M
3	X	X	X		X	A	A	A
4	X	X	X	X	X	A	A	M
5	X	X	X	X	X	A	A	M
6	X	X	X		X	A	M	M
7	X	X	X		X	A	M	M
Mantenimiento								
8	X			X	X	A	A	M
9	X			X	X	A	A	M
10	X	X	X	X	X	A	M	B
11	X	X	X	X	X	A	M	M
12	X			X	X	A	A	M
13	X	X	X	X	X	A	A	M
14	X			X	X	A	A	M
15	X			X	X	A	M	B
Emergencias								
16	X			X	X	A	A	M
17	X			X	X	A	M	B
18	X	X	X	X	X	A	M	M
19	X	X	X	X	X	A	M	M
20	X	x	X	x	X	A	M	B

ANEXOS

Son dos anexos en cuatro volúmenes. Según el siguiente detalle:

Anexo 1

Informe Inicial del consultor. En 58 páginas. Contiene capítulos iniciales conceptuales así como una bibliografía compacta. Tiene como anexo 25 páginas de matrices sobre los problemas y propuestas del transporte carretero, que constituyó en material básico del trabajo.

Anexo 2

Los Talleres del MTC. Organización y resultados, en 5 páginas.

Anexo 1

DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSPORTE TERRESTRE CARRETERO

PROBLEMAS Y COMPETENCIAS EN TRANSPORTE CARRETERO, POR NIVELES DE GOBIERNO Y PRINCIPALES PROCESOS DE GESTIÓN

Los servicios de transporte tienen varias características muy importantes, que impactan sobre los usuarios y por lo tanto sobre las políticas y estrategias de intervención.

Están conformados por estructuras varias y con muchos elementos, articulados entre sí, constituyendo sistemas complejos: sistemas de transporte. Uno de los problemas más comunes deriva precisamente de intervenir, por ejemplo, en un tramo de carretera o en una clase de señales de tránsito, olvidando que pertenecen a un sistema más general.

Las carreteras, es decir las infraestructuras, se unen entre sí, constituyendo redes, independientemente de la clase de carreteras, sean nacionales, regionales o vecinales. La identificación de estas redes es fundamental para la determinación de políticas y toda clase de intervención. Debieran constituir la unidad de análisis y planificación.

Los sistemas de transportes articulan también diferentes Modos de transporte, como en encuentro de estaciones ferroviarias y carreteras con puertos, o de puertos fluviales con carreteras, principalmente en la selva, entre otros.

Los servicios que estas infraestructuras habilitan, es decir la circulación de cargas y pasajeros, se encuentran en cambio permanente, reflejando la dinámica poblacional y económica de las regiones y zonas geográficas del país. Teniendo en cuenta que el ciclo de un proyecto para la construcción o mejora de una carretera se encuentra entre cuatro a siete años, desde los estudios iniciales hasta la operación de los resultados de las inversiones, ocurren con frecuencia cambios sustantivos en los flujos señalados, tornando más difícil la planificación de los proyectos y la evaluación de los resultados.

Los viajes constituyen Corredores Logísticos, que además de los servicios de transporte y tránsito atraen, ofrecen, otros servicios, como acopio de mercaderías, su clasificación, certificación y embalaje, servicios financieros, de hospedaje y alimentación, de salud, de reparaciones de vehículos, entre otros.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha establecido últimamente estos tres conceptos: Redes, Transporte Multimodal y Corredores Logísticos, como fundamentales para organizar las intervenciones y proyectos en el sector.

Los sistemas de transporte, y las carreteras dentro de ellos, cubren todo el territorio nacional. Son sustantivamente descentralizadores y articuladoras. La conectividad es su signo. Algunos países, como China por ejemplo, han encargado al ministerio de transportes las responsabilidades incluidas dentro del concepto de Ordenamiento Territorial.

Los sistemas de transporte impactan fuertemente en el fenómeno del Cambio Climático, con los gases que emiten los vehículos de diferente naturaleza y, al mismo tiempo, son los que más sufren con los problemas resultantes, como periodos de lluvia más extensos o el deshielo de cumbre nevadas. Especialmente importantes en el mundo andino y amazónico.

En el pasado la mayoría de las Normas Técnicas del sector se han tenido como referencia las establecidas en los países del norte a lo largo del tiempo, sin embargo, con lo dicho,

es necesario que los países andinos, de manera coordinada, establezcan programas conjuntos de investigación científica y tecnológica sobre transportes.

El involucramiento de la población en el cuidado y uso de los sistemas de transporte, caros y difíciles de construir y mantener, será decisivo para cuidar lo alcanzado y desarrollar lo mucho que falta. No es posible la continuación de comportamientos del pasado, cuando, por ejemplo, para protestar, en una ciudad de la sierra del sur, la población quemaba la superficie de rodadura del puente de ingreso a la ciudad, de madera; o la quema de llantas sobre las vías; o la toma de puentes; o la explotación de canteras al borde de los ríos cercanos a las carreteras, que desvían el curso de las aguas, debilitando puentes y taludes; o el robo de elementos de estructuras y señales; entre otros.

Se presenta de la manera más compacta posible los problemas encontrados por clase de proceso y nivel de gobierno en Infraestructuras de Transportes, en Servicios de Transportes y en Servicios de Circulación y Tránsito, campos en los que tradicionalmente se desagregan las intervenciones y actividades del sector. Las matrices de la tercera parte del informe tratan, en 25 páginas en letra pequeña estos temas que aquí solo pueden cubrir tres páginas.

En Infraestructuras, que contiene Construcción y Mejoramiento, Conservación y Atención de Emergencias, destacan los siguientes problemas.

Existen conceptos fuertes: Redes y Corredores Logísticos principalmente, pero que no se aplican de manera sistemática en la concepción y diseño de las intervenciones, en ninguno de los tres niveles de gobierno. El nuevo programa PATS, que ejecuta Provías Descentralizado, en inicio, será la primera experiencia de diseño, sobre la base de la articulación de las carreteras subnacionales a corredores logísticos nacionales y regionales. Todos los planes de transportes, en los tres niveles de gobierno, deben guiarse por estos conceptos.

No se cuida permanentemente toda la red vial nacional y solo proporciones pequeñas de la regional y local. Debe contratarse toda la red nacional a la brevedad posible. Utilizar los Contratos de Conservación por Niveles de Servicio en las carreteras regionales y ampliar las extensiones físicas y temporales de los contratos de conservación con microempresas de mantenimiento en los caminos vecinales.

Las emergencias extraordinarias requieren especial atención ya que las normales son atendidas por los contratos vigentes o vía intervenciones específicas. Es necesario facilitar el intercambio de recursos y capacidades entre los tres niveles de gobierno para atender toda clase de emergencias.

Existen buenas normas técnicas. Hay que revisarlas teniendo en cuenta los desafíos del cambio climático señalados. No se cumplen en todas las carreteras y caminos existentes porque han sido construidas a lo largo de tiempos extensos y las normas técnicas o no

existían o han cambiado. Debe aprovecharse las actividades de conservación y atención de emergencias para alcanzar las normas técnicas vigentes de manera progresiva.

Se registran muchas controversias entre contratante y contratista y también con las poblaciones que viven a lo largo de las carreteras, resultado de contratos que no prevén todas las posibles situaciones conflictivas y de estudios insuficientes. Situación que debe superarse con urgencia.

Ningún nivel de gobierno tiene recursos suficientes para mejorar todas las carreteras a su cargo, pero se requiere un plan a largo plazo, que se cumpla, única manera para que las poblaciones esperen con confianza la llegada del tiempo de intervención en sus carreteras.

Cada clase de proceso administrativo, es decir: políticas, normas técnicas, planificación y financiamiento y ejecución, tiene sus propias herramientas de monitoreo y evaluación, lo que falta es el seguimiento y evaluación de las redes y los corredores logísticos de manera integral, con la excepción de Provías Descentralizado que, desde hace unos 15 años, viene evaluando cada cuatro o cinco años la red rural.

Un tema especial es la recuperación y el cuidado del Derecho de Vía, cuya invasión es la causa principal del retardo en la ejecución de proyectos. Sería muy útil incorporar estas tareas en los contratos de gestión y conservación de las carreteras. Son tareas permanentes y que no deben asumirse solamente con la ejecución de proyectos de inversión.

Debe prestarse especial atención al tránsito urbano en las principales ciudades. Requieren proyectos que por su magnitud deberán desarrollarse con el apoyo del gobierno nacional. Un tema especial es el encuentro de las carreteras con los espacios urbanos, descuidado. Es urgente el establecimiento de terminales terrestres para el transporte de personas y carga en todas las ciudades principales. La coordinación con los planes de desarrollo urbano es crucial.

En Servicios de Transporte, que contiene principalmente los servicios de movimiento de personas y cargas, destacando las cargas especiales (volumen extraordinario) y las peligrosas.

Las políticas establecidas para el ámbito nacional no se llevan a la práctica. Existen políticas muy limitadas a escala regional y local. Las capacidades son reducidas a escala regional y local mientras que la informalidad es mayor, lo que dificulta el control de los movimientos de personas y cargas. Deben ejecutarse programas especiales para mejorar las capacidades subnacionales y asignarse los presupuestos suficientes para ordenar y vigilar el transporte de personas y cargas peligrosas.

De igual manera las normas técnicas están establecidas pero no se cumplen, siendo la situación más grave a escala regional y municipal.

Urge incorporar el ámbito de los servicios de transporte en la planificación en toda escala y asignar recursos suficientes en los presupuestos correspondientes, para cumplir adecuadamente las actividades inherentes a toda clase de proceso.

El universo de servicios de transporte es grande, entre los cuales se suele incluir los de peajes y pesajes por ejemplo. El órgano rector, el MTC, debe definir las prioridades en este campo. Existe un relativo exceso de peajes en las carreteras nacionales con tránsito intenso, como la panamericana, y ausencia en otros, como en la Longitudinal de la Sierra, con asfaltos nuevos en la mayor parte. Un tema a definir es la conveniencia de establecer peajes en carreteras regionales o vecinales de turismo, por ejemplo.

En Servicios de Circulación y Tránsito, que incluye las certificaciones de conductores de vehículos, de los vehículos mismos, de las señales de tránsito, semáforos, seguros, entre otros.

El problema principal son los accidentes. Las causas se concentran en problemas del conductor y las condiciones técnicas del vehículo en todo el país y en toda clase de carreteras. Una elevada proporción de ellos ocurren en el ámbito urbano. La supervisión es adecuada en carreteras nacionales pero la SUTRAN ni el Consejo Nacional de Seguridad Vial tienen los recursos suficientes para cubrir todo el territorio nacional permanentemente. La situación es mucho más grave a escala subnacional.

Parte importante de los accidentes se originan porque en las vías nacionales, al atravesar centros poblados, soportan además del tráfico de viajes de largo plazo, el tráfico local de ómnibus, motos, mototaxis, bicicletas y otros, generando desorden, como paraderos informales, y un ambiente propicio para los accidentes. La solución es la mejora de las vías auxiliares, locales, de responsabilidad de las municipalidades, muchas veces distritales, que no tienen las capacidades ni recursos para afrontar estas tareas. Se requiere el apoyo del gobierno nacional.

De otro lado se requiere de un gran programa nacional de puentes peatonales, para facilitar el tránsito de las personas en todos los centros poblados del país.

Es un problema que debe ser tratado de manera obligatoria en todas las políticas y planes en todo el país, y contar con los recursos necesarios para supervisar a conductores y vehículos por lo menos en las vías más transitadas y peligrosas del territorio.

Existen las normas técnicas necesarias y los protocolos de conducción especializados, pero no se cumplen. La imprudencia de los peatones es también un problema serio. Como fue dicho, es un problema de capacidades y recursos.

CONTENIDO

1. Introducción
2. Teoría de la Descentralización
3. La Descentralización del Transporte Carretero en el Perú
4. Problemas Generales
5. Infraestructura 1: Construcción y Mejoramiento
6. Infraestructura 2: Conservación y Operación
7. Infraestructura 3: Atención de Emergencias
8. Servicios de Transporte
9. Servicios de Circulación y Tránsito
10. Perspectivas
11. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La idea básica que organiza el texto es el estudio de las competencias en los tres niveles de gobierno existentes en el Perú desde una perspectiva de Procesos, distinguiendo Infraestructura y Servicios, tal como se establece en los Términos de Referencia que originó este informe. Sin embargo, los acuerdos tomados en la reunión del Grupo de Trabajo el 11 del presente mes, en la cual se acordó incluir el tema de Atención de Emergencias en la primera parte y dejar la problemática de los Servicios para más adelante, nos ha orientado a modificar la estructura de este documento, tratando principalmente la problemática aumentada de la infraestructura. De esta manera, se analizan los tres **campos** básicos de la problemática de la infraestructura del transporte terrestre carretero: Desarrollo de la Infraestructura, su Conservación y Operación y la Atención de Emergencias, para cada **nivel de gobierno**: Nacional, Regional y Municipal; desde una perspectiva de **procesos**, que significa estudiar, para cada campo y nivel de gobierno: las maneras cómo se establecen las Políticas; los Protocolos y Normas Técnicas existentes y procedimientos de cambio que determinan las características y límites de las intervenciones; las prácticas de Planificación y administración del Financiamiento; las formas de Ejecución de Proyectos y Actividades; y, finalmente el Monitoreo y Evaluación de las intervenciones. Las normas y prácticas sobre los temas señalados son frondosas y cambian continuamente, así que nos hemos esforzado en recoger los asuntos sustantivos, que son más bien permanentes.

En los temas de Transporte y Tránsito se siguen las definiciones oficiales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, MTC, y organizaciones internacionales, como la International Road Federation, IRT; la Organización Económica para el Desarrollo Económico nacida en Europa, OECD; entre otras.

En la breve introducción a la teoría de la descentralización que sigue, las ideas presentes en O'Neill, Kathleen (2005); y Grindle, Marilee (2009) tienen presencia, con ajustes y temas nuevos que libremente ha introducido el autor, sustantivos en varios casos. Esta introducción se refiere solamente a la teoría contemporánea, aunque dejamos constancia que la reflexión es muy antigua, originada al comparar Ciudades Autónomas (como las griegas) con los imperios de antaño.

Es útil tener presente que, aunque en economía se estudia el transporte como demanda derivada, sin embargo es, al mismo tiempo, insumo para y objetivo del desarrollo ya que sin conectividad no es posible la expansión de los mercados ni el acceso a los servicios públicos, y, de otro lado, sistemas de transporte eficaces, seguros y con precios al alcance de toda la población solo son posibles en sociedades muy organizadas y de elevado desarrollo tecnológico e institucional.

Éste informe sobre la situación del transporte carretero en los tres niveles de gobierno, en los campos mencionados antes, identifica, para cada campo de estudio, los principales problemas que denominamos Puntos Críticos y propone soluciones. Los mismo tema pero con un tratamiento más profundo son presentados en cuadros en un anexo.

Este informe está acompañado de un anexo, conformado por cuadros de doble entrada que resume todo lo planteado, en 25 páginas en letra menuda, que puede ser utilizado de manera independiente, para discutir de manera pragmática la situación y perspectivas del transporte terrestre por carreteras.

2. Teoría de la descentralización

- a. Promesa: desde la filosofía política y las ciencias políticas. Para superar la fragmentación social que la economía globalizada moderna genera, así como el descrédito de los partidos políticos de alcance nacional. La escala local facilita la recuperación de la condición de ciudadanos de las personas y no solo de consumidores en un mercado. La descentralización lleva las decisiones de los gobiernos (subnacionales) más cerca de las preferencias de la población. Se esperaba obtener más y mejor democracia. Ver por ejemplo Charles Taylor en *The Ethics of Authenticity* y *Sources of the Self*, así como Alasdair MacIntyre – *After Virtue*; Michael Sandel – *Liberalism and the Limits of Justice*; Michael Walzer – *Spheres of Justice*; nombrando solo a los norteamericanos, quienes gustan de citar a Alexis de Tocqueville, sobre la descentralización. Algunos lo consideran inclusive como el iniciador de la teoría de la descentralización. En Europa los representantes son también muchos. El libro de Hooge, Marks y Schakel (2009) es especialmente importante.

Esta esperanza en la descentralización ha sido el origen del movimiento llamado Comunitarista en USA, Canadá y otros países. El signo de los tiempos modernos no es solo la Globalización sino también, al mismo tiempo, la Localización, es decir, al papel destacado que se asigna a las comunidades y gobiernos locales en la construcción de una vida más plena. Dan especial importancia a los Bienes Públicos y a los Bienes Comunes, precisamente porque son los que solo pueden producirse y consumirse de manera colectiva. Daniel Cohen, desde Francia, señala en la introducción a *Modern Times* que el desafío principal de nuestro tiempo es superar el conflicto entre una cultura y producción crecientemente individualistas con la necesidad también creciente de Bienes Públicos, de toda escala, destacando los internacionales como los relacionados al Cambio Climático, SIDA, terrorismo, entre otros. Destaco que en todos ellos subyace el Conocimiento, que tiene también profundas características de bien público.

Realidad: Las elites locales capturan, en muchos casos, los gobiernos subnacionales y no se consigue más democracia ni se facilita la participación.

- b. Promesa: desde la economía. Más eficacia y eficiencia en la asignación y uso de los recursos, al recoger mejor las preferencias, heterogéneas, de los ciudadanos

de regiones y municipalidades. Es el caso de Tiebout, Charles M.; Coase, Ronald H.; Oates, Wallace.

Realidad: corrupción amplia y falta de capacidades no logra mejor selección de proyectos ni adecuada ejecución, existiendo en el país cientos de proyectos detenidos por disputas con los consultores y contratistas, y por dificultades en la aplicación de las normas vigentes durante la contratación, ejecución y operación de proyectos.

- c. Promesa: desde la planificación, urbanismo, sociología, la administración pública, entre otros. Mejor uso del territorio. Perspectiva de largo plazo. Necesaria para afrontar el cambio climático. Más participación y equidad al tener que responder a los electores regionales y locales, más cercanos, unido a una mejor Rendición de Cuentas, que serviría para aprender y mejorar las intervenciones. Ver Kemper et al y van Lindert & Verkoven, por ejemplo.

Realidad: no lograda, porque los mercados y las normas son principalmente nacionales en un estado unitario como el peruano, siendo muy reducido el espacio para políticas redistributivas regionales; sin planificación nacional, por lo menos en campos obvios como la infraestructura, no es posible una planificación exitosa a escala regional y local; por el contrario, muchos vicios nacionales se profundizaron a escala regional y local, como el clientelismo político en la contratación de trabajadores públicos, la fragmentación de políticas y proyectos, la elevada rotación de funcionarios, entre otros.

- d. Nueva promesa. Pensar los proyectos de transporte y desarrollo territorio, entre otros, como sistemas Complejos y diseñar las intervenciones con una Visión Evolutiva, para facilitar el desarrollo de las condiciones institucionales, organizativas, de capacidades públicas y privadas, financieras, etc. que son necesarias para un adecuado desarrollo de los sistemas de transporte y su conservación en el tiempo, con criterios de sostenibilidad y participativos. Copiamos del artículo del autor de junio del 2017 un párrafo que ilustra lo señalado: "...lo dicho puede consolidarse en la idea de ver el proyecto como un Sistema Complejo Adaptativo (Usaremos la abreviatura CAS, proveniente del inglés) con agentes que aprenden de la propia experiencia; durante la cual emergen nuevas propiedades y procesos; son flexibles, para asimilar los cambios sin alejarse de los objetivos iniciales y políticas vigentes, los cuales son permanentemente revisados y actualizados para recoger las aspiraciones e intereses de la población rural. Es decir un Enfoque Evolutivo, distinto a otro Optimizador, que trata de plantear desde el inicio el camino a recorrer. No se tiene un itinerario desde la partida sino un sentido de dirección, como una brújula, definido por los objetivos y las políticas. Se tiene un modelo de inicio, ciertamente, el cual se transforma durante su ejecución, producto de las propias experiencias y cambios en el entorno, cambios que son esperados y bienvenidos." p. 5. A mitad del párrafo copiado se tiene una cita de pie de página, que en el artículo original tiene el número 2: "Holland (2014) lo dice claramente: It is unusual for CAS agents to converge, even momentarily, to a single 'optimal' strategy, or to an equilibrium. As the agents adapt to each other, new agents with

new strategies usually emerge. Then each new agent offers opportunities for still further interactions, increasing the overall complexity. Página 9. “Es inusual que los agentes CAS converjan, aun momentáneamente, hacia una única estrategia óptima, o a un equilibrio. En tanto los agentes se adaptan unos a otros, nuevos agentes con nuevas estrategias usualmente emergen. Luego cada nuevo agente ofrece oportunidades para nuevas interacciones, incrementando la complejidad global. Traducción del autor.”

Consideramos al concepto de Subsidiaridad como un criterio que puede ser aplicado en cualquiera de los espacios conceptuales señalados.

3. La Descentralización del Transporte Terrestre Carretero

El transporte es fundamental, especialmente en el Mundo Andino y Amazónico, dadas las dificultades que plantea la geografía en este espacio. La conectividad es crucial, en las zonas de selva por ejemplo, donde en el pasado cercano se tenían caminos llamados de verano, porque durante las lluvias se cerraban, los precios durante estos periodos se incrementaban enormemente. Como ejemplo anotamos la situación en Masisea, al sur de Pucallpa, hacia 1995 cuando se intercambiaba “Una barra de jabón por una gallina” durante el verano, siendo la relación adecuada alrededor de diez jabones por cada ave, informado en la Evaluación del Banco Mundial y BID durante la preparación del primer Programa de Caminos Rurales 1997 al 2001.

Siguen algunas definiciones básicas. Los que se encuentran entrecomillados han sido formalmente definidos por el MTC en el documento titulado: Glosario de términos de uso frecuente en proyectos de infraestructura vial, versión de enero del 2018.

Transporte, desplazamiento de personas y carga en el espacio.

Tránsito, movimiento de los medios de transporte, automóviles, camiones, ómnibus, aviones, barcos, motos, bicicletas, etc.

“Tramo, parte continua de una carretera.”

“Ruta, carretera definida entre dos puntos determinados, con origen, itinerario y destino debidamente identificados.”

“Corredor Vial, conjunto de dos o más rutas continuas que se conforman con una finalidad específica. “

Corredor Económico. No definido por el MTC, pero en el ámbito de transportes se usa como sinónimo de Corredor Vial, pero no tiene el mismo significado en otros sectores.

Corredor Logístico. No está en el glosario de Términos pero sí en el Plan Logístico y es de uso cotidiano en el Sector Transportes.

En todo el mundo las carreteras y caminos se clasifican como Nacionales, Regionales o Departamentales, y Vecinales o Rurales, aunque en algunos países los sub

nacionales se llaman alimentadoras. Ya la Constitución peruana de 1867 presenta esta clasificación de tres clases de carreteras. Cada clase de carreteras está bajo responsabilidad del Gobierno Nacional, a través del MTC; de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades, respectivamente.

El MTC ya venía ejecutando proyectos sobre Caminos Rurales y Departamentales desde 1997 de manera sistemática. Los primeros están conformados por los Caminos Vecinales o Locales y los Caminos de Herradura, trabajando con municipalidades provinciales, distritales y comunidades. Estos proyectos formaban parte de una estrategia general para intervenir en la sierra sur pobre, luego de la guerra con Sendero Luminoso. También tenía intervenciones a escala departamental. Así, cuando se aprueba la Ley de Descentralización en el 2002, el MTC y el Programa de Caminos Rurales ya estaban encaminados hacia ella desde hacía bastantes años antes.

La descentralización peruana tuvo como objetivos iniciales:

Mejor representación, al estar más cerca de la población

Desarrollo de capacidades, necesarias para elegir, preparar, ejecutar y operar los proyectos sub nacionales.

Mejor selección de proyectos, por conocer mejor las preferencias de las comunidades, incrementándose el bienestar generado.

Mejores proyectos, por conocer el ámbito geográfico, social y político en el cual se ejecutarán

Mejor ejecución y operación, por lo dicho en el punto anterior y por una mejor relación con las poblaciones directamente involucradas en los proyectos.

Mejor rendición de cuentas, porque los responsables principales, gobernadores regionales y alcaldes han sido elegidos por las poblaciones involucradas en los proyectos.

Promover el desarrollo institucional general, tanto en el sentido de organizaciones como de normas, porque es más económico y rápido contratar a agentes locales privados para la ejecución de proyectos y la necesaria mejora del seguimiento y evaluación de los proyectos.

Como consecuencia de los avances del MTC en la ejecución de proyectos con perspectiva descentralizadora, los caminos vecinales y los departamentales fueron los primeros en trasladarse a municipalidades provinciales, distritales y gobiernos regionales.

Los Caminos de Herradura tuvieron atención preferente desde 1997 hasta el 2007, año a partir del cual perdieron atención, principalmente por no ser vehiculares. Estos caminos son muy importantes para la vida del país. El suscrito estimó, de manera general, en más de 300 mil Km. los existentes, hace unos doce años. Son parte del transporte terrestre aunque no han sido tratados en las normas generales del MTC. Por ejemplo, no están considerados en el Sistema Nacional de Carreteras, SINAC, que

solo toma en cuenta las carreteras vehiculares. Es un espacio a ser trabajado en el futuro inmediato. Su impacto sobre la producción y el acceso a mercados y servicios sociales es muy importante.

En el futuro también debe tratarse toda la problemática del transporte de manera integral, ya que en nuestro territorio existen, con escasa normatividad, los caminos de herradura, el transporte fluvial de pequeña escala y los servicios de taxis aéreos principalmente en la selva.

A mediados del 2012 el MTC terminó de preparar el Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transportes, tema incluido en las políticas y prioridades vigentes, pero sin que la ejecución del plan propiamente se convierta en un gran articulador de las intervenciones en transporte en el país. Incluimos a continuación algunos párrafos seleccionados del plan.

“En los últimos años, el Sector Transportes ha venido incorporando dentro de sus políticas públicas una visión integral de la logística de transportes en el país, que ha permitido contribuir a mejorar los índices de competitividad a través de la reducción de los costos logísticos de transportes, permitiendo mejorar el desempeño logístico y elevar los niveles de competitividad del país.” P. 17

La logística incluye el costo de transporte en sus diversas etapas (flete, costos de operación, tiempos de viaje, etc.) más costos de almacenamiento, costos de inventarios, de transacciones diversas durante el viaje, entre los principales.

Como resultado de esta visión se ha preparado el **Plan de Desarrollo de Servicios Logísticos de Transporte**, ambicioso y complejo, que ha definido como espacios de intervención los 22 Corredores Logísticos, 22 CL, listados en el cuadro que sigue. Su identificación se ha realizado en base al análisis de la estructura funcional y espacial de las 57 cadenas logísticas estudiadas en durante la preparación del plan; así como la evaluación de los flujos origen-destino de la carga, resultado del Estudio de Demanda de Carga y Pasajeros realizado el 2010, estudio ejecutado por el MTC que consistió en el relevamiento de flujos en 175 puntos de encuesta distribuidos a lo largo de toda la red vial nacional.

Corredores Logísticos

CÓDIGO	NOMBRE DEL CORREDOR LOGÍSTICO
C01	Corredor Logístico 1: Chiclayo - Moyobamba - Tarapoto - Yurimaguas - Iquitos
C02	Corredor Logístico 2: Paita - Piura - Dv. Olmos
C03	Corredor Logístico 3: Lima - La Oroya - Cerro de Pasco - Huánuco - Tingo María - Pucallpa
C04	Corredor Logístico 4: Marcona - Nazca - Abancay - Cusco
C05	Corredor Logístico 5: Matarani - Arequipa - Juliaca - Puno - Pte. Inambari
C06	Corredor Logístico 6: Arequipa - Moquegua - Tacna - La Concordia (Frontera con Chile)

C07	Corredor Logístico 7: Matarani - Ilo - Moquegua - Desaguadero (Frontera con Bolivia)
C08	Corredor Logístico 8: Cusco - Puerto Maldonado - Iñapari (Frontera con Brasil)
C09	Corredor Logístico 9: Ayacucho - Pisco
C10	Corredor Logístico 10: Abancay - Ayacucho - Huancayo - La Oroya
C11	Corredor Logístico 11: Cusco - Juliaca - Puno - Desaguadero (Frontera con Bolivia)
C12	Corredor Logístico 12: Tarapoto - Aucayacu - Tocache - Tingo María
C13	Corredor Logístico 13: Pativilca - Conococha - Huaraz - Carhuaz
C14	Corredor Logístico 14: Ciudad de Dios - Cajamarca - Chachapoyas
C15	Corredor Logístico 15: Piura - Tumbes - Puente Internacional (Frontera con Ecuador)
C16	Corredor Logístico 16: Chiclayo - Cajamarca
C17	Corredor Logístico 17: La Oroya - Tarma - La Merced - Satipo
C18	Corredor Logístico 18: Chimbote - Huacrachuco - Tocache
C19	Corredor Logístico 19: Salaverry - Trujillo - Shorey - Huamachuco
C20	Corredor Logístico 20: Dv. Quilca - Matarani - Ilo - Tacna
EE1	Eje Estructurante 1: Carretera Panamericana Norte hasta Piura
EE2	Eje Estructurante 2: Carretera Panamericana Sur hasta Arequipa

Además, el MTC preparó, con el apoyo del BID, un ambicioso estudio sobre corredores regionales, como base para el Programa de Apoyo al Transporte Descentralizado, PATS, en ejecución, denominado Plan de Desarrollo Logístico en Vías Subnacionales, culminado en junio del 2016.

Teniendo en cuenta que estos corredores nacionales cubren todo el territorio del país, **deben servir para articular las intervenciones futuras no solo en la red vial nacional sino en todas las carreteras del país.** Uno de los criterios básicos durante la preparación de los planes viales provinciales y regionales debe ser la articulación a los corredores mencionados. Estos corredores están conformados como se muestra en el cuadro siguiente.

Conformación de los Corredores Logísticos

NOMBRE	LONGITUD		
	Ejes Principales (Km)	Ejes Alimentadores (Km)	Total (Km)
02 Ejes Estructurales	2,018	1,933	3,951
20 Corredores Logísticos	9,644	12,122	21,766
Total	11,662	14,055	25,717

Fuente: Plan de Desarrollo de los Servicios Logísticos de Transportes

Destacamos que estos 22 CL comprenden algunos tramos de caminos departamentales. La garantía de su intervención no se logra convirtiendo todos ellos en Carreteras nacionales, ya que en el futuro estos corredores ampliarán sus extensiones o aparecerán otros, sino estableciendo mecanismos de coordinación fuertes entre los gobiernos involucrados. Todos estos caminos que forman parte de

los Corredores Logísticos y aquellos que se encuentren directamente relacionados con ellos deben ser atendidos en primera prioridad, tanto por el MEF respecto de presupuestos como por los gobiernos subnacionales en la ejecución de proyectos y en su conservación y operación. Las normas técnicas de los elementos clave, como puentes y anchos mínimos de calzada y de curvas deben normarse para no estar interviniendo sucesivamente en las mismas carreteras.

Una característica natural de caminos y carreteras es la de conformar redes. Mientras más densa es una red las carreteras y caminos tienen mayor impacto sobre el desarrollo económico y bienestar de las poblaciones que articulan. Algunos pensamos, inclusive, que la unidad de intervención, en los proyectos y actividades, a escala local, regional y nacional deben ser las correspondientes redes, y no tramos o corredores económicos o logísticos.

Las intervenciones sobre la infraestructura se abren en dos grandes categorías : la inversión, referida al desarrollo de las redes viales existentes, sea por la construcción de nuevas carreteras, presente especialmente en los caminos vecinales; el aumento de capacidad de brindar servicios en las carreteras regionales y nacionales; y la conservación y operación, referida al cuidado de la infraestructura existente y a su administración cotidiana; de la cual se ha separado la atención de emergencias porque tiene peculiaridades muy importantes y con frecuencia trasciende las actividades de conservación propiamente.

Las carreteras nacionales pueden ser entregadas en concesión, por periodos que varían entre 25 a 30 años, con contratos de diversas características o pueden ser administradas por el gobierno nacional, usando varios modelos para utilizar las capacidades del sector privado. En las carreteras regionales y vecinales las concesiones son escasas por el tráfico que soportan y se utiliza de manera importante el método tradicional de ejecutar directamente las intervenciones, denominada Por Administración.

La Red Vial Nacional, RVN, está conformada por más de 26 mil Km. la Red Vial Departamental, RVD, por unos 25 mil Km. y la Red Vial Vecinal, RVV, supera los 120 mil Km. Más del 90% de la primera está permanentemente atendida, solo un 15% de la segunda y alrededor del 20% de la tercera. Las carreteras y tramos sin cuidado continuo son atendidos solo como respuesta a emergencias o de manera azarosa. Las Carreteras Regionales están conformadas por aquellas que unen varias provincias pero no salen de las fronteras de la región. Son responsabilidad de los Gobiernos Regionales, los que organizan sus intervenciones con el Plan Vial Departamental. Los caminos vecinales son aquellos que unen capitales de distrito con las capitales de la provincia y distritos entre sí, y no salen de las fronteras de la provincia. Las municipalidades organizan sus intervenciones con los Planes Viales Provinciales, preparados por los Institutos Viales Provinciales. Destaca la conservación, realizada a través de Microempresas de Mantenimiento Vial, conformadas con las poblaciones que viven a lo largo de los caminos.

Alrededor de 7 mil Km. de carreteras nacionales se encuentran entregadas al sector privado con contratos de concesión y más de 15 mil Km. se encuentran entregados a consorcios privados a través de Contratos de Gestión y Conservación por Niveles de Servicio, CCXNS, cuya aplicación ha sido muy exitosa y que debieran aplicarse también en los ámbitos regional y local.

Dadas las características del mundo andino y amazónico y las repercusiones del fenómeno conocido como calentamiento global, son frecuentes las lluvias por periodos mucho más extensos que los del pasado, provocando deslizamientos de taludes e inundaciones, con frecuencias y magnitudes no vistas en el pasado, por ello, la Atención de Emergencias Viales ha devenido en un problema de primera importancia en todo el territorio nacional.

Algunas competencias se encuentran Compartidas entre Gobierno Nacional y Gobierno Regional, principalmente sobre caminos departamentales. Alrededor de 3000 Km. se encuentran en situación de “transitoriamente” convertidas en carreteras nacionales.

Existen también asociaciones a través de convenios entre Gobiernos Regionales y Municipalidades para que los primeros intervengan en caminos vecinales y viceversa. Lo último ocurre con municipalidades que tienen elevados recursos de canon, como Echarate, por ejemplo, que a través de convenio intervino aún en carreteras nacionales.

Dificultades futuras con políticas y proyectos que trascienden fronteras administrativas y conceptuales vigentes, como es el caso de los llamados corredores económicos y corredores logísticos.

La problemática de Lima Metropolitana y Grandes Ciudades, es decir el transporte y tránsito urbano, es especialmente urgente y compleja. La problemática de las carreteras nacionales al atravesar ciudades y centros poblados no ha sido afrontada de manera sistemática. Existe la necesidad de aclarar las competencias, es el caso de conflictos del MTC con la Municipalidad de Lima Metropolitana, MLM. Además, no existen Normas Técnicas para estos casos.

Dificultades en el mantenimiento de la Red Vial Metropolitana. Se contrata de manera fragmentada y periodos cortos. Necesidad de instrumentar los CXNS en la capital y las principales ciudades del país.

Limitaciones para la atención de Emergencias. Ejemplo, los estragos del Fenómeno del Niño en Huachipa a inicios del 2017 no atendidos de manera significativa hasta la fecha del presente informe.

Los Servicios de Transporte y de Circulación Vial y Tránsito son: Transporte de pasajeros y cargas normales, especiales y peligrosas. Administración de peajes y pesajes. Normatividad y entrega de Licencias de Conducir. Normas y gestión de las autorizaciones para vehículos normales y especiales. Normas nacionales sobre el

SOAT. Supervisión del transporte en carreteras nacionales en todo el país (SUTRAN), especialmente el cumplimiento de normas de circulación y situación de los vehículos.

El control de pesos está atendido débilmente y solo existe para las carreteras nacionales. De la veintena de Estaciones de Pesaje que administra la SUTRAN un porcentaje importante no funcionan o no están adecuadamente calibrados **permanentemente**. Los daños que pueden causar los sobrepesos sobre el pavimento son enormes y acortar significativamente su vida útil.

El gobierno Nacional, a través de la DG de Transporte Terrestre y de la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles del MTC aprueba Normas Técnicas sobre las características de las carreteras, sobre Señales de Tránsito, sobre velocidades, sobre sistemas de semáforos, entre otros, que todos los niveles de gobierno deben cumplir y supervisar su acatamiento. Las normas técnicas de las características de las carreteras son por volumen de tránsito y no por clase de carreteras, por ejemplo, existen unas denominadas Normas Técnicas para Carreteras con Bajo Volumen de Tránsito que orientan las intervenciones en carreteras nacionales, regionales y vecinales.

Los espacios de coordinación entre SUTRAN, PNP y MTC son muy importantes y no están suficientemente desarrollados, especialmente a escala subnacional. Los Gobiernos Regionales tienen diversas responsabilidades en el ámbito de los Servicios de Transporte: Transporte de pasajeros por carreteras departamentales, inclusive cuando pasan por ciudades y centros poblados. Transporte de carga por carreteras departamentales, inclusive cuando pasan por ciudades y centros poblados. Entrega y control de Licencias de Conducir. Entrega y control de autorizaciones para vehículos normales y especiales. Ídem sobre otras autorizaciones. Control del SOAT. Participan en el cuidado de las señales de tránsito en el ámbito rural.

En el control de pesos y velocidades a escala provincial y distrital no está determinado, siendo común que municipalidades y otras organizaciones locales cierran caminos en épocas de lluvia, instalan Reductores de Velocidad, etc. Participan en el control de velocidades en el ámbito rural, con la Policía Nacional del Perú.

Es necesario una campaña general de toma de conciencia de la importancia de los peajes, los cuales deben seguir limitados a las carreteras nacionales hasta que las regionales se encuentren en buen estado, la regla básica es: “quién más usa la carretera paga más”, especialmente válido en zonas mineras y de intenso uso turístico.

Las Municipalidades Provinciales, en el caso de los Servicios de Transporte son responsables de organizar y supervisar el cumplimiento del transporte de pasajeros por carreteras vecinales, inclusive cuando pasan por ciudades y centros poblados: Ómnibus y taxis, pero también mototaxis y motos. Control de Licencias de Conducir. Control de autorizaciones para vehículos normales y especiales. Control del SOAT. Son responsables de la autorización de rutas de transporte público: ómnibus, taxis y mototaxis. Están a cargo de las señales de tránsito y del control de pesos y

velocidades. A cargo de los Semáforos. Los espacios de coordinación entre SUTRAN, PNP, MTC y Municipalidades son muy importantes pero no están suficientemente desarrollados.

4. Problemas generales

Se anotan en esta sección problemas que atraviesan varios Procesos y Campos, para no repetirlos al tratar cada uno de ellos.

La clasificación de las carreteras está en cambio permanente. Si una carretera vecinal, que no sale directamente de la provincia, se desarrolla y une con otra carretera vecinal, la nueva vía aumentada ya tendría carácter de departamental, porque transita por dos provincias pero no sale del departamento. Mientras tanto, es seguro que paralelamente los alcaldes estarán construyendo nuevos caminos vecinales propiamente. Este crecimiento de los caminos ocurre simultáneamente con un crecimiento del tráfico ya que, como se dijo, mientras más extenso el camino o la red, más personas y cargas serán los usuarios. Al crecer el tráfico ocurre también que requieran mayor capacidad, para ello requieren usar las normas técnicas pertenecientes a la categoría superior de camino o carretera. En PVN se usa el concepto de Desarrollo Vial Continuo para recoger lo expresado de manera compacta. Este proceso debe normarse, ya que ahora transcurre de manera más bien espontánea, cuyo resultado depende no de la naturaleza y características de los caminos y carreteras sino también de la situación política del momento.

Un problema transversal, muy importante, se refiere a la necesidad de recuperar y cuidar el Derecho de Vía en todas las carreteras del país. La franja de terreno a lo largo de todas las carreteras, a los dos lados, entre 15 a 30 metros en cada lado, dependiendo de la clase de carretera. Reservado para uso público, para garantizar la visibilidad durante los viajes y posibles ampliaciones de las carreteras en el tiempo. Actualmente se trabaja sobre los tramos que tienen proyectos de inversión, liberando las áreas de trabajo, durante la preparación de los expedientes técnicos, pero debe trabajarse a lo largo de todas ellas. Destacamos que una de las razones de las ampliaciones de los plazos de ejecución de los proyectos se debe precisamente a problemas encontrados durante la liberación de estas áreas de trabajo y recuperación del derecho de vía.

Estas franjas de derecho de vía son parte de las carreteras y deben ser valorados cuando se realizan inventarios viales. Deben ser registrados en los Registros Públicos, para garantizar su disponibilidad en cualquier momento. Por ahora es frecuente que cuando la gente se entera que se ejecutará un nuevo proyecto invaden el derecho de vía, esperando que se les pague para liberarlo antes de comenzar las obras.

Todos los caminos subnacionales, vecinales y regionales, que conforman y se encuentran relacionados con los corredores logísticos (como alimentadores importantes, por ejemplo) deben ser identificados, siguiendo las propuestas del reciente estudio realizado por el MTC, aprobados por los órganos de decisión de los gobiernos subnacionales y constituir la base de la programación de las intervenciones y la preparación de presupuestos, para constituir progresivamente las redes regionales y locales articuladas a la idea básica de los Corredores Logísticos. Todos los elementos del ciclo de los proyectos deben revisarse con esta perspectiva.

Un problema común en todos los niveles de gobierno, pero especialmente fuerte en los subnacionales es la limitación de personal especializado y la disposición de herramientas de trabajos, tanto conceptuales como físicos. Es común que las remuneraciones sean bajas para que especialistas con experiencia nacional trabajen tiempos extensos en las gerencias de transportes o infraestructura de los gobiernos regionales o en los institutos viales provinciales. Es notoria también la carencia de diagnósticos básicos de las carreteras bajo su administración, que incluyan inventarios mínimos de lo existente. Asimismo faltan borradores de contratos para cada clase de contratación que, recogiendo la experiencia histórica de la zona, otorgue capacidad de acuerdos para resolver controversias con los contratados y evitar paralizaciones de obras o la judicialización de todos los conflictos. Por último, como otro ejemplo, porque la lista es amplia, destaca la escasez de maquinaria y equipo para la atención de emergencias, principalmente o de acuerdos entre diversas entidades para compartir recursos y capacidades y afrontar de manera asociada los problemas.

Es necesario aclarar las responsabilidades de la gestión del tráfico por los gobiernos regionales y municipalidades ya que éstos, de acuerdo a su propio criterio, por ejemplo cierran caminos en días de lluvia para evitar que el tráfico pesado malogre las superficies de rodadura, mayormente afirmadas, susceptibles a gran daño, especialmente con el tráfico minero y forestal.

PVN debe seguir coordinando con las municipalidades para desarrollar las vías auxiliares al costado de las vías nacionales, para retirar el tráfico urbano (ómnibus, taxis, mototaxis, bicicletas, carretillas, etc.) de las carreteras nacionales; y asumir directamente la inversión en estas vías en los casos urgentes, como ocurrió con la inversión en la carretera nacional de Pucallpa, dentro del área urbana. Para ello se amplió la definición de Carretera Nacional, para incluir, en algunos casos estas vías y otras estructuras relacionadas. Esta definición ampliada de “carretera” debe extenderse en algunos casos a las carreteras departamentales y a los caminos rurales.

Se necesita mayor coordinación con el Ministerio de Agricultura para vigilar las plantaciones en explanadas cercanas a las carreteras, cuyo riego inadecuado filtra y debilita las estructuras de transporte, especialmente los taludes. Similar situación con la explotación de canteras de río, que cambian el curso natural de las aguas

desestabilizando puentes y otras estructuras. Algunas de las emergencias más graves en carreteras nacionales, en la última década se originaron porque los cerros al frente de carreteras ribereñas, es decir al otro lado del río, colapsaron, generando un dique en el río lo que originó que la carretera se convierta en canal de escape de las aguas. Ocurrió en IIRSA Norte, en el lugar denominado Aserradero y cerca de la Aguaytía, entre Tingo María y Pucallpa, donde las aguas alcanzaron siete metros sobre el nivel de la carretera. Estos desafíos solo pueden ser afrontados con el trabajo conjunto de varios ministerios y niveles de gobierno.

Urge una campaña nacional que destaque la importancia de las señales verticales y horizontales en las carreteras de toda índole (de velocidad, de curvas peligrosas, etc.) las cuales son maltratadas por los caminantes en las carreteras, siendo común los robos de los materiales y escolares que juegan con ellas, disparándoles con hondas.

Es necesario internalizar la necesidad del uso generalizado de elementos de Transporte Inteligente, especialmente sensores para garantizar un viaje seguro y con los pesos adecuados. Son los llamados Sistemas Inteligentes de Transporte. Para ello, al construir las carreteras deben instalarse los ductos para una red de fibra óptica dedicada a la gestión del tránsito.

La problemática de la información, de naturaleza estadística, gráfica, administrativa y otras requiere urgente desarrollo, tanto por necesidades del transporte propiamente como de la descentralización. Se requiere información de base y también información agregada, procesada para apoyar la toma de decisiones del sector. Se requiere un sistema de información del sector, apoyado sobre estadísticas básicas obtenidas mediante la aplicación de cuestionarios anuales representativos a escala regional, para así contar no solamente con datos de infraestructura, como es mayormente ahora, sino también de los servicios que se generan con su uso. Lo ideal es tener como referencia las recomendaciones de las Cuentas Satélites de las Cuentas Nacionales, en este caso aplicadas al transporte.

5. Construcción y Mejoramiento de Carreteras

a. Políticas y Prioridades

Como fue advertido, lo propio de las carreteras es su articulación entre sí para conformar redes, pudiendo distinguirse entre la gran RVN, y las subnacionales RVD y RVV, imponiéndose sobre ellas la necesidad de proyectos multimodales y de corredores logísticos. Estas tres grandes ideas están vigentes en el MTC desde hace unos cinco años, sin embargo son pocos los proyectos que instrumentan estas visiones, y de manera limitada.

Estas ideas se han recogido en los planes nacionales que el MTC ha formulado, pero no se han instrumentado en la práctica, mientras que estas visiones son muy incipientes a escala subnacional. El reciente proyecto llamado PATS, como ha sido

recordado, lo tiene como fundamento, pero se encuentra en etapa inicial. Existe una clara carencia de utilizar los conceptos anotados en la definición de políticas y su instrumentación en los tres niveles de gobierno.

Es importante, asimismo, que los Caminos de Herradura vuelvan a ser espacio de intervención. Pocas inversiones son más inclusivas que el intervenir en estos caminos, se llega a las poblaciones más pobres que se incorporan de mejor manera al conjunto de transacciones del país. Pocas inversiones son más rentables que intervenir en estos caminos, que conectan pequeñas chacras con caminos mayores que permiten llegar a los mercados locales y regionales. Una pequeña mejora en los precios que reciben los agricultores del mundo alto andino y de la selva por la venta de sus productos impacta de manera muy significativa en su calidad de vida. Una reducción de los tiempos de viaje hacia los mercados cambia toda la organización de su rutina.

Se requiere de una gran inversión a escala nacional en elementos para atravesar las carreteras, es decir de Pasos a Desnivel y Puentes Peatonales, especialmente en las áreas urbanas, para evitar los semáforos y reductores de velocidad en las vías nacionales y algunas departamentales, que colocan los alcaldes y a veces la propia población, sin criterio técnico ni permiso, por supuesto, del MTC. Los pasos a desnivel especialmente necesarios en lugares que requieren el paso de animales.

El encuentro de las carreteras nacionales con los centros poblados y ciudades no está normado, y no existen de manera generalizada Terminales Terrestres para taxis, ómnibus y camiones, adecuadamente localizados, evitando las zonas congestionadas por el tráfico cotidiano.

Por último, se constata que no existe una política para el desarrollo del transporte urbano, no solo para la capital del país, sino para todas las grandes ciudades. El establecimiento de una Autoridad Autónoma para Lima y Callao, en discusión, es solo el inicio de lo que se necesita. Son espacios urgentes en los que el MTC había empezado a intervenir pero se observa un relativo retiro de la atención de estos problemas. Dada la compleja tecnología y elevados costos de estos proyectos es imprescindible el liderazgo del MTC, única entidad en el país capaz de encabezar la solución de estos problemas.

b. Protocolos y Normas Técnicas

Con la aceptación de las ideas señaladas en la sección anterior referidas a redes y corredores, se deduce claramente la necesidad de que las normas técnicas de las tres clases de redes se homogenicen, teniendo en cuenta la progresiva implementación de proyectos multimodales y apoyados en la construcción de corredores logísticos.

Un ejemplo es ilustrativo. El café que sale de la selva central, Chanchamayo digamos, inicia su viaje al puerto del Callao por caminos vecinales, quizá utiliza algunos tramos de carreteras departamentales para finalmente llegar al Callao por la Panamericana. Para que el viaje sea eficiente no podemos tener puentes que soportan 20 Tm. en los

caminos vecinales y 48 Tm., que es la norma internacional, en las nacionales. Algo parecido se puede decir de la amplitud de las curvas, entre otros.

La pertenencia a una clase de red no debe ser el único criterio para definir las características técnicas de las carreteras. Los espacios de aplicación de las normas técnicas existentes deben cambiar. No más en el futuro normas por clase de carretera solamente, se necesitan criterios adicionales.

Se requiere aclarar competencias y normar el paso de las carreteras por ciudades y centros poblados. Las carreteras tienen que ser más anchas para dar lugar a estacionamientos, en algunos casos; las cunetas deben ser cubiertas; entre otros.

Las consideraciones medio ambientales en los proyectos sobre caminos vecinales es un tema que debe mejorar. En verdad toda la problemática ambiental rural es crucial y su estado es grave.

c. Planificación y Financiamiento

Son dos los principales desafíos de la planificación vial. Primero, estimar mejor los tiempos que toma el ciclo de los proyectos, en especial los estudios, contrataciones y ejecución propiamente, fuente de discusión permanente con la sociedad; segundo, coordinar mejor la ejecución de un determinado proyecto con otros relacionados, aún fuera del sector y de responsabilidad de otras administraciones, como la relación entre carreteras en su paso por ciudades y proyectos de saneamiento lo muestra claramente.

En el ámbito del financiamiento el principal problema es lograr el equilibrio entre proyectos cuyo ciclo tiene más de dos años y que en carreteras nacionales puede superar los cuatro años, con leyes presupuestales anuales. A escala subnacional muchos proyectos se inician sin reservar espacio fiscal para continuidad en los presupuestos de años siguientes.

Los Planes Viales Departamentales y los Planes Viales Provinciales deben ser los reales instrumentos para organizar las intervenciones y todos deben respetar las prioridades establecidas en ellos. Cuando nuevas autoridades asumen el gobierno en estas instancias, una de sus primeras tareas debiera ser su actualización participativa. No a las intervenciones por demanda. Sí a la planificación a mediano y largo plazo.

d. Ejecución de Proyectos

El punto crítico más destacado es la carencia de contratos suficientemente flexibles para que las inevitables controversias con los contratistas no detengan la ejecución de los proyectos. No existe un solo proyecto sobre carretera nacional que haya quedado sin culminar en la última década, la situación es diferente para los proyectos subnacionales, con decenas de proyectos detenidos. Existe pues experiencia suficiente para que esta dificultad pueda superarse. El aprendizaje para un sector,

carreteras en este caso, se extiende a otros en los gobiernos subnacionales, que son los que tienen más proyectos parados, principalmente en saneamiento.

Todos los contratos deben tener una cláusula anticorrupción, para desalentar a las empresas de buscar prácticas vedadas, como colusión durante las licitaciones o alargamiento innecesario de las ejecuciones de obras. Los funcionarios deben estar permanentemente acompañados por las Oficinas de Control Interno, para vigilar su comportamiento permanentemente.

Urge fortalecer la supervisión de la ejecución de los proyectos y vigilar detalladamente los costos de las intervenciones. Los adicionales de obra deben ser ampliamente discutidos antes de ser aprobados. Los tiempos disponibles actualmente para su aprobación no son suficientes, encontrándose los administradores de contratos impelidos a respetar plazos que no les permiten un estudio adecuado de los cambios en las intervenciones. Las ampliaciones de plazo resultantes de un sin número de razones, desde lluvias prolongadas a tomas de carreteras, pasando por los problemas de las liberaciones de las áreas de trabajo, deben ser, a la vez, mejor justificadas y mejor comprendidas por los órganos supervisores y de control.

e. Monitoreo y Evaluación

Es necesario el seguimiento global de los principales acontecimientos en las carreteras del país y la difusión correspondiente, asimismo, urge generalizar la práctica de la evaluación ex post de las intervenciones, por ahora solo disponibles de manera global para los caminos rurales, gracias al esfuerzo sostenido por quinquenios de Provías Descentralizado.

Debe evaluarse la conveniencia de un sistema centralizado, inevitablemente bajo administración del órgano rector, que reúna toda la información del monitoreo, esto es el MTC, para evitar la fragmentación en más de 190 municipalidades provinciales y 25 gobiernos regionales. Conviene también que las evaluaciones ex post las realice un órgano central, para superar las limitaciones realizadas por los propios ejecutores, utilizar metodologías comparables y lograr costos menores, al realizar contrataciones por grupo de tareas y no por unidad.

6. Conservación y Operación de la Infraestructura

a. Políticas y Prioridades

Es claro en la literatura caminera que los beneficios de asignar recursos a la conservación de carreteras son enormes, debido tanto a los elevados costos de la recuperación de las infraestructuras cuando ya están muy dañadas, con coeficientes de rugosidad, IRI superiores a 5, digamos, como porque luego de un umbral de deterioro éste se acelera casi de manera exponencial. Así pues la oportunidad es

crucial y lo mejor es el cuidado permanente. Estimaciones recientes en Provías Nacional han encontrado rentabilidades superiores al 200% en algunos casos, especialmente cuando se trabajó en caminos que no habían sido atendidos en el pasado, habiéndose reducido los tiempos de viaje en más del 50%. Otro efecto muy importante fue que el ensanche ligero de las vías en puntos críticos, por razones de seguridad, permitió el recorrido de ómnibus de 50 pasajeros, que antes no era posible, como entre Celendín y Leymebamba. Entre otros muchos beneficios.

La situación es grave a escala subnacional. Solo alrededor del 10% de las carreteras departamentales cuentan con mantenimiento permanente y este porcentaje se ubica alrededor del 15% para los caminos vecinales. Es una situación que no puede continuar, no solo por el efecto en los usuarios directos permanentes de las carreteras, sino también porque el mal estado de las vías impacta en usuarios fundamentales, ya que sirven para atender canales de irrigación, líneas de transmisión eléctrica, ductos varios, cuando son paralelas o cercanas a las vías o para cuidar los caminos de mantenimiento de otras infraestructuras.

De nuevo, el principal problema es no utilizar el criterio de red al programar las actividades de conservación ya que los recursos no alcanzarán para atenderla completamente y se requieren criterios permanentes y socialmente aceptados para determinar las prioridades.

De otro lado, debe reducirse la conservación realizada directamente “por administración” y favorecer la contratación con empresas especializadas por periodos superiores a los dos años, y en extensiones de por lo menos 150 Km. por cada contrato, en toda clase de carreteras, para evitar que los gobiernos subnacionales pasen una parte sustantiva de su tiempo administrando concursos públicos para contratos anuales, lo que es totalmente ineficiente.

La atención de las carreteras nacionales requiere que continúe el desarrollo de lo que la nueva Ley de Contrataciones Estatales ha denominado Contratos Mixtos, es decir lo que hemos llamado antes CCXNS, aclarando la manera cómo se actualizarán los precios y las clases de estudios previos a las licitaciones que deben prepararse. Esta clarificación es urgente, ya que muchos contratos firmados se encuentran prácticamente paralizados porque existen interpretaciones distintas dentro de las oficinas involucradas del sector público.

b. Protocolos y Normas Técnicas

Los problemas señalados no generan especiales dificultades en el campo de las normas técnicas para la conservación. Es menester difundir mejor las normas existentes para que los ejecutores no traspasen el ámbito de la conservación e ingresen al espacio de la inversión, lo que sería observado por la Contraloría. Las definiciones del nuevo sistema de inversión pública, *invierte.pe*, son claras: si las actividades incrementan la capacidad para brindar servicios es inversión (construcción o mejoramiento) si están orientadas a recuperar capacidades

existentes previamente se trata de conservación y no son Proyectos de Inversión, es decir no requieren de un Expediente Técnico.

La mayoría de las carreteras en el Perú se han construido a lo largo de mucho tiempo sin estudios sistemáticos, de otro lado, las normas técnicas han cambiado, para proteger mejor al medio ambiente y a usuarios no motorizados de las carreteras, por ejemplo. De tal forma que se debe aprovechar la existencia de los contratos de conservación para acercarse de la mejor manera posible a las normas existentes, sobre todo respecto a los anchos de la calzada, los radios de las curvas y la capacidad de los puentes.

c. Planificación y Financiamiento

No se utiliza el criterio de red, siendo fundamental en la planificación de la conservación, asimismo, una vez definidas las intervenciones los presupuestos deben ser recurrentes, es decir deben ser asignados año tras año para no perder lo avanzado. Cuando una carretera ha sido intervenida mediante mejoramiento, rehabilitación o la llamada Puesta a Punto, el financiamiento de la conservación debe ser obligatorio y continuo en el tiempo.

Fuera de las carreteras nacionales, cuya conservación pronto estaría contrata en un 100%, la principal dificultad en el campo de la conservación es la falta de presupuestos para cuidar todas las redes existentes, encontrándose con contratos permanentes muy pocas carreteras, siendo atendidos el resto para resolver emergencias o recuperar sus capacidades de manera limitada y esporádica.

Los gobiernos regionales tienen un papel crucial que cumplir, ya que siendo las redes regionales de referencia, más extensas que las fronteras provinciales, se necesita que una instancia de decisión superior genere los consensos necesarios para que las prioridades se articulen entre sí y se mantengan en el tiempo.

d. Ejecución

La diversidad del país se expresa también en la escasez de empresas en el ámbito rural, con la experiencia suficiente para asumir las actividades de conservación, lo que dificulta la contratación y ejecución de las intervenciones. Las licitaciones y concursos en el medio rural debieran contar con facilidades.

Faltan técnicos en varios campos para que los contratistas no tengan que llevarlos desde ciudades lejanas. Por ejemplo, en los últimos cinco años se han instalado 1000 puentes nuevos, 700 en carreteras nacionales y 300 en subnacionales. En cuatro a cinco años todos ellos, además de los antiguos, necesitarán mantenimiento, y no existen en el país técnicos suficientes para cubrir esta demanda. Es un espacio para el desarrollo de los institutos tecnológicos y universidades de provincias.

e. Monitoreo y Evaluación

En este campo el punto más débil es la insuficiente supervisión de los contratos de conservación. Provías Nacional por ejemplo contrata ahora empresas especializadas,

sin cancelar las responsabilidades de las oficinas zonales. No se aprovecha la disposición a colaborar de los principales usuarios de las carreteras, es decir de los transportistas, organizados a escala nacional y regional.

No se evalúa de manera rutinaria y consistente los resultados de los contratos de conservación. Provías Nacional firmó un convenio con la UNI hace unos siete años, pero los resultados no fueron sustantivos. Es también un espacio para que los gobiernos subnacionales trabajen con las universidades provinciales.

7. Atención de Emergencias

a. Políticas y Prioridades

Una carretera se considera en emergencia cuando existe inminente riesgo de que se interrumpa la prestación de servicios o ya se ha interrumpido. Normalmente se origina en deslizamiento de taludes, inundaciones de la superficie de rodadura o problemas con los puentes, de diversa naturaleza. Las normas no facilitan intervenciones “preventivas”, a pesar que los especialistas señalen que es inminente el advenimiento de una interrupción de los servicios. Es un tema importante a revisar.

La principal dificultad existente para superarlas radica en que actualmente no es posible compartir recursos y capacidades entre los diferentes niveles de gobierno para atender un siniestro, lo que dificulta y encarece la atención de situaciones. Cuando ocurre en una carretera de elevado tráfico, digamos diez mil vehículos al día, las pérdidas diarias pueden ser enormes, por la descomposición de las cargas agrícolas, pérdidas de peso en las ganaderas, por la pérdida de barcos que debían recibir las cargas en casos de cargas mineras, para no citar las pérdidas diversas de los pasajeros.

Debe desarrollarse también el alcance del propio concepto de Emergencia, para incluir actividades preventivas ante eventos indeseados inevitables, comprobados por expertos, como el colapso de un puente. No debe ser necesario, como ahora, a que ocurra el evento, puente inutilizado en este caso, para poder intervenir con las ventajas de una situación de emergencia. Ha sido difícil demostrar la inminencia de interrupción de los servicios, principalmente en los casos de puentes.

b. Protocolos y Normas Técnicas

Las existentes son suficientes. Lo que falta es el conocimiento de las infraestructuras disponibles, es decir de inventarios viales, que ayuden a preparar rápidamente los intervenciones en casos de emergencia. De todas maneras, es frecuente que luego de superar situaciones de emergencia se requieran proyectos especiales para superar las amenazas. Esto es frecuente en lugares con taludes frágiles. La estabilización de

taludes, en los principales puntos críticos del país es una tarea pendiente y muy importante.

c. Planificación y Financiamiento

Todos los gobiernos subnacionales deben considerar las intervenciones para la atención de emergencias dentro de su planificación y reservar recursos para estas actividades en sus presupuestos anuales.

Lo dicho en la sección a. es especialmente cierto en este campo y las limitaciones existentes no podrán superarse a menos que se encuentre la manera de compartir recursos y capacidades entre los tres niveles de gobierno.

Un elemento fundamental es contar con una reserva de elementos para los puentes, alcantarillas y otras estructuras presentes en las carreteras. Este es otro espacio en el que la colaboración entre niveles de gobierno es necesaria, ya que no es posible que cada administración realice separadamente sus licitaciones para la adquisición de puentes, por ejemplo, porque son muy especializadas, internacionales y normalmente extensas. Es una situación que cambia permanentemente, pero normalmente no es posible encargar estas compras a otro nivel de gobierno por las normas vigentes.

d. Ejecución de Proyectos

La dificultad es que la declaración de una carretera en situación de emergencia no exige a los ejecutores del cumplimiento de las normas de contratación, sino que solo lo difiere en el tiempo. Adicionalmente, en las áreas rurales no siempre existen empresas con la experiencia suficiente para asumir las actividades de emergencia con solvencia.

e. Monitoreo y Evaluación

No existe capacidad para supervisar que todas las actividades de emergencia se realicen adecuadamente. Es necesario introducir procedimientos de evaluación para aprender de lo actuado y ganar eficacia y eficiencia en futuras intervenciones. Un elemento no aprovechado es el conocimiento y deseo de participar de los principales usuarios de las carreteras, es decir de los transportistas. Cualquier sistema de seguimiento del corto plazo debiera incorporarlos.

8. Servicios de Transporte

Los servicios son muchos, pero nos referiremos principalmente al transporte de personas así como al transporte de cargas y residuos peligrosos. Los problemas son comunes en toda clase de carreteras, pero se agravan en las carreteras nacionales por el elevado tráfico y en las subnacionales por una mayor informalidad.

a. Políticas y Prioridades

Los principales desafíos son dos. Primero que las políticas acordadas no se ejecutan, no se cumplen en la vida cotidiana. Segundo, que la gran informalidad existente en la economía, que algunos ubican hasta en más del 70% de la producción nacional, es amplia y de alcance nacional en la producción de servicios de transporte. Si se cumplieran las normas ya existentes daríamos un gran paso en la reducción de los siniestros por derrames de cargas peligrosas, abusos en el transporte de personas, entre los principales. Se debe prestar especial atención al transporte de pasajeros en las condiciones y cantidades establecidas, cancelando los viajes parados en ómnibus o en las tolvas de camiones y camionetas. El transporte de cargas peligrosas es un rubro que en el medio rural se encuentra muy atrasado. La supervisión es pobre fuera de las carreteras nacionales.

b. Protocolos y Normas Técnicas

Existen normas técnicas, inspiradas en los estándares internacionales, sobre todos los campos importantes, pero no se respetan. El problema de la informalidad se manifiesta también de manera dramática en este campo. El involucramiento decidido de los gobiernos subnacionales en estos problemas es fundamental. El gobierno nacional no debe escatimar recursos para fortalecer esta mayor presencia.

c. Planificación y Financiamiento

Todos los planes sobre transporte, en los tres niveles de gobierno, deben asignar recursos para mejorar la calidad, oportunidad y precio de los servicios de transporte. En los centros poblados y ciudades del norte y la selva del país se requiere un esfuerzo especial para ordenar el transporte de personas y carga con triciclos y mototaxis de todo tipo. Inseguros por su propia estructura pero que además no cumplen las normas existentes. Se debe retirar el tráfico local de Las carreteras nacionales y derivarlas a las vías auxiliares, municipales, que son menos usadas por no encontrarse en buen estado. Son necesarios convenios entre el MTC y las municipalidades para apoyarlos en la preparación de sus proyectos y en la operación de las infraestructuras.

d. Ejecución

Las capacidades existentes en los diferentes niveles de gobierno no son suficientes para ejecutar las limitadas políticas y recursos asignados. El acompañamiento del desplazamiento de cargas peligrosas, por ejemplo, es costoso y especializado. Tampoco alcanza para afrontar la elevada informalidad y mejorar la seguridad en los desplazamientos. Se requieren más recursos y más capacidades.

e. Monitoreo y Evaluación

De manera similar al apartado anterior, las capacidades ni los recursos son suficientes para monitorear y evaluar toda la extensión de las redes viales, en ningún nivel de gobierno. Se requiere establecer espacios de seguimiento continuo y otros que serían trabajados de manera aleatoria, para ir montando un sistema general que progresivamente ocupe todo el territorio nacional.

Una oficina centralizada debe sistematizar toda la información copiada y ponerla al alcance de los usuarios de los servicios. De similar manera una oficina central debiera encargarse de las evaluaciones, no es posible hacerlo para todas las redes, pero sí definir muestras que tengan a la vez representación regional y nacional.

9. Servicios de Circulación y Tránsito

a. Políticas y Prioridades

Los tres principales temas son: los accidentes, la congestión vehicular generalizada en horas punta en las grandes ciudades, la inseguridad durante los viajes. Las causas se concentran en problemas del conductor y las condiciones técnicas del vehículo, según las conclusiones de los estudios realizados por la policía nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Vial y la SUTRAN, entidad responsable de la supervisión de la circulación y el tránsito en las carreteras nacionales, perteneciente al Sector Transportes y Comunicaciones. Una elevada proporción de ellos ocurren en el ámbito urbano. El diagnóstico es suficiente, aunque debe mejorar, pero las políticas no les asignan suficiente prioridad.

Es necesario tratar estos temas explícitamente en las políticas nacionales y subnacionales, que servirán para que otros procesos, como el de planificación y financiamiento le otorguen también prioridad.

b. Protocolos y Normas Técnicas

Con relación a los vehículos automotores, no se respetan las normas existentes, inspiradas y compatibles con las normas internacionales, sobre los conductores, las licencias de conducir, los seguros, los vehículos, entre las principales. De otro lado, las normas para la circulación y el tránsito de vehículos menores, como carretas, motos y similares no se cumplen a escala nacional y son inexistentes en la mayoría de los espacios subnacionales, a pesar de su gran presencia en la vida cotidiana local. Tampoco existen suficientemente las referidas a la circulación de animales en las carreteras.

Además del cumplimiento de ellas se deben desarrollar las normas directamente relacionadas con los accidentes de tránsito, tanto las referidas a los conductores de vehículos como a las condiciones técnicas y de operación de los mismos. La certificación de los conductores requiere ser más estricta, sobre todo para la conducción de vehículos especiales y de cargas peligrosas.

c. Planificación y Financiamiento

Los planes existentes tratan estos temas de manera poco profunda y limitada. Todos los planes de los diferentes niveles de gobierno deben considerar estos temas y asignarle recursos suficientes para mejorar progresivamente la grave situación actual.

Al tratarse de redes, las carencias o fallas de cualquier nivel se trasladan fácilmente a las otras redes. Las necesidades de coordinación y trabajo conjunto son mayores que las existentes para otras clases de infraestructuras.

d. Ejecución

Las carencias destacadas no permiten cumplir con las limitadas políticas vigentes en todo el territorio nacional, en todos los niveles de gobierno. La falta de personal especializado y la elevada rotación de personal en los cargos relacionados son también dos problemas destacados.

El desarrollo de capacidades en estos campos es crucial. De otra parte, la ejecución debiera concentrarse en la prevención de accidentes.

e. Monitoreo y Evaluación

El seguimiento y evaluación existentes son limitados y no cubre todo el territorio de la república. Es necesario instrumentar un sistema único de registro de los accidentes, administrado por la policía y compartido con todos los responsables. Con esa información el Consejo Nacional de Seguridad Vial y la SUTRAN podrán orientar mejor a los usuarios de estos servicios, publicando los nombres de las empresas con menos accidentes, con menos reclamos, entre otros como se hace en todas partes.

El seguimiento es responsabilidad de las entidades nombradas en el párrafo anterior. Se requieren informes periódicos al alcance de toda la población. La evaluación debe realizarla un organismo independiente de los responsables de línea. La Oficina General de Planificación y Presupuesto del MTC es la candidata natural, como en casos anteriores.

10. Perspectivas

Los siguientes temas solo se presentan de manera esquemática. Los presento para que los lectores tengan clara idea de la complejidad de estos asuntos.

a. Transporte y cambio climático

Las principales consecuencias del fenómeno señalado serán crecientes emergencias, en cantidad y gravedad. La demanda de nuevas tecnologías, más resilientes, debe ser

cubierta con mayor investigación científica y tecnológica propias en estos campos. Convenios con otros países andinos y amazónicos ayudarían a lograr los objetivos más pronto.

Es necesaria la introducción al mercado de nuevos seguros, tanto para propiedades privadas como públicas, para infraestructuras de todo tipo. El Estado debe jugar un papel orientador y promotor. La conveniencia de asegurar las infraestructuras públicas abre un espacio para promover estas actividades contratando algunos infraestructuras, como piloto.

b. Transporte y logística

Predominancia del pasajero o la carga y el viaje. Corredores logísticos desafían la división tradicional de carreteras y caminos entre Nacionales, Regionales y Locales. Esta es una perspectiva viva en todo el mundo. El sector privado se encuentra a la vanguardia de los cambios en organización, como DHL, por ejemplo, quienes no tienen rastro ya de organizaciones por modo de transporte, como prima en la mayoría de los países en desarrollo.

c. Transporte, contaminación y digitalización.

Vehículos eléctricos autónomos, no contaminantes y digitalización generalizada en los sistemas de transporte, no solo los denominados caminos inteligentes sino nuevas aplicaciones, posibles por la conjunción de la robótica con las comunicaciones a distancia. Estos cambios traerán modificaciones sustantivas sobre las características de las carreteras.

d. Transporte como bien público y herramienta de articulación territorial, equidad y ciudadanía.

Los caminos y carreteras son bienes públicos y los servicios que generan deben estar al alcance de todos los ciudadanos, con la calidad, seguridad y precio de acuerdo a los estándares mundiales y la realidad de los ingresos nacionales. Las poblaciones deben participar crecientemente en la gestión de estos activos, expresión del desarrollo de la ciudadanía, es decir de tener un sentido de pertenencia y responsabilidad sobre los bienes públicos

En muchos países, como China por ejemplo, los ministerios de transportes son también los encargados del ordenamiento o desarrollo territorial, ya que la trayectoria de estas inversiones definen la estructuración física del terreno y de los centros poblados, ciudades y áreas productivas.

11. Bibliografía

Acemoglu et al (American Economic Review, August 2015) State capacity and economic development. A network approach. (Estudio sobre Colombia).

Bardhan & Mookherjee; eds. (MIT June 2006) Decentralization and Local Governance in Developing Countries. A Comparative Perspective.

CGLU (2008) Decentralization and local democracy in the world. First global report.

CGLU (2015) Prioridades estratégicas 2016-2022.

Cohen, Daniel (MIT 2003) Our Modern Times (Originalmente Flammarion 1999).

de Tocqueville, Alexis (Penguin 2003) Democracy in America, and Two Essays on America.

Dessein & Santos (JPE 2006) Adaptive organizations

Dessein & Prat (Columbia U. April 2015) Attention in organizations (Coordination Networks).

Faguet & Pöschl; eds. (OUP Oct. 2015) Is Decentralization Good For Development. Perspectives from Academics and Policy Makers.

Falleti, Tulia G. (CUP 2010) Decentralization and Subnational Politics in Latin America.

Feijóo Rey & Pimentel Siles; eds. (Alzamura dic. 2017) El interés general y la excelencia en los Servicios Públicos (Caso España).

Grindle, Merilee S. (PUP 2007) Going Local. Decentralization, democratization, and the promise of good governance.

Holland, John H. (Oxford University Press, 2014) Complexity. A Very Short Introduction.

Hooghe, Marks & Schakel (Amsterdam Aug. 2009) The rise of regional authority. A comparative study of 42 democracies (1950-2006).

Kemper, Blomquist & Dinar; eds. (WB & Springer 2007) Integrated river basin management through decentralization.

Kennedy, John James (Journal of Peasant Studies Dec. 2013) Finance and rural governance. Centralization and local challenges (China).

MTC-PVD (agosto 2015) Estudio de Factibilidad del Programa de Apoyo al Transporte Subnacional.

Oates, Wallace R. (International Tax and Public Finance, 2005) Toward a second-generation of fiscal federalism.

Oates, Wallace R. (National Tax Journal, June 2008) On the evolution of fiscal federalism. Theory and institutions.

Ospina Ovalle, Germán (Revista de Ingeniería, U de los Andes, junio 2016) El papel de las vías secundarias y los caminos vecinales en el desarrollo de Colombia.

Raúl Torres (ExpoVial, Cali, 26 sep. 2013) Perú. Descentralización de la Gestión de la Infraestructura Vial.

Raúl Torres (Revista de Ingeniería, U de los Andes, Bogotá junio 2017) El Modelo Peruano para el Desarrollo de Caminos Rurales.

Tamanés et al (Profit 2017) Remunicipalización. Ciudades sin futuro (Caso de España)

Tiebout, Charles M. (J of Political Economy June 1957) A Pure theory of Local Expenditure.

van der Kamp et al (World Dev. July 2017) Racing to the bottom or to the top. Decentralization and governance reform in China.

van Lindert & Verkoren; eds. (Springer 2010) Decentralized Development in Latin America.

Webb, Richard (Instituto del Perú, U San Martín de Porras, Lima, 2013) Conexión y despegue rural.

Weingast, Barry R. (World Development, January 2014) Second Generation Fiscal Federalism. Political aspects of decentralization and economic development.

DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSPORTE TERRESTRE CARRETERO

PROBLEMAS Y COMPETENCIAS EN TRANSPORTE CARRETERO, POR NIVELES DE GOBIERNO Y PRINCIPALES PROCESOS DE GESTIÓN

PARTE III

Anexo al Informe Final

Para la Secretaría de Descentralización de la PCM.

CONTENIDO

Introducción

A. Infraestructura

1a Políticas de Inversión

1b Políticas de Mantenimiento

1c Políticas de Atención de Emergencias

2a Normas Técnicas para Inversión

2b Normas Técnicas para Mantenimiento

2c Normas Técnicas para Atención de Emergencias

3a Planificación y Financiación de la Inversión

3b Planificación y Financiación de la Mantenimiento

3c Planificación y Financiamiento de la Atención de emergencias

4a Ejecución de Proyectos de Inversión

4b Ejecución de Servicios de Mantenimiento

4c Ejecución de Servicios para Atención de Emergencias

5a Monitoreo y Evaluación de la Inversión

5b Monitoreo y Evaluación del Mantenimiento

5c Monitoreo y Evaluación de la Atención de emergencias

I Cuadro resumen de Puntos Críticos y Propuestas en Infraestructura

B. Servicios de Transporte

II Cuadro de Puntos Críticos y Propuestas en Servicios de Transporte por proceso

C. Servicios de Circulación y Tránsito

III. Cuadro de Puntos Críticos y Propuestas en Servicios de Circulación y Tránsito por proceso

INTRODUCCIÓN

Se recomienda leer luego de la Introducción los cuadros resumen (números 16 al 18) y después los cuadros detallados.

Las competencias en el Sector Transportes y Comunicaciones están claramente determinadas en los dos siguientes Decretos Supremos:

- DS N° 019-2011-MTC, del 13 mayo 2011, Aprueba Delimitación Competencias y Distribución de Funciones de Transportes y Comunicaciones

- Las matrices anexas tienen 38 páginas. Las correspondientes al transporte carretero están claramente definidas. Red Nacional corresponde al MTC, las carreteras regionales corresponden a los Gobiernos Regionales y las vecinales a las Municipalidades. El nombre y recorrido de cada una de ellas se encuentra especificado en el siguiente DS. Lo hace apoyado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ley 27181, del 7 de octubre de 1999, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, actualizada varias veces. En la reunión en el MTC se destacó que transportes es el único sector que tiene tal dispositivo.
- D.S. N° 011-2016-MTC, del 24 julio 2016, Actualiza la Clasificación de Rutas del SINAC (Sistema Nacional de Carreteras)
- Presenta los itinerarios y códigos de todas las carreteras nacionales, regionales y vecinales, en 242 páginas. Cada nivel de gobierno conoce no solo sus responsabilidades sino que conoce con precisión cuáles son las carreteras y caminos a su cargo. Las nuevas vías son también fáciles de identificar ya que Carretera Nacional es la que forma parte de alguna de las tres longitudinales que atraviesan el país, por la costa, sierra y selva o alguna de las tres transversales, conocidas como IIRSA Norte, Centro y Sur; las que unen capitales de departamentos o conducen a infraestructuras de alcance nacional, como el puerto del Callao o el aeropuerto de Lima. Las Carreteras Regionales son las que unen capitales de provincias o provincias entre sí y no salen del departamento. Las vecinales unen capitales de distrito y no salen de la provincia. Otras infraestructuras como aeropuertos, aeródromos, puertos, embarcaderos, etc. están también listadas de acuerdo a los gobiernos responsables.

Las competencias son excluyentes a menos que mediante convenio los gobiernos interesados en intervenir así lo acuerden. Uno de los problemas más graves es precisamente que, al ser excluyentes, los diferentes gobiernos no pueden intervenir conjuntamente para resolver emergencias. El pedido de normas y recursos para superar esta limitación fue uno de los más fuertes en la primera reunión del Grupo de Trabajo de Transportes.

La metodología ha definido tres campos de intervención en infraestructuras de transporte: Construcción y Mejoramiento, que se abrevia como Inversión, Mantenimiento, y Atención de Emergencias; y cinco procesos: Políticas, Protocolos y Normas Técnicas, Planificación y Financiamiento, Ejecución y Monitoreo y Evaluación; y el tratamiento global de las dos grandes clases de Servicios. Cada uno de los campos de intervención se abre en los cinco procesos. Para Infraestructura son quince cuadros en total, más una de resumen de puntos críticos y propuestas. Para Servicios son cinco cuadros para cada clase y uno de resumen de ambas clases de servicios.

Algunos cuadros son menos densos que otros porque el contenido es cercano o similar para cada campo. Es el de Normas Técnicas para infraestructura, que son únicas, sea para la construcción, conservación o atención de emergencias y porque tampoco están

definidas por clase de red sino de acuerdo al tráfico. Es decir, una carretera nacional afirmada con escaso tráfico, digamos 200 vehículos al día, tiene iguales exigencias técnicas que caminos regionales o vecinales con similar tráfico. Está bien así, y es lo mismo en todo el mundo.

El tema de Monitoreo y Evaluación se desagrega respecto de las carreteras y redes y no de cada proceso. La situación de las carreteras es el resultado de todas las intervenciones que sobre ellas se ejecutan, de inversión, conservación o atención de emergencias. El monitoreo y evaluación de cada proceso, digamos Ejecución de Proyectos, está en la matriz correspondiente, ya que, en este caso por ejemplo, por ley, una empresa supervisora acompaña cotidianamente las labores de la contratista o responsable de las obras, independiente de otras acciones de la entidad contratante. La empresa supervisora tiene que ser monitoreada y evaluada conjuntamente con las ejecuciones de las obras. Lo que falta es el seguimiento y evaluación de carreras y redes después de ejecutados los proyectos.

Al pasar a una presentación, en Power Point, digamos, cada columna de las siguientes quince matrices se convierten en una lámina, resultando 60. Si la exposición toma alrededor de tres minutos por lámina tenemos unas tres horas. Requiere dos sesiones, cada una seguida de una discusión de alrededor de por lo menos dos horas con los asistentes.

Conviene que estos cuadros sean leídos conjuntamente con el informe presentado por el consultor, porque allí se encuentra el contexto de lo anotado: extensiones en Km. de las tres clases de redes viales, listados de los corredores logísticos identificados, explicación de qué es un Instituto Vial Provincial, comentarios sobre las normas técnicas existentes, entre otros.

En las matrices se identifican los principales problemas presentes en la infraestructura del transporte carretero y en los servicios que sobre ella se prestan, denominados Puntos Críticos, resaltados en **negrita** en cada párrafo de Diagnóstico y las soluciones propuestas en los apartados de Estrategia.

Los términos de construcción y mejoramiento se usan como sinónimo de inversión; y conservación de mantenimiento.

1.a Políticas de Inversión

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. A pesar de que existen los estudios básicos para que los tres niveles de gobierno definan sus políticas para el desarrollo de la infraestructura sobre una misma base conceptual no ocurre en la práctica. Estas ideas son las de Corredor Logístico y la de Red de Transportes. Urge incorporar efectos del Cambio Climático en la programación de inversiones. El Transporte Urbano se encuentra descuidado. Urge recuperar el Derecho de Vía.</p> <p>Fundamentación. Tenemos el Plan de Desarrollo de Servicios Logísticos de Transporte, para carreteras nacionales, desde mediados del 2012 y el Plan de Desarrollo Logístico en Vías Subnacionales desde junio del 2016. Ninguno de estos se usa como marco real para la selección de proyectos, primando las preferencias y presiones políticas del momento.</p> <p>Avances. El nuevo Programa de Apoyo al Transporte Subnacional, PATS, de Provias Descentralizado, ha sido preparado sobre la base conceptual de los Corredores Logísticos Regionales. El MTC toma como referencia, con frecuencia, los 22 Corredores Nacionales y los 2 Ejes Estructurantes para la inversión.</p> <p>Estrategia. Los planes mencionados deben difundirse a escala nacional. Este criterio de Corredores Logísticos debe ser de uso obligatorio en la determinación de prioridades. El PATS, de Provias Descentralizado, debe ejecutarse bien y evitar la asignación de presupuestos “a pedido”. El MTC debe apoyar a G. Regionales y Municipalidades de ciudades principales en las inversiones sobre Transporte Urbano. Recuperar el Derecho de Vía.</p>	<p>Diagnóstico. Desde hace mucho tiempo el concepto de Red ha servido para pensar y diseñar las intervenciones, además, desde el 2012 el MTC ya definió como principal idea para el desarrollo de la Red Vial Nacional, RVN, la de Corredores Logísticos, que tiene dentro de sí el concepto de Transporte Multimodal, sin embargo, hasta la fecha no tiene proyectos con estas características. Urge recuperar el Derecho de Vía.</p> <p>Fundamentación. Desde tal época el MTC ha ejecutado grandes y exitosos proyectos, como la introducción de Contratos de Gestión y Conservación por Niveles de Servicio y la ejecución del Programa Nacional de Puentes, pero ninguno de ellos tuvo como referencia básica el Plan citado, sin embargo, como cubrieron todo el territorio coincidieron en la mayoría de las intervenciones.</p> <p>Avances. Están en preparación los estudios para la carretera Iquitos al Estrecho, frontera con Colombia, que tiene un tramo fluvial. Es la ocasión de administrarlos como una unidad, como un Proyecto Multimodal.</p> <p>Estrategia. Utilizar las políticas existentes de Redes y Corredores Logísticos en la conceptualización y diseño de las intervenciones.</p> <p>Al igual que el citado, existen otros proyectos cuyo desarrollo podrían tratarse de manera multimodal, como Tarapoto – Tingo María y que debieran ser estudiados para lograr tal objetivo.</p> <p>Incorporar en los contratos de gestión y conservación la recuperación y el cuidado del Derecho de Vía.</p>	<p>Diagnóstico. La coordinación entre proyectos de diferentes sectores es débil a escala nacional, pero debería ser mucho más fuerte en las regiones, ya que tienen una única oficina de planificación, sin embargo no ocurre así. Las ideas de Corredor Logístico y Red Regional no son tomadas en cuenta en la definición de las inversiones sobre la infraestructura vial. Urge recuperar el Derecho de Vía.</p> <p>Fundamentación. La falta de coordinación se constata claramente en la inexistencia de prioridades multisectoriales, una lista de inversiones principales en vez de una, relativamente extensa, por sector. De otro lado, las intervenciones no siempre se articulan entre sí, en una perspectiva de red.</p> <p>Avances. Los principales proyectos contienen Análisis Beneficio-Costo en sus estudios, pueden compararse con una metodología que la Dirección General de Inversión Pública del MEF ayude a definir. Los beneficios son distintos si solo se considera solo el tramo a intervenir o además la red regional impactada con la intervención.</p> <p>Estrategia. Debe ser obligatoria la preparación de Análisis Beneficio Costo para los principales proyectos y así poder definir prioridades multisectoriales, comparando los Valores Actuales Netos; o construyendo matrices multipropósito. El concepto de red siempre debe ser tomado en cuenta.</p> <p>Incorporar en los contratos de gestión y conservación de mediano plazo la recuperación del Derecho de Vía.</p>	<p>Diagnóstico. La coordinación entre proyectos de diferentes sectores es débil a escala nacional y regional, pero debería ser mucho más fuerte en las provincias, ya que tienen una única oficina de planificación, sin embargo no ocurre así. Existen Planes Viales Provinciales en la mayoría de las provincias, pero sus prioridades no se respetan. Se han descuidado los Caminos de Herradura. . Urge recuperar el Derecho de Vía, al menos de las carreteras principales.</p> <p>Fundamentación. La falta de coordinación se constata claramente en la inexistencia de prioridades multisectoriales, una lista de inversiones principales en vez de una, relativamente extensa, por sector. Los proyectos son seleccionados según los pedidos de la población o de acuerdos políticos y no siguiendo lo estipulado en los planes.</p> <p>Avances. Existen Planes Viales Provinciales que recogen la experiencia y preferencias de los alcaldes y otras autoridades locales que deben respetarse.</p> <p>Estrategia. Los Planes Viales Provinciales deben actualizarse en cada cambio de gobierno local. Teniendo en cuenta la idea de red, la unidad de intervención debe ser la Provincia. Es necesario volver a tener en cuenta los Caminos de Herradura en la programación de las intervenciones.</p> <p>Incorporar en los contratos de gestión y conservación de mediano plazo la recuperación del Derecho de Vía.</p>

1.b Políticas de Mantenimiento

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. Las carreteras nacionales se encuentran permanentemente en estado aceptable, mientras que las regionales y vecinales solo en una proporción muy pequeña, respecto de sus correspondientes totales. Los presupuestos destinados a la conservación son insuficientes, principalmente a escala subnacional. Urge recuperar el Derecho de Vía.</p> <p>Fundamentación. Existe estadística sobre la situación de las carreteras y los usuarios intensivos de las mismas son los que alertan cualquier deterioro fuera del normal desgaste. Los principales usuarios son los transportistas y los comerciantes, organizados en todo el país..</p> <p>Avances. La introducción de los Contratos de Gestión y Conservación por Niveles de Servicio, CCXNS, en las carreteras nacionales, desde fines del 2007, ha constituido un punto de inflexión en las tendencias de largo aliento. Se caracterizan porque cada contrato abarca extensiones importantes, con un promedio superior a 300 Km. y cubren un periodo de 5 años.</p> <p>Estrategia. Utilizar los contratos de CCXNS en las carreteras subnacionales y en las grandes ciudades. Participar en la recuperación del Derecho de Vía.</p>	<p>Diagnóstico. Las carreteras nacionales se encuentran permanentemente cuidadas de manera aceptable, alrededor de 7 mil Km. están entregadas en concesión y más 15 mil a cargo de Provías Nacional cuentan con Contratos de Gestión y Conservación por Niveles de Servicio, CCXNS a cinco años. Se cuenta con alrededor de 50 contratos vigentes.</p> <p>Urge contratar el cuidado de la toda la red nacional. Urge recuperar el Derecho de Vía.</p> <p>Fundamentación. Las carreteras atendidas bajo los dos sistemas contractuales señalados cuentan con informes quincenales, y en algunos casos semanales, sobre el estado de las carreteras bajo su responsabilidad.</p> <p>Avances. Los CCXNS vienen siendo evaluados permanentemente y los contratos mejorados para alcanzar los objetivos deseados.</p> <p>Estrategia. Extender el uso de los CCXNS a todas las carreteras nacionales no entregadas en concesión Incorporar en los contratos de gestión y conservación de mediano plazo la recuperación del Derecho de Vía.</p>	<p>Diagnóstico. En las carreteras regionales solo un 10% cuenta con cuidado permanente. La fuente del problema es la falta de presupuestos para atenderlos así como el conocimiento para utilizar otras formas de contratación disponibles para atender las carreteras.</p> <p>Fundamentación. Normalmente los presupuestos que reciben los Gobiernos Regionales no son suficientes para atender todas sus redes viales, dedicándose la mayoría de los recursos al mejoramiento y rehabilitación de las carreteras existentes y no a la conservación de los mismos.</p> <p>Avances. Varios Gobiernos Regionales han comenzado a utilizar los CCXNS, destacando San Martín i Cusco.</p> <p>Estrategia. El MTC y el MEF deben facilitar la adopción de los contratos por niveles de servicios por periodos multianuales y extensiones largas, de por lo menos 200 Km. por los Gobiernos Regionales. Dotar de mayores presupuestos a los Gobiernos Regionales para instrumentar los Planes Viales Regionales. Incorporar en los contratos de gestión y conservación de mediano plazo la recuperación del Derecho de Vía.</p>	<p>Diagnóstico. Se viene trabajando por más de 20 años en los caminos vecinales, sin embargo, dado que la extensión de la Red Vial Vecinal es muy extensa, de aproximadamente 120 mil Km. lo avanzado alcanza solamente alrededor del 20%. Se trabaja con Microempresas de Mantenimiento Vial formados con pobladores que viven a lo largo de los caminos y con contratos anuales. El principal problema es la falta de presupuestos para dedicarlos a la conservación de toda la red vecinal. En el pasado se intervinieron de manera sistemática en alrededor de 12 mil Km. de Caminos de Herradura, intervenciones que se vienen dejando de lado. Urge recuperar el Derecho de Vía.</p> <p>Fundamentación. Existe información en los Institutos Viales Provinciales sobre la situación de los caminos rurales en cada provincia.</p> <p>Avances. En más de dos décadas se han consolidado los Institutos Viales Provinciales como organizadores de las intervenciones a escala provincial. Las comunidades tienen experiencia en intervenciones en Caminos de Herradura que se puede potenciar fácilmente.</p> <p>Estrategia. Los contratos de conservación con las Microempresas de Mantenimiento Vial deben ser para tramos más extensos y por tres años. Es necesario volver a tener en cuenta los Caminos de Herradura en la programación de las intervenciones. Es una de las la intervenciones más inclusivas que existen. Dotar de mayores recursos a las municipalidades para instrumentar los Planes Viales Provinciales. Incorporar en los contratos de gestión y conservación de mediano plazo la recuperación del Derecho de Vía.</p>

1.c Políticas de Atención de Emergencias

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. Las Emergencias “normales” son tratadas rápidamente en las carreteras que tienen contratos o microempresas de conservación. Sin embargo, ante fenómenos extraordinarios, como El Niño, los daños son tan grandes que quedan fuera del alcance de estos contratos. Los presupuestos destinados a la atención de emergencias son insuficientes. Los diferentes niveles de gobierno no comparten recursos y capacidades para atender las emergencias, por limitaciones de competencias en las normas vigentes. Las vías urbanas tampoco se encuentran bien atendidas en situaciones de emergencias, extendiendo situaciones graves incluso con riesgos de vidas.</p> <p>Fundamentación. Existe estadística sobre la situación de las carreteras y los efectos de fenómenos extraordinarios.</p> <p>Avances. La introducción de los Contratos de Gestión y Conservación por Niveles de Servicio, CCXNS, en las carreteras nacionales han permitido tratar las emergencias comunes rápidamente, Las emergencias vividas en los últimos años por embates de la naturaleza han desarrollado mecanismos administrativos que facilitan las intervenciones, pero que no son suficientes.</p> <p>Estrategia. Modificar las normas existentes de manera que permitan que los gobiernos compartan recursos y capacidades y el más cercano o mejor capacitado pueda atender las emergencias, sin necesidad de recurrir a normas especiales para cada evento. El Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales deben tener un equipo básico para atender las emergencias viales, con la posibilidad de intercambio señalada. La asignación de un presupuesto especial por red vial macro regional es una propuesta a considerar. Se debe formar una comisión especial conformada por: PCM, MEF, MTC, ARCC y de los gobiernos subnacionales. Utilizar los CCXNS en las vías urbanas.</p>	<p>Diagnóstico. Las carreteras nacionales se encuentran permanentemente cuidadas de manera aceptable, alrededor de 7 mil Km. entregadas en concesión y más de 15 mil a cargo de Provías Nacional. Con ellos se atienden las emergencias normales, equivalentes a la remoción de 200 TM de material por evento, aproximadamente 200 metros cúbicos. El problema es la atención de los eventos mayores a esta frontera.</p> <p>Fundamentación. Las carreteras atendidas bajo los dos sistemas contractuales señalados cuentan con informes quincenales sobre el estado.</p> <p>Avances. Las acciones de las concesiones y de los CCXNS vienen siendo evaluados permanentemente y los contratos mejorados para alcanzar los objetivos deseados. Los eventos naturales extraordinarios de los últimos quinquenios han generado experiencia y capacidades en el MTC para la atención de las carreteras nacionales.</p> <p>Estrategia. Facilitar el uso de los CCXNS existentes para la atención de las emergencias consideradas extraordinarias.</p> <p>Aprobar las normas necesarias para que los tres niveles de gobierno compartan recursos y capacidades para la atención de las emergencias. La autoridad con capacidades suficientes y más cercana a los eventos debe atenderlos y financiar sus costos con un presupuesto común o del nivel responsable de la carretera afectada.</p>	<p>Diagnóstico. En las carreteras regionales solo un 10% cuenta con cuidado permanente. La fuente del problema es la falta de presupuestos para atenderlos así como el conocimiento para utilizar otras formas de contratación disponibles para atender las carreteras. No pueden compartir recursos y capacidades con otros gobiernos para atender mejor las emergencias.</p> <p>Fundamentación. Normalmente los presupuestos que reciben los Gobiernos Regionales no son suficientes para atender todas sus redes viales, dedicándose la mayoría de los recursos al mejoramiento y rehabilitación de las carreteras existentes y no se reservan recursos para la atención de emergencias.</p> <p>Avances. Varios Gobiernos Regionales han comenzado a utilizar los CCXNS y han acumulado experiencia atendiendo los efectos de fenómenos naturales extraordinarios.</p> <p>Estrategia. El MTC y el MEF deben facilitar la adopción de los contratos señalados por los Gobiernos Regionales que faciliten la atención de emergencias extraordinarias, así como la posibilidad de compartir recursos y capacidades entre los tres niveles de gobierno. Dotar de mayores presupuestos a los Gobiernos Regionales para atender emergencias viales de todo tipo. Lo dicho al final de la columna de Gobierno Nacional</p>	<p>Diagnóstico. El principal problema es la falta de presupuestos para dedicarlos a la conservación de caminos y la atención de emergencias extraordinarias ya que las comunes son atendidas por las Microempresas de Mantenimiento Vial, con apoyo de la comunidad en los casos extraordinarios. No pueden compartir recursos y capacidades con otros gobiernos para atender mejor las emergencias.</p> <p>Fundamentación. Existe información en los Institutos Viales Provinciales sobre la situación de los caminos rurales.</p> <p>Avances. En más de dos décadas se han consolidado los Institutos Viales Provinciales como organizadores de las intervenciones a escala provincial y existe también gran experiencia en la formación y contratación de las llamadas Microempresas de Mantenimiento Vial, formadas con los pobladores que habitan a lo largo de los Caminos Vecinales. Las comunidades atienden directamente las emergencias extraordinarias en sus caminos, con métodos de trabajo colectivo ancestrales.</p> <p>Estrategia. Los Planes Viales Provinciales deben incluir presupuestos para la atención de emergencias en toda clase de caminos rurales. Dotar de mayores recursos a las municipalidades para instrumentar los Planes Viales Provinciales. Es necesario volver a tener en cuenta los Caminos de Herradura en la programación de las intervenciones. Establecer la posibilidad de compartir recursos y capacidades entre los tres niveles de gobierno para la atención de emergencias.</p>

2a. Normas Técnicas para la Inversión

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. Las diversas normas técnicas sobre carreteras y puentes que tiene el MTC constituyen un gran activo del sector. Deben actualizarse periódicamente y vigilarse su aplicación.</p> <p>Con el advenimiento del Cambio Climático urge su revisión ya que el conocimiento del pasado ya no es válido para afrontar el futuro.</p> <p>Las normas técnicas para carreteras están definidas por volumen de tránsito y no por clase de red. Esto define si la carretera es de un carril de 6.60 metros, de una calzada de doble carril, autopista de dos calzadas, etc. Existen normas para Carreteras de Bajo Volumen de Tránsito, que son las que normalmente corresponden a la mayoría de las carreteras regionales y caminos vecinales.</p> <p>Fundamentación. Las normas técnicas vigentes se encuentran en la web del MTC y fácilmente pueden compararse con de otros países, destacando su modernidad y adecuación al mundo andino.</p> <p>Avances. Todos los estudios de los proyectos actuales se realizan respetando las Normas Técnicas, el problema es que existen miles de Km. de carreteras que hay que “poner a punto”, respecto de estas normas.</p> <p>Estrategia. Debe vigilarse más que todos los proyectos nuevos cumplan con las normas técnicas vigentes, en todo tipo de carretera, incluyendo las vías urbanas. En las ciudades el déficit es mayor: puentes peatonales sin altura suficiente, señales mal colocadas, ciclo vías mal diseñadas, inexistencia de señales, semáforos no coordinados entre sí, entre otros.</p>	<p>Diagnóstico. Las normas técnicas existentes son buenas, faltando su aplicación en todos los proyectos. Falta definir normas para el paso de las carreteras nacionales por ciudades y centros poblados, donde se requiere estacionamientos, cunetas cubiertas, espacios para peatones, entre otros. Falta revisar todas las normas existentes teniendo en cuenta los futuros efectos del cambio climático, que provocará lluvias más intensas y durante periodos más extenso, pérdida de glaciares, entre otros.</p> <p>Fundamentación. Las carreteras nacionales se han venido construyendo a lo largo de muchas décadas y, como las normas técnicas han ido cambiando, las carreteras antiguas ya no cumplen las normas nuevas. Es necesario que en los contratos de conservación se incluyan actividades para cumplir progresivamente las normas vigentes.</p> <p>Avances. Los estudios actuales para inversiones futuras toman en cuenta las normas vigentes, el problema es cambiar las características de las carreteras antiguas, sin intervenciones recientes, para que también cumplan las normas.</p> <p>Estrategia. Todos los proyectos nuevos deben cumplir las normas técnicas. No deben reducirse exigencias de bermas y otros para lograr una rentabilidad básica exigida por el sistema de inversión pública..</p>	<p>Diagnóstico. La situación en los caminos regionales es diversa, porque los que han recibido inversiones recientes si cumplen con las normas técnicas correspondientes, pero no las que faltan intervenir, siendo el déficit muy grande, porque la mayoría de ellos se han construido sin estudios básicos y, por lo tanto no cumplen con las normas técnicas para Caminos con Bajo Volumen de Tránsito.</p> <p>Fundamentación. Los planes viales regionales contienen elementos de inventarios viales de los que se deduce que las características no son las recomendadas.</p> <p>Avances. Crecientemente las intervenciones se realizan con estudios previos que garantizan la aplicación de las normas correspondientes.</p> <p>Estrategia. Todas las intervenciones de construcción, mejoramiento, rehabilitación o conservación deben realizarse sobre la base de los estudios que el sistema de inversión público estipula cumpliendo las normas técnicas.</p>	<p>Diagnóstico. La situación en los caminos vecinales es más grave que en los regionales, porque muchos de ellos se han construido sin estudios básicos y, por lo tanto, no cumplen con las normas técnicas para Caminos con Bajo Volumen de Tránsito.</p> <p>No existen normas técnicas oficiales para caminos de herradura sino los acumulados por larga experiencia en Provías Descentralizado.</p> <p>Fundamentación. Los planes viales provinciales contienen elementos de inventarios viales de los que se deduce que las características no son las recomendadas.</p> <p>Avances. Crecientemente las intervenciones se realizan con estudios previos que garantizan la aplicación de las normas correspondientes en los caminos vecinales.</p> <p>Estrategia. Todas las intervenciones de construcción, mejoramiento, rehabilitación o conservación de caminos vecinales deben realizarse sobre la base de los estudios que el sistema de inversión público estipula, respetando las normas técnicas que correspondan.</p>

2b. Normas Técnicas para la Conservación

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. Las Normas Técnicas son únicas, sirven también para la conservación</p> <p>Fundamentación. Lo que importa es el tráfico y no la clase de carretera. Son únicas, sea para la construcción, conservación o atención de emergencias y porque tampoco están definidas por clase de red sino de acuerdo al tráfico. Es decir, una carretera nacional afirmada con escaso tráfico, digamos 200 vehículos al día, tiene iguales exigencias técnicas que caminos regionales o vecinales con similar tráfico. Está bien así, y es lo mismo en todo el mundo.</p> <p>Avances. Todos los estudios de los proyectos actuales se realizan respetando las Normas Técnicas, el problema es que existen miles de Km. de carreteras que hay que “poner a punto”, respecto de estas normas.</p> <p>Estrategia. Las intervenciones de mantenimiento deben servir también para que todas las carreteras y caminos cumplan con las normas técnicas vigentes, en todo tipo de carretera, incluyendo las vías urbanas. En las ciudades el déficit es mayor: puentes peatonales sin altura suficiente, señales mal colocadas, ciclo vías mal diseñadas, inexistencia de señales, semáforos no coordinados entre sí, entre otros.</p>	<p>Diagnóstico. Muchas carreteras nacionales, sobre todo las recientemente convertidas a nacionales, no cumplen las normas técnicas vigentes.</p> <p>Fundamentación. Las carreteras nacionales se han venido construyendo a los largo de muchas décadas y, como las normas técnicas han ido cambiando, las carreteras antiguas ya no cumplen las normas nuevas. Es necesario que en los contratos de conservación se incluyan actividades para cumplir progresivamente las normas vigentes.</p> <p>Avances. Los estudios actuales para inversiones futuras toman en cuenta las normas vigentes, el problema es cambiar las características de las carreteras antiguas, sin intervenciones recientes, para que también cumplan las normas.</p> <p>Estrategia. Que los CCXNS incluyan dentro de sus actividades aquellas necesarias para que todas las carreteras nacionales cumplan o se acerquen por lo menos con las características más urgentes: ancho de calzada, radios de curva y puentes.</p>	<p>Diagnóstico. La situación en los caminos regionales es diversa, pero la mayoría no cumplen con las normas técnicas para Caminos con Bajo Volumen de Tránsito.</p> <p>Fundamentación. Los planes viales regionales contienen elementos de inventarios viales de los que se deduce que las características no son las recomendadas.</p> <p>Avances. Crecientemente las intervenciones se realizan con estudios previos que garantizan la aplicación de las normas correspondientes.</p> <p>Estrategia. Todas las intervenciones de construcción, mejoramiento, rehabilitación o conservación deben realizarse sobre la base de los estudios que el sistema de inversión público estipula teniendo en cuenta las normas técnicas.</p>	<p>Diagnóstico. La situación en los caminos vecinales es más grave que en los regionales, porque muchos de ellos se han construido sin estudios básicos y, por lo tanto, no cumplen con las normas técnicas para Caminos con Bajo Volumen de Tránsito. No existen normas técnicas oficiales para caminos de herradura sino los acumulados por larga experiencia en Provías Descentralizado.</p> <p>Fundamentación. Los planes viales provinciales contienen elementos de inventarios viales de los que se deduce que las características no son las recomendadas.</p> <p>Avances. Crecientemente las intervenciones se realizan con estudios previos que garantizan la aplicación de las normas correspondientes en los caminos vecinales.</p> <p>Estrategia. Todas las intervenciones de construcción, mejoramiento, rehabilitación o conservación de caminos vecinales deben realizarse sobre la base de los estudios que el sistema de inversión público estipula, respetando las normas técnicas que correspondan.</p>

2c. Normas Técnicas Para la Atención de Emergencias

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. Las Normas Técnicas son únicas, sirven también para la recuperación de los servicios de tránsito en situaciones de emergencia. En una emergencia grave, el primer paso es recuperar los servicios, el tránsito, por una vía alterna, etc. Luego, en algunos casos, es necesario ejecutar una Rehabilitación, para recuperar la capacidad de prestar servicios existente antes del siniestro.</p> <p>Fundamentación. Las normas técnicas vigentes se encuentran en la web del MTC y fácilmente pueden compararse con de otros países, destacando su modernidad y adecuación al mundo andino.</p> <p>Avances. Todas las intervenciones de emergencia actuales se realizan respetando las Normas Técnicas, de acuerdo a las dos fases señaladas en el Diagnóstico.</p> <p>Estrategia. Debe aprovecharse las intervenciones de emergencia para que todas las carreteras cumplan con las normas técnicas vigentes o se acerquen a ellas, incluyendo las vías urbanas. En las ciudades el déficit es mayor: puentes peatonales sin altura suficiente, señales mal colocadas, ciclo vías mal diseñadas, inexistencia de señales, semáforos no coordinados entre sí, entre otros.</p>	<p>Diagnóstico. Muchas carreteras nacionales, sobre todo las recientemente convertidas a nacionales, no cumplen las normas técnicas vigentes y durante la atención de emergencias no avanzan a cumplirlas progresivamente.</p> <p>Fundamentación. Las carreteras nacionales se han venido construyendo a lo largo de muchas décadas y, como las normas técnicas han ido cambiando, las carreteras antiguas ya no cumplen las normas nuevas. Es necesario aprovechar las intervenciones de emergencia para cumplir progresivamente las normas vigentes.</p> <p>Avances. Todas las intervenciones actuales tienen como referencia las normas vigentes, el problema es cambiar las características de las carreteras antiguas, sin intervenciones recientes, para que también cumplan las normas.</p> <p>Estrategia. Que las intervenciones de emergencia traten de cumplir por lo menos con las características más urgentes: ancho de calzada, radios de curva y puentes, por seguridad.</p>	<p>Diagnóstico. La situación en los caminos regionales es diversa, porque los que han recibido inversiones recientes si cumplen con las normas técnicas correspondientes, pero no las que faltan intervenir, siendo el déficit muy grande, porque la mayoría de ellos se han construido sin estudios básicos y, por lo tanto no cumplen con las normas técnicas para Caminos con Bajo Volumen de Tránsito y durante las intervenciones de emergencia no se avanza a cumplir las normas vigentes.</p> <p>Fundamentación. Los planes viales regionales contienen elementos de inventarios viales de los que se deduce que las características no son las recomendadas y las intervenciones de emergencia solo tratan de llegar a la situación anterior al siniestro y no de aproximarse a las normas técnicas.</p> <p>Avances. Crecientemente las intervenciones toman como referencia las normas técnicas vigentes.</p> <p>Estrategia. Que las intervenciones de emergencia traten de cumplir por lo menos con las características más urgentes: ancho de calzada, radios de curva y puentes, por seguridad.</p>	<p>Diagnóstico. La situación en los caminos vecinales es más grave que en los regionales, porque muchos de ellos se han construido sin estudios básicos y, por lo tanto, no cumplen con las normas técnicas para Caminos con Bajo Volumen de Tránsito y durante las intervenciones de emergencia no se avanza a cumplir las normas vigentes.</p> <p>No existen normas técnicas oficiales para caminos de herradura sino los acumulados por larga experiencia en Provías Descentralizado.</p> <p>Fundamentación. Los planes viales provinciales contienen elementos de inventarios viales de los que se deduce que las características no son las recomendadas y las intervenciones de emergencia solo tratan de llegar a la situación anterior al siniestro y no de aproximarse a las normas técnicas.</p> <p>Avances. Crecientemente las intervenciones toman como referencia las normas técnicas vigentes.</p> <p>Estrategia. Que las intervenciones de emergencia traten de cumplir por lo menos con las características más urgentes: ancho de calzada, radios de curva y puentes, por seguridad.</p>

3a. Planificación y Financiamiento de la Inversión

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. La planificación no utiliza las herramientas disponibles, anotadas en la primera matriz, referido a los varios documentos sobre la idea Redes y Corredores Logísticos. No se utiliza la idea básica de multimodalidad. Se tienen planes de inversiones a largo plazo que instrumentan estas ideas pero no se cumplan, sino solo Programas de Inversiones a tres años, preparados como parte del Marco Macroeconómico Multianual que prepara el MEF. Urge recuperar el Derecho de Vía.</p> <p>Fundamentación. La documentación disponible muestra respeto por la planificación solo en el caso de las carreteras nacionales, sin embargo los planes principales, como el logístico, no se encuentra en aplicación.</p> <p>Avances. Existe conciencia sobre la importancia de invertir en infraestructura de transportes porque sirve de catalizador de otras inversiones públicas y privadas.</p> <p>Estrategia. Los planes deben ser de ejecución obligatoria. Todos los niveles de gobierno deben tener un conjunto de estudios en etapas avanzadas cada año, para mantener el flujo de nuevas inversiones. Las oficinas de planificación y presupuesto deben tener el personal suficiente para poder cumplir con todas sus funciones adecuadamente, especialmente el seguimiento del gasto, coordinando permanentemente con las dependencias ejecutoras. Considerar la recuperación del Derecho de Vía en los proyectos de inversión.</p>	<p>Diagnóstico. Desde el 2012 el MTC ya definió como principal idea para el desarrollo de la Red Vial Nacional, RVN, la de Corredores Logísticos, que tiene dentro de sí el concepto de Transporte Multimodal, sin embargo, hasta la fecha no tiene proyectos con estas características. El MTC no está gastando todo su presupuesto de inversión en los últimos años. Los proyectos de inversión ya consideran la recuperación del Derecho de Vía.</p> <p>Fundamentación. Las intervenciones de mejoramiento de carreteras siguen estando decididas más por el tiempo que toma la preparación de los estudios que por criterio de prioridad teniendo en cuenta los planes señalados.</p> <p>Avances. Se tienen los documentos orientadores principales, lo que falta es utilizarlos para definir las inversiones del mediano y largo plazo y preparar los estudios necesarios para instrumentarlos.</p> <p>Estrategia. Ejecutar los planes existentes. Iniciar los estudios para la incorporación de los proyectos multimodales y con visión logística este año, para su ejecución en los siguientes. Recordamos que los estudios pueden tomar en promedio cuatro años o más.</p>	<p>Diagnóstico. Los planes viales departamentales no son la herramienta principal para la asignación de recursos, no muestran coordinación intersectorial suficiente y no recogen adecuadamente los planes viales provinciales. Los presupuestos son insuficientes para atender toda la red regional. Los proyectos de inversión no consideran plenamente la recuperación del Derecho de Vía.</p> <p>Fundamentación. Las prioridades se definen por la urgencia de gastar los presupuestos recibidos, la demora en la preparación de los estudios y las presiones políticas y no por los criterios de los planes viales departamentales.</p> <p>Avances. Los principales proyectos contienen Análisis Beneficio-Costo en sus estudios, pueden compararse con una metodología que la Dirección General de Inversión Pública del MEF ayude a definir. Los beneficios son distintos si solo se considera solo el tramo a intervenir o además la red regional impactada con la intervención.</p> <p>Estrategia. Debe ser obligatoria la preparación de las inversiones regionales con criterio logístico. Debe ser obligatoria la preparación de Análisis Beneficio Costo para los principales proyectos y así poder definir prioridades multisectoriales, comparando los Valores Actuales Netos; o construyendo matrices multipropósito. El concepto de red siempre debe ser tomado en cuenta.</p> <p>Incorporar plenamente la recuperación del Derecho de Vía en los proyectos de inversión.</p>	<p>Diagnóstico. Los planes viales provinciales no son la herramienta principal para la asignación de recursos, no muestran coordinación intersectorial suficiente y no recogen adecuadamente las necesidades de la población al no considerar suficientemente intervenciones en Caminos de Herradura. Existen oportunidades para financiar inversiones con fuentes distintas al presupuesto público que no se aprovechan suficientemente, como la cooperación internacional y varios fondos concursables públicos. Los presupuestos son insuficientes para atender toda la red regional. Los proyectos de inversión no consideran plenamente la recuperación del Derecho de Vía.</p> <p>Fundamentación. Las prioridades se definen por la urgencia de gastar los presupuestos recibidos, la demora en la preparación de los estudios y las presiones políticas y no por las prioridades de los planes viales provinciales.</p> <p>Avances. Existen Planes Viales Provinciales que recogen la experiencia y preferencias de los alcaldes y otras autoridades locales que deben respetarse.</p> <p>Estrategia. Los Planes Viales Provinciales deben actualizarse en cada cambio de gobierno local, teniendo en cuenta la idea de logística nacional. Teniendo presente también la idea de red local. La unidad de intervención debe ser la Provincia. Es necesario volver a tener en cuenta los Caminos de Herradura en la programación de las intervenciones.</p> <p>Incorporar plenamente la recuperación del Derecho de Vía en los proyectos de inversión.</p>

3b. Planificación y Financiamiento de Actividades de Conservación

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. La planificación no considera suficientemente las intervenciones para la conservación de las infraestructuras. Los presupuestos son insuficientes para atender todas las carreteras existentes. Urge recuperar el Derecho de Vía en todas las carreteras del país.</p> <p>Fundamentación. La documentación disponible muestra atención en proporción elevada solo en el caso de las carreteras nacionales.</p> <p>Avances. Existe conciencia sobre la importancia de cuidar la infraestructura de transportes por los elevados montos invertidos en los últimos 20 años y porque sirve de catalizador de otras inversiones públicas y privadas.</p> <p>Estrategia. Asignar presupuestos suficientes para atender toda la red nacional y toda la red regional, aumentando progresivamente los presupuestos para los caminos vecinales. Incorporar en los contratos de gestión y conservación la recuperación y el cuidado del Derecho de Vía.</p>	<p>Diagnóstico. Como se anotó en el cuadro 1.b la conservación de las carreteras nacionales se encuentra razonablemente atendida, a través de varias clases de contratos. El problema reside en la atención de las carreteras sin contratos. Los presupuestos son insuficientes para atender toda la red nacional. Urge recuperar el Derecho de Vía en todas las carreteras nacionales.</p> <p>Fundamentación. La Contratación de la gestión y conservación de las carreteras nacionales comenzó a fines del 2007 contándose ahora con alrededor de 50 contratos, con presupuestos asegurados e información detallada quincenal sobre su situación. Las carreteras en concesión también cuentan con actividades de conservación.</p> <p>Avances. Gran avance en las carreteras nacionales, debiendo alcanzarse el 100% de contratación en los próximos dos años.</p> <p>Estrategia. Asegurar el financiamiento de la conservación vial de toda la red nacional, con recursos del presupuesto público y de peajes. Deben incrementarse los peajes en toda la red nacional. La proporción de carreteras en buen estado ha pasado del 25% hace unos 12 años a cerca del 90% pero la cantidad de peajes en el país ha crecido muy débilmente y solo en las carreteras entregadas en concesión. Incorporar en los contratos de gestión y conservación la recuperación y el cuidado del Derecho de Vía.</p>	<p>Diagnóstico. Los recursos asignados a los Gobiernos Regionales no son suficientes para el desarrollo vial de las regiones, castigando la asignación de recursos para la conservación vial y la atención de emergencias. Urge recuperar el Derecho de Vía en todas las carreteras regionales.</p> <p>Fundamentación. La revisión de los presupuestos asignados a los Gobiernos Regionales para la conservación vial y la atención de emergencias muestran claramente que son insuficientes para atender sus respectivas redes regionales.</p> <p>Avances. Existe experiencia para instrumentar los CCXNS en los Gobiernos Regionales.</p> <p>Estrategia. Aumentar progresivamente el financiamiento de la conservación de carreteras regionales y evaluar la posibilidad de establecer peajes, sobre todo en las de uso minero y forestal, con administración conjunta de los gobiernos regionales acompañados por el gobierno nacional, único depositario de la experiencia acumulada hay hoy. Incorporar en los contratos de gestión y conservación la recuperación y el cuidado del Derecho de Vía.</p>	<p>Diagnóstico. Los recursos asignados a los Gobiernos Locales no son suficientes para el desarrollo vial de las provincias y distritos, razón por la cual castigan la asignación de recursos para la conservación vial. Urge recuperar el Derecho de Vía en todas los caminos vecinales.</p> <p>Fundamentación. La revisión de los presupuestos asignados a los Gobiernos Regionales para la conservación vial muestra claramente que son insuficientes para atender sus respectivas redes regionales. Cada provincia tiene, en promedio, alrededor de 600 Km. de caminos vecinales.</p> <p>Avances. Existe gran experiencia acumulada en los Institutos Viales Provinciales y las comunidades para el caso de los caminos de herradura.</p> <p>Estrategia. Aumentar progresivamente el financiamiento de la conservación de carreteras vecinales y evaluar la posibilidad de establecer peajes, sobre todo en las de uso minero, forestal y turístico, con administración conjunta de los Institutos Viales Provinciales acompañados por el gobierno nacional, único depositario de la experiencia acumulada hay hoy. Incorporar en los contratos de gestión y conservación la recuperación y el cuidado del Derecho de Vía.</p>

3c. Planificación y Financiamiento de Atención de Emergencias

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. La planificación no considera suficientemente las intervenciones para la atención de emergencias. Los presupuestos son insuficientes para atender las emergencias.</p> <p>Fundamentación. La documentación disponible muestra atención adecuada para la atención de emergencias viales solo en el caso de las carreteras nacionales.</p> <p>Avances. Existe conciencia sobre la importancia de cuidar la infraestructura de transportes por los elevados montos invertidos en los últimos 20 años y porque sirve de catalizador de otras inversiones públicas y privadas.</p> <p>Estrategia. Deben asignarse recursos suficientes para atender oportunamente las emergencias en toda clase de carreteras y caminos.</p>	<p>Diagnóstico. Como se anotó en el cuadro 1.b la conservación de las carreteras nacionales se encuentra razonablemente atendida, a través de varias clases de contratos y por lo tanto las emergencias consideradas normales, equivalentes al costo de remover 200 TM de material de la carretera. El problema reside en la atención de las carreteras sin contratos y en la atención de eventos extraordinarios. Los presupuestos son insuficientes para atender todas las emergencias la red nacional.</p> <p>Fundamentación. La Contratación de la gestión y conservación de las carreteras nacionales comenzó a fines del 2007 contándose ahora con alrededor de 50 contratos, con presupuestos asegurados e información detallada quincenal sobre su situación. Las carreteras en concesión también cuentan con actividades de conservación y atención de emergencias aseguradas. Existen más de tres mil Km. sin cuidado permanente.</p> <p>Avances. Gran avance en las carreteras nacionales, debiendo alcanzarse el 100% de contratación en los próximos dos años.</p> <p>Estrategia. Asegurar el financiamiento de la atención de situaciones de emergencia extraordinarias con recursos del presupuesto público y de peajes. Deben incrementarse los peajes en toda la red nacional. La proporción de carreteras en buen estado ha pasado del 25% hace unos 12 años a cerca del 90% pero la cantidad de peajes en el país ha crecido muy débilmente y solo en las carreteras entregadas en concesión.</p>	<p>Diagnóstico. Los recursos asignados a los Gobiernos Regionales no son suficientes para el desarrollo vial de las regiones, castigando la asignación de recursos para la atención de emergencias.</p> <p>Fundamentación. La revisión de los presupuestos asignados a los Gobiernos Regionales para la atención de emergencias muestra claramente que son insuficientes para atender sus respectivas redes regionales.</p> <p>Avances. Existe experiencia para instrumentar los CCXNS en los Gobiernos Regionales.</p> <p>Estrategia. Asegurar el financiamiento de la atención de emergencias de carreteras regionales y evaluar la posibilidad de establecer peajes, sobre todo en las de uso minero y forestal, con administración conjunta de los gobiernos regionales acompañados por el gobierno nacional, único depositario de la experiencia acumulada hay hoy.</p>	<p>Diagnóstico. Los recursos asignados a los Gobiernos Locales no son suficientes para el desarrollo vial de las provincias y distritos, razón por la cual castigan la asignación de recursos para y la atención de emergencias.</p> <p>Fundamentación. La revisión de los presupuestos asignados a los Gobiernos Regionales para la atención de emergencias muestra claramente que son insuficientes para atender sus respectivas redes regionales. Cada provincia tiene, en promedio, alrededor de 600 Km. de caminos vecinales.</p> <p>Avances. Existe gran experiencia acumulada en los Institutos Viales Provinciales y las comunidades para el caso de los caminos de herradura.</p> <p>Estrategia. . Asegurar el financiamiento de la atención de emergencias de carreteras vecinales y evaluar la posibilidad de establecer peajes, sobre todo en las de uso minero, forestal y turístico, con administración conjunta de los Institutos Viales Provinciales acompañados por el gobierno nacional, único depositario de la experiencia acumulada hay hoy.</p>

4a. Ejecución de Proyectos de Inversión

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. La ejecución de los proyectos de inversión, definidas como aquellas que aumentan la capacidad de las carreteras de prestar servicios, centrada en la administración de los contratos, es crucial, porque necesariamente aparecen controversias con los contratistas y, normalmente, con las comunidades y poblaciones que atraviesan las carreteras. A pesar de la larga experiencia del MTC las controversias son muchas, y aunque no paralizan los proyectos dificultan las liquidaciones de las obras por los arbitrajes que generan. La situación es más grave en los gobiernos subnacionales porque decenas de proyectos se encuentran paralizadas por las mencionadas controversias.</p> <p>Fundamentación. La extensión de los plazos para la ejecución de los proyectos y la cantidad y complejidad de los llamados adicionales de obra son prueba clara de las dificultades existentes.</p> <p>Avances. Todos los niveles de gobiernos son conscientes de la complejidad e importancia de la ejecución adecuada de los proyectos y vienen tomando diversas medidas para superar las limitaciones presentes.</p> <p>Estrategia. Mejorar la calidad de los estudios definitivos a través de Términos de Referencia más exigentes. Fortalecer las instancias de la supervisión de la ejecución de los proyectos. Incorporar cláusulas anti corrupción en todos los contratos.</p>	<p>Diagnóstico. Las controversias que afectan la ejecución de los proyectos se originan, principalmente, en estudios incompletos o en cambios en la naturaleza entre la aprobación de los estudios y la ejecución de las intervenciones; son comunes también pedidos inaceptables de las poblaciones beneficiadas.</p> <p>Fundamentación. La extensión de los plazos para la ejecución de los proyectos y la cantidad y complejidad de los llamados adicionales de obra son prueba clara de las dificultades existentes asimismo, la cantidad de arbitrajes son prueba fehaciente que, si bien no se detiene la ejecución de los proyectos, su administración puede ser mejorada.</p> <p>Avances. Provías Nacional ha creado una nueva gerencia, denominada de Supervisión y Control de Calidad para fortalecer las actividades de las empresas supervisoras de la ejecución de obras.</p> <p>Estrategia. Mantener una cantidad suficiente de estudios en etapa final para asegurar la continuidad de las inversiones. Mejorar la calidad de los estudios. Se requiere mayor supervisión de los estudios que actualmente cuestan alrededor de 17 mil USA dólares por Km. Los estudios deben ser realistas en cuanto a la liberación de las áreas de trabajo y los permisos varios para que los proyectos se ejecuten sin interrupciones. Fortalecer la supervisión durante la ejecución de los proyectos. Dadas las bajas remuneraciones existentes, vigentes desde diciembre de 1997, un premio en efectivo por cumplimiento de metas sería un buen incentivo.</p> <p>Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción.</p>	<p>Diagnóstico. La situación señalada es más grave en las carreteras regionales, porque los estudios son menos profundos, los administradores de contratos tienen menor experiencia y las empresas que ejecutan estas clases de proyectos son de mediana capacidad. Todos estos temas son fuente de controversias.</p> <p>Fundamentación. La cantidad de proyectos que debieron haberse terminado de ejecutar hace años y los paralizados, son prueba clara que la situación puede y debe mejorar.</p> <p>Avances. La experiencia acumulada en el MTC debe extenderse a la ejecución de proyectos sobre caminos departamentales.</p> <p>Estrategia. Mejorar la calidad de los estudios. Todos los contratos deben estar preparados para superar las clases de controversias más comunes. Los administradores de contratos de gobiernos regionales deben realizar pasantías en Provías Nacional y trabajar junto a los administradores de contratos nacionales, por lo menos tres meses. Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción.</p>	<p>Diagnóstico La situación señalada es muy grave en las carreteras vecinales, porque los estudios son menos profundos, los administradores de contratos tienen menor experiencia y las empresas que ejecutan estas clases de proyectos son de pequeña capacidad. Todos estos temas son fuente de controversias.</p> <p>Fundamentación. La cantidad de proyectos que debieron haberse terminado de ejecutar hace años y los paralizados son prueba clara que la situación puede y debe mejorar.</p> <p>Avances. La experiencia acumulada en el MTC debe extenderse a la ejecución de proyectos sobre caminos vecinales.</p> <p>Estrategia. Mejorar la calidad de los estudios. Todos los contratos deben estar preparados para superar las clases de controversias más comunes. Provías Descentralizado debe ejecutar actividades especiales para trasladar la experiencia de sus administradores de contratos a los Institutos Viales Provinciales. Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción.</p>

4b. Ejecución de Actividades de Conservación

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. La ejecución de actividades de conservación, definidas como aquellas que no aumentan la capacidad de las infraestructuras para prestar servicios sino que recuperan las capacidades de la inversión inicial, centrada en la administración de los contratos para carreteras nacionales, es crucial, porque a la problemática de la escasez de recursos para estos fines, se agrega que necesariamente aparecen controversias con los contratistas y, normalmente, con las comunidades y poblaciones que atraviesan las carreteras.</p> <p>Incapacidad para ejecutar acciones comunes entre los diversos gobiernos para atender las emergencias viales.</p> <p>Fundamentación. Las controversias existentes sobre carreteras y la mala situación de la mayoría de las carreteras regionales y vecinales por falta de presupuestos para atenderlas atestiguan lo dicho.</p> <p>Avances. La experiencia acumulada en el gobierno nacional en la gestión de la conservación vial puede extenderse a los gobiernos subnacionales.</p> <p>Estrategia. Extender el uso de los CCXNS a las carreteras departamentales y algunas características a los caminos vecinales. Capacitar a los administradores de contratos de los gobiernos subnacionales en la gestión de esta clase de contratos.</p>	<p>Diagnóstico. La conservación es atendida con contratos de gestión y conservación por niveles de servicio, CCXNS. Todas las carreteras nacionales contratadas han tenido tránsito permanente excepto frente a emergencias extraordinarias. Las controversias que afectan la ejecución de los contratos de conservación por niveles de servicios, con los contratistas y con la población usuaria de las carreteras señalan que es necesario mejorar la ejecución de estos contratos.</p> <p>Fundamentación. Los reclamos de la población por la inadecuada situación de las carreteras y del tratamiento de emergencias, como en el caso de la carretera central, y la cantidad de controversias sobre la ejecución de CCXNS es prueba fehaciente que, si bien las carreteras tienen tránsito permanente, la gestión vial puede ser mejorada.</p> <p>Avances. Cerca de 23 mil Km. de carreteras nacionales se encuentran bajo atención permanente con contratos de concesión y de CCXNS.</p> <p>Estrategia. Fortalecer la supervisión durante la ejecución de los contratos. Los estudios deben ser realistas en cuanto a la liberación de las áreas de trabajo y los permisos varios para que los proyectos se ejecuten sin interrupciones, sobre todo para el ensanchamiento de puntos críticos por estrechos u otras razones. Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción. De existir decisión política, en dos años puede alcanzarse el 100% de las carreteras nacionales con contratos para su cuidado permanente.</p>	<p>Diagnóstico. Pocas carreteras regionales tienen atención permanente, atendándose de manera reactiva frente a situaciones de muy mal estado, la mayoría de la veces con el sistema denominado “por administración directa”, es decir a cargo de los propios gobiernos regionales. Estudios insuficientes generan controversias. Los presupuestos son escasos.</p> <p>Fundamentación. Las carreteras son bienes públicos de uso generalizado, razón por la cual su estado es de conocimiento público a través de los testimonios de los viajeros y los medios de comunicación regionales.</p> <p>Avances. La experiencia acumulada en el MTC debe extenderse al cuidado de los caminos departamentales.</p> <p>Estrategia. Contratar el cuidado de las carreteras departamentales con CCXNS, por extensiones de alrededor de 200 Km. por contrato y a cinco años.</p> <p>Organizar pasantías de los responsables de la administración de estos contratos de los gobiernos regionales en Provías Nacional. Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción.</p> <p>Capacitar a los administradores de contratos de los gobiernos regionales en la gestión de esta clase de contratos.</p>	<p>Diagnóstico Alrededor de 25 mil Km. de carreteras tienen atención permanente, bajo porcentaje respecto del total de alrededor de 120 mil Km. atendándose la mayoría de los caminos de manera reactiva frente a situaciones de muy mal estado, la mayoría de las veces con el sistema denominado “por administración directa”, es decir a cargo de los propios gobiernos locales y sus IVP. Estudios insuficientes. Presupuestos son escasos.</p> <p>Fundamentación. Las carreteras son bienes públicos de uso generalizado, razón por la cual su estado es de conocimiento público a través de los testimonios de los viajeros y los medios de comunicación locales.</p> <p>Avances. La experiencia acumulada en los IVP del cuidado de los caminos vecinales con las Microempresas de Mantenimiento Vial y la acumulada en el MTC sobre los CCXNS debe extenderse a la ejecución del cuidado de los caminos vecinales.</p> <p>Estrategia. Contratar la conservación de los caminos vecinales en tramos más extensos que los actuales, que tienen un promedio de 30 Km. por contrato, pasando a unos 150 Km. y por lo menos a tres años. Teniendo en cuenta que cada provincia tiene, en promedio, unos 600 Km. de caminos vecinales, un piloto para contratar toda la red, con dos contratos, sería muy útil.</p> <p>Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción. Capacitar a los administradores de contratos de los gobiernos locales en la gestión de esta clase de contratos.</p>

4c. Ejecución de Actividades de Atención de Emergencias

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. La ejecución de actividades de conservación y atención de emergencias, definidas como aquellas que no aumentan la capacidad de las infraestructuras para prestar servicios sino que recuperan las capacidades de la inversión inicial, centrada en la administración de los contratos para carreteras nacionales, es crucial porque a la problemática de la escasez de recursos para estos fines, se agrega que necesariamente aparecen controversias con los contratistas y, normalmente, con las comunidades y poblaciones que atraviesan las carreteras.</p> <p>Incapacidad para ejecutar acciones comunes entre los diversos gobiernos para atender las emergencias viales.</p> <p>Fundamentación. Las controversias existentes sobre carreteras y la mala situación de la mayoría de las carreteras regionales y vecinales por falta de presupuestos para atenderlas atestiguan lo dicho.</p> <p>Avances. La experiencia acumulada en el gobierno nacional, tanto en la gestión de la conservación vial como de la atención de emergencias puede extenderse a los gobiernos subnacionales.</p> <p>Estrategia. Extender el uso de los CCXNS a las carreteras departamentales y a los caminos vecinales.</p> <p>Aprobar las normas necesarias para que los gobiernos de todo nivel puedan compartir recursos y capacidades para la atención de emergencias.</p> <p>Capacitar a los administradores de contratos de los gobiernos subnacionales en la gestión de esta clase de contratos.</p>	<p>Diagnóstico. La atención de emergencias normales son atendidas con contratos de gestión y conservación por niveles de servicio, CCXNS. Todas las carreteras nacionales contratadas han tenido tránsito permanente excepto frente a emergencias extraordinarias. Las controversias que afectan la ejecución de los contratos de conservación por niveles de servicios, con los contratistas y con la población usuaria de las carreteras señalan que es necesario mejorar la ejecución de estos contratos. Existe incapacidad para actuar conjuntamente entre varios gobiernos para atender las emergencias.</p> <p>Fundamentación. Los reclamos de la población por la inadecuada situación de las carreteras y del tratamiento de emergencias, como en el caso de la carretera central es prueba fehaciente que, si bien las carreteras tienen tránsito permanente, la gestión vial puede ser mejorada.</p> <p>Avances. Existe gran experiencia acumulada en Provías Nacional en la atención de emergencias.</p> <p>Estrategia. Fortalecer la supervisión durante la ejecución de los contratos.</p> <p>Aprobar las normas necesarias para que los gobiernos de todo nivel puedan compartir recursos y capacidades para la atención de emergencias.</p> <p>Tener presente la necesidad de presupuestos especiales para la atención de estos eventos.</p>	<p>Diagnóstico. Pocas carreteras regionales tienen atención permanente, atendándose de manera reactiva frente a situaciones de muy mal estado o para atender emergencias, la mayoría de la veces con el sistema denominado “por administración directa”, es decir a cargo de los propios gobiernos regionales. Estudios insuficientes generan controversias. Los presupuestos son escasos. Existe incapacidad para actuar conjuntamente entre varios gobiernos para atender las emergencias.</p> <p>Fundamentación. Las carreteras son bienes públicos de uso generalizado, razón por la cual su estado es de conocimiento público a través de los testimonios de los viajeros y los medios de comunicación regionales.</p> <p>Avances. La experiencia acumulada en el MTC debe extenderse al cuidado de los caminos departamentales.</p> <p>Estrategia. Aprobar las normas necesarias para que los gobiernos de todo nivel puedan compartir recursos y capacidades para la atención de emergencias.</p> <p>Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción.</p> <p>Capacitar a los administradores de contratos de los gobiernos regionales en la gestión de esta clase de contratos.</p>	<p>Diagnóstico Alrededor de 25 mil Km. de carreteras tienen atención permanente, bajo porcentaje respecto del total. Atendiéndose la mayoría de los caminos de manera reactiva frente a situaciones de muy mal estado o para atender emergencias, la mayoría de las veces con el sistema denominado “por administración directa”, es decir a cargo de los propios gobiernos locales y sus IVP. Los presupuestos son escasos. Existe incapacidad para actuar conjuntamente entre varios gobiernos para atender las emergencias.</p> <p>Fundamentación. Las carreteras son bienes públicos de uso generalizado, razón por la cual su estado es de conocimiento público a través de los testimonios de los viajeros y los medios de comunicación locales.</p> <p>Avances. La experiencia acumulada en los IVP del cuidado de los caminos vecinales con las Microempresas de Mantenimiento Vial y la acumulada en el MTC sobre los CCXNS debe extenderse a la ejecución de proyectos sobre caminos vecinales.</p> <p>Estrategia. Aprobar las normas necesarias para que los gobiernos de todo nivel puedan compartir recursos y capacidades para la atención de emergencias.</p> <p>Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción.</p> <p>Capacitar a los administradores de contratos de los gobiernos regionales en la gestión de esta clase de contratos.</p>

5a. Monitoreo y Evaluación de la Inversión

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. El monitoreo y evaluación de carreteras, redes y corredores logísticos, luego de la ejecución de proyectos, con la excepción de los caminos intervenidos por Provías Descentralizado, es débil.</p> <p>Fundamentación. La necesidad del monitoreo y evaluación está bien justificada a nivel internacional. La justificación de la afirmación anterior se comprueba al revisar los documentos publicados por las entidades que conforman el MTC en los últimos 15 años. Muy pocos se refieren al tema en análisis.</p> <p>Avances. Existe experiencia importante pero parcial, en carreteras nacionales y vecinales, que puede ampliarse a todos los proyectos en ejecución y a los gobiernos regionales.</p> <p>Estrategia. Fortalecer el monitoreo en cada red o corredor logístico. Encargar a una oficina independiente, que podría ser, la Oficina General de Planificación y Presupuesto, OGPP, del MTC, la evaluación ex post de todas las intervenciones, ya que se requiere una metodología homogénea a escala nacional y una secuencia determinada en el tiempo, que sería imposible de alcanzar con evaluaciones realizadas por las ejecutoras, gobiernos nacionales y municipalidades.</p>	<p>Diagnóstico. Los procesos tienen adecuado seguimiento y evaluación permanente por contrato. Falta consolidar la información existente. En el caso de las carreteras nacionales los administradores de contratos suelen tener una carga excesiva de trabajo, llevando hasta cuatro contratos cada uno de ellos, lo que dificulta su presencia en campo. Pocos proyectos tienen una evaluación ex post y nunca se ha evaluado el impacto general de las inversiones.</p> <p>Fundamentación. Los documentos publicados por Provías Nacional a lo largo de su existencia muestran claramente el relativo descuido de este tema.</p> <p>Avances. Existe experiencia importante pero parcial, en carreteras nacionales, que puede ampliarse a todos los proyectos en ejecución y a los gobiernos regionales. Provías Nacional ha creado recientemente una nueva gerencia, denominada de Supervisión y Calidad, para acompañar mejor la ejecución de los proyectos fortaleciendo las actividades regulares de las empresas supervisoras.</p> <p>Estrategia. Fortalecer el monitoreo de las intervenciones instrumentando completamente la nueva gerencia de Supervisión y Calidad.</p> <p>Programar, conjuntamente con la OGPP del MTC las evaluaciones ex post de las intervenciones.</p>	<p>Diagnóstico vial. En las carreteras regionales los administradores de contratos normalmente no son suficientes y administran varias clases de inversiones, perdiéndose las ventajas de la especialización. Pocos proyectos tienen una evaluación ex post y nunca se ha evaluado en impacto general de las inversiones en el departamento o las redes regionales.</p> <p>Fundamentación. Los documentos publicados por los Gobiernos Regionales muestran claramente el relativo descuido de este tema.</p> <p>Avances. La experiencia tanto en caminos nacionales como en caminos vecinales ayudaría a instrumentar un mejor sistema de seguimiento en los caminos departamentales.</p> <p>Estrategia. Fortalecer el monitoreo de las intervenciones a través de las entidades ejecutoras de los Gobiernos Regionales.</p> <p>Programar, conjuntamente con la OGPP del MTC las evaluaciones ex post de las intervenciones.</p>	<p>Diagnóstico. En el caso de las carreteras vecinales los administradores de contratos suelen ser de la municipalidad propiamente o de los institutos viales provinciales, dificultando la acumulación de los aprendizajes. Provías Descentralizado es la única entidad, en nuestro conocimiento, que ha realizado cuatro evaluaciones de sus programas de inversión en los últimos 15 años, con metodologías comparables y a escala nacional. Es importante mantener estas evaluaciones quinquenales.</p> <p>Fundamentación. Los documentos publicados por Provías Descentralizado muestran claramente el gran avance logrado en este tema. Ejemplo a escala internacional.</p> <p>Avances. Existe importante experiencia en evaluación ex post en Provías Descentralizado que puede extenderse a sus intervenciones en caminos departamentales.</p> <p>Estrategia. Fortalecer el monitoreo de las intervenciones a través de los Institutos Viales Provinciales.</p> <p>Continuar con las evaluaciones ex post de las intervenciones en caminos rurales.</p>

5b. Monitoreo y Evaluación de la Conservación

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. El monitoreo y evaluación, que debieran estar presentes en todas etapas del ciclo de los proyectos tienen en realidad una presencia débil.</p> <p>Fundamentación. La necesidad del monitoreo y evaluación está bien justificada a nivel internacional. La justificación de la afirmación anterior se comprueba al revisar los documentos publicados por las entidades que conforman el MTC en los últimos 15 años. Muy pocos se refieren al tema en análisis.</p> <p>Avances. Existe experiencia importante pero parcial, en carreteras nacionales, que puede ampliarse a todos los proyectos en ejecución y a los gobiernos regionales</p> <p>Estrategia. Introducir un sistema de evaluación de las experiencias de conservación en distintas regiones y clases de terreno para mejorar los contratos actuales.</p>	<p>Diagnóstico. No existen estudios comparados de diversas intervenciones en distintas regiones y clases de terreno. Nunca se ha evaluado el impacto general de la conservación sobre toda la red nacional.</p> <p>Fundamentación. Los documentos publicados por Provías Nacional a lo largo de su existencia muestran claramente el relativo descuido de este tema.</p> <p>Avances. Existe experiencia importante pero parcial, en carreteras nacionales, que puede ampliarse a todos los proyectos en ejecución y a los gobiernos regionales. Provías Nacional ha creado recientemente una nueva gerencia, denominada de Supervisión y Calidad, para acompañar mejor la ejecución de los proyectos fortaleciendo las actividades regulares de las empresas supervisoras. Puede asumir las tareas de monitoreo y evaluación requeridas.</p> <p>Estrategia. Introducir un sistema de evaluación de las experiencias de conservación en distintas regiones y clases de terreno para mejorar los contratos actuales.</p>	<p>Diagnóstico. No existen estudios comparados de intervenciones de conservación en distintas regiones y clases de terreno. Nunca se ha evaluado en impacto general de la conservación en el departamento o las redes regionales.</p> <p>Fundamentación. Los documentos publicados por los Gobiernos Regionales muestran claramente el relativo descuido de este tema.</p> <p>Avances. La experiencia tanto en caminos nacionales como en caminos vecinales ayudaría a instrumentar un mejor sistema de seguimiento y evaluación de la conservación de caminos departamentales.</p> <p>Estrategia. Introducir un sistema de evaluación de las experiencias de conservación en distintas regiones y clases de terreno para mejorar los contratos actuales.</p>	<p>Diagnóstico. No existen estudios comparados de intervenciones de conservación en distintas regiones y clases de terreno. Nunca se ha evaluado en impacto general de la conservación en las redes vecinales.</p> <p>Fundamentación. Los documentos publicados por Provías Descentralizado muestran poco avance en este tema.</p> <p>Avances. Existe importante experiencia en evaluación ex post en Provías Descentralizado que puede extenderse a sus intervenciones de conservación.</p> <p>Estrategia. Introducir un sistema de evaluación de las experiencias de conservación en distintas regiones y clases de terreno para mejorar los contratos actuales.</p>

5c. Monitoreo y Evaluación de la Atención de Emergencias

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>Diagnóstico. El monitoreo y evaluación, que debieran estar presentes en todas etapas del ciclo de los proyectos tienen en realidad una presencia débil. Nos referimos a las emergencias extraordinarias, aquellas que no pueden ser atendidas de manera rutinaria con los CCXNS.</p> <p>Fundamentación. La necesidad del monitoreo y evaluación está bien justificada a nivel internacional. La justificación de la afirmación anterior se comprueba al revisar los documentos publicados por las entidades que conforman el MTC en los últimos 15 años. Muy pocos se refieren al tema en análisis.</p> <p>Avances. Existe experiencia importante pero parcial, en carreteras nacionales, que puede ampliarse a todos los proyectos en ejecución y a los gobiernos regionales</p> <p>Estrategia. Fortalecer el monitoreo y evaluación de las actividades destinadas a la atención de emergencias en cada ejecutora</p>	<p>Diagnóstico. Nos referimos a las emergencias extraordinarias, aquellas que no pueden ser atendidas de manera rutinaria con los CCXNS. Nunca se ha evaluado las características ni el impacto general de las atenciones de emergencias.</p> <p>Fundamentación. Los documentos publicados por Provías Nacional a lo largo de su existencia muestran claramente el descuido de este tema.</p> <p>Avances. Existe experiencia importante pero individual, de casos, en carreteras nacionales, que puede aprovecharse para estudiar las atenciones de emergencias.</p> <p>Estrategia. Fortalecer el monitoreo y evaluación de las intervenciones de emergencia.</p>	<p>Diagnóstico. No existe estudio comparado de las intervenciones de emergencia. Nunca se ha evaluado en impacto general de las intervenciones de emergencia.</p> <p>Fundamentación. Los documentos publicados por los Gobiernos Regionales muestran claramente el descuido de este tema.</p> <p>Avances. Existe experiencia pero no sistematizada ni reunida.</p> <p>Estrategia. Fortalecer el monitoreo y evaluación de las intervenciones de emergencia.</p>	<p>Diagnóstico. . No existe estudio comparado de las intervenciones de emergencia. Nunca se ha evaluado en impacto general de las intervenciones de emergencia.</p> <p>Fundamentación. Los documentos publicados por Provías Descentralizado muestran el descuido de este tema.</p> <p>Avances. Existe experiencia pero no sistematizada ni reunida.</p> <p>Estrategia. Fortalecer el monitoreo y evaluación de las intervenciones de emergencia.</p>

I. Cuadro Resumen General de Puntos Críticos y Propuestas de Infraestructura

(D: Diagnóstico. P: Propuesta)

Procesos	Campos de Infraestructura		
	Construcción y Mejoramiento	Mantenimiento	Atención de Emergencias
Políticas	<p>D. Existen conceptos fuertes: Redes y Corredores Logísticos, que no se aplican de manera sistemática en la concepción y diseño de las intervenciones. Las intervenciones en caminos de herradura han sido relativamente reducidas en los últimos años. Faltan intervenciones sistemáticas sobre transporte urbano, en especial el paso de las carreteras nacionales y regionales por ciudades y centros urbanos. Urge recuperar el Derecho de Vía.</p> <p>P. Usar obligatoriamente los conceptos señalados. Respetar las prioridades. Lograr prioridades intersectoriales. Volver a intervenir de manera masiva en el mejoramiento de los caminos de herradura. Intervenir en transporte urbano y en el encuentro de las carreteras con ciudades y centros urbanos. Considerar en los contratos de gestión y conservación la recuperación y cuidado del Derecho de Vía.</p>	<p>D. No se cuida permanentemente toda la red vial nacional y solo proporciones pequeñas de la regional y local.</p> <p>Urge recuperar el Derecho de Vía en todas las carreteras nacionales y al menos las principales regionales y vecinales.</p> <p>P. Atender toda la red nacional en dos años. Aplicar progresivamente CCXNS en la red regional. Ampliar la cobertura de los contratos de la red vecinal a unos 150 Km. y por tres años.</p> <p>Considerar en los contratos de gestión y conservación la recuperación y cuidado del Derecho de Vía.</p>	<p>D. Las emergencias extraordinarias requieren especial atención ya que las normales son atendida por los contratos vigentes o vía intervenciones específicas.</p> <p>P. Establecer la posibilidad de compartir recursos y capacidades de los tres niveles de gobierno en la superación de situaciones de emergencias. Incrementar los presupuestos para este fin. Estudiar la conveniencia de adoptar un presupuesto especial por red regional.</p>
Normas Técnicas	<p>D. Existen buenas normas técnicas. Hay que revisarlas teniendo en cuenta los desafíos del cambio climático. No se cumplen en todas las carreteras y caminos existentes.</p> <p>P. Desarrollar las normas técnicas vigentes con las perspectivas de los efectos del cambio climático. Respetar todas las normas en los proyectos de inversión.</p>	<p>D. Las normas técnicas son únicas y guían también las actividades de conservación de carreteras y caminos.</p> <p>P. Las intervenciones de conservación deben servir para cumplir o acercarse a las normas técnicas vigentes y no solo a recuperar las características anteriores al siniestro, cuando las vías no las cumplen.</p>	<p>D. Las normas técnicas son únicas y guían también las actividades de conservación de carreteras y caminos.</p> <p>P. Las intervenciones de conservación deben servir para cumplir o acercarse a las normas técnicas vigentes y no solo a recuperar las características anteriores al siniestro, cuando las vías no las cumplen.</p>
Planificación y Financiamiento	<p>D. No se utilizan en la práctica, en los proyectos de inversión, los conceptos de red ni de corredor logístico, propuestos y aceptados hace tiempo por el ente rector, MTC. Las inversiones regionales deben articularse con los 22 corredores logísticos establecidos</p>	<p>D. No se cuida permanentemente toda red vial nacional y menos las subnacionales. Los presupuestos no son suficientes.</p> <p>P. Asignar recursos para cuidar permanentemente toda la red nacional en dos años. Utilizar CCXNS en las carreteras regionales y ampliar la cobertura en extensión</p>	<p>D. No se asignan recursos suficientes para atender las emergencias. Cuan existen contratos de conservación faltan recursos para atender las emergencias extraordinarias.</p> <p>P. Asignar recursos suficientes para atender las emergencias viales.</p>

	<p>por el MTC en sus planes de largo plazo, tal como lo plantea el Proyecto PATS, en inicio. Considerar en los contratos de gestión y conservación la recuperación y cuidado del Derecho de Vía.</p>	<p>y tiempo de los contratos de conservación de caminos vecinales. Considerar en los contratos de gestión y conservación la recuperación y cuidado del Derecho de Vía.</p>	
Ejecución	<p>D. Se registran muchas controversias entre contratante y contratista y también con las poblaciones que viven a lo cargo de las carreteras, resultado de contratos que no prevén todas las posibles situaciones conflictivas y de estudios insuficiente.</p> <p>P. Mejorar los contratos disponibles recogiendo la experiencia de los conflictos del pasado. Mejorar la calidad de los estudios, especialmente de los estudios definitivos o expedientes técnicos. Todos los contratos deben tener cláusulas anticorrupción.</p>	<p>D. Solo las carreteras nacionales tienen mantenimiento aceptable a través de los CCXNS. Escasa extensión de las redes regionales y vecinales están cuidadas permanentemente.</p> <p>P. Contratar toda la red vial nacional. Extender el uso de los CCXNS a los caminos departamentales. Extender las coberturas de los contratos de conservación de caminos vecinales a unos 150 Km. por contrato y por tres años, promoviendo la continuación de la presencia de las Microempresas de Mantenimiento Vial.</p>	<p>D. Los tres niveles de gobierno no tienen los recursos suficientes para atender las emergencias no contratados por la conservación, es decir, las que se registran en carreteras no atendidas permanentemente o no cubiertas por los contratos, que hemos denominado extraordinarias, y no pueden compartir recursos y capacidades para atenderlas de manera conjunta.</p> <p>P. Establecer las condiciones para que los gobiernos puedan compartir recursos en la atención de emergencias.</p>
Monitoreo y Evaluación	<p>D. Cada proceso tiene sus propias herramientas de monitoreo y evaluación, lo que falta es el seguimiento y evaluación de las redes y los corredores logísticos de manera integral, con la excepción de Provías Descentralizado que, desde hace unos 15 años, viene evaluando cada cuatro o cinco años la red vecinal.</p> <p>P. Encargar a una entidad, independiente de las ejecutoras de la red nacional y regional, el seguimiento y evaluación de ellas, e iniciar similar tarea con los corredores logísticos. PVD debe continuar con las evaluaciones de las redes rurales (caminos vecinales y de herradura)</p>	<p>D. Cada proceso tiene sus propias herramientas de monitoreo y evaluación, lo que falta en el caso de la conservación vial son estudios, es decir evaluaciones comparadas de unas intervenciones frente a otras, diferenciando regiones naturales, clases de suelo, entre otras variable.</p> <p>P. Iniciar el establecimiento de un sistema de evaluación comparada de las intervenciones de conservación.</p>	<p>D. Cada proceso tiene sus propias herramientas de monitoreo y evaluación, lo que falta en el caso de la atención de emergencias son estudios, es decir evaluaciones comparadas de unas intervenciones similares frente a otras, diferenciando regiones naturales, clases de suelo, entre otras variable.</p> <p>P. Iniciar el establecimiento de un sistema de evaluación comparada de las atenciones de emergencia.</p>

II. Puntos Críticos y Propuestas sobre Servicios de Transportes

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>1. POLÍTICAS Diagnóstico. La gran informalidad existente en los servicios de transporte genera elevada peligrosidad en el transporte de pasajeros y especialmente de cargas especiales y peligrosas. Fundamentación. Informes de especialistas así como las varias encuestas de opinión que mensualmente se publican en los diarios así lo atestiguan. Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual. Estrategia. Concentrarse en pocas políticas, especialmente en lo referido a la seguridad en el transporte de pasajeros y cargas peligrosas.</p> <p>2. NORMAS TÉCNICAS Diagnóstico. La población percibe al problema de los accidentes como uno de los principales en el país. No se respetan las normas técnicas para el transporte de pasajeros ni de cargas peligrosas. Fundamentación. La estadística existente valida lo dicho, en todo el país para los accidentes de pasajeros y especialmente en zonas mineras y de extracción de petróleo para las cargas peligrosas. Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual. Estrategia. Vigilar de manera más dedicada el transporte de pasajeros y cargas peligrosas.</p> <p>3. PLANIFICACIÓN Y FINANCIAMIENTO Diagnóstico. Las intervenciones en el ámbito de los servicios de transporte tienen presencia débil a escala nacional y casi inexistente en los planes de desarrollo subnacionales, ni sus presupuestos. Fundamentación. Los recursos y capacidades están concentrados en el campo de la infraestructura. Avances. Se registran avances solo para el ámbito del gobierno nacional.</p>	<p>Diagnóstico. Las políticas establecidas para el ámbito nacional no se llevan a la práctica. La informalidad es mayor en el interior del país. Fundamentación. Los problemas conocidos perduran por más de 15 años y las políticas siguen repitiendo proposiciones básicas. Avances. Existe consenso en la población de que esta situación tiene que cambiar. Estrategia. Reducir la cantidad y profundidad de los ámbitos de política y concentrarse en lo básico, especialmente en pasajeros y cargas peligrosas.</p> <p>Diagnóstico. Las normas técnicas no se respetan. La informalidad es mayor en el interior del país. Fundamentación. Continúan circulando ómnibus modificados y las cargas peligrosas requieren vehículos especiales. Los que circulan no siempre están de acuerdo a las normas ni en buen estado. Avances. Mejoró la supervisión pero no cubre permanentemente todo el país. Estrategia. Vigilar de manera más dedicada el transporte de pasajeros y cargas peligrosas.</p> <p>Diagnóstico. Las intervenciones en el ámbito de los servicios de transporte tienen presencia principalmente para la seguridad de los pasajeros, a escala nacional, descuidándose otros servicios. Fundamentación. Los recursos asignados en la planificación y sus presupuestos son insuficientes</p>	<p>Diagnóstico. Las políticas establecidas para el ámbito regional no se llevan a la práctica. La informalidad es mayor en el interior del país. Fundamentación. Los problemas conocidos perduran por más de 15 años y las políticas siguen repitiendo proposiciones básicas. Avances. Existe consenso en la población de que esta situación tiene que cambiar. Estrategia. Reducir la cantidad y profundidad de los ámbitos de política y concentrarse en lo básico, especialmente en pasajeros y cargas peligrosas.</p> <p>Diagnóstico. Las normas técnicas no se respetan. La informalidad es mayor en el interior del país. Fundamentación. Continúan circulando ómnibus modificados y las cargas peligrosas requieren vehículos especiales. Los que circulan no siempre están de acuerdo a las normas ni en buen estado. Vehículos no autorizados transportan pasajeros, como camiones y camionetas. Avances. Mejoró la supervisión pero no cubre permanentemente todo el país. Muchas organizaciones de la sociedad civil pueden colaborar a escala regional. Estrategia. Vigilar de manera más dedicada el transporte de pasajeros y cargas peligrosas.</p> <p>Diagnóstico. Las intervenciones en el ámbito de los servicios de transporte son casi inexistentes en los planes de desarrollo regionales. Fundamentación. Los recursos y capacidades están concentrados en el campo de la</p>	<p>Diagnóstico. Las políticas establecidas para el ámbito municipal no se llevan a la práctica Fundamentación. Los problemas conocidos perduran por más de 15 años y las políticas siguen repitiendo proposiciones básicas. Avances. Existe consenso en la población de que esta situación tiene que cambiar. Estrategia. Reducir la cantidad y profundidad de los ámbitos de política y concentrarse en lo básico, especialmente en pasajeros y cargas peligrosas.</p> <p>Diagnóstico. Las normas técnicas no se respetan. La informalidad es mayor en el interior del país Fundamentación. Continúan circulando ómnibus modificados y las cargas peligrosas requieren vehículos especiales. Los que circulan no siempre están de acuerdo a las normas ni en buen estado. Vehículos no autorizados transportan pasajeros, como camiones y camionetas. Avances. Mejoró la supervisión pero no cubre permanentemente todo el país. Muchas organizaciones de la sociedad civil pueden colaborar a escala local, como los ronderos y miembros de los comités de regantes.</p>

<p>Estrategia. Incorporar el ámbito de los servicios de transporte en la planificación en toda escala y asignar recursos en los presupuestos correspondientes.</p> <p>4. EJECUCIÓN Diagnóstico. Las capacidades existentes en la autoridad nacional, MTC, no son suficientes para atender todos los requerimientos para el uso de las carreteras nacionales por cargas especiales y peligrosas. En los gobiernos subnacionales son más limitadas todavía. Fundamentación. El desplazamiento de cargas especiales y peligrosas requiere un acompañamiento costoso. Avances. Avances con los viajes que se originan en la capital o terminan en ella. Estrategia. Dotar de suficientes recursos a las autoridades del transporte en los tres niveles de gobierno.</p> <p>5. MONITOREO Y EVALUACIÓN Diagnóstico. Las capacidades existentes en la autoridad nacional, MTC, no son suficientes para supervisar todo el territorio nacional. En los gobiernos subnacionales son más limitados todavía. Fundamentación. Los informes de la entidad responsable a escala nacional, la SUTRAN, lo sustentan con detalle. No existen informes continuos a escala subnacional. Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual. Estrategia. Dotar de suficientes recursos a las autoridades del transporte en los tres niveles de gobierno.</p>	<p>para la seguridad de las personas y para el control de cargas. Avances. Se registran avances para el ámbito del gobierno nacional, pero insuficientes ante la magnitud de los problemas. Estrategia. Incorporar el ámbito de los servicios de transporte en la planificación en toda escala y asignar recursos suficientes en los presupuestos correspondientes.</p> <p>Diagnóstico. Las capacidades existentes en la autoridad nacional, MTC, no son suficientes para atender todos los requerimientos para el uso de las carreteras nacionales por cargas especiales y peligrosas. En los gobiernos subnacionales son más limitadas todavía. Fundamentación. El desplazamiento de cargas especiales y peligrosas requiere un acompañamiento costoso. Avances. Avances con los viajes que se originan en la capital o terminan en ella. Estrategia. Dotar de suficientes recursos a las autoridades del transporte en los tres niveles de gobierno.</p> <p>Diagnóstico. Las capacidades existentes en la autoridad nacional, MTC, no son suficientes para supervisar todo el territorio nacional. En los gobiernos subnacionales son más limitados todavía. Fundamentación. Los informes de la entidad responsable a escala nacional, la SUTRAN, lo sustentan con detalle. No existen informes continuos a escala subnacional. Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual. Estrategia. Dotar de suficientes recursos a las autoridades del transporte en los tres niveles de gobierno.</p>	<p>infraestructura. No alcanzan para otras intervenciones, a pesar de la urgencia existente. Avances. Se registran avances solo para el ámbito de las capitales de departamento.. Estrategia. Incorporar el ámbito de los servicios de transporte en la planificación en toda escala y asignar recursos en los presupuestos correspondientes.</p> <p>Diagnóstico. Las capacidades existentes en los gobiernos regionales, no son suficientes para atender todos los requerimientos para el uso de las carreteras departamentales por cargas especiales y peligrosas. Fundamentación. El desplazamiento de cargas especiales y peligrosas requiere un acompañamiento costoso. Avances. Avances con los viajes que se originan en la capital del departamento o terminan en ella. Estrategia. Dotar de suficientes recursos a las autoridades del transporte en los tres niveles de gobierno.</p> <p>Diagnóstico. Las capacidades existentes en los gobiernos regionales no son suficientes para supervisar todo el territorio de la región. Fundamentación. No existen informes continuos a escala subnacional, solo especiales realizados por órganos del MTC, como las oficinas zonales de Provías Descentralizado. Avances. Avances dispersos en todos los departamentos. Estrategia. Dotar de suficientes recursos a las autoridades del transporte en los tres niveles de gobierno.</p>	<p>Estrategia. Vigilar de manera más dedicada el transporte de pasajeros y cargas peligrosas.</p> <p>Diagnóstico. Las intervenciones en el ámbito de los servicios de transporte son casi inexistentes en los planes de desarrollo municipal. Fundamentación. Los recursos y capacidades están concentrados en el campo de la infraestructura. No alcanzan para otras intervenciones, a pesar de la urgencia existente. Avances. Se registran avances principalmente para el ámbito de las capitales de provincias. Estrategia. Incorporar el ámbito de los servicios de transporte en la planificación en toda escala y asignar recursos en los presupuestos correspondientes.</p> <p>Diagnóstico. Las capacidades existentes en los gobiernos locales no son suficientes para atender todos los requerimientos para el uso de las carreteras vecinales por cargas especiales y peligrosas. En los gobiernos subnacionales son más limitadas todavía. Fundamentación. El desplazamiento de cargas especiales y peligrosas requiere un acompañamiento costoso. Avances. Avances solo con las cargas especialmente peligrosas o especiales (anchas) Estrategia. Dotar de suficientes recursos a las autoridades del transporte en los tres niveles de gobierno.</p> <p>Diagnóstico. Las capacidades existentes en los gobiernos locales no son</p>
---	--	--	---

			<p>suficientes para supervisar todo el territorio de las provincias y distritos.</p> <p>Fundamentación. No existen informes continuos a escala provincial y distrital, solo los esporádicos preparados por órganos del MTC, como las oficinas zonales de Provías Descentralizado.</p> <p>Avances. Avances dispersos en todas las provincias y distritos.</p> <p>Estrategia. Dotar de suficientes recursos a las autoridades del transporte en los tres niveles de gobierno.</p>
--	--	--	---

III. Puntos Críticos y Propuestas sobre Servicios de Circulación y Tránsito

Temas Generales	Gov. Nacional	Gov. Regionales	Gov. Locales
<p>1. Políticas Diagnóstico. La población percibe al problema de los accidentes como uno de los principales en el país. Las causas se concentran en problemas del conductor y las condiciones técnicas del vehículo. Fundamentación. Las estadísticas e informes de la policía lo muestran claramente. Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual. Estrategia. Concentrarse en pocas políticas, especialmente en lo referido a accidentes.</p> <p>2. NORMAS TÉCNICAS Diagnóstico. No se respetan las existentes, sobre conductores, vehículos y señales. Fundamentación. Los informes enfatizan que el problema no está en la falta de normas sino en la cultura vial, de conductores, peatones y otros involucrados. Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual. Estrategia. Concentrarse en el desarrollo y aplicación de las normas técnicas referidas a accidentes.</p> <p>3. PLANIFICACIÓN Y FINANCIAMIENTO Diagnóstico. El tema se toca en la política nacional y sectorial pero las administraciones involucradas no tienen los recursos ni</p>	<p>Diagnóstico. La población percibe al problema de los accidentes en carreteras nacionales como uno de los principales en el país. Las causas se concentran en problemas del conductor y las condiciones técnicas del vehículo. Una elevada proporción de ellos ocurren en el ámbito urbano. Fundamentación. Los informes de la policía y los del MTC, en especial de la SUTRAN y del Consejo Nacional de Seguridad Vial lo muestran con fuerza. Avances. Se avanzó en varios campos, de autorizaciones para conducir, revisiones técnicas, seguimiento de ómnibus (GPS), pero los resultados son limitados. Estrategia. Dar prioridad a los servicios relacionados directamente con los accidentes de tránsito.</p> <p>Diagnóstico. No se respetan las existentes, sobre conductores, vehículos y señales. Fundamentación. Los informes enfatizan que el problema no está en la falta de normas sino en la cultura vial, de conductores, peatones y otros involucrados. Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual. Estrategia. Concentrarse en el desarrollo y aplicación de las normas técnicas referidas a accidentes.</p> <p>Diagnóstico. El tema se toca en la política nacional y sectorial pero la SUTRAN ni el Consejo Nacional de Seguridad Vial tienen los</p>	<p>Diagnóstico. La población percibe al problema de los accidentes en carreteras regionales como uno de los principales en el país. Las causas se concentran en problemas del conductor y las condiciones técnicas del vehículo. Una elevada proporción de ellos ocurren en el ámbito urbano. Capacidades limitadas. Fundamentación. Los informes de la policía y los del MTC, en especial de la SUTRAN y del Consejo Nacional de Seguridad Vial lo muestran con fuerza. Avances. Se avanzó en varios campos, de autorizaciones para conducir, revisiones técnicas, seguimiento de ómnibus (GPS), pero los resultados son limitados. Estrategia. Dar prioridad a los servicios relacionados directamente con los accidentes de tránsito.</p> <p>Diagnóstico. No se respetan las existentes, sobre conductores, vehículos y señales. Fundamentación. Los informes enfatizan que el problema no está en la falta de normas sino en la cultura vial, de conductores, peatones y otros involucrados. Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual. Estrategia. Concentrarse en el desarrollo y aplicación de las normas técnicas referidas a accidentes.</p> <p>Diagnóstico. El tema se toca en la política nacional, sectorial y regional pero las administraciones regionales involucradas no</p>	<p>Diagnóstico. La población percibe al problema de los accidentes en carreteras vecinales como uno de los principales en el país. Las causas se concentran en problemas del conductor y las condiciones técnicas del vehículo. Una elevada proporción de ellos ocurren en el ámbito urbano. Capacidades limitadas. Fundamentación. Los informes de la policía y los del MTC, en especial de la SUTRAN y del Consejo Nacional de Seguridad Vial lo muestran con fuerza. Avances. Se avanzó en varios campos, de autorizaciones para conducir, revisiones técnicas, seguimiento de ómnibus (GPS), pero los resultados son limitados. Estrategia. Dar prioridad a los servicios relacionados directamente con los accidentes de tránsito.</p> <p>Diagnóstico. No se respetan las existentes, sobre conductores, vehículos y señales. Fundamentación. Los informes enfatizan que el problema no está en la falta de normas sino en la cultura vial, de conductores, peatones y otros involucrados. Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual. Estrategia. Concentrarse en el desarrollo y aplicación de las normas técnicas referidas a accidentes.</p> <p>Diagnóstico. El tema se toca en la política nacional, sectorial y municipal pero las administraciones locales involucradas no tienen los recursos suficientes para cubrir todo sus territorios. Fundamentación. Las entidades responsables reclaman desde hace tiempo mayores recursos y capacidades. Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual. Estrategia. Fortalecer la planificación de estos temas y asignarle mayores recursos.</p>

<p>capacidades suficientes para cubrir todo el territorio nacional.</p> <p>Fundamentación. Las entidades responsables reclaman desde hace tiempo mayores recursos.</p> <p>Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual.</p> <p>Estrategia. Fortalecer la planificación de estos temas y asignarle mayores recursos.</p> <p>4. EJECUCIÓN</p> <p>Diagnóstico. La escasez de recursos señalada no permite hacer cumplir las políticas ni normas.</p> <p>Fundamentación. Los pedidos de las entidades responsables lo muestran claramente.</p> <p>Avances. Avances en algunas zonas urbanas del país.</p> <p>Estrategia. Concentrar los recursos y capacidades en eliminar los accidentes.</p> <p>5. MONITOREO Y EVALUACIÓN</p> <p>Diagnóstico. Realizada principalmente por la policía. No es sistemática ni cubre todo el territorio nacional.</p> <p>Fundamentación. Los informes de las entidades responsables lo señalan claramente.</p> <p>Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual.</p> <p>Estrategia. Montar un sistema único de registro, administrado por la policía y compartido con todos los responsables.</p>	<p>recursos suficientes para cubrir todo el territorio nacional, de manera permanente.</p> <p>Fundamentación. Las entidades responsables reclaman desde hace tiempo mayores recursos.</p> <p>Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual.</p> <p>Estrategia. Fortalecer la planificación de estos temas y asignarle mayores recursos.</p> <p>Diagnóstico. La escasez de recursos señalada no permite hacer cumplir las políticas ni normas en las carreteras nacionales.</p> <p>Fundamentación. Los pedidos de las entidades responsables lo muestran claramente.</p> <p>Avances. Avances en algunas zonas urbanas del país.</p> <p>Estrategia. Concentrar los recursos y capacidades en eliminar los accidentes.</p> <p>Diagnóstico. Realizada principalmente por la policía. No es sistemática ni cubre todo el territorio nacional.</p> <p>Fundamentación. Los informes de las entidades responsables lo señalan claramente.</p> <p>Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual.</p> <p>Estrategia. Montar un sistema único de registro, administrado por la policía y compartido con todos los responsables, comenzando por las carreteras nacionales.</p>	<p>tienen los recursos suficientes para cubrir todo el territorio regional.</p> <p>Fundamentación. Las entidades responsables reclaman desde hace tiempo mayores recursos y capacidades.</p> <p>Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual.</p> <p>Estrategia. Fortalecer la planificación de estos temas y asignarle mayores recursos.</p> <p>Diagnóstico. La escasez de recursos señalada no permite hacer cumplir las políticas ni normas en las carreteras regionales.</p> <p>Fundamentación. Los pedidos de las entidades responsables lo muestran claramente.</p> <p>Avances. Avances en algunas capitales de departamento.</p> <p>Estrategia. Concentrar los recursos y capacidades en eliminar los accidentes.</p> <p>Diagnóstico. Realizada principalmente por la policía. No es sistemática ni cubre todo el territorio nacional.</p> <p>Fundamentación. Los informes de las entidades responsables lo señalan claramente.</p> <p>Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual.</p> <p>Estrategia. Montar un sistema único de registro, administrado por la policía y compartido con todos los responsables, debe alcanzar a las carreteras regionales.</p>	<p>Diagnóstico. La escasez de recursos señalada no permite hacer cumplir las políticas ni normas, en los caminos vecinales.</p> <p>Fundamentación. Los pedidos de las entidades responsables lo muestran claramente.</p> <p>Avances. Avances en algunas zonas rurales del país.</p> <p>Estrategia. Concentrar los recursos y capacidades en eliminar los accidentes.</p> <p>Diagnóstico. Realizada principalmente por la policía. No es sistemática ni cubre todo el territorio nacional.</p> <p>Fundamentación. Los informes de las entidades responsables lo señalan claramente.</p> <p>Avances. Avances dispersos en todo el país y desarrollo desigual.</p> <p>Estrategia. Montar un sistema único de registro, administrado por la policía y compartido con todos los responsables, debe alcanzar a los caminos vecinales.</p>
--	---	--	--

**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**

INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA

La Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783 promulgada en julio del 2002, establecía como uno de sus principios (Artículo 5°, literal a) el de tener “Competencias claramente definidas. Se debe tener una distribución clara y precisa de funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos” (el subrayado es nuestro). Como bien establecía la ley, esa era una condición para el desarrollo de procesos de rendición de cuentas de los gobernantes en los diferentes niveles de gobierno.

Efectivamente, cuando la Ley de Bases de Descentralización establece la existencia de tres tipos de competencias, exclusivas, compartidas y delegables, señala que las segundas, las compartidas, “son aquéllas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno” (Artículo 13.2), pero agrega que éstos “comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel” (el subrayado es nuestro).

Pero las leyes ulteriores, las leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no llegaron a desarrollar estas cadenas de responsabilidades específicas entre niveles de gobierno que culminaran en la provisión ordenada y eficiente de servicios a los ciudadanos. Por el contrario, definieron como compartidas la mayoría de competencias, sin establecer las responsabilidades que le correspondían a cada uno.

En la medida en que esta omisión no ha sido subsanada, no ha terminado de quedar claro quién es responsable de qué fase de los procesos que llevan a la provisión de servicios a los ciudadanos. Lo que termina sucediendo es que, como ninguno es específicamente responsable de cada fase, los tres niveles de gobierno pueden realizar las mismas funciones y hasta las mismas fases de procesos, y que simultáneamente todos descuiden otras. Por ello nadie puede efectivamente rendir cuenta de lo que hace (sin asumir como propias actividades de otros) ni responsabilizarse de la omisión de responsabilidades.

Durante el 4to GORE Ejecutivo (8 y 9 de mayo del 2017), se asumió esta problemática y se decidió iniciar un proceso que permitiera tener una distribución clara y precisa de funciones y responsabilidades entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, de acuerdo a sus necesidades, capacidades, recursos y respetando el principio de subsidiariedad, que permitiera evitar duplicidad, ineficiencia y/o vacíos en la provisión adecuada de servicios. En ese momento se suscribió un “Acuerdo Conjunto para trabajar

una propuesta de delimitación en los principales procesos de las funciones de Educación, Salud y Agua y Saneamiento”, la cual contenga el análisis y evaluación de cada proceso y las propuestas de modificación que correspondan.

Para ello, se constituyó un Grupo de Trabajo integrado por los Ministerios de Educación, Salud y Vivienda, Construcción y Saneamiento, los Gobernadores Regionales de Cusco, Tacna y Lima, y los dos representantes de alcaldes (AMPE y REMURPE). La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros recibió el encargo de desarrollar una metodología que permitiera alcanzar una propuesta técnica de delimitación de competencias en los procesos clave de los sectores Educación y Agua y Saneamiento. Dicha propuesta debía ser replicable o adaptable a otros sectores y procesos.

La metodología se orientó a tener como resultado la identificación de problemas o puntos críticos en la gestión descentralizada y la propuesta de estrategias para resolverlos o enfrentarlos. A partir de la herramienta metodológica utilizada para el análisis de los sectores Educación y Agua y Saneamiento, se desarrolló además un borrador de lineamientos para la construcción de modelos de provisión de bienes y servicios bajo responsabilidad de los Ministerios con competencias compartidas, con la finalidad de tener una herramienta que permita identificar, analizar y plantear soluciones a problemas de sobreposición, duplicidad, ambigüedad u omisión, en las fases sucesivas de las cadenas de valor públicas involucradas en de los procesos más relevantes para proveer los bienes y servicios a los ciudadanos.

El documento de identificación de puntos críticos y propuesta de estrategias, corregido con los aportes fue difundido en el V y VI GORE Ejecutivo (septiembre y noviembre del 2017). En este último, en torno a la consideración de la necesidad de reflexionar sobre el proceso de descentralización y establecer una hoja de ruta que permita fortalecerlo, Ministros de Estado y Gobernadores Regionales acordaron la conformación de una Comisión Multisectorial e Intergubernamental, de naturaleza temporal, con la finalidad de formular una propuesta de lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental que permitan el fortalecimiento de la descentralización y un Plan de acciones integradas 2018-2021¹⁴. Dicha comisión utilizaría los insumos desarrollados por el Grupo de Trabajo en las funciones de Educación, Agua y Saneamiento e incorporaría la función Transportes.

La Comisión acordó la revisión, aporte y validación de los documentos de Educación y Agua y Saneamiento, centrándose exclusivamente en los procesos de infraestructura

¹⁴ La Comisión fue creada mediante Resolución Suprema N° 026-2018-PCM (25/01/2018), con una vigencia de 150 días hábiles y está conformada por los Ministros de las entidades competentes en las funciones bajo análisis (Educación, Vivienda, Construcción y Saneamiento, y Transportes) además de los Ministros de Salud, como otro servicio básico y de Economía y Finanzas, para incorporar los aspectos de programación y ejecución presupuestal; así como los Gobernadores Regionales que presiden las 5 Mancomunidades y/o agrupaciones regionales del país: Los Andes, Pacífico Centro Amazónica, Macro Región Nor Oriente, Gobiernos Regionales del Sur, el Consejo Interregional Amazónico, además del Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

(construcción, mejora y mantenimiento) y operación (que en educación supone la distribución de material educativo), así como la elaboración de un equivalente para Transporte (específicamente transporte carretero). La validación y recojo de aportes debía desarrollarse en talleres realizados en regiones de manera de recoger la experiencia directa de la intervención descentralizada, constatando si habían puntos críticos no considerados o estrategias nuevas a implementar. Los talleres debían además permitir a los especialistas en cada uno de los sectores construir un plan de acciones para la implementación de las estrategias sectoriales.

El sector Salud estuvo también considerado; sin embargo, en la medida en el Grupo de Trabajo de Salud al interior de la Comisión tomó la decisión de no incorporar los procesos de infraestructura, el producto obtenido es muy específico y, si bien tiene un enorme interés para el sector, no colabora a identificar problemas comunes que permitan elaborar lineamientos de gestión articulada intergubernamental y que conversen en un plan de acción.

Como se verá en las secciones más adelante, la validación realizada a través de 14 talleres en diferentes regiones del país, involucrando en cada uno de ellos a regiones vecinas, ha sido un amplio proceso de consulta que, él mismo, es un punto de partida para iniciar, con alto consenso, un proceso de cambio.

Categorías

La Metodología desarrollada para la construcción de una propuesta de delimitación de funciones y responsabilidades se ha desarrollado sobre las siguientes categorías:

Procesos. Se identificaron los procesos más importantes en la entrega a los ciudadanos de los productos centrales (bienes, servicios) en los sectores bajo análisis. Ello quiere decir que la delimitación de funciones y responsabilidades sigue una lógica de resultados en manos de los ciudadanos; no se organiza el análisis en torno a procesos internos o administrativos. La pregunta central es qué procesos son necesarios para que los ciudadanos obtengan los productos o servicios que requiere para mejorar su vida y que le entrega el sector; no cómo este se organiza; eso es lo que permite identificar problemas¹⁵.

Los procesos priorizados para el análisis y la propuesta han sido:

- Para el sector Educación,
 - ✓ Construcción y mejoramiento de la infraestructura escolar (es decir, la realización de obras básicas de infraestructura para proporcionar a la sociedad el servicio educativo)
 - ✓ Mantenimiento preventivo de la infraestructura educativa (se trata de intervenciones de reparación por uso de los locales y su equipamiento)
 - ✓ Distribución de material educativo (la operación logística que significa poner en las manos de cada niño o niña de cada escuela pública el específico material que requiere su proceso de aprendizaje)

En los procesos de mantenimiento y distribución, se hizo énfasis especialmente en las IIEE rurales o cuando menos, fuera de las grandes ciudades. Como es evidente, han quedado fuera los procesos más específicos del sector asociados a la pedagogía y la formación docente. Los procesos sólo incorporan los niveles de EBR

- Para el sector Agua y Saneamiento,
 - ✓ Construcción de infraestructura de saneamiento rural (las obras básicas desde la captación hasta el procesamiento y la distribución de agua, así como las obras para la colección desde los hogares hasta el depósito final de las aguas servidas). El proceso es clave para la dotación del más básico servicio a los

¹⁵ Incluso problemas de duplicidad o ambigüedad al interior mismo de un nivel de gobierno que no se hacen evidentes si las matrices se construyen en función a procesos administrativos. Es el caso de la duplicidad, por ejemplo de las Gerencias de Infraestructura y las Direcciones (o Gerencias) Técnicas (Transporte, Educación...). Visto como procesos administrativos puede estar claro, visto como procesos para producir directamente los bienes o servicios, se evidencia la duplicidad

ciudadanos, pero también para otros resultados como la disminución de enfermedades diarreicas, asociado a la prevalencia de la desnutrición crónica y la anemia

- ✓ Operación y mantenimiento de la infraestructura de saneamiento rural (que involucra las intervenciones de mantenimiento básico rutinario, las de reposición –denominadas ROMAs- y la operación del sistema desde el cobro a los beneficiarios hasta la operación logística de adquisición y aplicación de insumos para la purificación y potabilización del agua)

Se trata de los dos procesos centrales y en ambos casos el análisis se realiza para el sector rural

- Para el sector Transportes,
 - ✓ Inversión en carreteras (construcción y mantenimiento en las tres categorías de vías; nacionales, departamentales y vecinales)
 - ✓ Conservación o mantenimiento de las infraestructuras viales, referida al mantenimiento rutinario y preventivo
 - ✓ Atención de emergencias viales, como el anterior, se trata de garantizar las condiciones de uso de las vía, pero en situaciones extremas: deslizamientos, inundaciones o problemas de los puentes

A diferencia de los sectores antes mencionados, en el sector, con categorías de carretera claramente definidas a cargo de un nivel de gobierno específico, los problemas principales más que de duplicidad, son de falta de coordinación y enfoque de conjunto (redes, corredores)

Fases de la Cadena de Valor Público. La Cadena de Valor Público describe el conjunto de operaciones concatenadas que permiten al Estado generar productos con valor social en la medida en que satisfacen necesidades sociales. Los eslabones de la cadena o conjuntos de operaciones los hemos denominado fases, y se han identificado 5 fases centrales y que han ordenado el trabajo de identificación de problemas o puntos críticos en cada uno de los procesos bajo análisis:

1. Elaboración de las políticas que definen la orientación central. En ambigüedad de políticas, o escaso desarrollo de los mecanismos de su aplicación, las entidades descentralizadas no pueden implementarlas sin tener que recurrentemente consultar al nivel central o tienen el riesgo de cometer errores. O simplemente no implementan innovaciones por falta de claridad y los programas y acciones son fuertemente inerciales. En esas condiciones, sucede que el nivel central interviene aplicando las políticas, aunque ello no está contenido en su función central de rectoría
2. Diseño de protocolos, normas técnicas, manuales o instructivos que norman la manera cómo deben operar o aplicarse las políticas. Sin claridad de protocolos y normas técnicas, o la existencia de normas de delegación adaptativa a los gobiernos regionales y locales, éstos no pueden intervenir o planificar

- intervenciones con autonomía o adaptar formas de actuar a las condiciones (geográficas, climáticas, demográficas) de sus entornos
3. Planeamiento y presupuesto. En condiciones de falta de claridad, calidad y suficiente coordinación intergubernamental en la fase de planeamiento y diseño de proyectos, se generan enormes ineficiencias y desperdicio de recursos (diseño de proyectos que no se ejecutan), duplicidad, incapacidad de tener un claro orden de prioridades en los territorios (dificultad para el cierre ordenado de brechas) y alta discrecionalidad del nivel central.
 4. Ejecución. La ejecución en diferentes niveles de gobierno duplica la necesidad de especialistas, de sistemas de información para la determinación de adicionales de obra, etc.
 5. Monitoreo y evaluación. En condiciones de poca delimitación de funciones, esta fase puede quedar vacía; en tanto los diferentes niveles de gobierno compiten por presupuestos, el monitoreo, la evaluación de logros y resultados, y la obtención de aprendizajes, quedan vacías y no retroalimentan las políticas. Los tres niveles de gobierno quedan sin acumulación de aprendizajes.

Puntos Críticos. Para cada proceso, se construyeron matrices reales (qué realmente hacía quién, más allá de normas formales) que cruzaban, de un lado niveles de gobierno y del otro, fases de la cadena de valor público. Sobre las matrices, se identificaron puntos críticos de coordinación intergubernamental, es decir, operaciones sin una clara delimitación de responsabilidades y en las que se generan vacíos, duplicidades, interferencias o ambigüedades que afectan negativamente los principales procesos de provisión adecuada de los servicios públicos.

Estrategias. Una vez identificados los puntos críticos, se propusieron estrategias para corregirlos, es decir, orientaciones susceptibles de ser desagregadas en un plan de acción específico con responsables, cronograma y resultados.

Procedimientos

En mayo de 2017 la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros recibe el encargo del IV GORE de iniciar el proceso de construcción de una propuesta de Delimitación de responsabilidades y funciones y pone en marcha la construcción de matrices formales primero (recojo de normas) y reales después (en base a entrevistas y observación) de intervención de los 3 niveles de gobierno, en los principales procesos de los sectores de Agua y Saneamiento y Educación, buscando identificar puntos críticos en las fases sucesivas de las cadenas de valor público. Los documentos sectoriales estuvieron a cargo de profesionales especialistas en los sectores, y se contó además con una coordinación general que definiera la metodología y coordinara los avances.

Las primeras versiones de los documentos resultantes fueron validadas en reuniones de trabajo con funcionarios de los sectores Educación y Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como en un taller con 30 funcionarios públicos de los departamentos de Cusco Tacna, La Libertad, Lima y San Martín, entre Directores Regionales Educación y

Vivienda, Construcción y Saneamiento, responsables de Planeamiento y Presupuesto de las Direcciones Regionales y responsables de Planeamiento y Presupuesto de los Gobiernos Regionales.

Los documentos resultantes son presentados y difundidos en los GORE V y VI y en el portal de la SD-PCM. Tras la constitución de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización de preparar documentos semejantes para los Sectores Transporte y Salud¹⁶, y organizar un amplio proceso de consulta y validación de la identificación de los puntos críticos y de las estrategias propuestas, así como incorporar para cada estrategia, un plan de acción.

Los Talleres regionales fueron los siguientes:

Sector	Ciudad	Regiones participantes	Fecha	N° de Participantes
Agua y Saneamiento	Cusco	Cusco y Apurímac	4 mayo	36
	Tarapoto	San Martín y Amazonas	7 mayo	39
	Chiclayo	La Libertad y Lambayeque	17 mayo	32
	Ayacucho	Ayacucho, Ica, Junín y Huancavelica	11 junio	35
Educación	Cusco	Cusco y Puno	3 mayo	30
	Tarapoto	San Martín y Amazonas	8 mayo	23
	Chiclayo	Lambayeque y Cajamarca	23 mayo	48
	Ayacucho	Ayacucho, Ica, Junín y Huancavelica	11 junio	33
Salud	Arequipa	Arequipa, Puno, Apurímac	14 mayo	29
	Pucallpa	Ucayali y San Martín	29 mayo	19
	Chiclayo	Lambayeque y Piura	22 mayo	45
Transporte	Arequipa	Arequipa y Apurímac	15 mayo	19
	Pucallpa	Ucayali y Huánuco	21 mayo	18
	Chiclayo	Lambayeque y Piura	30 mayo	15
TOTAL				402

En la medida en que los aportes debían ser comparables entre regiones, y los resultados del proceso comparables entre sectores al punto de constituir una metodología replicable para otros procesos y sectores, la facilitación de los talleres sectoriales de duración de una jornada, a cargo de facilitadores diferentes, siguió un mismo diseño

¹⁶ Como se mencionó en la Introducción, la particularidad de las prioridades de procesos en Salud hacen que no sea comparable con los otros y no forma parte de este documento, aunque sí un valioso aporte a la discusión de la organización del sector



metodológico combinando sesiones de trabajo en plenaria y trabajo en grupos. Los aportes de los participantes, tanto al diagnóstico de puntos críticos, como a las estrategias y el desarrollo de algunas de las principales estrategias en actividades con responsables, se realizaron a través de tarjetas que se ubicaron en matrices de procesos y fases de la cadena de valor público.

Una discusión final, siempre en plenaria, permitió identificar además condiciones necesarias para llevar con éxito un proceso de delimitación de responsabilidades y funciones, mejorando la calidad de los productos y servicios en su conjunto.

Las matrices resultantes fueron procesadas íntegramente y entregadas a los especialistas que, a su vez, participaron también de los talleres exponiendo los documentos originales.

De esta manera, los procedimientos utilizados han sido:

- Recojo de marco normativo sobre gestión descentralizada de cada sector;
- Realización de entrevistas a responsables de política y de planeamiento de los diferentes sectores bajo análisis;
- Realización de reuniones de trabajo en Lima con funcionarios invitados de los sectores y de regiones (direcciones regionales sectoriales y gerencias de planeamiento e infraestructura); y
- Realización de talleres regionales de validación y consulta con funcionarios de las direcciones regionales y locales, oficinas desconcentradas y gerencias de planeamiento. A los talleres asistieron funcionarios de los ministerios.

Con estos elementos, se han construido los diagnósticos y las propuestas sectoriales que se presentan en este documento; ellas son un extracto en resumen de las propuestas más amplias y fundamentadas que se anexan al documento. En lo que sigue, se presentan los elementos comunes a los tres sectores o elementos transversales que podrían ser la base de lineamientos para el conjunto de sectores.

I. Temas Transversales, Puntos Críticos Comunes y Orientaciones Estratégicas de conjunto

Problemas o Puntos Críticos Encontrados	Orientaciones Estratégicas
<p>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</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 criterios de subsidiariedad 	<p>1. Precisar mediante dispositivos específicos en cada sector las competencias y responsabilidades de los tres niveles de gobierno utilizando una metodología por procesos centrales en la producción del servicio a los ciudadanos y fases de la cadena de valor público. Ello permitirá definir con claridad los roles de quién diseña, quién planifica y, particularmente, quién ejecuta.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un consolidado del conjunto de sectores, como tarea de la PCM, le daría consistencia al conjunto del Estado. • Una vez claras las responsabilidades de cada nivel de gobierno, elaborar modelos de provisión de servicios públicos para diferentes escalas de poblamiento, que podrán ser operacionalizados en Instructivos o Manuales, garantizando calidad de servicios descentralizados • En ejercicio de rectoría, diseño de prototipos de infraestructuras de servicios públicos para diferentes escalas de poblamiento y diferentes regiones naturales • En ejercicio de rectoría, diseño de protocolos de <ul style="list-style-type: none"> - monitoreo del cumplimiento de normas y de responsabilidades transferidas, - de evaluación de resultados y - de retroalimentación de políticas • Retiro paulatino de intervenciones directas del nivel central en las regiones (equipos desconcentrados, alquiler de oficinas)
<p>Es coincidente la identificación de un grave problema de déficit de planeamiento regional de la infraestructura, con claros de criterios de priorización de obras. Ello redundo en una alta discrecionalidad del nivel central</p>	<p>2. Recomendar a los Gobiernos Regionales que las Gerencias de Infraestructura junto con las gerencias de Planeamiento elaboren Planes Integrales de Acondicionamiento de Infraestructura Pública Regional (intersectoriales) con enfoque territorial, que se constituye en el Plan Regional Multianual de Inversiones. En tanto cada Dirección/Gerencia instala una Consejos Regionales de Infraestructura XXXX (Educativa,</p>

en la asignación de presupuestos para el financiamiento de infraestructura a propuesta de cualquier nivel de gobierno.

Hay una duplicidad, a nivel de los propios Gobiernos Regionales: no queda claro quién está a cargo de generar los Planes y los PIP: si las Gerencias de Infraestructura (más bien cercanas a los Gobernadores Regionales, más discrecionales) o las Direcciones/Gerencias Regionales Técnicas (Educación, Transporte, Vivienda). Las primeras han desarrollado más capacidades de formulación de proyectos y las segundas más competencias técnicas en la provisión (identificación de carencias, necesidades, prioridades) del servicio. Ambas compiten (la primera cerca del Gobernador, las segundas cerca de los sectores nacionales) sin que su acción se enmarque en planes territoriales claros.

Es difícil para los sectores e incluso para los niveles más locales de las organizaciones de gobierno regional (UGEL, ATM), garantizar el mantenimiento de la infraestructura pública al servicio de población residiendo en centros

Vial...) a cargo de elaborar los planes sectoriales, que aprovechen el desarrollo de la infraestructura de los otros sectores y construyen los criterios de priorización. Ello permitirá eliminar la discrecionalidad del nivel central tanto como la de las coyunturales autoridades descentralizadas electas

- Ello requiere el compromiso del nivel central (sectores y MEF) de no alterar las prioridades establecidas por los procesos regionales y alinear a los planes regionales los diversos fondos y fuentes de financiamiento público existentes.
- Cada sector determinará (en función de las características del despliegue territorial de su infraestructura) si parte de una planificación de nivel regional y luego, consistente con ella, se diseñan (en la misma instancia) los planes provinciales y distritales; o si la planificación parte del nivel provincial y el regional agrega las provincias y complementa con servicios centrales.
- La estrategia requiere tomar decisiones sobre la poca organicidad actual de la programación y la necesidad de que conversen la programación presupuestal (por Unidad Ejecutora), la programación multianual de inversiones (por liego), los Programas Presupuestales (sectoriales), los PDRC, los PEI y los POI. Dar coherencia al sistema en función del desarrollo de Planes Integrales de Acondicionamiento de Infraestructura Pública Regional requiere de una directiva específica de MEF y CEPLAN
- Recomendar que las Gerencias de Infraestructura de las regiones, junto con la construcción y seguimiento de los Planes de Acondicionamiento de Infraestructura Regional, se concentren en la ejecución de los grandes proyectos, en tanto el planeamiento y la ejecución directamente sectorial está a cargo de las direcciones regionales de los sectores. El fortalecimiento de las Direcciones Regionales con funciones formuladoras y ejecutoras de la infraestructura del sector tendrá efectos en asegurar la pertinencia y oportunidad de las intervenciones.

3. Replicar (o ampliar) la experiencia de los Institutos Viales Provinciales (IVP) de los Gobiernos Locales con la tercerización del mantenimiento a través de Micro Empresas de Mantenimiento Vial Rutinario

poblados pequeños o dispersos. Los esfuerzos sectoriales son costosos (basta imaginar el costo de un director de escuela unidocente, que es además de director el único docente, de ir a la capital de la provincia a comprar un galón de pintura para el mantenimiento de la escuela: un desperdicio de tiempo que debiera dedicarse a la preparación pedagógica, y una radical pérdida de escala para compras)

- Esto supone transferir a los Gobiernos Locales los recursos que ahora usan los sectores para encargarse de la tercerización del mantenimiento, además de las vías, del conjunto de escuelas, infraestructura de saneamiento y eventualmente postas médicas de, por ejemplo, un tramo de vía vecinal (u otro criterio de gestión territorial)
- Requiere definir protocolos de relación con el sector (a nivel regional) para definir acciones y costos del mantenimiento de las diferentes infraestructuras
- Requiere desarrollar y fortalecer la oferta de proveedores locales de servicios
- Requiere finalmente definir si el ámbito de esta gestión municipal del mantenimiento de la infraestructura pública es provincial o distrital
- Adicionalmente, considerar que el rol de los Gobiernos Locales en el complemento de las operaciones logísticas de distribución (materiales educativos, cloro, etc.) puede ser invaluable.

Las enormes disparidades entre departamentos pero, sobre todo, entre distritos dificultan una política de delimitación de responsabilidades e incluso la entrega ciega de nuevas responsabilidades a los órganos de gobierno descentralizados. Entre un distrito como San Juan de Lurigancho con una población de 898,443 personas y que forma parte de la ciudad de más de 10 millones de habitantes, y un distrito como Usquil en Otuzco (La Libertad) con 26,000 habitantes dispersos en 22 centros poblados rurales mal conectados entre sí, o el distrito de San Juan de Sonche en Chachapoyas cuyo municipio ejerce gobierno sobre una población total de 228 personas, hay abismos de diferencia en lo que pueden hacer y en la manera de hacerlo

4. Asumir desde la normatividad las diferencias y tener estrategias distintas.

- Para ello, se requiere contar con una tipología de distritos que asocie funciones y servicios a un tipo de poblamiento y de actividad principal de su población
- Una tipología colaborará a la producción de los planes regionales de acondicionamiento de infraestructura regional y al diseño específico de intervenciones prioritarias, tanto en infraestructura como en servicios (o cómo sustituir infraestructura por servicios... pequeños colegios por servicios de transporte a los alumnos)
- Apuntar a una tipología de departamentos, cuya diversidad no es tan radical en poblamiento, pero sí podría serlo en términos de capacidades profesionales y técnicas para el ejercicio de competencias
- Por tipos de distritos de provincias y de departamentos, se requiere establecer perfiles y brechas de capacidades para funcionarios y trabajadores clave (incluso funcionarios de confianza) y estructurar un plan de fortalecimiento de capacidades. Se requieren sistemas de Acreditación de procesos clave, mapeo de puestos y

	competencias requeridas y niveles salariales para consolidar, en diferentes tipos de unidades territoriales de gestión, un nivel de carrera pública
--	---

II. Los Sectores Bajo Análisis: Puntos Críticos y Estrategias por Procesos

1. Sector Agua y Saneamiento

a) Proceso: Construcción de Infraestructura

Fase	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
Fase: Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Interferencia entre niveles de gobierno. • Falta de definición clara de competencias o de cumplimiento de las competencias definidas en el marco legal aplicable y deficiencias en la articulación intersectorial e intergubernamental. 	<p>5. Definición clara de competencias, compromiso con su cumplimiento y mejoramiento de la articulación. (Aprobación de matriz de competencias por procesos y fases o sub procesos. Esta matriz debe considerar por ejemplo que el Gobierno Nacional no ejecuta inversiones. Define políticas y protocolos nacionales, fortalece capacidades y supervisa. Gobierno Regional consolida y prioriza, fortalece capacidades y supervisa, ejecuta subsidiariamente).</p>
Fase: Planeamiento / financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento desordenado de proyectos, por demanda y sin criterios objetivos de priorización 	<p>6. Formular Programas Multianuales de Inversión concertados a nivel regional para la reducción de brechas en saneamiento rural. (El MVCS establece metas y montos nacionales; GORE establecen metas y montos regionales, Municipalidades Distritales elaboran el PMI Distrital; GORE consolida. Ninguna entidad o fondo prioriza o financia fuera del PMI. Porcentaje mínimo del presupuesto regional y local, y presupuestos obtenidos en programas de incentivos, asignados al agua y saneamiento)</p>
Fase: Planeamiento / Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Poca asignación de recursos de GR para inversión y actividades (capacitación, educación sanitaria ambiental, supervisión). • Falta de involucramiento de algunos Gobiernos Regionales en saneamiento rural. 	<p>7. Elaboración de Planes Regionales de Saneamiento integrales, estableciendo objetivos y metas regionales para el saneamiento rural con enfoque de resultados.</p>
Fase: Protocolos / Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiencias técnicas de los expedientes; demoras en proceso de admisibilidad y evaluación. • Falta de protocolos para saneamiento rural. 	<p>8. Mejoramiento del proceso de formulación y evaluación de fichas/estudios de pre-inversión y expedientes técnicos incluyendo revisión de dispositivos y elaboración de guía integrada. (Protocolos integrales para formulación incluyendo criterios técnicos, fuente, saneamiento de predios, gestión de riesgos y adaptación al cambio climático. Revisión de lineamientos para formulación y evaluación. Capacitación a los GL. Guías de opciones técnicas para saneamiento rural incluyendo áreas dispersas).</p>

Fase: Planeamiento/ Ejecución y Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> Inexistencia o ejecución inadecuada y sin supervisión de componente social en proyectos de inversión. 	5. Fortalecimiento de la intervención social antes, durante y después del proyecto proponiendo nuevos esquemas de intervención y supervisión, con participación regional, local y comunal y aprobando guías de intervención social.
---	---	--

b) Proceso: Operación y Mantenimiento

Fase	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
Fases: Planeamiento/ Ejecución y Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> Poca capacidad operativa y baja presencia en el territorio de las DRVCS/GRVCS. Falta de comunicación y coordinación entre sectores y entre DRVCS/GRVCS y CAC. 	6. Fortalecimiento de las DRVCS. (Dotarlas de facultades de unidades formuladoras y ejecutoras. Formalización de los Comités Regionales de Saneamiento, con la conducción de las DRVCS y la participación de personal del CAC y todas las entidades del Gobierno Central. Asignación adicional de recursos del Gobierno Nacional a DRVCS que cumplan metas. CAC transición hacia incorporación a DRVCS).
Fases: Ejecución y Monitoreo.	<ul style="list-style-type: none"> Poca capacidad técnica de ATM (1 persona atiende en promedio a 20 JASS). Discontinuidad y déficit de capacitación en ATM. Baja prioridad asignada por Alcaldes, salvo temporal por incentivos, cuyos recursos no van a las ATM. Falta de normatividad para que GL desarrollen actividades de OyM en el marco del PP0083. 	7. Fortalecimiento de la ATM Mayor asignación de recursos. (Porcentaje mínimo de presupuesto local y de presupuesto derivado de programas de incentivos). Habilitar partida para Operación y Mantenimiento por Gobiernos Locales, bajo condiciones específicas. Evaluar e implantar modelos tercerizados de asistencia técnica y de soporte a las JASS.
Fases: Ejecución Planeamiento/Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> Déficit operativo en JASS y escasez de recursos en ATM. Cuota familiar no cubre costos de Operación y Mantenimiento. Existencia de sistemas con costos altos (bombeo, tratamiento). 	8. Promover la Sostenibilidad Financiera de la Prestación (Promover la asociatividad de JASS. Impulso a intervenciones multisectoriales (riego, reforestación, agricultura, que incluyan el tema de saneamiento) y ambientales (Retribución por Servicios Ecosistémicos) que puedan asociarse a la inversión y operación de sistemas de agua y saneamiento.

		Subsidio a la operación focalizado (zonas de extrema pobreza) y condicionado (casos especiales con alto costo de operación inevitable) asignado a aspectos específicos (como compra de cloro u otros), Estrategia de ejecución inmediata para el mediano plazo: Valoración de los Servicios (se plantea aparte)
Fases: Ejecución Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> Falta de protocolos para el abastecimiento de cloro y debilidad y falta de recursos en la vigilancia de calidad agua. 	9. Garantizar el abastecimiento adecuado de cloro y fortalecer la vigilancia de la calidad del agua.
Fases: Planeamiento/Financiamient o Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> Ejecución de proyectos de rehabilitación, operación y mantenimiento sin adecuada coordinación ni planificación y con deficiencias reportadas en procesos y tecnología 	10 Ejecutar intervenciones de Rehabilitación, Operación y Mantenimiento apropiadas y fortaleciendo la descentralización de competencias

c) Condiciones Básicas (elementos generales de la relación intergubernamental)

Fase	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
Fase: Todas las fases	<ul style="list-style-type: none"> Falta de capacidades a todo nivel (JASS, gasfiteros, ATM, formuladores y proyectistas, supervisores) 	11. Desarrollar el Sistema de Fortalecimiento de Capacidades para Saneamiento Rural Desarrollar el Sistema de Fortalecimiento de Capacidades (públicas, privadas) para el ámbito Rural (perfiles, brechas, capacitación, registro, acreditación, formación, certificación). Promover normativamente la continuidad de funcionarios técnicos.
Fase: Todas las fases	<ul style="list-style-type: none"> Débil concientización de la población en temas de agua y saneamiento y escasa valoración de los servicios que determina una baja disposición de pago. 	12. Estrategia integral de valoración de los servicios. (Incluyendo incorporación de temas relacionados con los servicios de saneamiento a la currícula educativa).

2. Sector Educación

Además de los tres procesos señalados, gracias a la profundización del diagnóstico y las propuestas en los talleres se ha mantenido uno de los procesos que estuvo en la versión inicial, el de Formación Docente en Servicio, reiteradamente identificado como importantes en los talleres, y se ha detallado Condiciones o procesos generales, identificadas en los talleres

a) Proceso: Construcción de Infraestructura

Fase	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
Protocolo/Planeamiento o /Financiamiento/Ejecución/Planeamiento y Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura renovada no responde a criterios de priorización sectorial/territorial ni a características geográficas. - Se duplican los planes multianuales de inversión del MINEDU, GR y GL. - Falta de saneamiento legal impide o retrasa realización de obras priorizadas. - Ausencia de asistencia técnica, monitoreo y supervisión de las obras que se realizan, especialmente en los aspectos educativos. 	<p>1. Planeamiento multianual articulado de las inversiones en infraestructura mediante la constitución de Comités Regionales de Inversión Educativa (GR-GL) con lineamientos del MINEDU permite articular acciones de los niveles de gobierno en proyectos priorizados con criterio territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Precisando las competencias de cada nivel de gobierno que evite duplicidad y vacíos ● Adecuando la normativa para posibilitar diseños adecuados a las características geográficas sobre la base de parámetros nacionales y costos de construcción ● Con una estrategia de comunicación hacia los involucrados para lograr transparencia ● Asignando recursos para el saneamiento físico legal de las obras priorizadas (y generando un marco legal para el proceso de saneamiento de predios rurales y de comunidades nativas) <p>Fortaleciendo capacidad institucional de MINEDU (DIGERE) y DRE para asistencia técnica, monitoreo y supervisión de las obras de infraestructura)</p>

b) Proceso: Mantenimiento de infraestructura y adquisición de equipos menores en ámbito rural

Fase	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
Protocolo y Ejecución	No se logra ejecutar los recursos para mantenimiento preventivo en ámbitos rurales.	<p>2. Flexibilizar las estrategias para el mantenimiento preventivo en ámbitos rurales modificando la norma técnica para que permita adquisición de equipo menor y atienda otras necesidades del ámbito rural.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redefiniendo las responsabilidades de monitoreo de los 3 niveles de gobierno.

c) Proceso: Distribución de material educativo en ámbito rural

Fase	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
Planeamiento y Ejecución	Materiales educativos multigrados y EIB no llegan antes del inicio de clases en ámbitos rurales andinos y amazónicos.	<p>3. Actualizar norma para desarrollar y validar nuevas modalidades de distribución del material educativo dirigido al ámbito rural por parte del gobierno local y las fuerzas armadas.</p>

d) Proceso Complementario: Formación docente en servicio

Fase	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
Todas las fases del proceso	Formación en servicio desordenada limita su efectividad.	<p>4. Recuperar la propuesta de Lineamientos de formación en servicio que definen rectoría en el sector y permiten transferir modalidades de formación a gobiernos (inducción, acompañamiento) en regiones priorizadas por su desempeño.</p>

e) Condiciones 1: Constitución de una Unidad de Planeamiento Educativo Territorial en cada DRE

Condiciones Necesarias	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
<p>Creación de condiciones para fortalecer la gestión descentralizada (Asociada a la fase de planeamiento de infraestructura, involucrando un enfoque territorial)</p>	<p>Servicios educativos no responden a necesidades de la región.</p>	<p>5. Constituir una unidad de planeamiento educativo territorial en direcciones/gerencias regionales de educación, empezando por aquellas con buen desempeño con los siguientes resultados a lograr:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optimizar el servicio educativo en términos de infraestructura y docentes de acuerdo con la dinámica territorial. • Identificar la brecha de cobertura educativa en la región • Organizar una estrategia de desconcentración de las UGEL para atender a los diversos puntos de la región • En el MINEDU DIGDD, DIGECE, SPE desarrollan una estrategia articulada de asistencia técnica e interaprendizaje de las experiencias. • El MINEDU operacionaliza su responsabilidad de supervisión mediante estrategias de asignación e incentivos presupuestales y figuras como el mecanismo de apoyo transitorio a un gobierno regional. • Para las plazas requeridas para constituir las unidades territoriales se podría transferir los recursos correspondientes a plazas de personal del MINEDU con responsabilidades en regiones de SPE, DIGGDD, PRONIED, tomando como referente las existentes a julio del 2017. Para la selección del personal en GR se definirán perfiles con SERVIR y se certificarán los desempeños del personal a seleccionarse.

f) Condiciones 2: Constitución de una unidad de gestión de los aprendizajes regional

Condiciones Necesarias	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
<p>Creación de condiciones para estrategias regionales de logro de aprendizaje (Asociada a la discusión sobre Distribución de Materiales, planteando la necesidad de ampliar el proceso)</p>	<p>Logro de aprendizajes se está estancando La cobertura curricular que se encuentra bajo una lógica de políticas se limita a matemáticas y comunicación y no prepara en necesidades del contexto regional</p>	<p>6. En DRE/GRE, empezando por aquellas con buen desempeño constituir una unidad de gestión de los aprendizajes para una implementación curricular contextualizada con las siguientes responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir una meta de logro educativo regional • Definir proyectos de innovación que introduzcan contenidos regionales en la formación de los estudiantes tomando en cuenta todo el ciclo de formulación de una intervención e implementación curricular) • Elaborar materiales y formación en servicio para implementar las innovaciones • Elaborar evaluación de aprendizajes y factores asociados en función de la innovación planteada para retroalimentar la propuesta • Para el personal de la unidad, a nivel DRE se transfiere al GR el monto de las plazas que destinaba el MINEDU para sus intervenciones en ese territorio. Se toma como referente julio 2017. • Para la implementación de la propuesta de innovación regional se asignan recursos en el mecanismo de compromisos por desempeño. • Estrategia de monitoreo y A.T desde las UGEL en función de las metas de aprendizaje acordadas • MINEDU (VMGP se prepara para brindar asistencia técnica unificada y promover el intercambio de las prácticas regionales. Operacionaliza la responsabilidad de supervisión. • El personal de la Unidad regional de gestión curricular se selecciona de acuerdo con perfiles elaborados con SERVIR y certificación

g) Condiciones 3: Constitución de plataforma de servicios a la educación en municipalidades rurales

Condiciones Necesarias	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
Creación de condiciones para una mejor provisión de servicios en ámbitos rurales (Condición de carácter intergubernamental e intersectorial que recoge limitaciones de los 3 procesos centrales)	Sobrecarga de docentes y directores de II.EE unidocentes o multigrado con responsabilidades de distribución de material educativo, mantenimiento	7. Fortalecer la capacidad de gobiernos locales distritales para que se encarguen del mantenimiento de infraestructura, distribución de materiales, saneamiento físico legal

3. Sector Transporte

a) Proceso: Inversión en Infraestructura (Construcción, mejoramiento)

Fase	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
Políticas y Planificación y Financiamiento	Existe base conceptual para orientar las intervenciones en el corto, mediano y largo plazo, pero no se utiliza en la práctica. Los planes existentes no utilizan la base conceptual de las políticas (redes, corredores estratégicos, transporte multimodal).	1. Obligación de utilizar los conceptos de Redes, Corredores Logísticos y Transporte Multimodal en la preparación de los planes del sector en los tres niveles de gobierno Los proyectos deben desprenderse del estudio de las redes y no ser planteados de manera individual.
Normas Técnicas	Las vigentes, buenas, deben revisarse por los efectos del Cambio Climático en el mundo andino y amazónico y no recogen la diversidad	2. Organizar la revisión y desarrollo de las normas técnicas coordinando con otros países andinos y amazónicos que abordan similar tarea.

	del país, especialmente para los caminos regionales y vecinales.	
Ejecución	Los estudios definitivos no tienen la profundidad suficiente para lograr un producto satisfactorio	3. Otorgar suficiente financiamiento y tiempo para que los estudios definitivos o expedientes técnicos tengan elevada calidad. Ello requiere el fortalecimiento de las capacidades en todos los niveles de gobierno
Ejecución	Licitaciones mal diseñadas y ejecutadas. La administración de contratos insatisfactoria	4. Construcción de sistemas de información de apoyo en la toma de decisiones de los comités de concursos y licitaciones y de los administradores de contratos en los tres niveles de gobierno para las tres categorías de vías
Ejecución	Tensión entre especialistas del sector con auditores de la Contraloría General de la República	5. Las comisiones de auditoría deben evaluar acciones no solamente con consideraciones técnicas y legales, como ahora, sino también con un estudio de costo-beneficio de las decisiones tomadas, si los beneficios superan a los costos en por lo menos el 100% las decisiones deben considerarse adecuadas. Propuesta válida para todos los procesos
Monitoreo y Evaluación	Monitoreo fragmentado. No se comparten experiencias. Evaluación ex post por proyecto y no por red (impacto de la red para los ciudadanos y sus actividades, aunque la intervención final haya sido en un camino vecinal)	6. Establecer sistema de información para organizar y compartir las experiencias de las inversiones. Establecer obligatoriedad de las evaluaciones ex post en la OGPP del MTC

b) Proceso: Mantenimiento de Vías

Fase	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
Políticas	No se otorga suficiente importancia al mantenimiento de las infraestructuras, con un déficit mayor en las vías departamentales	7. El mantenimiento rutinario y periódico de las infraestructuras debe ser obligatorio, especialmente de las recientemente intervenidas con inversión

Normas Técnicas	No se están utilizando los llamados Contratos Mixtos creados en la nueva ley de contrataciones del Estado	8. Urge desarrollar las normas complementarias de los llamados Contratos Mixtos
Normas Técnicas	Gran porcentaje de las carreteras y caminos del país no cumplen las normas técnicas vigentes (se construyeron con anterioridad). Las actividades de mantenimiento no pueden aproximarlas a ellas (lo mismo sucede con el proceso de atención de emergencias: la intervención no puede mejorar la vía acercándola al cumplimiento de la norma vigente)	9. Permitir que con las actividades de mantenimiento, especialmente las de carácter periódico, se cumplan por lo menos las normas técnicas relacionadas con la seguridad vial. Lo mismo con las actividades de Atención de emergencias, sobre todo las de mayor magnitud (Válido para dos procesos)
Planificación	No se asignan suficientes presupuestos para mantener todas las carreteras existentes	10. Incrementar progresivamente el financiamiento del mantenimiento en los tres niveles de gobierno para las tres clases de carreteras y caminos existentes
Ejecución	Red Nacional. Falta contratar el cuidado permanente de más de tres mil km. Peligro que contratos que concluyen no se renueven a tiempo. Alrededor de cinco mil km Red Regional. Menos del 10% de las carreteras regionales tienen cuidado permanente Red Vecinal. Alrededor del 20% de los caminos tienen contratos, pero anuales y no realizan mantenimiento periódico con la frecuencia suficiente, especialmente en selva.	11. Diseño de estrategias específicas por categoría de Red que garanticen su mantenimiento: <ul style="list-style-type: none"> • Red Nacional. Contratar el cuidado permanente de toda la red en los próximos tres años • Red Regional. Utilizar los contratos de gestión por niveles de servicios a cinco años • Red Vecinal. Contratar tramos de por lo menos 150 km, con un ingeniero especializado y contratos multianuales. Supone alentar la consolidación empresarial de las microempresas de mantenimiento vial rutinario
Monitoreo y evaluación	Monitoreo fragmentado. No se sistematiza la información existente ni se comparte. Las evaluaciones son esporádicas e individuales. No se evalúan los efectos sobre las redes	12. Establecer sistemas de información que reúnan la información existente y permitan compartirla fácilmente. Evaluar la situación de las redes y no solamente de los tramos intervenidos

c) Proceso: Atención de Emergencias Viales

Fase	Puntos Críticos: Problemas identificados	Propuesta de mejora
Políticas	No se le otorga suficiente importancia en la organización del trabajo del sector en todos los niveles de gobierno	13. Considerar explícitamente las políticas de prevención y atención de emergencias en el sector
Planificación	No se asignan suficientes presupuestos para mantener todas las emergencias que se registran en las carreteras existentes	14. Incrementar el financiamiento para la atención de emergencias en los tres niveles de gobierno, para las tres clases de carreteras y caminos existentes
Ejecución	No se comparten los recursos ni capacidades de los gobiernos, ni entre diferentes niveles de gobierno, para prevenir y atender las emergencias	15. Aprobar las normas necesarias para que los diferentes gobiernos puedan compartir recursos y capacidades para atender las emergencias
Monitoreo y evaluación	Fragmentada. Por evento. No compartida	16. Establecer sistemas de información que permitan el seguimiento y evaluación de las situaciones de emergencia en todo el país y a lo largo del tiempo