

**ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE
COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES: TAREAS
PENDIENTES**

(Seguimiento de las recomendaciones del *Informe Defensorial N° 141, “Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales”*)

Informe de Adjuntía N° 17

Lima, 2011

INDICE

PRESENTACIÓN

CAPÍTULO I

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

1.1 Antecedentes

1.2 Informe Defensorial N° 141, “Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales”.

CAPÍTULO II

SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

2.1 Objetivo

2.2 Metodología

2.3 Estado actual del proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales

2.3.1 Respecto a la distribución de competencias entre niveles de gobierno

2.3.2 Respecto al desarrollo del proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales

a) Adecuación al Sistema de Acreditación

b) Aceleración del proceso de transferencia

b.1) Transferencia de competencias sectoriales a la Municipalidad Metropolitana de Lima

b.2) Transferencia de los programas sociales a cargo del Mimdes a las municipalidades provinciales y distritales

c) Nivel de cumplimiento de los CMI

d) Gestión Descentralizada

2.3.3 Respecto a los recursos vinculados a las funciones transferidas

2.3.4 Respeto al fortalecimiento de capacidades

2.3.5 Respecto a la adecuación de los documentos de gestión de los gobiernos regionales y las nuevas estructuras organizativas

2.3.6 Respecto a la concertación y coordinación entre niveles de gobierno

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

PRESENTACIÓN

El actual proceso de descentralización propone un nuevo modelo de Estado basado en la distribución del poder en tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), con autonomía política, económica y administrativa para el ejercicio de los asuntos de su competencia, en el marco de un Estado unitario y descentralizado.

En ese sentido, el objetivo de la descentralización es lograr un Estado más próximo a la población que le permita atender mejor y oportunamente sus demandas, sobre todo de aquella en situación de mayor pobreza y exclusión social, beneficiándola con servicios de calidad, así como impulsar el desarrollo integral y sostenido del país.

De ahí la importancia de que el proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales fuese progresivo, priorizando el fortalecimiento de las capacidades de estos niveles de gobierno para ejercer las funciones transferidas y asegurando la transferencia de los recursos asociados a dichas funciones para garantizar la continuidad y calidad en la prestación de los servicios.

Bajo ese contexto, la Defensoría del Pueblo ha acompañado en forma continua dicho proceso, desde su inicio, con la finalidad de verificar que se desarrolle conforme al marco legal vigente y, principalmente, cautelando los derechos de las personas.

En el marco de esta labor, en el año 2009 se publicó el Informe Defensorial N° 141, *“Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales”*, en el cual se dio cuenta de los avances en el proceso, pero sobre todo de las dificultades advertidas en su desarrollo a consecuencia, principalmente, de la aceleración del proceso.

En razón de ello, la Defensoría del Pueblo, en su rol de colaborador crítico de la administración estatal, formuló un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer el proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales.

En el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el referido informe, se advirtió que, en julio del 2011, persistían algunas debilidades en dicho proceso, como el concerniente a que aún no se cuenta con el marco normativo completo que regule la delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno.

Asimismo, el gobierno nacional continuó acelerando el proceso de transferencia de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales, lo cual generó mayor preocupación en el caso de la transferencia de los programas sociales a las municipalidades provinciales, pues la premura en la transferencia generó

dificultades que podrían poner en riesgo la prestación de los servicios a la población beneficiaria, que es la más pobre y excluida del país.

De igual manera se observó la falta de articulación en las acciones realizadas por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Autoridad del Servicio Civil (Servir) para el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales, así como dificultades de este nivel de gobierno para el ejercicio de las funciones transferidas, debido a la falta de recursos humanos y presupuestales, entre otros aspectos.

En ese contexto, lo que constituye una oportunidad para superar algunas de estas deficiencias es el funcionamiento de las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales creadas para el desarrollo de la gestión descentralizada, el cual permitirá identificar de manera coordinada entre niveles de gobierno los servicios compartidos, los roles de cada nivel de gobierno y los recursos asociados a tales servicios.

Por esta razón se torna necesario que desde la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros se promueva el desarrollo de la gestión descentralizada y que los tres niveles de gobierno asuman el compromiso de impulsar y definir este modelo de gestión con enfoque territorial.

De este modo, los gobiernos regionales y locales podrán enfrentar el desafío de optimizar recursos y adecuar los servicios a la realidad de sus territorios y las reales necesidades de la población a la que representan, así como diseñar e implementar políticas de desarrollo e inclusión social, debidamente articuladas entre niveles de gobierno.

Así será posible, por ejemplo, impulsar de manera articulada y coordinada la educación multicultural bilingüe, adecuando la curricular escolar y el material educativo a las diversas necesidades educativas, o garantizar la atención de la salud bajo un enfoque intercultural, o diseñar e implementar políticas de inclusión social articuladas entre niveles de gobierno.

Tengo la confianza de que el Informe de Adjuntía N° 17, *“Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales: tareas pendientes”*, contribuirá a que se adopten algunas medidas que permitan superar las dificultades en el desarrollo de este proceso, y así fortalecer el proceso de descentralización.

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)

CAPÍTULO I

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

1.1 Antecedentes

El proceso de transferencia de competencias y funciones se inició en el ámbito regional con la aprobación del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2004,¹ el cual priorizó la transferencia de 59 funciones en los sectores productivos: agricultura (4); comercio exterior (4), turismo (18) y artesanía (12); energía y minas (6); y producción (15). Posteriormente, con la aprobación del Plan Anual de Transferencia de Competencias 2005² se continuó con la transferencia de funciones en materia de agricultura (6) y en energía y minas (2), y se dio inicio a la transferencia de funciones en materia de salud (13) y transporte y comunicaciones (7). En total, se consideró la transferencia de 28 funciones en cuatro sectores.

Concluido el proceso de la transferencia del Plan Anual 2005, se aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales del año 2006,³ que proponía continuar con la transferencia de 39 nuevas funciones sectoriales a los gobiernos regionales. En este plan se consideró continuar con la transferencia de funciones en materias de agricultura (7), energía y minas⁴ y salud (2). Asimismo, se dispuso el inicio de la transferencia de funciones en materias de educación (6); trabajo y promoción del empleo (12); y las funciones de Defensa Civil (1), del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios (1), del Consejo Nacional del Ambiente -hoy Ministerio del Ambiente- (7) y de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (3).

Este Plan no se llegó a ejecutar debido a que, durante el año 2006, con el cambio del gobierno nacional, se dictaron 20 medidas en materia de descentralización, entre las cuales se dispuso poner término a la transferencia de todas las competencias sectoriales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, al 31 de diciembre de 2007.⁵

Para tal efecto se aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2007,⁶ el cual consideró la transferencia de 180 funciones sectoriales. Sólo se mantuvieron cinco funciones pendientes de transferencia, a

¹ Aprobado mediante el Decreto Supremo N°038-2004-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de mayo del 2004.

² Aprobado por el Decreto Supremo N° 052-2005-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28 de julio del 2005.

³ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 021-2006-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 27 de abril del 2006.

⁴ El Plan Anual 2006 propuso la transferencia de nuevas facultades respecto a las funciones ya transferidas a los gobiernos regionales, en materia de energía y minas.

⁵ Plazo ampliado hasta el 31 de diciembre del 2008, después hasta el 31 de diciembre del 2009, luego hasta el 31 de diciembre del 2010 y posteriormente hasta el 15 de julio del 2011, en mérito a lo dispuesto en los Decretos Supremos N° 029-2008-PCM, N° 083-2008-PCM, N° 053-2010-PCM y N° 044-2011-PCM, respectivamente.

⁶ Decreto Supremo N° 036-2007-PCM publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de abril del 2007.

saber, una función en materia de agricultura, una en vivienda, construcción y saneamiento, una en defensa civil, y dos en pesquería.⁷

En ese contexto, la Defensoría del Pueblo acompañó y supervisó este traslado de responsabilidades del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales, desde su inicio, con la finalidad de cautelar que se realizase adecuadamente y sobre todo garantizando la continuidad en la prestación de los servicios a la población.

Como parte de este trabajo realizado se publicaron tres “Reportes de Supervisión sobre la Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales”,⁸ en los cuales se identificaron las principales dificultades y se formularon recomendaciones orientadas a fortalecer el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

Asimismo, anunciadas las medidas en materia de descentralización en el año 2006, entre las cuales se dispuso concluir con el proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales, al 31 de diciembre del 2007, la Defensoría del Pueblo realizó una nueva supervisión, a fin de cautelar que esta aceleración en el proceso respetase el marco legal vigente y no afectase los derechos de las personas.

En el año 2009 se publicó el *Informe Defensorial N° 141, “Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales”*, en el cual se presentaron los resultados de la supervisión realizada y las recomendaciones formuladas para que se superen las debilidades advertidas en dicho proceso.

1.2 Informe Defensorial N° 141 “Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales”.

En el *Informe Defensorial N° 141* se presentaron los resultados de la supervisión realizada durante el año 2008 en torno a la transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales, contenidas en el Plan Anual 2007. Asimismo, se identificaron algunas de las principales dificultades en el desarrollo de dicho proceso durante el ciclo de acreditación 2007-2008. Entre las principales debilidades advertidas se pueden considerar a las siguientes:

⁷ Las cinco funciones que quedaron pendientes fueron consideradas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias 2008, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 049-2008-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de julio del 2008.

⁸ Defensoría del Pueblo. *Reportes de Supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre el Proceso de Acreditación y Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales*. Lima: Defensoría del Pueblo, noviembre 2005. “Reporte de Supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre la transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales”. Lima: Defensoría del Pueblo, septiembre 2006.

a) Flexibilización del proceso de acreditación para la transferencia de competencias a los gobiernos regionales

Una de las principales observaciones al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, desde su inicio, fue la inobservancia del proceso de acreditación regulado en la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su reglamento, así como la aprobación de procedimientos especiales o paralelos que no permitieron garantizar una adecuada transferencia de competencias al nivel regional.

Esta situación no fue una excepción en la transferencia de funciones contenidas en el Plan Anual 2007. Por el contrario, a fin de concluir el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales al 31 de diciembre del 2007, mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD se aprobó la Directiva N° 001-2007-PCM/SD, mediante la cual se estableció el procedimiento para la ejecución del Plan Anual 2007, que tuvo por objetivo flexibilizar el proceso de acreditación regulado por la Ley del Sistema de Acreditación y su reglamento.

Así, la etapa de certificación dejó de ser una etapa de verificación del cumplimiento de los requisitos generales y específicos por cada función a ser transferida para convertirse en una etapa de autoevaluación a cargo de cada gobierno regional y evaluación por cada sector del gobierno nacional.

Asimismo se estableció la posibilidad de que algunos gobiernos regionales, aún sin cumplir con los requisitos mínimos que acrediten su capacidad de gestión para el ejercicio de las funciones transferidas, sean acreditados con la sola suscripción de los Convenios Marco Intergubernamentales (CMI) de cooperación, coordinación y colaboración con cada Ministerio.

Según esta nueva modalidad, todos los gobiernos regionales fueron acreditados para la transferencia de las 180 funciones comprendidas en el Plan Anual 2007. Sin embargo, el 39% de las funciones fue transferido a gobiernos regionales que no cumplieron con los requisitos mínimos para la transferencia de competencias. Los resultados en el ámbito sectorial mostraron que en materia de población y desarrollo social e igualdad de oportunidades, así como de vivienda, construcción y saneamiento, 24 gobiernos regionales no cumplieron con los requisitos mínimos. Pese a ello fueron acreditados para la transferencia del 100% de las funciones en estas materias, mediante la suscripción de los CMI.

b) Falta de coordinación respecto a los contenidos de los programas de capacitación y asistencia técnica

Durante el ciclo de acreditación 2007-2008 el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales formó parte de los Convenios Marco Intergubernamentales (CMI), los cuales se ajustaron a un modelo único, tanto en su contenido como respecto a las obligaciones a cargo de los gobiernos regionales y los sectores del gobierno nacional.

Asimismo se advirtió que los sectores del gobierno nacional realizaron diversas actividades de capacitación y asistencia técnica. Sin embargo, éstas no siempre estuvieron vinculadas a las funciones que serían transferidas, así como tampoco respondían a la realidad y necesidades de cada gobierno regional. Ello evidenció la falta de coordinación entre dichos niveles de gobierno para identificar las necesidades y consensuar el contenido de los programas de capacitación.

Por otro lado, en el proceso se identificó la alta rotación de personal como una debilidad en el desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales, pues no permite la sostenibilidad de los programas de capacitación ni que los esfuerzos y escasos recursos invertidos en la capacitación de los funcionarios, funcionarias y servidores en general reviertan en beneficio de la gestión pública regional.

Esta situación constituye uno de los grandes obstáculos en el desarrollo de capacidades en los gobiernos regionales y responde, en general, a la falta de una carrera pública que ordene el ingreso, permanencia y sistema remunerativo de los servidores públicos.

c) Dificultades en la transferencia de los recursos vinculados a las funciones transferidas

En el procedimiento regulado por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD, para hacer efectiva la transferencia de las competencias y funciones a los gobiernos regionales, contenidas en el Plan Anual 2007, destacó la incorporación de la etapa de identificación y cuantificación de los recursos presupuestales, humanos y materiales que permita a los gobiernos regionales cumplir con las funciones transferidas.

En la práctica, sin embargo, el desarrollo de esta etapa por parte de los sectores del gobierno nacional no produjo los resultados esperados. En algunos casos, los sectores alegaron que la transferencia de recursos se efectuó con la transferencia de los activos y pasivos de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) a los gobiernos regionales. En otros casos se transfirieron recursos presupuestales en base a distintos criterios pero en ningún caso se advirtió que la identificación y cuantificación de los mismos, se haya realizado atendiendo al costo real de la prestación de los servicios, la realidad de cada departamento del país y la capacidad de gestión de cada gobierno regional.

Dicha situación originó una brecha presupuestal respecto a los recursos requeridos por los gobiernos regionales y los recursos que efectivamente les fueron transferidos para el ejercicio de las responsabilidades asignadas.

En ese sentido, el Decreto Supremo N° 083-2008-PCM estableció la necesidad de conformar comisiones integradas por representantes de los gobiernos regionales y los sectores del gobierno nacional, a fin de consensuar y coordinar acciones orientadas a concluir el proceso de transferencia, como sincerar los recursos destinados a ser transferidos a dichos niveles de gobierno. Sin

embargo, la norma solo previó la creación de estas comisiones para aquellos casos en los cuales el proceso de transferencia se encontraba en trámite, tras lo cual permanecieron sin revisión aquellos casos en los cuales el proceso ya había culminado.

En el caso de la transferencia de los recursos humanos desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales, se registraron avances a nivel normativo. Con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1026, que estableció un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral, se reguló la transferencia de recursos humanos en el contexto de la descentralización. No obstante, al estar pendiente la aprobación de los lineamientos que permitan viabilizar estos procesos, en ningún caso fue posible iniciar la transferencia de recursos humanos a los gobiernos regionales.

d) Falta de adecuación de los documentos de gestión para el ejercicio de las funciones

La transferencia de competencias a los gobiernos regionales trajo consigo la necesidad de que estos niveles de gobierno adecúen sus instrumentos de gestión a las funciones transferidas. Así, se hizo necesario que se incorporen los procedimientos administrativos vinculados a dichas funciones en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y que se actualicen sus respectivos Reglamentos de Organización y Funciones (ROF).

Al respecto, el Decreto Supremo N° 079-2007-PCM que aprobó los lineamientos para la elaboración y aprobación del TUPA y estableció disposiciones para el cumplimiento de la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo Positivo, dispuso que los sectores del gobierno nacional publiquen la relación de los procedimientos a cargo de las direcciones regionales sectoriales, incluyendo su denominación, plazo máximo de atención y requisitos máximos que se debe solicitar respecto de los procedimientos. En ese sentido, los gobiernos regionales debían incorporar dichos procedimientos en su TUPA institucional, e inclusive considerar plazos o requisitos menores, pero en ningún caso mayores.

En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo en el año 2008, se constató que solo los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo, Transporte y Comunicaciones, Energía y Minas, así como Educación cumplieron con publicar los procedimientos a cargo de las direcciones regionales sectoriales que debían ser incorporados en el TUPA de cada gobierno regional.

Asimismo, hasta el 15 de febrero del 2009, ningún gobierno regional había adecuado su TUPA a las funciones transferidas, lo cual podía ocasionar dificultades a la ciudadanía en el acceso a los servicios transferidos a los gobiernos regionales.

Respecto a la estructura organizativa de los gobiernos regionales se constató que los Gobiernos Regionales de Arequipa y La Libertad modificaron su ROF, creando una gerencia regional por cada dirección regional existente. Conforme

se advirtió en el *Informe Defensorial N° 141*, con esta medida se estaría modificando la estructura básica establecida en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

e) Falta de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales

En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo, durante el ciclo de acreditación 2007-2008, se advirtió que el proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales no se realizó de manera coordinada, concertada y articulada entre los tres niveles de gobierno.

Ello se evidenció, por ejemplo, en la falta de consenso para la definición de los contenidos de los programas de capacitación y asistencia técnica, los cuales se definieron de manera unilateral por los sectores del gobierno nacional. Asimismo, en la identificación y cuantificación de los recursos vinculados a las funciones transferidas, los gobiernos regionales tampoco participaron.

Esta falta de coordinación y concertación, en el contexto de la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales, no contribuyó a que éste se desarrollase de manera adecuada.

En razón de lo anteriormente expuesto, el *Informe Defensorial N° 141* planteó un conjunto de recomendaciones con el objetivo de promover un mayor compromiso, tanto por parte de la Secretaría de Descentralización de la PCM como de los sectores del gobierno nacional y de los gobiernos regionales, para que el proceso de descentralización se implemente de manera adecuada, garantizando la continuidad y la calidad en la prestación de los servicios a la población, principalmente aquella en situación de pobreza y exclusión del país.

En ese sentido, a fin de evaluar la implementación de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo y el avance en el proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales, se realizó una nueva supervisión cuyos resultados serán sistematizados y analizados en el presente documento.

CAPÍTULO II

SEGUIMIENTO AL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

2.1. Objetivo

El presente informe tiene por objetivo mostrar el estado actual del proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales, sobre la base del seguimiento a las recomendaciones formuladas en el *Informe Defensorial N° 141 “Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales”*. Asimismo, pone mayor énfasis en la transferencia de funciones en materia de salud, educación, agricultura y población, desarrollo social e igualdad de oportunidades.

En ese sentido, el presente informe se ha centrado en seis aspectos fundamentales:

- a. La distribución de competencias entre niveles de gobierno.
- b. El desarrollo del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales.
- c. La transferencia de los recursos vinculados a las funciones transferidas.
- d. El fortalecimiento de capacidades.
- e. La adecuación administrativa.
- f. La concertación intergubernamental.

De igual modo, el presente informe también comprende un breve análisis sobre la transferencia de competencias sectoriales a la Municipalidad Metropolitana de Lima y la transferencia de los programas sociales a las municipalidades provinciales.

2.2. Metodología

Durante el período comprendido entre marzo y septiembre del año 2010, la Defensoría del Pueblo realizó una nueva visita de supervisión a los 25 gobiernos regionales, a fin de verificar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el *Informe Defensorial N° 141* y conocer el estado actual del proceso de transferencia de competencias a dicho nivel de gobierno.

La supervisión estuvo a cargo del Programa de Descentralización y Buen Gobierno, con el apoyo de las Oficinas Defensoriales de todo el ámbito nacional. Para tal efecto se dispuso la realización de visitas a todos los gobiernos regionales, en las cuales se emplearon tres fichas de supervisión, que fueron aplicadas a los representantes de los gobiernos regionales de la siguiente manera:

- Ficha 1 al Gerente General Regional.
- Ficha 2 a los Gerentes Regionales de Desarrollo Social y Desarrollo Económico.

- Ficha 3 a los Directores Regionales de Educación, Salud, Agricultura y a los funcionarios a cargo de las funciones transferidas por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes).

Asimismo, durante el primer trimestre del año 2011 se solicitó información por escrito a los titulares de las Comisiones Sectoriales de Transferencia de los Ministerios de Agricultura, Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas, Educación, Mujer y Desarrollo Social, Producción, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, Transporte y Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). De igual manera, se solicitó información a la Secretaría de Descentralización de la PCM.

Al disponerse la elaboración del presente informe se contó con la información proporcionada por todos los gobiernos regionales, los Ministerios y la Secretaría de Descentralización de la PCM. Del mismo modo, esta información se complementó con la revisión y el estudio de las últimas normas publicadas para la culminación del proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como para la culminación de la transferencia de los programas sociales a los gobiernos locales.

2.3. Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales

Como se ha señalado en el punto precedente, durante el año 2010 y parte del año 2011, la Defensoría del Pueblo, a través del Programa de Descentralización y Buen Gobierno, realizó el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el *Informe Defensorial N° 141*, cuyos resultados, obtenidos hasta el 31 de julio del 2011, se muestran a continuación:

2.3.1 Respecto a la distribución de competencias entre niveles de gobierno

En los diferentes Informes Defensoriales⁹ elaborados por la Defensoría del Pueblo se ha advertido como una debilidad en el proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, aún pendiente de definición, la falta de claridad en la delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno. En un escenario ideal, este tema debió ser considerado en una etapa previa al inicio del proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos subnacionales.

Iniciado el proceso de descentralización se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización, así como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. Sin embargo, quedó pendiente la aprobación de

⁹ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 133, “¿Uso o abuso de la autonomía municipal?: El desafío del desarrollo local”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008, p. 91 y ss. e Informe Defensorial N° 148, “Primera Supervisión al Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación”. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009, p. 31 y ss.

la Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo adecuándose a la nueva estructura del Estado.

La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo,¹⁰ se aprobó con retraso y no desarrolló las funciones exclusivas y compartidas de cada sector del gobierno nacional, disponiendo que éstas sean definidas en sus respectivas Leyes de Organización y Funciones (LOF). Para ello otorgó un plazo de seis meses al Poder Ejecutivo para presentar al Congreso de la República los respectivos proyectos de LOF,¹¹ delimitando y precisando sus funciones exclusivas y compartidas en el marco de un Estado unitario y descentralizado.

En ese sentido, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, en su condición de organismo encargado de coordinar y dirigir el proceso de modernización de la gestión pública, aprobó dos directivas con la finalidad de garantizar la uniformidad de las propuestas normativas de los ministerios en la elaboración de sus respectivas LOF. La Directiva N° 002-2008-PCM/SGP aprobó los “Lineamientos para la elaboración de proyectos de leyes de organización y funciones de los ministerios que tienen a su cargo únicamente competencias exclusivas”,¹² en tanto que la Directiva N° 003-2008-PCM/SGP aprobó los “Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones y de los anteproyectos de ley de organización y funciones de los Ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas”.¹³

Considerando que la delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno es indispensable para el adecuado ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos subnacionales, la Defensoría del Pueblo exhortó al Congreso de la República a:

Revisar y aprobar, en el más breve plazo, los proyectos de ley de organización y funciones de los Ministerios del Gobierno Nacional presentados por el Poder Ejecutivo, en los cuales se deberá determinar las funciones exclusivas y compartidas que les corresponderá asumir en el marco del proceso de descentralización conforme a lo regulado en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Cabe recordar que, conforme a lo establecido en la Ley de Bases de la Descentralización, las *competencias exclusivas* son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a un nivel de gobierno, como las que corresponden a los Ministerios de Justicia y del Interior. En tanto, las *competencias compartidas* son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno en la prestación de los servicios a la población, como en el caso de salud, educación, desarrollo social e igualdad de oportunidades, entre otros.

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre del 2007.

¹¹ Primera Disposición Transitoria de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

¹² Aprobada por la Resolución Ministerial N° 111-2008-PCM del 9 de abril del 2008.

¹³ Aprobada por la Resolución Ministerial N° 188-2008-PCM del 13 de junio del 2008.

De acuerdo a lo informado por la Secretaría de Descentralización de la PCM,¹⁴ el estado actual en la aprobación de las LOF de los ministerios del gobierno nacional es el siguiente:

Cuadro N° 1

Sectores	Competencias Exclusivas	Competencias Compartidas	Ley de aprobación de las LOF
Agricultura	X	X	Decreto Legislativo N° 997 (12 de marzo del 2008)
Ambiente	X	X	Decreto Legislativo N° 1013 (13 de mayo del 2008)
Comercio Exterior y Turismo	X	X	
Cultura	X	X	Ley N° 29565 (22 de julio del 2010)
Defensa	X		Ley N° 29605 (22 de octubre del 2010)
Economía y Finanzas	X		
Energía y Minas	X	X	
Educación	X	X	
Interior	X		Ley N° 29334 (24 de marzo del 2009)
Justicia	X		
Mujer y Desarrollo Social	X	X	Ley N° 29597 (12 de octubre del 2010)
Producción	X	X	Decreto Legislativo N° 1047 (25 de junio del 2008)
Relaciones Exteriores	X		Ley N° 29357 (13 de mayo del 2009)
Salud	X	X	
Trabajo y Promoción del Empleo	X	X	Ley N° 29381 (16 de junio del 2009)
Transporte y Comunicaciones	X	X	Ley N° 29370 (3 de junio del 2009)
Presidencia del Consejo de Ministros (Defensa Civil, Demarcación territorial)			
Vivienda, Construcción y Saneamiento	X	X	

Fuente: Secretaría de Descentralización.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

¹⁴ Oficio N° 428-2001-PCM/SD del 23 de mayo del 2011

Conforme se aprecia en el Cuadro N° 1, solo se han aprobado las LOF de tres (3) Ministerios con *competencias exclusivas*, como es el caso de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Defensa. Se encuentran pendientes de debate en el Congreso de la República los proyectos de LOF de los Ministerios de Economía y Finanzas y de Justicia.¹⁵

Asimismo, se advierte que solo se han aprobado siete (7) LOF correspondientes a los Ministerios con *competencias exclusivas y compartidas*, como es el caso de los Ministerios de Agricultura, Ambiente, Producción, Transporte y Comunicaciones, Trabajo y Promoción del Empleo, Cultura, y Mujer y Desarrollo Social. Los proyectos de LOF de los Ministerios de Salud, Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas, así como del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se encuentran pendientes de debate y aprobación en el Congreso de la República.¹⁶

Finalmente, cabe señalar que, a la fecha de cierre del presente informe, se encontraba pendiente la presentación del proyecto de LOF del Ministerio de Educación al Congreso de la República para su debate y aprobación.

Por otro lado, es preciso señalar que mediante el Decreto Supremo N° 049-2009-PCM¹⁷ se dispuso que los ministerios, posteriormente a la aprobación de sus LOF, debían aprobar sus matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre niveles de gobierno. Asimismo, estableció que estas matrices deberán ser aprobadas mediante un decreto supremo, previa consulta con los gobiernos regionales y locales.

Las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones tienen por finalidad precisar -sobre la base de las Leyes Orgánicas de los tres niveles de gobierno- qué responsabilidad corresponde asumir a cada nivel de gobierno respecto de una *competencia compartida*, de manera que se logre evitar vacíos normativos, incongruencias y posibles conflictos de competencias.

Con esta finalidad, en una primera etapa, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM¹⁸ realizó 15 talleres macro regionales para analizar y discutir las propuestas de matrices elaboradas por ocho (8) ministerios. En estos talleres participaron los representantes de los 25 gobiernos regionales.

Al término de esta primera etapa, se dio inicio a la revisión de la consistencia de las matrices a cargo de los especialistas de la Secretaría de Gestión Pública

¹⁵ El Poder Ejecutivo presentó, mediante el Proyecto N° 2486/2007-PE del 07 de junio del 2008, la propuesta de LOF del Ministerio de Economía y Finanzas y mediante el Proyecto N° 2521/2007-PE del 13 de junio del 2008, la correspondiente al Ministerio de Justicia.

¹⁶ El poder ejecutivo presentó, mediante el Proyecto N° 2639/2008-PE del 29 de agosto del 2008, la propuesta de LOF del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; a través del Proyecto N° 2579/2007-PE del 18 de julio del 2008 presentó el proyecto de LOF del Ministerio de Energía y Minas; con el Proyecto N° 2589/2007-PE del 25 de julio del 2008, la correspondiente al Ministerio de Salud y, mediante Proyecto N° 2576/2007-PE del 17 de julio del 2008, el proyecto de LOF del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

¹⁷ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 24 de julio del 2009.

¹⁸ Información contenida en el Oficio N° 428-2011-PCM/SD de la Secretaría de Descentralización de la PCM.

de la PCM y de cada ministerio. De igual modo, en esta etapa se buscó identificar vacíos, incongruencias y duplicidades existentes en las normas legales vigentes, así como delimitar con claridad la distribución de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

Posteriormente, se dispuso la realización de dos mesas de trabajo intergubernamentales para el análisis de las propuestas finales de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones de los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo, y de Transportes y Comunicaciones, en las cuales participaron representantes de los tres niveles de gobierno y organizaciones como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe).

Como resultado de dicha labor, mediante el Decreto Supremo N° 002-2010-TR¹⁹ fue aprobada la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones del Sector Trabajo y Promoción del Empleo en los tres niveles de gobierno, en tanto que la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones del Sector Transportes y Comunicaciones en los niveles de gobierno nacional, regional y local fue aprobada por el Decreto Supremo N° 019-2011-MTC.²⁰

Asimismo, al término de mayo del 2011, se culminó el proceso de elaboración de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones de los Sectores de Salud, Mujer y Desarrollo Social, Energía y Minas, Ambiente, así como de Comercio, Exterior y Turismo. Las matrices de los Sectores de Educación, Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como de Agricultura y Cultura se encuentran en proceso de elaboración.

En el siguiente cuadro se muestra el detalle del avance en el proceso de elaboración de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno:

Cuadro N° 2

Ministerios	Con matriz aprobada	Con propuesta de matriz	Con matriz en proceso de elaboración
Agricultura			X
Ambiente		X	
Comercio Exterior y Turismo		X	
Cultura			X
Energía y Minas		X	
Educación			X
Mujer y Desarrollo Social		X	
Producción		X	

¹⁹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 10 de abril del 2010.

²⁰ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 13 de mayo del 2011.

Salud		X	
Trabajo y Promoción del Empleo	Decreto Supremo N° 002-2010-TR		
Transporte y Comunicaciones	Decreto Supremo N°019-2011-MTC		
Vivienda, Construcción y Saneamiento			X

Fuente: Secretaría de Descentralización de la PCM y Diario Oficial El Peruano.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede apreciar en los Cuadros N° 1 y 2, hasta julio del 2011, solo el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones cuentan con sus respectivas LOF y sus matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, debidamente aprobadas.

En los demás casos, los ministerios registran avances en la elaboración de sus matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones, pero aún están pendientes de aprobación. Solo en el caso del Ministerio de Educación se advierte que éste no cumplió con remitir su proyecto de LOF al Congreso de la República ni tampoco remitió su propuesta de matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

De acuerdo a lo informado por la Secretaría de Descentralización de la PCM, la demora en el envío de la propuesta de la matriz del Sector Educación se habría originado debido a que recién en el mes de julio del año 2010 se aprobó la creación del Ministerio de Cultura, y antes fue necesario precisar qué competencias dentro del Ministerio de Educación serían transferidas al nuevo ministerio.

No obstante ello, el retraso en la aprobación de la LOF y la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones del Sector Educación motiva una gran preocupación, pues se trata de un servicio básico que tiene incidencia directa en el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, cabe señalar que, en materia de educación, se requiere una mayor revisión del marco normativo, pues es necesario articular la Ley N° 28044, Ley General de Educación, con el diseño de descentralización basado en tres niveles de gobierno con *competencias compartidas* en dicha materia y, de este modo, definir el rol rector del gobierno nacional y las competencias y funciones de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales, así como el rol que corresponderá asumir a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en el marco de la descentralización.

Adicionalmente, se debe tomar en consideración que en materia de educación, en la actualidad ya ha concluido el proceso de transferencia de competencias a los 25 gobiernos regionales y a 35 municipalidades distritales que forman parte

de la municipalización de la gestión educativa, por lo cual es indispensable tener claridad en la distribución de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno.

Por ello, el actual gobierno nacional, mediante el Ministerio de Educación, debe priorizar la elaboración de la LOF del Sector y la respectiva matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones entre niveles de gobierno. Ello contribuirá a ordenar el modelo de gestión descentralizada en materia de educación y garantizar la plena vigencia del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes en el país.

De la misma manera, es necesario que el Congreso de la República priorice el debate y la aprobación de los proyectos de LOF de los ministerios, presentados por el Poder Ejecutivo y que, a su vez, los ministerios aprueben sus respectivas matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre niveles de gobierno.

2.3.2 Respetto al desarrollo del proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales

a) Adecuación al Sistema de Acreditación

Como se ha señalado en el capítulo anterior, una de las principales debilidades del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales durante el ciclo de acreditación 2007 – 2008 fue que dicho proceso no se llevó a cabo sobre la base del diseño planteado en la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su reglamento.²¹

Como consecuencia de la aceleración de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, se flexibilizó el proceso de acreditación y ello originó que, en algunos casos, los gobiernos regionales asumieran nuevas competencias y funciones con la sola suscripción de Convenios Marco Intergubernamentales (CMI) y sin cumplir con las condiciones mínimas para que puedan ejercer dichas funciones de manera adecuada y se garantice la calidad y la continuidad en la prestación de los servicios a la población.

Así, por ejemplo, en materia de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades, los 25 gobiernos regionales fueron declarados “por potenciar”, es decir, que no cumplieron con los requisitos mínimos para su acreditación. Sin embargo, fueron acreditados para la transferencia de dichas funciones con la sola suscripción de los Convenios Marco Intergubernamentales (CMI). Ello trajo como consecuencia que en la mayoría de gobiernos regionales no exista una unidad orgánica responsable de asumir estas funciones, las cuales han sido asumidas por la Gerencia de Desarrollo Social y asignadas al personal responsable de los temas de asistencia social.

²¹ El Sistema de Acreditación tiene como finalidad fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales y medir -sobre la base de criterios técnicos y objetivos- su capacidad de gestión efectiva para asumir las competencias transferidas desde el gobierno nacional, a fin de garantizar la continuidad y la mejora en la prestación de los servicios a la población.

Además, la falta de transferencia de recursos humanos y escasos recursos presupuestales, constituye una debilidad en el proceso de transferencia en dicha materia, sobre todo si se considera que estas funciones se encuentran estrechamente vinculadas a la promoción de mayor desarrollo e inclusión social en cada departamento del país.

Cabe señalar que, bajo esta modalidad de acreditación para la transferencia de competencias, durante el ciclo de acreditación 2007-2008 se transfirieron 180 funciones a los gobiernos regionales, quedando pendientes cinco (5) funciones que posteriormente fueron comprendidas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobierno Regionales 2008.²²

En ese sentido, de cara a la transferencia de las competencias pendientes a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM):

Adequar el proceso de acreditación al diseño regulado en la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, y su Reglamento, para una adecuada transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Locales, cuya realización está pendiente”.

Esta recomendación no fue atendida por la Secretaría de Descentralización de la PCM. Por el contrario, mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 060-2008-PCM se extendió la vigencia de la Directiva N° 001-2007-PCM/SD -que flexibilizó el proceso de acreditación- para la transferencia de las funciones comprendidas en el Plan Anual 2008.

De esta manera, la transferencia de las cinco (5) funciones comprendidas en el Plan Anual 2008 se continuó realizando conforme a lo regulado en la Directiva N° 001-2007-PCM/SD. Así, por ejemplo, mediante las Resoluciones de Secretaría de Descentralización N° 256-2011-PCM/SD y 354-2011-PCM/SD,²³ se acreditó a los Gobiernos Regionales de Cajamarca, Junín, Pasco, Huancavelica, Huánuco, Tumbes, Áncash, Loreto y Tacna para la transferencia de la función referida a la aprobación de aranceles de los planos prediales,²⁴ en materia de vivienda y saneamiento, con la sola suscripción de los Convenios Marco Intergubernamentales (CMI).

De esta forma se ha logrado avanzar en el proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales. La situación actual es la siguiente:

²² El Plan Anual 2008 comprende la transferencia de cinco funciones sectoriales: en materia de agricultura, la función n) del artículo 51° de la LOGR; en materia de defensa civil, la función e) del artículo 61°; en materia de pesquería, las funciones g) y j) del artículo 52° y, en materia de vivienda y saneamiento la función g) del artículo 58°.

²³ Resoluciones publicadas en el Diario Oficial El Peruano el 15 de abril y 27 de mayo del 2011, respectivamente.

²⁴ Literal g) del artículo 58° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Cuadro N° 3

Ministerio	Funciones	Estado del proceso de transferencia
Agricultura	Agrarias (artículo 51° de la LOGR, excepto la función n))	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de transferencia culminó con 22 gobiernos regionales. - Está pendiente la conclusión de la transferencia de 11 funciones al Gobierno Regional del Callao, 3 funciones al Gobierno Regional de Cusco y 10 funciones al Gobierno Regional de Lima. - Respecto a las funciones e) y q) ha concluido el proceso de transferencia con 6 gobiernos regionales y está pendiente con los 19 restantes.
Ambiente	Ambiental y ordenamiento territorial (artículo 53° de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - Concluyó el proceso de transferencia con 21 gobiernos regionales. - Está pendiente con los Gobiernos Regionales de Lima, Callao y Huánuco (actas suscritas) y Arequipa.
Comercio Exterior y Turismo	Comercio (artículo 55° de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - Se han suscrito las actas de entrega y recepción con los 25 gobiernos respecto a las tres materias. - Están pendientes las resoluciones ministeriales que dan por concluida la transferencia de competencias con algunos gobiernos regionales en los Sectores de Comercio, Turismo y Artesanía.
	Turismo (artículo 63° de LOGR)	
	Artesanía (artículo 64° de LOGR)	
Energía y Minas	Energía, Minas e Hidrocarburos (artículo 59° de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de transferencia culminó con los 25 gobiernos regionales.
Educación	Educación (artículo 47° de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de transferencia con todos los gobiernos regionales culminó.
Mujer y Desarrollo Social	Población (artículo 50° de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de transferencia en materia de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades con los 25 gobiernos regionales culminó.
	Desarrollo social e igualdad de oportunidades (artículo 60° de LOGR)	
Producción	Pesquería (artículo 52° de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de transferencia de las funciones en materia pesquera: a), b), c), d), e), f), h), i) culminó con 25 gobiernos regionales. - Respecto a las funciones g) y j) comprendidas en el Plan Anual 2008, el Ministerio de la Producción²⁵ informó que se encuentra evaluando la pertinencia de su transferencia a favor de los gobiernos regionales.
	Industria (artículo 54° de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - Concluyó el proceso de transferencia en materia de industria con 25 gobiernos regionales.
Salud	Salud (artículo 49° de la LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - Concluyó el proceso de transferencia de funciones con los 25 gobiernos regionales.

²⁵ Información contenida en el Oficio N° 126-2011-PRODUCE/OGPP-Opir del 14 de marzo del 2011.

Trabajo y Promoción del Empleo	Trabajo y Promoción del Empleo (artículo 48° de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de transferencia en materia de trabajo y promoción del empleo culminó con los 25 gobiernos regionales. - Las funciones correspondientes a la micro y pequeña empresa, (en la actualidad a cargo del Ministerio de la Producción)²⁶ se encuentran pendientes de transferencia a los Gobiernos Regionales del Callao y Lima.
Transporte y Comunicaciones	Transporte (artículo 56° de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - Concluyó el proceso de transferencia de funciones en materia de transportes y comunicaciones con los 25 gobiernos regionales.
	Comunicaciones (artículo 57° de LOGR)	
Vivienda, Construcción y Saneamiento	Vivienda y saneamiento (artículo 58 de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de transferencia de las funciones a), b), c), d), e), f), h) en materia de vivienda y saneamiento concluyó con 24 gobiernos regionales. Aún está pendiente de conclusión el proceso con el Gobierno Regional del Callao. - Respecto a la transferencia de la función g) comprendida en el Plan Anual 2008, concluyó el proceso con los Gobiernos Regionales de Cajamarca y Loreto, encontrándose pendiente con los demás.
	Administración y adjudicación de terrenos (artículo 62° de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - Concluyó el proceso de transferencia con los Gobiernos Regionales de Amazonas, Arequipa, Lambayeque, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali. - Está pendiente con los demás gobiernos regionales.
	Agraria (artículo 51° función n) de LOGR, comprendida en el Plan Anual 2008)	<ul style="list-style-type: none"> - Concluyó el proceso de transferencia con 23 gobiernos regionales. - Se encuentra pendiente la transferencia con los Gobiernos Regionales de Arequipa y Lambayeque.
Presidencia del Consejo de Ministros	Defensa Civil (artículo 61° de LOGR)	<ul style="list-style-type: none"> - Concluyó el proceso de transferencia de las funciones a), b), c), d) con 21 gobiernos regionales. Está pendiente de conclusión con los Gobiernos Regionales de Arequipa, Callao, Huánuco y Lima. - La transferencia de la función e) contenida en el Plan Anual 2008 está pendiente con los 25 gobiernos regionales. Recientemente la Secretaría de Descentralización aprobó los requisitos específicos y mínimos para su transferencia (Resolución N° 404-2011-PCM/SD).

Fuente: Diario Oficial El Peruano y oficios de los diversos ministerios.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Según se puede apreciar en el Cuadro N° 3, al cumplirse el mes de julio del año 2011, concluyó la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales en materia de educación, salud, transportes y comunicaciones,

²⁶ Ley N° 29271 publicada en el Diario Oficial El Peruano el 22 de octubre del 2008.

industrias, población, desarrollo social e igualdad de oportunidades, energía y minas; y trabajo y promoción del empleo, respecto de todos los gobiernos regionales.

Asimismo es posible advertir que principalmente se encuentran pendientes de transferencia las funciones comprendidas en el Plan Anual 2008, respecto al cual solo se registran avances en la transferencia de la función referida a la promoción, gestión y administración del proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria (literal n del artículo 51° de la LOGR), a cargo de los Ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y Agricultura. Se encuentra pendiente la conclusión del proceso de transferencia en dicha materia solo con los Gobiernos Regionales de Arequipa y Lambayeque.

b) Aceleración del proceso de transferencia

Durante el segundo trimestre del año 2011, mediante el Decreto Supremo N° 044-2011-PCM,²⁷ la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) dispuso culminar, en un plazo de 45 días, la transferencia de competencias y funciones sectoriales pendientes a los gobiernos regionales, así como la transferencia a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y la transferencia de los programas sociales del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) a las municipalidades provinciales en todo el ámbito nacional.

Con la emisión de este dispositivo legal se mostró la intención del gobierno nacional de concluir con el proceso de transferencia de responsabilidades (competencias, funciones, proyectos, programas, entre otros) a los gobiernos regionales y locales, de manera acelerada y sin observar el principio de gradualidad que debió guiar dicho proceso desde su inicio.

Ello motivó la preocupación de los diversos actores involucrados en el proceso de descentralización, debido a que la brevedad del plazo establecido para concluir con el proceso de transferencia no permitiría asegurar que se cumplan las condiciones mínimas necesarias para garantizar la continuidad y calidad en la prestación de los servicios a la población. Sobre todo en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en cuya jurisdicción se asienta un alto porcentaje de la población, así como en el caso de la transferencia de los programas sociales a las municipalidades provinciales del territorio nacional, toda vez que éstos atienden a la población más pobre y excluida del país.

b.1) Transferencia de competencias sectoriales a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)

Conforme a lo establecido en el texto constitucional y en la Ley de Bases de la Descentralización, la MML está sujeta a un régimen especial por ejercer su jurisdicción sobre la Capital de la República.

²⁷ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de mayo del 2011.

Bajo este régimen especial, corresponde a la MML asumir las competencias y funciones reconocidas a los gobiernos regionales en su Ley Orgánica, adicionalmente a aquellas que le corresponden en su calidad de gobierno local provincial. Por ello, es necesario que la MML se adecúe administrativamente para ejercer tanto las competencias y funciones municipales como las regionales.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 69° de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la transferencia de competencias y funciones a la MML se realiza a través de la Comisión Bipartita de Transferencia, integrada por cuatro (4) representantes de la MML y cuatro (4) delegados de la Secretaría de Descentralización de la PCM.

En ese sentido, mediante la Resolución de Alcaldía N° 760 y la Resolución Ministerial N° 138-2007-PCM se designó a los miembros de la Comisión Bipartita en representación de la comuna limeña y la Secretaría de Descentralización de la PCM,²⁸ respectivamente. Del mismo modo, se conformaron Subcomisiones de trabajo entre la MML y los diversos sectores del gobierno nacional.

Asimismo, en el marco de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 032-2007-PCM, que aprobó la Directiva N° 007-2007-PCM/SD “Normas para la ejecución de la transferencia del año 2007 al Régimen Especial de Lima Metropolitana de las funciones sectoriales incluidas en los Planes Anuales de Transferencia”,²⁹ la Comisión Bipartita de Transferencia aprobó el Plan de Acción para la Transferencia de Funciones Sectoriales a la Municipalidad Metropolitana de Lima,³⁰ en el cual se clasifica la transferencia de las 185 funciones sectoriales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en determinados grupos de transferencia, conforme se aprecia a continuación:

Cuadro N° 4

Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV
Administración y adjudicación de terrenos del Estado	Agricultura	Trabajo y Promoción del Empleo	Educación
Comercio, Turismo y Artesanía	Vivienda (Cofopri)	Pesquería e Industria	Salud

²⁸ Posteriormente, mediante la Resolución de Alcaldía N° 163, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 30 de enero del 2011, se designó a los nuevos miembros de la Comisión Bipartita en representación del Municipio.

²⁹ Modificada por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 399-2011-PCM/SD.

³⁰ Se formalizó la aprobación mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 022-2008-PCM/SD y modificado por las Resoluciones de Secretaría de Descentralización N° 052-2009-PCM y 239-2011-PCM/SD.

	Ambiental y Ordenamiento Territorial	Transporte y Comunicaciones	Población
	Defensa Civil	Energía, Minas e Hidrocarburos	Vivienda y Saneamiento
		Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades	

Fuente: Resolución de Secretaría de Descentralización N° 022-2008-PCM.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se puede apreciar en el Cuadro N° 4, el Plan de Acción para la Transferencia de Funciones Sectoriales a la MML propuso cuatro grupos de transferencias. Sin embargo, estableció que su programación no es estricta, pues los sectores del gobierno nacional en coordinación con dicho municipio podían proponer a la Comisión Bipartita de Transferencia modificar la gradualidad programada, adicionando funciones a los grupos señalados.

Así, por ejemplo, mediante las Resoluciones de Secretaría de Descentralización N° 052-2009-PCM/SD y N° 239-2011-PCM/SD, las funciones específicas en materia de agricultura, defensa civil y ordenamiento territorial, que inicialmente estuvieron comprendidas en el Grupos II de transferencia, fueron adicionadas al Grupo I. En el caso de las funciones específicas en materia de salud y población, desarrollo social e igualdad de oportunidades, previstas inicialmente en los Grupos IV y III, fueron reprogramadas al Grupo II de transferencias.

Del mismo modo, dicho Plan precisó que la transferencia se ejecutará de acuerdo al Plan de Acción que cada sector del gobierno nacional formule en coordinación con la comuna limeña, debiendo ser aprobado por la Comisión Bipartita de Transferencia, en el marco de las siguientes etapas:

Cuadro N° 5

Etapa inicial	<p>Los sectores del gobierno nacional y la MML determinan e identifican aquellas acciones administrativas vinculadas al proceso de transferencia de competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conformación de la Comisión de Transferencia y de las Sub Comisiones de Trabajo. - Cumplimiento de los requisitos generales. - Evaluación de los recursos humanos, financieros y materiales que la MML deberá proporcionar para el ejercicio de las funciones que se transferirán. - Adecuación administrativa y organizacional de los Sectores y de la MML. - Evaluación de los requisitos específicos presentados por los sectores del gobierno nacional. - Preparación de un formato para la presentación de los informes situacionales y Suscripción de los Convenios Marco Intergubernamentales entre los sectores del gobierno nacional y la MML con la finalidad de alcanzar
----------------------	--

	la certificación de la Municipalidad.
Etapa de certificación	Esta etapa comprende las siguientes actividades por parte de los Sectores del gobierno nacional y la MML: <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración y presentación de los informes situacionales ante la Secretaría de Descentralización de la PCM. - Ejecución de acciones de coordinación para la obtención de recursos adicionales que faciliten el cumplimiento de los requisitos específicos. - Informe de Concordancia de la Secretaría de Descentralización de la PCM que plasme las conclusiones de los informes situacionales.
Etapa de acreditación	En esta etapa, la Secretaría de Descentralización de la PCM determina la procedencia o improcedencia de la transferencia de funciones sectoriales a la MML. Se realiza la siguiente acción: <ul style="list-style-type: none"> - Emisión de las Resoluciones de Acreditación y de Controversias.
Etapa de efectivización	Esta es la etapa de efectivización de la transferencia de las funciones sectoriales y los recursos asociados a las funciones transferidas (presupuesto, personal, bienes muebles e inmuebles y acervo documentario). Se realizarán las siguientes acciones: <ul style="list-style-type: none"> - Notificación de la Resolución de Acreditación con las funciones específicas a transferir. - Ejecución de los Convenios Marco Intergubernamentales - Presentación en copia fedateada del cumplimiento de los requisitos generales por parte de la MML. - Saneamiento y ordenamiento administrativo, técnico y legal de activos y pasivos vinculados a las funciones transferidas. - Elaboración y Suscripción de las Actas de Entrega y Recepción de funciones y recursos. - Elaboración de Informes Finales y del Expediente de Efectivización por parte de los sectores del gobierno nacional. - Formalización de la Transferencia a través de Resolución Ministerial o Decreto Supremo.
Etapa de Ejecución de la Gestión	Etapa de acompañamiento de los sectores del gobierno nacional a la MML para el ejercicio de las funciones transferidas. Se realizan las siguientes actividades: <ul style="list-style-type: none"> - Verificación del cumplimiento de los Convenios Marco Intergubernamentales. - Elaboración y ejecución del Programa de Desarrollo Capacidades. - Suscripción de los Convenios de Gestión para el ejercicio de las funciones transferidas.

Fuente: Resoluciones de Secretaría de Descentralización N° 052-2009-PCM/SD y N° 239-2011-PCM/SD.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 5, la transferencia de responsabilidades a la comuna limeña comprende una etapa inicial de adecuación administrativa y organizacional, necesaria para el adecuado ejercicio de las competencias y funciones que serán transferidas. Las siguientes etapas del proceso están referidas a la certificación, acreditación y

efectivización, según el mismo esquema planteado para la transferencia de funciones a los gobiernos regionales. Finalmente, la última etapa corresponde a un período de acompañamiento de los sectores del gobierno nacional en el ejercicio de las funciones transferidas a la MML.

Con relación a los plazos para el cumplimiento de las etapas del proceso de transferencia de funciones, el Plan de Acción para la transferencia de funciones sectoriales a la MML estableció que éstos serían determinados de manera consensuada entre los sectores del gobierno nacional y la comuna limeña en los respectivos Planes de Acción Sectorial que se aprueben.

En ese sentido, en el año 2009, la Comisión Bipartita de Transferencia aprobó el Plan de Acción Sectorial para la transferencia de funciones sectoriales en materia de Ordenamiento Territorial³¹ y el Plan de Acción Sectorial para la transferencia de funciones en materia Agraria.³²

En el año 2011 se aprobó el Plan de Acción Sectorial para la transferencia de la función referida al saneamiento físico y legal de la propiedad agraria.³³ Asimismo se aprobaron los Planes de Acción Sectorial para la transferencia de funciones en materia de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades,³⁴ salud,³⁵ y trabajo y promoción del empleo.³⁶

De esta manera, la transferencia de funciones a la MML se ha ido definiendo de manera consensuada entre dicho municipio y cada uno de los sectores del gobierno nacional, con la aprobación de la Comisión Bipartita de Transferencia.

Así, por ejemplo, en el caso del Plan de Acción Sectorial para la transferencia de funciones en materia de salud se establece un cronograma que consta de tres etapas. La primera etapa se iniciaría en el año 2011 con la transferencia de los centros y puestos de salud y dos hospitales del primer nivel de atención; la segunda etapa corresponde al año 2012 y comprende la transferencia de cinco hospitales; y la tercera etapa culminaría en el 2013 con la transferencia de los 10 hospitales de mayor complejidad.

En ese contexto, la aprobación del Decreto Supremo N° 044-2011-PCM, estableciendo un plazo de 45 días para concluir el proceso de transferencia a la MML, no solo aceleró el proceso, sino que desconoció el cronograma previsto en los Planes Anuales Sectoriales aprobados por la Comisión Bipartita de Transferencia, lo cual además muestra la gran descoordinación de la Secretaría de Descentralización de la PCM con los sectores del gobierno nacional y la MML

³¹ Aprobado en la sesión ordinaria de la Comisión Bipartita de Transferencia realizada el 1 de setiembre del 2009.

³² Aprobado en la sesión ordinaria de la Comisión Bipartita de Transferencia realizada el 1 de diciembre del 2009.

³³ Aprobado en sesión extraordinaria de la Comisión Bipartita realizada el 27 de junio del 2011.

³⁴ Aprobado en sesión ordinaria de la Comisión Bipartita realizada el 26 de abril del 2011

³⁵ Ibid

³⁶ Aprobado en sesión ordinaria de la Comisión Bipartita realizada el 23 de junio del 2011.

para llevar a cabo, de manera gradual y ordenada, la transferencia de competencias y funciones a dicho municipio.

No obstante, cabe destacar que, a diferencia de los gobiernos regionales, la MML está respetado el cronograma de transferencia de funciones sectoriales aprobado por la Comisión Bipartita de Transferencia en cada Plan de Acción Sectorial. Al término de julio del año 2011, el avance en el proceso de transferencia de funciones a la MML es el siguiente:

Cuadro N° 6

Materia	Funciones acreditadas	Resolución de Acreditación	Suscripción de actas de entrega y recepción	Conclusión del proceso de transferencia
Población, Desarrollo, Social e Igualdad de Oportunidades	Todas las funciones	N° 356-2011-PCM/SD	Sí	Pendiente
Defensa Civil	Funciones a), b) y c) del artículo 61° de la LOGR.	N° 384-2011-PCM/SD	Sí	Pendiente
Salud	Todas las funciones	N° 402-2011-PCM/SD	Pendiente	Pendiente
Ordenamiento Territorial	Funciones a), f) y g) del artículo 53° de la LOGR	N° 406-2011-PCM/SD	Pendiente	Pendiente
Saneamiento de la propiedad agraria	Función n) del artículo 51° de la LOGR	N° 407-2011-PCM/SD	Sí	Resolución Ministerial N° 161-2011-VIVIENDA
Administración y Adjudicación de Terrenos del Estado	Todas las funciones	RSD N° 429-2011-PCM/SD	Pendiente	Pendiente

Fuente: Resoluciones de la Secretaría de Descentralización de la PCM, Resolución Ministerial N° 161-2011-VIVIENDA.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se puede apreciar en el Cuadro N° 6, ha concluido el proceso para la transferencia de funciones en materia de saneamiento de la propiedad agraria, lo cual significa que, hoy en día, la MML es competente para la formalización y titulación de los predios rústicos y tierras eriazas ubicados en la jurisdicción de la provincia de Lima. En materia de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades y defensa civil se han suscrito las actas de entrega y recepción con los respectivos sectores del gobierno nacional. Sin embargo, aún está pendiente la emisión de las respectivas resoluciones dando por concluido el proceso de transferencia en dichas materias.

Asimismo, cabe destacar que, de la revisión de las resoluciones de acreditación emitidas por la Secretaría de Descentralización de la PCM, se advierte que la MML fue declarada “apta” para la transferencia de funciones sectoriales, es

decir, que cumplió con los requisitos mínimos para asumir las funciones transferidas.

No obstante, de acuerdo a las etapas del Plan de Acción para la Transferencia de Funciones Sectoriales a la MML, el proceso se debía iniciar con la adecuación administrativa de los sectores del gobierno nacional y de la MML. En ese sentido, es necesario que los Sectores se adecuen administrativamente para la transferencia a la MML.

Asimismo, la MML deberá adecuarse administrativamente para el ejercicio de las funciones que le serán transferidas. De la revisión del Reglamento de Organización y Funciones vigente³⁷, se advierte que si bien éste data del año 2005, es decir que se aprobó en el contexto de la descentralización, la estructura orgánica que propone aún no se habría adecuado al proceso de transferencia de competencias.

Así, por ejemplo, en la estructura orgánica que se propone no se considera un órgano de línea que asuma las funciones en materia de salud, cuya transferencia -de acuerdo al Plan Sectorial de Transferencia en dicha materia- se iniciará el presente año. Por ello es importante que la MML revalúe su Reglamento de Organización y Funciones, a fin de proponer una nueva estructura orgánica que le permita gestionar adecuadamente las funciones a ser transferidas y dar respuesta a la demanda de la población en la prestación de los servicios.

Cabe considerar que la ciudad de Lima alberga al 27 % de la población en el Perú, es decir 7 millones 665 mil 742 habitantes³⁸ y, por lo tanto, la demanda de servicios es aún mayor. Así, por ejemplo, al culminar el proceso de transferencia de responsabilidades en materia educativa corresponderá a la MML gestionar la prestación del servicio educativo a 2 millones 154 mil 240 alumnos, lo que representa al 25% del total de alumnos matriculados del ámbito nacional.³⁹

En ese sentido, es necesario que la Secretaría de Descentralización de la PCM, los sectores del gobierno nacional y la MML adopten las medidas para asegurar la adecuación administrativa, el fortalecimiento de capacidades a la MML y la adecuada identificación y cuantificación de los recursos vinculados a las funciones que serán transferidas a dicha comuna, solo así será posible beneficiar a la población con servicios de calidad.

b.2) Transferencia de los programas sociales a cargo del Mimdes a las municipalidades provinciales y distritales

³⁷ Aprobado por la Ordenanza N° 812 y modificatorias (publicado en la página Web de la MML).

³⁸ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Censos Nacionales 2007: XI Población y VI de Vivienda.

³⁹ De acuerdo a la información publicada en la página Web de Estadística de la Calidad Educativa (Escale) el número de alumnas y alumnos matriculados en el ámbito nacional asciende a 8 millones 554 mil 847 estudiantes.

La transferencia de los programas sociales no se encuentra sujeta a la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su reglamento -que rige para la transferencia de competencias sectoriales-, sino que se realiza mediante la verificación de requisitos que acreditan la capacidad de gestión de los gobiernos locales (mecanismos de verificación), los cuales inicialmente fueron establecidos por el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y, posteriormente, por la Secretaría de Descentralización de la PCM.

La transferencia de los programas sociales a los gobiernos locales se inició en el año 2003⁴⁰ con la transferencia del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) y del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa). Posteriormente, en el año 2007 se inició la transferencia del Programa Integral de Nutrición (PIN) y de los Servicios de Protección Social. A continuación se comentará el desarrollo de la transferencia de estos programas sociales.

- **Transferencia del Foncodes y de los programas de complementación alimentaria a cargo del Pronaa**

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) mediante los Decretos Supremos N° 036-2003-PCM⁴¹ y N° 088-2003-PCM⁴², dispuso la transferencia de los proyectos de infraestructura social productiva del Foncodes a 241 municipalidades distritales y de los programas de complementación alimentaria a cargo del Pronaa -como son comedores populares, alimentos por trabajo, hogares y albergues- a 67 gobiernos locales provinciales. Ambos programas sociales a cargo del Mimdes.⁴³

Para ello, el entonces Consejo Nacional de Descentralización (CND),⁴⁴ mediante las Directivas N° 002-CND-P-2003⁴⁵ y N° 003-CND-P-2003⁴⁶ estableció los procedimientos y mecanismos de verificación para la transferencia de los recursos del Foncodes y del Pronaa, respectivamente, a los gobiernos locales.

En ese sentido, el proceso para la transferencia de estos programas sociales se realizó en tres etapas: la etapa preparatoria, la etapa de consolidación y la

⁴⁰ Conforme a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización

⁴¹ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 2 de abril del 2003.

⁴² Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de octubre del 2003

⁴³ Revisar Anexo N° 1.

⁴⁴ Mediante el Decreto Supremo N° 007-2007-PCM se aprobó la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización (CND) con la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad incorporante.

⁴⁵ Directiva N° 002-CND-P-2003, "Procedimiento para la ejecución de la transferencia a los gobiernos regionales y locales, durante el año 2003 de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y programas de inversión en infraestructura productiva de alcance regional", aprobada por la Resolución Presidencial N° 070-CND-P-2003.

⁴⁶ Directiva N° 003-CND-P-2003, "Mecanismos de verificación para la ejecución de la transferencia durante el año 2003 de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión de infraestructura productiva de alcance regional en función de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales", aprobada por la Resolución Presidencial N° 071-CND-P-2003.

etapa de entrega y recepción, debiendo iniciarse el proceso en mayo del 2003 para culminar en octubre del mismo año.

Los requisitos exigidos a las municipalidades distritales para la transferencia del Foncodes fueron contar con un Programa de Inversiones y un ingeniero o arquitecto responsable de la gestión de proyectos. En el caso de los programas de complementación alimentaria, a cargo del Pronaa, se estableció que las municipalidades provinciales debían contar con un Plan Operativo en Servicios Sociales y un área responsable de la ejecución de los programas que serían transferidos. Asimismo, en ambos casos se estableció como requisito contar con el Plan de Desarrollo Local Concertado que incorpore políticas en infraestructura social y desarrollo social.

En la práctica, el proceso de transferencia de los programas sociales a los gobiernos locales durante el año 2003 sufrió retrasos y se implementó en forma tardía, a tal punto que no representó una real transferencia, ya que, al momento en que ésta fue puesta en marcha (último trimestre del año 2003), los presupuestos estaban en ejecución o ya habían sido ejecutados desde el Mimdes. En el caso del Pronaa, los productos que se repartirían ya se habían comprado y los gobiernos locales no tuvieron posibilidades para tomar decisiones sobre el funcionamiento del programa (solo entregaron los alimentos ya adquiridos para su reparto), lo cual generó malestar en las autoridades municipales. Por otro lado, respecto a la transferencia de Foncodes en la medida que su transferencia culminó en octubre del año 2003, solo se entregaron los proyectos que ya estaban programados para su ejecución en el último trimestre del año.⁴⁷

Posteriormente, con la aprobación del Plan Anual de Transferencia de Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Luchas Contra la Pobreza y Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva de Alcance Regional y de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales del año 2004, se dispuso continuar con la transferencia de los proyectos de infraestructura social y económica del Foncodes a 165 municipalidades distritales, así como de los programas de complementación alimentaria del Pronaa a 58 gobiernos locales provinciales.

Para la transferencia del Foncodes y del Pronaa en este segundo grupo de municipalidades, el CND reguló, mediante la Resolución Presidencial N° 057-CND-P-2004, un nuevo procedimiento, el cual en términos generales fue muy similar al empleado en el año 2003, con la particularidad de que se incorporó como parte de este proceso, la suscripción de los convenios de cooperación y gestión entre el Mimdes y los gobiernos locales.

En el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005-2009,⁴⁸ el Mimdes propuso continuar con la transferencia del Foncodes a las 1637 municipalidades

⁴⁷ Lorena Alcázar y Rodrigo Lobatón. *Balance de los primeros años de la transferencia de Programas Sociales a los Gobiernos Locales*. Lima: Grade, 2006, p 5.

⁴⁸ Aprobado por la Resolución de Presidencia del Consejo Nacional de Descentralización N° 026-CND-P-2005, publicado el 15 de abril del 2005 en Separata Especial del Diario Oficial El Peruano.

distritales existentes al 2006⁴⁹ y del Pronaa hasta culminar con las 194 municipalidades provinciales (con excepción de la MML, sujeta a un régimen especial), así como el inicio de la transferencia de los programas nutricionales y de atención a la familia y personas vulnerables, mediante experiencias vitrina o planes pilotos. Sin embargo, el Plan Anual de Transferencia 2005 no comprendió la transferencia de los programas nutricionales y de atención a la familia y personas vulnerables.

A la fecha los programas de complementación alimentaria a cargo del Pronaa, como son los comedores populares, alimentos por trabajo, y hogares y albergues han sido transferidos a 194 municipalidades provinciales.⁵⁰

En el caso de Lima Metropolitana, la transferencia de los programas de complementación alimentaria a cargo del Pronaa se inició en el año 2010, con la aprobación de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 040-2010-PCM que dispuso su transferencia a las 43 municipalidades distritales. Al finalizar julio de este año, el Mimdes, mediante los Decretos Supremos N° 003-2011-MIMDES, N° 007-2011-MIMDES y N° 009-2011-MIMDES, dio por concluida la transferencia de dichos programas a las Municipalidades Distritales de Ancón, Breña, Los Olivos, Lurín, Puente Piedra, Santa Rosa, Villa María del Triunfo, Pucusana, Pachacamac y San Bartolo.

Respecto a la transferencia de recursos presupuestales destinados a financiar proyectos de infraestructura social y productiva del Foncodes, hasta el 2009 se realizó dicha transferencia conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 7

Año	Municipios verificados	Monto transferido
2003	241	S/ 46 136 000
2004	219	S/47 979 430
2005	384	S/81 738 828
2006	1139	S/223 784 218
2007	1693	S/ 315 868 581
2008	1650	S/ 316 230 702
2009	1657	S/317 694 512
Total en transferencia		S/ 1 349 432 271

Fuente y elaboración: Foncodes

Respecto a la transferencia de los proyectos de infraestructura social productiva a cargo del Foncodes, a las municipalidades distritales, sería importante promover que la ejecución de dichos proyectos se articule con la política de

⁴⁹ Conforme lo establece la Resolución N° 1185-2006-JNE, en junio del año 2006 existían en el territorio nacional 1637 municipalidades distritales y 195 municipalidades provinciales.

⁵⁰ < <http://www.pronaa.gob.pe/index.php/sala-de-prensa/207-noticias-enero-2011/442-mimdes-pronaa-transfiere-programa-de-complementacion-alimentaria-pca-a-municipios-de-lurin-y-brena.html> > [Consulta: 15 de julio del 2011].

desarrollo provincial y regional, pues ello contribuirá al desarrollo sostenido de la jurisdicción.

Por su parte, si bien la transferencia de los programas de complementación alimentaria a las municipalidades provinciales ha concluido, es necesario un mayor acompañamiento del nivel nacional para el fortalecimiento de capacidades de este nivel de gobierno, así como la elaboración de la matriz de roles para la gestión descentralizada de estos programas sociales, lo cual contribuirá a precisar la función que debe asumir cada nivel de gobierno en la gestión de estos programas sociales.

- **Transferencia del Programa Integral de Nutrición (PIN) y Servicios de Protección Social**

Con el Plan Anual de Transferencia 2007 se dio inicio a la transferencia del Programa Integral de Nutrición (PIN) y de los Servicios de Protección Social - Wawa Wasis, Centros de Emergencia Mujer (CEM) y Centros de Desarrollo Integral para la Familia (Cedif)- del Mimdes⁵¹ a las municipalidades provinciales (exceptuando la MML).

Para tal efecto, la Secretaría de Descentralización de la PCM, mediante las Directivas N° 004-2007-PCM/SD⁵² y N° 002-2009-PCM/SD⁵³, aprobó los procedimientos, mecanismos de verificación y los plazos para dicha transferencia y su efectivización.

De acuerdo a la Directiva N° 004-2007-PCM/SD, la transferencia de estos programas sociales se realizaría en cinco etapas entre los meses de agosto y diciembre del año 2007:

- Primera etapa: suscripción de Convenios de Cooperación entre el Mimdes y las municipalidades provinciales.
- Segunda etapa: cumplimiento de requisitos (mecanismos de verificación) por parte de las municipalidades provinciales para la transferencia de los programas sociales.
- Tercera etapa: publicación de la relación de las municipalidades provinciales verificados y declarados como “aptos” para la transferencia de los programas sociales, a cargo de la Secretaría de la Descentralización de la PCM.
- Cuarta etapa: suscripción de las actas de entrega y recepción, y de los convenios de gestión entre el Mimdes y las municipalidades provinciales.
- Quinta etapa: publicación de la norma que autorice la transferencia de recursos presupuestales a las municipalidades provinciales.

⁵¹ Revisar Anexo N° 2.

⁵² “Norma específica para la transferencia del Programa Integral de Nutrición y los Programas y Servicios de Protección del Mimdes a los Gobiernos Locales”, aprobada por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 015-2007-PCM/SD.

⁵³ “Normas específicas para la efectivización de los Servicios de Protección Social del Mimdes”, aprobada por la Resolución N° 015-2007-PCM/SD.

Los requisitos (mecanismos de verificación), establecidos para la transferencia del PIN y de los Servicios de Protección Social, estaban referidos a:

- La suscripción de los Convenios de Cooperación entre el Mimdes y las municipalidades provinciales.
- La aprobación del Plan de Desarrollo Local Concertado, incluyendo algún programa, proyecto o actividad orientados a la protección social de la población en riesgo, así como a la lucha contra la desnutrición infantil.
- El compromiso de incluir en el Plan Operativo Institucional 2008 actividades y metas de protección social para la población en riesgo y mayor vulnerabilidad.
- El Reglamento de Organización y Funciones, incorporando una unidad orgánica responsable de la gestión de los programas sociales.
- Contar con un profesional que coordine la gestión de los programas y servicios que serán transferidos.

No obstante, se estableció que en caso de que las municipalidades provinciales no hayan incluido, en su Plan de Desarrollo Local Concertado, actividades referidas a la protección social o lucha contra la desnutrición infantil, podían certificar el cumplimiento de este requisito con la sola presentación de un Acuerdo de Concejo con el compromiso de cumplir con dicho requisito. Asimismo, si no contaban con una unidad orgánica que coordinase la gestión de los programas sociales a ser transferidos o con un profesional que coordinase la gestión de los mismos, podían certificar el cumplimiento de estos requisitos, con la presentación de un Acuerdo de Concejo que debía contener el compromiso de incorporar esta unidad en su estructura orgánica o con la Resolución de Alcaldía que dispusiese la contratación de dicho profesional.

Al respecto, cabe señalar que tanto el compromiso de incluir actividades de desarrollo social o lucha contra la desnutrición infantil en el Plan de Desarrollo Local Concertado, como de contar con una unidad orgánica o un profesional responsable de la gestión, constituyen solo una manifestación de voluntad que no garantiza la capacidad para gestionar los programas sociales.

En ese sentido, es evidente que este procedimiento, al igual que aquel que reguló la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales, tuvo por finalidad flexibilizar el proceso de la transferencia de los programas sociales a los gobiernos locales, sin medir la capacidad de gestión efectiva de este nivel de gobierno para asumir los programas sociales.

Además, la emisión del Decreto Supremo N° 044-2011-PCM que estableció 45 días para concluir con la transferencia de los programas sociales a las municipalidades provinciales, aceleró el proceso de transferencia que debía concluir el 31 de diciembre del 2011,⁵⁴ lo cual puso en mayor riesgo la continuidad y calidad de la prestación de los servicios.

⁵⁴ Plazo establecido en la Ley N° 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011

Ello generó preocupación en los usuarios y beneficiarios de los diversos programas sociales,⁵⁵ al considerar que el plazo establecido en el referido decreto supremo no sería suficiente para realizar una adecuada transferencia que garantice la capacidad de gestión de los gobiernos locales provinciales, el desarrollo de capacidades y la identificación y cuantificación de los recursos asociados.

No obstante ello, en julio del año 2011, el proceso continuó su curso y la Secretaría de Descentralización de la PCM mediante las Resoluciones N° 038-2007-PCM/SD, N° 047-2007-PCM/SD, N° 005-2008-PCM/SD, N° 022-2009-PCM/SD, N° 235-2010-PCM/SD y N° 351-2011-PCM, declaró a 194 municipalidades provinciales como “aptas” para la transferencia del PIN y de los Servicios de Protección Social.

Asimismo, al haberse suscrito las actas de entrega y recepción con 56 gobiernos locales provinciales, mediante el Decreto Supremo N° 010-2011-MIMDES⁵⁶ se dio por concluido el proceso de transferencia del PIN y de los Servicios de Protección Social respecto a dichos municipios, conforme se aprecia a continuación:

Cuadro N° 8

Departamento	Provincia	PIN	Servicios de Protección Social		
			WAWA WASI	CEM	CEDIF
Apurímac	Abancay	X	X	X	X
	Andahuaylas	X	X	X	X
	Chincheros	X	X	X	
Ayacucho	Cangallo	X	X	X	
	Huanta	X	X	X	
	La Mar	X	X	X	
	Víctor Fajardo	X	X	X	
Huancavelica	Acobamba	X	X	X	
	Huancavelica	X	X	X	X
Junín	Concepción	X	X	X	
	Huancayo	X	X	X	
	Jauja	X	X	X	
	Satipo	X	X	X	X
Ica	Chincha	X	X		
Lima	Huaral	X	X	X	
	Huaura	X	X	X	
	Huarocharí	X	X	X	
Callao	Callao	X	X	X	X
Arequipa	Arequipa	X	X	X	
	Camaná	X	X	X	
	Castilla	X	X		
Puno	El Collao	X	X	X	

⁵⁵ Comité de Gestión de Wawa Wasis < http://reporterow.com/2011-05-20-comites-de-gestion-de-wawa-wasi-rechaza-decreto-supremo-044-2011-pcmnoticia_11065.html> [Consulta: 15 de julio del 2011], Comunicado de la Federación de las Apafas de Lima y Callao. En La República. Lima, 20 de julio del 2011, p. 5.

⁵⁶ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 7 de julio del 2011.

	San Román	X	X	X	
Tacna	Tarata	X	X		
Cusco	Canchis	X		X	X
	Chumbivilcas	X		X	X
	Cusco	X	X	X	X
	La Convención	X	X	X	
Madre de Dios	Tambopata	X		X	
Amazonas	Uctubamba	X	X	X	
Cajamarca	Jaén	X	X	X	
	Chota	X		X	
	San Ignacio	X		X	
	Cajamarca	X	X	X	
La Libertad	Otuzco	X	X	X	
	Sánchez Carrión	X		X	
	Trujillo	X	X	X	
Lambayeque	Lambayeque	X		X	X
	Ferreñafe	X		X	
Piura	Morropón	X	X	X	
	Paita	X	X	X	
	Piura	X	X	X	X
	Sullana	X	X	X	
Tumbes	Tumbes	X	X	X	
	Zarumilla	X	X		
Huánuco	Ambo	X	X	X	
	Huánuco	X	X	X	
	Leoncio Prado	X	X	X	
Pasco	Pasco	X	X	X	
Loreto	Loreto	X	X	X	
	Maynas	X	X	X	X
San Martín	Moyobamba	X	X	X	
	Rioja	X	X	X	
	San Martín	X	X	X	
Ucayali	Coronel Portillo	X	X	X	
	Padre Abad	X	X	X	X

Fuente: Dirección General de Descentralización del Mimdes.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se puede apreciar en el Cuadro N° 8, el PIN con un ámbito de cobertura de 194 provincias en el ámbito nacional ha sido transferido efectivamente a 56 municipalidades provinciales. Los Servicios de Protección Social, como el Wawa Wasi, con una cobertura de 109 provincias en todo el país, fue transferido efectivamente a 48 municipalidades provinciales, los servicios del CEM con un ámbito de intervención en 106 provincias en el ámbito nacional se ha transferido efectivamente a 52 gobiernos locales provinciales y los Cedif con un ámbito de intervención en 20 provincias en todo el país se transfirió efectivamente a 12 municipalidades provinciales.

De acuerdo a la Directiva N° 002-2009-PCM/SD, la transferencia del PIN y de los Servicios de Protección Social se realizaría por fases. La primera fase priorizaría la transferencia a todas las municipalidades provinciales de los

departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, por tratarse de los departamentos con los indicadores de pobreza y exclusión social más altos. Posteriormente, la segunda y las siguientes fases comprenderían la transferencia a las municipalidades provinciales de los demás departamentos del país.

Sin embargo, en el Cuadro N° 8 se observa que la transferencia de estos programas sociales tampoco respetó las fases del proceso, pues en el caso de los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica la transferencia solo se realizó en algunas de sus provincias y no en la totalidad de ellas. Así, por ejemplo, el departamento de Apurímac cuenta con siete (7) provincias⁵⁷ y la transferencia de los servicios del PIN y de los Servicios de Protección Social solo se realizó en tres (3) de ellas.

Por otro lado, la referida Directiva estableció que, en la etapa de efectivización, el Mimdes debía identificar y cuantificar los recursos vinculados a los programas sociales que serían transferidos, así como concertar la estrategia para la implementación de la gestión compartida del PIN y de los Servicios de Protección Social, sobre la base de las Matrices de Delimitación de Roles que para dicho efecto aprobó el Mimdes y fue publicada mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 023-2009-PCM/SD.⁵⁸

Sin embargo, debido a la brevedad de los plazos para concluir con el proceso de transferencia, no se realizó una adecuada identificación y cuantificación de los recursos presupuestales a ser transferidos, habiéndose transferido un presupuesto que ya se había identificado como deficitario en enero del año 2011 por la Dirección Nacional del Pronaa⁵⁹.

En consecuencia, hoy en día hay una brecha presupuestal para la prestación de los servicios del PIN y de los Cedif, así como un déficit de personal para los Wawa Wasis y los Cedif. La actual gestión ministerial deberá resolver esta situación de manera coordinada con la Secretaría de Descentralización de la PCM y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios.

Debido a la naturaleza de los servicios que brindan los programas sociales y a su impacto en la calidad de vida de las personas más pobres y vulnerables del país, la transferencia a los gobiernos locales debió partir de una línea de base que permita identificar la realidad de cada municipalidad provincial y, sobre la base de ello, establecer una estrategia para crear las condiciones adecuadas que

⁵⁷ Las provincias del departamento de Apurímac son Abancay, Andahuaylas, Antabamba, Aymaraes, Chincheros, Cotabamba y Grau.

⁵⁸ Las propuestas de las matrices fueron elaboradas en dos comisiones especiales integradas por representantes de dicho ministerio, el MEF, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades del Perú (Remurpe). Estas Comisiones fueron creadas por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 066-2008-PCM/SD para el caso del PIN y la N° 072-2008-PCM/SD para el caso de los Servicios de Protección Social.

⁵⁹ Información contenida en el Oficio N° 053-2011-MIMDES-PRONAA/DE del 19 de enero del 2011, dirigido al Presidente de la Federación de las Apafas de Lima y Callao.

les permita asumir progresivamente la gestión de los programas sociales, sobre todo en aquellas municipalidades ubicadas en zonas rurales que deben atender la demanda de las poblaciones más pobres y alejadas del país.

Si bien, en el marco de la descentralización, las municipalidades constituyen el nivel de gobierno más cercano a la población y, por lo tanto, con mayores posibilidades de adecuar la prestación de servicios a la demanda real de su población, también es cierto que estas entidades presentan serias dificultades para el ejercicio de sus funciones.

En ese contexto, es necesario que el Mimdes y el novísimo Ministerio de Desarrollo Social e Inclusión Social⁶⁰, que tendrá a su cargo los programas sociales del Pronaa y Wawa Wasi, en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la PCM, reevalúen la pertinencia de continuar la transferencia a las 138 municipalidades provinciales declaradas como “aptas” para la transferencia del PIN y de los Servicios de Protección Social, o si por el contrario es conveniente priorizar la revisión de las matrices aprobadas por el Mimdes, a fin de precisar el modelo de gestión descentralizada de los programas sociales, definiendo el rol de rectoría, monitoreo y asistencia técnica del gobierno nacional y el rol específico que deberán cumplir las municipalidades provinciales y distritales y los gobiernos regionales.

Asimismo, en el caso de las 56 municipalidades provinciales que han recibido la transferencia del PIN y de los Servicios de Protección Social, es necesario establecer una estrategia de acompañamiento y asistencia técnica permanente y realizar las gestiones pertinentes ante el MEF, a fin de superar las brechas presupuestales y el déficit de personal que ponen en riesgo la continuidad en la prestación de los servicios a la población.

Por su parte, las 56 municipalidades provinciales que suscribieron las actas de entrega y recepción deben asumir la responsabilidad transferida y realizar sus mayores esfuerzos para que, con el apoyo del Mimdes y la Secretaría de Descentralización de la PCM, logren desarrollar sus capacidades y garanticen la prestación de los servicios a la población de sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, es necesario que cumplan con realizar la adecuación administrativa y actualizar sus instrumentos de gestión, a fin de poder incorporar al personal transferido por el PIN y los servicios de protección social, así como contar con una unidad orgánica responsable de la gestión efectiva de los programas sociales.

c) Nivel de Cumplimiento de los Convenios Marco Intergubernamentales

Otra de las observaciones al proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales en el ciclo de acreditación 2007-2008 fue la suscripción de los Convenios Marco Intergubernamentales (CMI) entre cada

⁶⁰ Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, publicado el 20 de octubre del 2011.

ministerio del gobierno nacional y los gobiernos regionales declarados “por potenciar”, es decir aquellos que no cumplieron con los requisitos mínimos para acreditar su capacidad de gestión.

En ese sentido, los CMI tenían por finalidad facilitar la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales. Estos convenios comprendían acciones de colaboración, cooperación y coordinación⁶¹ orientadas a desarrollar capacidades en los gobiernos subnacionales.

Bajo esta modalidad se transfirió el mayor número de funciones en materia de población, desarrollo social e igualdad, trabajo y promoción del empleo y vivienda, construcción y saneamiento. En razón de ello, la Defensoría del Pueblo exhortó a todos los Ministerios – especialmente al de la Mujer y Desarrollo Social, al de Vivienda, Construcción y Saneamiento y al de Trabajo y Promoción del Empleo- a:

Cumplir con los compromisos asumidos en los convenios marco intergubernamentales (CMI) suscritos con los Gobiernos Regionales, prioritariamente con aquellos declarados “por potenciar” durante el ciclo de acreditación 2007-2008”.

Asimismo se recomendó a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros a:

Elaborar un sistema de indicadores, evaluación y monitoreo que permita medir los resultados de la ejecución de los convenios marco intergubernamentales y de los convenios de gestión, sobre todo respecto a los Gobiernos Regionales declarados “por potenciar” durante el ciclo de acreditación 2007-2008.

En la revisión de los CMI se observa que todos utilizan un mismo formato, en el cual se manifiesta el compromiso de los sectores a ejecutar programas de capacitación y asistencia técnica, así como a brindar apoyo material y técnico para el ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos regionales. En ese sentido, los CMI no se adecuaron al caso concreto de cada gobierno regional. Por lo tanto, no estuvieron necesariamente orientados a revertir la situación de cada gobierno regional declarado “por potenciar”, pues todos responden a las mismas actividades, independientemente de su situación.

En la supervisión de seguimiento realizada por la Defensoría del Pueblo, solo 5 de los 25 Gerentes Generales entrevistados que proporcionaron información sobre este tema señalaron que los sectores sí cumplieron los compromisos asumidos en los CMI, mientras que 11 señalaron que éstos se cumplieron parcialmente. En los casos de los Gobiernos Regionales de Lambayeque, Lima y Piura, los entrevistados manifestaron que los CMI no se cumplieron y formaron parte de un formalismo para la acreditación de funciones sectoriales a los gobiernos regionales.

⁶¹ Directiva N° 001-2007-PCM/SD, “Normas para la ejecución de la transferencia de funciones sectoriales incluidas en los planes anuales de transferencia”, aprobada por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD.

Asimismo, en la entrevista sostenida con el Gerente de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Junín, éste señaló que los Ministerios de Comercio Exterior y Turismo y Producción realizaron actividades de capacitación en la ciudad de Lima y, debido a restricciones presupuestales, no facilitaron la participación de los profesionales y equipos técnicos de los gobiernos regionales, razón por la cual éstos no pudieron participar.

Por otro lado, cabe señalar que la Directiva N° 003-2008-PCM/SD⁶² que estableció los lineamientos para la culminación e implementación de la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales dispuso que, una vez formalizada la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, se debían suscribir Convenios de Gestión entre los ministerios y de los gobiernos regionales, a fin de acompañarlos, apoyarlos técnicamente y monitorearlos en el ejercicio de las funciones transferidas. Estos convenios se debían suscribir sobre la base de los CMI.

De esta manera, los Convenios de Gestión permitieron realizar eventos de capacitación y brindar asistencia técnica al personal de las direcciones y/o gerencias regionales. Cabe destacar que, en el caso del Ministerio de Energía y Minas, la suscripción de este convenio inclusive permitió a los gobiernos regionales contratar profesionales para el ejercicio de las responsabilidades recibidas, con cargo al presupuesto del Sector.

Al respecto, conforme a la información proporcionada por los Sectores, se han suscrito los siguientes Convenios de Gestión:

Cuadro N° 9

Sector	Gobiernos Regionales
Agricultura	Se suscribieron 22 convenios de gestión. Están pendientes con los Gobiernos Regionales de Cusco, Callao y Lima.
Comercio Exterior y Turismo	Se suscribieron 24 convenios de gestión. Está pendiente con el Gobierno Regional de Lima.
Energía y Minas	Se suscribieron convenios de gestión con todos los gobiernos regionales.
Educación	Se suscribieron 24 convenios de gestión. Está pendiente con el Gobierno Regional de Lima.
Mujer y Desarrollo Social	Se suscribieron convenios de gestión con todos los gobiernos regionales.
Producción	Se suscribieron 20 convenios de gestión. Están

⁶² Directiva N° 003-2008-PCM/SD, “Directiva para la culminación e implementación de la transferencia de funciones sectoriales a los Gobiernos Regionales”, aprobada por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 044-2008-PCM/SD.

	pendientes con los Gobiernos Regionales de Arequipa, Callao, La Libertad, Lambayeque y Loreto.
Salud	Se suscribieron 14 convenios de gestión. Están pendientes con los Gobiernos Regionales de Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco y San Martín.
Trabajo y Promoción del Empleo	Se suscribieron 23 convenios de gestión. Están pendientes con los Gobiernos Regionales de Callao y Lima.
Transporte y Comunicaciones	Transporte: se suscribieron 23 convenios de gestión. Están pendientes con los Gobiernos Regionales de Cusco y Lima. Comunicaciones: No se suscribieron convenios de gestión.
Vivienda, Construcción y Saneamiento	Vivienda y Saneamiento: se suscribieron 22 convenios de gestión. Están pendientes con los Gobiernos Regionales de Callao, Cusco y Lima. Administración y Adjudicación de Terrenos del Estado: se suscribieron cinco convenios de gestión con los Gobiernos Regionales de Amazonas, Lambayeque, Tumbes, San Martín y Tacna.
Presidencia del Consejo de Ministros	Indeci: se suscribieron siete convenios de gestión con los Gobiernos Regionales de Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Ica, Moquegua, Pasco y San Martín. Cuerpo General de Bomberos: No se suscribieron convenios de gestión.
Ambiente	Se suscribieron seis convenios de gestión con los Gobiernos Regionales de Amazonas, Cajamarca, Cusco, Moquegua y Puno.

Fuente: Sectores del gobierno nacional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el marco de los Convenios de Gestión, cada sector, en coordinación con los gobiernos regionales, debía formular indicadores para monitorear la gestión de las funciones transferidas. Sin embargo, no en todos los casos, los indicadores de gestión fueron elaborados de manera coordinada. Así, por ejemplo, los Gerentes Generales de los Gobiernos Regionales de Ayacucho y Cusco manifestaron que los indicadores de gestión se formularon bajo un enfoque sectorial, y no con un enfoque territorial, motivo por el cual no podían ser aplicados a las distintas realidades regionales.

Dicha situación se podría explicar por la inexistencia de una línea de base sectorial que permita identificar las necesidades departamentales y la

situación en que cada gobierno regional debe ejercer las competencias y funciones transferidas.

Sobre el particular, solo el Ministerio de Agricultura informó⁶³ que, inicialmente, en los Convenios de Gestión suscritos con 22 gobiernos regionales se establecieron indicadores de gestión que no respondían a las diversas realidades regionales, por lo que posteriormente se suscribieron nuevos Convenios de Gestión que contenían 44 indicadores de desempeño y monitoreo de las 16 funciones en materia agraria, que esta vez sí fueron validados por los gobiernos regionales en cinco (5) talleres macro regionales.

De acuerdo a lo establecido en el Plan Anual de Transferencia 2008 y en la Directiva N° 003-2008-PCM/SD, la Secretaría de Descentralización de la PCM debía diseñar e implementar un Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación, con la finalidad de medir la gestión de las funciones transferidas a los gobiernos regionales, en el marco de los Convenios de Gestión.

Al respecto, la Secretaría de Descentralización de la PCM⁶⁴ informó que durante el año 2010 se realizaron los trámites administrativos necesarios para la contratación de una consultoría para elaborar la propuesta metodológica de un sistema de información para el seguimiento y monitoreo de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, dicha consultoría no fue contratada debido a recortes presupuestales.

En consecuencia, si bien, de acuerdo a lo informado por los sectores, cada uno de éstos realizan el monitoreo del ejercicio de las funciones transferidas, sobre la base de los Convenios de Gestión suscritos, es necesario que la Secretaría de Descentralización de la PCM implemente un Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación que permita contar con información consolidada sobre la gestión de los gobiernos regionales y las acciones realizadas por cada ministerio para contribuir a su mejoramiento.

d) Gestión Descentralizada

La forma en que se efectuó la identificación y cuantificación de los recursos asociados a las funciones transferidas a los gobiernos regionales, durante el ciclo de acreditación 2007-2008, fue otra debilidad en el proceso de transferencia de competencias y funciones a dicho nivel de gobierno. En razón de ello, la Defensoría del Pueblo recomendó:

A los Ministerios del Gobierno Nacional realizar la identificación y cuantificación de los recursos asociados a las funciones transferidas, sobre la base del costo real de la prestación de los servicios transferidos, la realidad de cada departamento del país y la capacidad de gestión de cada gobierno regional.

⁶³ Oficio N° 31-2011-AG-DVM del 4 de febrero del 2011.

⁶⁴ Oficio N° 428-2011-PCM/SD del 23 de mayo del 2011, remitido por la Secretaría de Descentralización de la PCM.

A la Secretaría de Descentralización de la PCM *regular la conformación de nuevas comisiones encargadas de evaluar si la transferencia de los recursos a los gobiernos regionales, especialmente de aquellos declarados “por potenciar”, con los cuales ya concluyó el proceso de transferencia, obedece al costo real de los servicios que deben prestar, la realidad de cada departamento y la capacidad de gestión de cada gobierno regional.*

Con posterioridad a la presentación del Informe Defensorial N° 141, mediante el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM⁶⁵ se aprobó el Plan Anual de Transferencia 2009 y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización. Entre ellas se dispuso el desarrollo de la gestión descentralizada como un nuevo enfoque para el ejercicio de las funciones transferidas.

Conforme a esta norma, el desarrollo de la gestión descentralizada implica:

- Identificar los procesos de gestión compartida y la delimitación de roles por niveles de gobierno, en el marco de las leyes de organización y funciones de los Ministerios y la elaboración de las respectivas matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno.
- Determinar los recursos humanos, financieros, bienes, servicios y otros recursos asociados.

En ese sentido, el objetivo de la gestión descentralizada es avanzar hacia el afianzamiento del rol rector del gobierno nacional y el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales en la prestación de servicios a la población, pasando de un enfoque sectorial a un enfoque territorial de servicio al ciudadano.

Bajo este enfoque de territorialidad se “ (...) exigirá a los gobiernos regionales plantear su perspectiva de nivel de gobierno que, a la par de desarrollar y ejecutar obras o proyectos de inversión, deberá atender las necesidades inmediatas de su población a través de un ciclo de prestación de bienes y servicios”.⁶⁶ Es decir que deberá adecuar la prestación de los servicios a la realidad de su jurisdicción y a las necesidades de su población.

Para estos efectos, la referida norma dispuso la conformación de Comisiones Intergubernamentales por cada Sector, las cuales deben ser presididas por un representante del ministerio que la conforma e integradas por un representante del MEF, un representante de la Secretaría de Descentralización de la PCM y por representantes de los gobiernos regionales y locales o, en su defecto, por delegados de instancias representativas de estos niveles de gobierno.

Estas Comisiones Intergubernamentales se conformaron sobre la base de las comisiones creadas para la culminación del proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales. En el marco de la

⁶⁵ Publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio del 2009.

⁶⁶ Proyecto USAID/ PERÚ ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2009: Balance y Agenda crítica. Lima. ProDescentralización, 2010, p. 25.

construcción de la gestión descentralizada, estas Comisiones Intergubernamentales -tomando como sustento el seguimiento de los Convenios de Gestión suscritos con los gobiernos regionales- deberán realizar las siguientes actividades:

- El diagnóstico del ejercicio de las funciones compartidas y transferidas a los gobiernos regionales.
- Un esquema de la gestión descentralizada, con la distribución de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno.
- La identificación de los servicios públicos y los recursos humanos, financieros, bienes, servicios y costos asociados a los mismos.

En ese sentido es destacable la iniciativa de la Secretaría de Descentralización de la PCM para promover el desarrollo de la gestión descentralizada, pues considerando que, en la actualidad, el proceso de transferencia a los gobiernos regionales ha concluido en un 90%, aproximadamente, el funcionamiento de estas Comisiones Intergubernamentales contribuirá a que se superen las dificultades advertidas en el desarrollo de dicho proceso.

De acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría de Descentralización de la PCM, al término de julio de este año se han reconocido 13 Comisiones Intergubernamentales Sectoriales, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 10

Sector	Reconocimiento
Agricultura	RSD N° 008-2010-PCM/SD RSD N° 219-2010-PCM/SD
Ambiente	RSD N° 257-2011-PCM/SD
Comercio Exterior y Turismo	RSD N° 102-2009-PCM/SD
Cultura	Aún no conformada
Energía y Minas	RSD N° 062-2009-PCM/SD
Educación	RSD N° 002-2010-PCM/SD RSD N° 469-2011-PCM/SD
Mujer y Desarrollo Social	RSD N° 004-2010-PCM/SD
Producción	RSD N° 064-2009-PCM/SD
Salud	RSD N° 006-2010-PCM/SD
Trabajo y Promoción del Empleo	RSD N° 051-2009-PCM/SD
Transporte	RSD N° 104-2009-PCM/SD
Telecomunicaciones	RSD N° 103-2009-PCM/SD RSD N° 324-2011-PCM/SD
Presidencia del Consejo de Ministros	RSD N° 001-2010-PCM/SD
Vivienda, Construcción y Saneamiento	RSD N° 063-2009-PCM/SD

Fuente: Secretaría de Descentralización de la PCM.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se puede apreciar del Cuadro N° 10, en el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se ha conformado una comisión por cada

materia. Asimismo se advierte que solo está pendiente la conformación de la comisión en materia de cultura debido a que el Ministerio de Cultura fue creado en el año 2010 por la Ley N° 29565.⁶⁷

Según lo informado por la Secretaría de Descentralización de la PCM y los diversos sectores del gobierno nacional, los avances de las Comisiones Intergubernamentales en las tareas encomendadas son los siguientes:

Cuadro N° 11

Comisiones Intergubernamentales	Acciones realizadas
<p>Agricultura Se han conformado cuatro subcomisiones de trabajo, integradas por 23 gobiernos regionales (Grupo Norte, Centro Sur, Lima y Callao, Sur)</p>	Aprobación del Reglamento y Plan de Trabajo de la Comisión Intergubernamental.
<p>Ambiente Integrada por los 25 gobiernos regionales</p>	La Comisión Intergubernamental fue reconocida el año 2011 y aún no se ha instalado.
<p>Comercio Exterior y Turismo: Se han conformado tres grupos de trabajo, integrados por los 25 gobiernos regionales.</p>	Aprobación del Reglamento Interno.
	Aprobación del Plan de Trabajo y cronograma de actividades.
	Se acordó reformular los indicadores de los Convenios de Gestión.
	Aprobación del diagnóstico de la situación del ejercicio compartido en materia de comercio exterior, turismo y artesanía.
	Se acordó elaborar un documento de orientación sobre las funciones transferidas a los gobiernos regionales.
	Aprobación de la propuesta metodológica que mida el desempeño alcanzado en el desarrollo de la gestión descentralizada de las funciones transferidas.
	Identificación de tres servicios públicos compartidos: - En comercio exterior: oportunidades comerciales. - En turismo: clasificación y/o categorización de hospedajes y restaurantes. - En artesanía: Registro Nacional del Artesano.
<p>Energía y Minas Se han conformado dos grupos de trabajo: Zona Norte y Zona Sur, integrado por los 25 gobiernos regionales.</p>	Diagnóstico situacional de las Gerencias o Direcciones Regionales de Energía y Minas que incluye información sobre presupuesto, personal, equipos, ingresos y gastos, entre otros.
	Evaluación de las atribuciones complementarias que podrían ser materia de transferencia a los gobiernos regionales.
	Evaluación del proceso de capacitación y desarrollo de capacidades.
	Seguimiento de logros, metas e indicadores, en el marco de los convenios de gestión.
	Evaluación de los sistemas de información con los que cuentan los gobiernos regionales para el ejercicio de las funciones transferidas.

⁶⁷ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 22 de julio del 2010. Se debe tener presente que el Ministerio de Cultura fue creado sobre la base del Instituto Nacional de Cultura, organismo público que se encontraba adscrito al Ministerio de Educación.

	<p>Respecto a los avances en el esquema de la gestión descentralizada se han elaborado y distribuido las guías o esquemas para el ejercicio de las funciones transferidas en las siguientes materias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concesiones eléctricas. - Concesiones de plantas de beneficio. - Manual de fiscalización de la pequeña minería y la minería artesanal. - Manual de manejo de mercurio. - Manual del pequeño productor minero y minero artesanal. <p>Se han identificado como servicio público compartido, así como los costos asociados a éste:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concesiones mineras metálicas y no metálicas para pequeño productor minero y pequeño minero artesanal.
<p>Educación Integrada por los 25 gobiernos regionales y las 35 municipalidades involucradas en el plan de municipalización de la gestión educativa.</p>	<p>Mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 469-2011-PCM/SD se actualizó la designación de los representantes de los gobiernos regionales y locales en la Comisión Intergubernamental, a fin de proceder a su instalación y al ejercicio de sus funciones.</p>
<p>Mujer y Desarrollo Social Se han conformado 5 Comisiones, integradas por los 25 gobiernos regionales (Zona Centro, Zona Centro Sur, Zona Sur, Zona Norte y Zona Oriente)</p>	<p>Aprobación de los Reglamentos Internos (5 zonas).</p> <p>Aprobación del Plan de Trabajo 2010 (5 zonas).</p> <p>Consulta de lineamientos para la gestión descentralizada (5 zonas).</p> <p>Diagnóstico de la situación del ejercicio de las funciones transferidas (Zonas Centro, Sur y Oriente).</p> <p>Socialización de la Matriz de Roles del Programa Integral de Nutrición (PIN) y de los Servicios de Protección Social (Zonas Sur y Oriente).</p> <p>Taller de intercambio de experiencias en reforma institucional para la gestión descentralizada (Zona Norte).</p> <p>Matriz de identificación de procesos de gestión descentralizada (Zona Norte).</p>
<p>Producción Integrada por los 25 gobiernos regionales</p>	<p>Conformación de grupos de trabajo para las materias de pesquería, industria, y micro y pequeña empresa.</p> <p>Aprobación del Reglamento Interno de la Comisión y de su Plan de Trabajo.</p> <p>Impulsar la culminación de la transferencia de funciones en materia de MYPE a los Gobiernos Regionales de Lima y Callao.</p> <p>Culminar con la transferencia de activos pendientes a los gobiernos regionales.</p> <p>Fortalecimiento de los gobiernos regionales para el ejercicio de las funciones transferidas, consensuando los planes de capacitación y asistencia técnica.</p> <p>Definición de los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación del ejercicio de las funciones transferidas.</p> <p>Aprobación del diseño del modelo de desarrollo de gestión descentralizada de los servicios públicos priorizados por el Sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formalización de pesca artesanal. - Promoción de la formalización de la micro y pequeña empresa. <p>Gestión ante el MEF respecto de la asignación de recursos para cubrir las necesidades de personal, presupuesto y materiales para el ejercicio de las funciones transferidas.</p>

	<p>En el marco de la matriz de delimitación de competencias que se está trabajando con la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, proponen la transferencia de nuevas funciones a los gobiernos regionales y locales.</p>
<p>Salud Integrada por los 25 gobiernos regionales</p>	<p>Entre febrero del 2010 y febrero del 2011 se realizaron siete reuniones de la Comisión Intergubernamental.</p>
	<p>Diagnóstico para mejorar la oportunidad en la transferencia de recursos del Sistema Integral de Salud (SIS) a los gobiernos regionales.</p>
	<p>Adopción de acuerdos referidos a la conciliación de deudas del SIS con los gobiernos regionales.</p>
	<p>Se acordó la revisión del tarifario del SIS.</p>
	<p>Elaboración de anteproyecto de norma técnica "Sistema Nacional de Referencia y Contra Referencia".</p>
	<p>Elaboración de estrategia para gestionar mayores recursos para el Aseguramiento Universal en Salud.</p>
	<p>Elaboración de un estudio de la situación actual del sistema de financiamiento en salud y su impacto económico, que incluya mecanismos de pago y modelos de gestión.</p>
	<p>Se acordó diseñar el desarrollo de gestión descentralizada en salud, y seleccionar dos o tres servicios públicos como piloto.</p>
	<p>Se acordó que el Plan de Desarrollo de Capacidades del Ministerio incluya el plan de asistencia técnica para cada gobierno regional.</p>
<p>Trabajo y Promoción del Empleo Integrada por los 25 gobiernos regionales y las Municipalidades Provinciales de Andahuaylas y Zarumilla, y la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.</p>	<p>Aprobación del Plan de Transferencia de Mediano Plazo 2010-2014.</p>
	<p>Aprobación del Plan Anual de Transferencia Sectorial 2010.</p>
	<p>Aprobación del programa de Desarrollo de Capacidades de los Gobiernos Regionales 2010.</p>
	<p>Aprobación de la matriz de los servicios públicos dentro del esquema de la gestión descentralizada.</p>
	<p>Aprobación del cronograma de actividades de la Comisión Intergubernamental.</p>
	<p>Aprobación de la estructura de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima, como estructura orgánica modelo para las Gerencias o Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.</p>
	<p>Inicio del diagnóstico situacional de las Gerencias o Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, a fin de identificar los recursos adicionales para el ejercicio de las funciones transferidas y poder gestionarlos ante el MEF.</p>
	<p>Elaboración de proyectos para cooperación.</p>
<p>Transporte Integrada por los 25 gobiernos regionales.</p>	<p>Durante el 2010 no funcionó la Comisión Intergubernamental por razones de cambio del personal designado por el Ministerio y por limitaciones de los gobiernos regionales para asistir a reuniones fuera de sus jurisdicciones.</p>
	<p>Durante el 2011 se ha previsto reiniciar y consolidar el funcionamiento de la Comisión Intergubernamental.</p>
<p>Comunicaciones Integrada por los 25 gobiernos regionales</p>	<p>Al término de febrero del año 2011, la Comisión Intergubernamental en Comunicaciones no se había instalado debido a que las nuevas autoridades regionales no habían cumplido con acreditar a sus representantes.</p>
<p>Vivienda, Construcción y Saneamiento Integrada por los 25 gobiernos regionales.</p>	<p>Los gobiernos regionales no cumplieron con acreditar a sus representantes (Dirección Regional de Vivienda, Dirección Regional de Administración y Adjudicación de Terrenos y Dirección Regional de Agricultura), en razón de ello no han sesionado.</p>

	El Reglamento Interno de la Comisión no fue aprobado por falta de quórum.
	El Presidente de la Comisión Intergubernamental continuó realizando las acciones necesarias para la conclusión del proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales.
	Al finalizar el año 2010 se logró la suscripción de 15 convenios de gestión, 10 en vivienda y saneamiento y 5 en administración y adjudicación de terrenos del Estado.
Presidencia del Consejo de Ministros (Indeci, Demarcación Territorial, Cuerpo General de Bomberos) Integrada por representantes de la ANGR, AMPE y Remurpe.	Esta Comisión Intergubernamental no está integrada por funcionarios de los gobiernos subnacionales.
	Propuesta de Reglamento Interno de la Comisión Intergubernamental y de su Plan de Trabajo, pendiente de aprobación.
	Identificación de los servicios públicos compartidos en las siguientes materias: - Defensa civil: ayuda directa e inmediata a los damnificados. - Cuerpo General de Bomberos: extinción de incendios.
	El INDECI y el Cuerpo General de Bomberos identificaron los costos asociados a los servicios públicos priorizados, los cuales serán validados por la Comisión Intergubernamental.

Fuente: Sectores del gobierno nacional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se puede apreciar en el Cuadro N° 11, las Comisiones Intergubernamentales han trabajado con distinta intensidad en las tareas encomendadas. Aquellas que registran un menor avance en el desarrollo de la gestión descentralizada son las Comisiones Intergubernamentales de los Sectores de Transportes y Comunicaciones; Educación; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Agricultura y Ambiente.

Por el contrario, cabe resaltar la labor realizada por las Comisiones Intergubernamentales de los Sectores de Producción, Comercio Exterior y Turismo, Trabajo y Promoción del Empleo, y Energía y Minas, así como en la referida a Defensa Civil y al Cuerpo General de Bomberos, respecto a los avances por identificar los procesos de gestión compartida.

Asimismo, se advierte que algunos sectores están realizando el diagnóstico situacional de las gerencias o direcciones regionales, como es el caso de Trabajo y Promoción del Empleo y Energía y Minas, lo cual permitirá priorizar la capacitación y asistencia técnica en cada gobierno regional de acuerdo a sus necesidades reales, así como identificar, sus necesidades presupuestales, logísticas y de recursos humanos para el adecuado ejercicio de las funciones transferidas.

Para la Defensoría del Pueblo, contar con este diagnóstico por parte de cada sector debió ser el punto de partida para el inicio del proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales. En razón de ello, consideramos que se debe promover que este trabajo que se está realizando en algunas Comisiones Intergubernamentales, sea prioritario en todas.

Asimismo, a fin de garantizar el adecuado funcionamiento de las Comisiones Intergubernamentales, sería conveniente que la Secretaría de

Descentralización de la PCM establezca lineamientos que guíen su funcionamiento, pues, conforme se observa del Cuadro N° 11, cada comisión ha fijado su propia agenda de trabajo.

Es evidente que en algunas Comisiones se está avanzando en la identificación de los servicios compartidos o en la elaboración de los diagnósticos de las gerencias o direcciones regionales, mientras tanto, otras están funcionando principalmente como espacios de coordinación para la implementación de las políticas nacionales, como en el caso de la Comisión Intergubernamental de Salud.

De hecho, el funcionamiento de las Comisiones Intergubernamentales en el marco del desarrollo de la gestión descentralizada también debe priorizar la coordinación y concertación entre niveles de gobierno para la definición e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, es necesario ordenar el trabajo de las Comisiones, a fin de cumplir primero con definir los servicios compartidos, los roles y la identificación de los recursos presupuestales, humanos y logísticos asociados a éstos, así como las necesidades de capacitación y asistencia técnica para asegurar la adecuada prestación de los servicios.

Asimismo es importante que el cambio de los integrantes de las Comisiones Intergubernamentales no implique el desconocimiento del trabajo realizado al interior de éstas, pues es necesario garantizar la continuidad en el diseño de la gestión descentralizada y evitar retrasos en su elaboración. Igualmente, se debe recordar que el trabajo de estas Comisiones debe ser coordinado y articulado entre los tres niveles de gobierno y que es responsabilidad de éstos impulsar su funcionamiento y cumplir con los objetivos establecidos.

Finalmente, de acuerdo a lo establecido en el Plan Anual de Transferencia 2009 - que regula el desarrollo de la gestión descentralizada - es necesario diseñar un Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de la Gestión Descentralizada, que aún está pendiente, a fin de contar con información sobre el avance en el desarrollo de capacidades y el ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos subnacionales, lo cual contribuirá a plantear nuevas estrategias para reforzar el proceso de descentralización.

2.3.3 Respecto a los recursos vinculados a las funciones transferidas

a) Transferencia de personal

Desde el inicio del proceso de transferencia a los gobiernos regionales, una de las observaciones de la Defensoría del Pueblo fue la referida a que la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales no se realizó en todos los casos con los recursos humanos, presupuestales y logísticos vinculados a éstas, conforme al criterio de provisión⁶⁸ regulado en la Ley de Bases de la Descentralización.

⁶⁸ Criterio de provisión: toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos que aseguren su continuidad y eficiencia.

El Decreto Legislativo N° 1026⁶⁹ - que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral - reguló en el Título II la transferencia de recursos humanos del nivel nacional a los niveles subnacionales, en el marco de la descentralización. Sin embargo, quedó pendiente su reglamentación.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Secretaría de Gestión Pública y a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) de la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

Establecer los lineamientos que permitan implementar la transferencia de recursos humanos del gobierno nacional a los gobiernos y regionales, conforme a lo regulado en el Decreto Legislativo N° 1026.

Al respecto, cabe destacar que mediante el Decreto Supremo N° 040-2010-PCM⁷⁰ se reglamentó el Título II del Decreto Legislativo N° 1026 con el objetivo de establecer el procedimiento para la transferencia del personal desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, en el marco del actual proceso de descentralización y la transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales.

El ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 1026 comprende a todo el personal del gobierno nacional, cualquiera sea su modalidad de contratación, incluidas las personas contratadas bajo el régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS). La referida norma estableció que el personal transferido a los gobiernos regionales y locales conservará su régimen laboral y todos aquellos beneficios y obligaciones reconocidos en la entidad de origen. Asimismo, en el caso del personal contratado bajo el régimen de CAS, se autorizó a los sectores del gobierno nacional a ceder su posición contractual respecto a las personas naturales contratadas, a favor de los gobiernos subnacionales.

Del mismo modo, el reglamento del Decreto Legislativo N°1026 dispuso que en aquellos casos en que la transferencia de recursos humanos a los gobiernos regionales y locales implique el cambio de su residencia,⁷¹ el personal transferido tendrá derecho a una compensación económica por cuenta de la entidad de origen (sector del gobierno nacional). En este supuesto, los montos de compensación económica se deberán fijar en función del costo del traslado que deba realizar el trabajador y será aprobado por decreto supremo refrendado por el titular del MEF.

⁶⁹ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de junio del 2008.

⁷⁰ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28 de marzo del 2010.

⁷¹ Conforme lo establece el artículo 9° del Decreto Supremo N° 040-2010-PCM, no implica cambio de residencia cuando la transferencia se realiza de la ciudad de Lima Metropolitana a la Provincia Constitucional del Callao.

Asimismo, con la finalidad de brindar facilidades al personal transferido, el reglamento señala que tendrán derecho a una licencia con goce de haber, previa a su incorporación en las entidades de destino, hasta por 15 días.

Cabe señalar que la aprobación del Decreto Legislativo N° 1026 y su reglamento constituye un avance importante en el proceso de transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, pues contribuirá a que éstos cuenten con los recursos humanos necesarios para la continuidad y mejoramiento en la prestación de los servicios a la población.

Las primeras experiencias en la transferencia de personal a los gobiernos regionales se produjeron durante el primer semestre del año 2011 y correspondieron al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri). A la escala local se realizó la transferencia de personal desde el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) a las municipalidades provinciales, en el marco de la transferencia del Programa Integral de Nutrición y de los Servicios de Protección Social. Estas transferencias se realizaron conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 12

Ministerio	Régimen Laboral		
	DL N° 728	DL N° 276	DL N° 1057
Trabajo y Promoción del Empleo	50	15	16
Cofopri			154
Mimdes		59	654

Fuente: Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo, Mimdes y Cofopri.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cabe precisar que, en el caso del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se transfirió 43 trabajadores al Gobierno Regional de Lima y 38 al Gobierno Regional del Callao. En el caso de la Cofopri se transfirió en total a 154 trabajadores a 23 gobiernos regionales, quedando pendiente la transferencia a los Gobiernos Regionales de Arequipa y Lambayeque. Finalmente, en el marco de la transferencia de los programas sociales el Mimdes transfirió en total a 713 trabajadores a 56 municipalidades provinciales.

En la supervisión efectuada se advirtieron algunas dificultades ocasionadas principalmente por la brevedad del plazo dispuesto en el Decreto Supremo N° 044-2011-PCM para concluir con la transferencia de competencias a dichos niveles de gobierno.

Así, por ejemplo, en el caso de la transferencia efectuada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Mimdes, se observó que la transferencia de las partidas presupuestales al pliego de los gobiernos regionales y locales, respectivamente, no se tramitó con la debida anticipación. Ello ocasionó que estos niveles de gobierno no contasen con tiempo suficiente para realizar la modificación de sus instrumentos de gestión y formalizar la incorporación del

personal transferido, lo que a su vez generó un retraso en el pago oportuno de remuneraciones y retribuciones.

Asimismo, solo en el caso del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la transferencia de personal al Gobierno Regional de Lima implicó el cambio de domicilio. Sin embargo, no se efectuó el pago del bono correspondiente, lo cual significó el incumplimiento de la norma.

Por lo expuesto, es necesario que, a partir de estas experiencias, los sectores que se dispongan a realizar transferencia de personal adopten las provisiones necesarias, a fin de que el procedimiento regulado en el Decreto Legislativo N° 1026 y su reglamento se implementen de manera adecuada, evitando dificultades que afecten el derecho de los trabajadores y trabajadoras.

Del mismo modo, considerando que la mayor parte del personal transferido se encuentra sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 - como se advierte en el Cuadro N° 12 - y por lo tanto, sus contratos tienen vigencia hasta diciembre del 2011, sería importante que cada sector en coordinación con los gobiernos regionales o locales, según corresponda, definan el perfil del personal que se hará cargo de las funciones transferidas.

- **Política laboral y remunerativa**

Respecto a la gestión de los recursos humanos, una dificultad que afecta a toda la administración pública y, por consiguiente, también deberán afrontar los gobiernos regionales, es la alta rotación del personal debido, entre otras razones, a la falta de una política de carrera pública y de un sistema remunerativo único para el Sector Público. En razón de ello, la Defensoría del Pueblo recomendó al Congreso de la República:

Priorizar en su agenda legislativa el debate sobre la reforma del empleo público, con miras a promover la carrera pública en el ámbito regional y local.

No obstante, desde la publicación *Informe Defensorial N° 141*, no se han registrado avances en el debate y aprobación de las normas de desarrollo de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público, como son la Ley de carrera de los servidores públicos; la Ley de funcionarios y empleados de confianza; la Ley del sistema de remuneraciones del empleo público; la Ley de gestión del empleo público; y la Ley de incompatibilidades y responsabilidades.

Gracias a la información recabada en la supervisión realizada se tomó conocimiento de que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)⁷² - organismo técnico especializado, rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado - presentó al Congreso de la República el proyecto

⁷² Creado mediante el Decreto Legislativo N° 1023, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de junio del 2008.

de “Ley de los funcionarios públicos, empleados de confianza y directivos”,⁷³ y el proyecto de “Ley de ética, incompatibilidades y responsabilidades de las personas al servicio del Estado”,⁷⁴ los cuales a la fecha se encuentran hasta hoy pendientes de debate y aprobación.

Asimismo, el Servir, de acuerdo a su Ley de creación, debe implementar y ejecutar la política pública de unificación de los diversos regímenes de contratación utilizados en el sector público, en coordinación con el MEF, a fin de garantizar la sostenibilidad fiscal de su implementación. Sin embargo, hasta hoy es una tarea pendiente.

De acuerdo a lo regulado en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los funcionarios y servidores públicos de los gobiernos regionales están sujetos al régimen laboral de la administración pública, es decir, al régimen laboral previsto en el Decreto Legislativo N° 276.

Sin embargo, en la actualidad en algunos gobiernos regionales coexisten distintos regímenes laborales y modalidades de contratación. Por un lado, existen gobiernos regionales que - como consecuencia de la transferencia de personal vinculado a las funciones transferidas- cuentan con personal sujeto a los Decretos Legislativos N° 728, 276 y 1057, CAS, así como con personal contratado por servicios no personales (SNP), como es el caso de los Gobiernos Regionales de Lima, Callao, Áncash, Madre de Dios, entre otros.

En consecuencia, existe un escenario laboral que genera desigualdades e inequidades que desincentivan al personal en el cumplimiento de sus funciones y que acarrea consigo la constante rotación de personal, lo cual a su vez no aporta a la sostenibilidad en la gestión pública.

Además, cabe señalar que la escala remunerativa de los gobiernos regionales no es competitiva frente a otras entidades del Estado, lo cual implica como consecuencia la migración de personal calificado a otras instituciones. Así, por ejemplo, el caso más emblemático se presenta en salud, donde un médico que trabaja en un hospital regional percibe mensualmente, en promedio, S/. 2,000.00, mientras que un médico de la misma especialidad en EsSalud percibe mensualmente, en promedio, S/. 5,141.67,⁷⁵ es decir más del doble. Igualmente, en el caso de agricultura, mientras un Director Regional de Agricultura puede percibir S/.1,998.00 nuevos soles, un Director Zonal de Agrorural en el mismo departamento percibe S/.7,000.00.

Las desigualdades remunerativas no solo se presentan respecto a otras entidades públicas sino también dentro de los mismos gobiernos regionales. Así, por ejemplo, de acuerdo a la información publicada en la página Web del

⁷³ Proyecto de Ley N° 04682/2010-PE presentado al Congreso de la República el 25 de febrero del 2011.

⁷⁴ Proyecto de Ley N° 04683/10- PE presentado al Congreso de la República el 25 de febrero del 2011.

⁷⁵ Ministerio de Salud. Análisis de remuneraciones, honorarios, bonificaciones, e incentivos en MINSA y ESSALUD 2009. Lima: Dirección General de Gestión del Desarrollo de Recursos Humanos, 2011, p. 66. Disponible también en: <<http://www.minsa.gob.pe/dggdrh/libros/pdf/s1/I-11.pdf>> [Consulta: 10 de agosto del 2011].

Gobierno Regional de Lambayeque, se advierte que el Director Regional de Salud percibe mensualmente, S/. 3,599.45 nuevos soles, en tanto el Director Regional de Educación percibe, S/. 4,013.29 nuevos soles y el Director Regional de Vivienda y Saneamiento percibe mensualmente S/. 4,349.94 nuevos soles.

Esta situación implica la necesidad de contar con un sistema unificado de remuneraciones en el Sector Público, en el cual la escala remunerativa guarde correspondencia con los títulos y grados obtenidos, los años de experiencia y las responsabilidades asumidas por los profesionales, tanto en las diversas entidades públicas como al interior de los propios gobiernos regionales.

Asimismo es necesario que se implementen políticas de incentivos que permitan cubrir las plazas ubicadas en las zonas más alejadas del país y, por lo tanto, garantizar la prestación de servicios a las poblaciones más pobres y excluidas. Así, por ejemplo, los Directores Regionales de Salud de Áncash, Junín y Moquegua señalaron como necesaria la creación de una política de incentivos para el personal médico que labora en los hospitales o los centros de salud más alejados del país, para que al finalizar un determinado período, tengan la posibilidad de rotar a una zona urbana, donde obtengan mayores posibilidades de acceder a estudios de especialización y/o de vivir con su familia.

Por otro lado, mediante el Decreto Legislativo N° 1024,⁷⁶ se creó y reguló el Cuerpo de Gerentes Públicos, con la finalidad de incorporar a profesionales altamente calificados y seleccionados en procesos competitivos y transparentes para ser asignados a las entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales que los requieran. En ese contexto, se asignaron gerentes públicos a los Gobiernos Regionales de La Libertad (9), Junín (2), Cajamarca (1), Ica (4), Lambayeque (1), Piura (1), San Martín (2), Lima (2) Amazonas (1) y Moquegua (1) con la finalidad de fortalecer su capacidad de gestión.⁷⁷

No obstante, en el curso de la supervisión de los gobiernos regionales durante el año 2010, se percibió que algunos funcionarios mostraban descontento por la diferencia existente entre las remuneraciones del grupo de gerentes públicos y el resto de personal del gobierno regional.

En ese sentido, es necesario que, complementariamente a la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos, se desarrolle una política de recursos humanos que compense la falta de una carrera pública y la baja escala remunerativa de los servidores públicos de la administración pública en general, y de los gobiernos regionales en particular.

b) Transferencia presupuestal

⁷⁶ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de junio del 2008.

⁷⁷ El nombre de los gerentes públicos asignados a los Gobiernos Regionales desde el año 2009 hasta el año 2011, así como el cargo que desempeñan puede ser visualizado a través de la siguiente dirección electrónica: < http://www.servir.gob.pe/files/Informacion_de_Personal/GGPP-Asignados.pdf. > [Consulta 3 de octubre del 2011]

La transferencia de los recursos presupuestales asociados a las funciones fue otra de las debilidades observadas en el ciclo de acreditación de la transferencia de competencias 2007 - 2008. En el *Informe Defensorial N° 141*, se advirtió que los sectores no realizaron una adecuada identificación y cuantificación de los recursos asociados a las funciones transferidas.

Los ministerios que transfirieron presupuesto a los gobiernos regionales emplearon distintos criterios. Así, por ejemplo, se observó que algunos ministerios transfirieron un monto fijo para todos los gobiernos regionales y, en otros casos, como en el caso de Educación, se indicó que la transferencia se dio de los Consejos Transitorios de Coordinación Regional (CTAR) a los gobiernos regionales y, por lo tanto, no habían recursos adicionales que transferir.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo recomendó a todos los Ministerios del Gobierno Nacional:

Realizar la identificación y cuantificación de los recursos asociados a las funciones a ser transferidas, sobre la base del costo real de la prestación de los servicios transferidos, la realidad de cada departamento del país y la capacidad de gestión de cada Gobierno Regional.

Cabe señalar, al respecto, que en el año 2009 se registraron avances en la transferencia de recursos presupuestales a los gobiernos regionales. Así, por ejemplo, en el Sector de Telecomunicaciones mediante la Resolución Ministerial N° 842-2009-MTC/01 se autorizó la transferencia financiera a favor de 24 gobiernos regionales para apoyar al fortalecimiento de la gestión de las funciones transferidas, hasta por la suma de S/ 5'663,415.00 nuevos soles. En el caso del Gobierno Regional de Lima no se realizó la transferencia de recursos debido a que, en esa fecha, aún no había concluido el proceso.

De igual modo, el Mimdes transfirió S/. 2'600,000.00 a los 25 gobiernos regionales, teniendo como base S/.70,000.00 nuevos soles para cada uno. El saldo fue distribuido sobre la base de la densidad poblacional de cada departamento.

En el caso del Ministerio de Comercio, Exterior y Turismo⁷⁸ se, informó que, en el año 2009, se dispuso efectuar una transferencia hasta por la suma de S/.170,890.00 a 24 gobiernos regionales, como recursos asociados a las funciones transferidas en materia de turismo y artesanía. Sin embargo, al cierre de este informe, aún está pendiente que se realice dicha transferencia.

Respecto a los avances en el sector producción se informó,⁷⁹ que en el año 2009 se realizó una transferencia adicional de recursos presupuestales a los Gobiernos Regionales de La Libertad, Tumbes, Madre de Dios y San Martín para el ejercicio de las funciones transferidas. Asimismo, se informó que se había elaborado de manera concertada, con el Gobierno Regional del Callao,

⁷⁸ Oficio N° 068-2011-MINCETUR/VMT del 10 de febrero del 2011.

⁷⁹ Oficio N° 126-2011-PRODUCE/OGPP-Opir del 14 de marzo del 2011.

una propuesta de transferencia presupuestal ascendente a la suma de S/.408,436.00 nuevos soles, la cual aún está pendiente.

En el año 2010 también se registraron avances en la transferencia de recursos a los gobiernos regionales para el ejercicio de las funciones transferidas. La Ley N° 29465, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, aprobó la transferencia de S/.42'791,442 nuevos soles a los gobiernos regionales, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 13

Gobiernos Regionales	Recursos transferidos
Amazonas	S/. 2,000,000.00
Áncash	S/. 1,878,743.00
Apurímac	S/. 2,000,000.00
Arequipa	S/. 2,000,000.00
Ayacucho	S/. 2,000,000.00
Cajamarca	S/. 1,000,000.00
Callao	S/. 1,000,000.00
Cusco	S/. 1,000,000.00
Huancavelica	S/. 1,399,320.00
Huánuco	S/. 1,551,432.00
Ica	S/. 1,000,000.00
Junín	S/. 1,723,727.00
La Libertad	S/. 1,836,913.00
Lambayeque	S/. 1,000,000.00
Lima	S/. 8,606,421.00
Loreto	S/. 1,000,000.00
Madre de Dios	S/. 1,794,886.00
Moquegua	S/. 1,000,000.00
Pasco	S/. 1,000,000.00
Piura	S/. 2,000,000.00
Puno	S/. 1,000,000.00
San Martín	S/. 2,000,000.00
Tacna	S/. 1,000,000.00
Tumbes	S/. 1,000,000.00
Ucayali	S/. 1,000,000.00
Total en transferencia	S/. 42,791,442.00

Fuente y

elaboración: Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010.

Es preciso señalar que, en la mayoría de los casos, la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010 determinó el detalle de la distribución de los recursos en cada gobierno regional. Sin embargo, en el caso de los Gobiernos Regionales de Áncash, Ayacucho, Callao, Cajamarca, Huancavelica, Junín, Lima, Madre de Dios y Pasco, los recursos fueron transferidos a la sede central del gobierno regional, con cargo a que posteriormente fueran entregados a las diversas unidades ejecutoras, entre ellas las direcciones regionales.

Ello ocasionó que dichos gobiernos regionales priorizaran la distribución de recursos para el ejercicio de determinadas funciones, dejando desatendidas a otras. Por ejemplo, en el caso del Gobierno Regional de Pasco, el Director Regional de Agricultura indicó que no se les había asignado parte del presupuesto transferido, por lo que, mediante el Oficio N° 326-2010-GRP-DRA-

P/OPA del 21 de mayo, dirigido al Gerente Regional de Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, informó que existían 17 funciones específicas que no podían ser implementadas debido al déficit de recursos presupuestales y que, por lo tanto, requería una asignación presupuestal.

Asimismo, en el caso de Trabajo y Promoción del Empleo, el ministerio promovió que en los Gobiernos Regionales de Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua y Tumbes se transfiriesen recursos a las respectivas gerencias o direcciones regionales para el ejercicio de las funciones en dicha materia. Ello es positivo debido a que el Ministerio no realizó la transferencia de recursos a los gobiernos regionales en el ciclo de acreditación 2007-2008.

En general, se observa que entre los años 2004 y 2010, el presupuesto asignado a los gobiernos regionales se incrementó en un promedio anual de 12.4%. Ello significa en términos generales que el presupuesto asignado para dicho nivel de gobierno se duplicó en los últimos seis años. Sin embargo, el mayor aumento se registra en el presupuesto destinado para inversión pública, más no para el gasto corriente vinculado a la prestación de los servicios a la población.

Así, tenemos que, entre los años 2004 y 2010, el presupuesto para bienes y servicios creció en un promedio anual de 7.4%, en tanto que el presupuesto para la ejecución de proyectos de inversión pública se incrementó en un promedio anual de 34.9%, es decir, llegó a sextuplicarse en dicho período.

Cuadro N° 14

Presupuesto recibido por los gobiernos regionales durante los años 2004 y 2010
Expresado en millones de soles

Gobierno Regional	2004			2010 ⁸⁰		
	Bienes y Servicios	Inversión Pública	Total	Bienes y Servicios	Inversión Pública	Total
Amazonas	147	15	162	237	116	353
Áncash	434	26	460	699	555	1254
Apurímac	189	20	209	327	137	465
Arequipa	458	46	504	599	294	893
Ayacucho	266	28	294	446	187	633
Cajamarca	441	44	485	663	312	975
Callao	191	15	206	491	132	623
Cusco	402	40	443	617	373	989
Huancavelica	168	37	206	283	168	451

⁸⁰ Para efectos de mostrar el presupuesto asignado a los gobiernos regionales durante el año 2010, no se consideró el presupuesto para la atención del servicio de la deuda pública que fue asignado a los Gobiernos Regionales Loreto y Cajamarca. En el primer caso se asignó S/. 330, 910. 00 nuevos soles, mientras que en el segundo caso se asignó S/. 14, 663, 677.00.

Huánuco	227	24	251	347	112	459
Ica	294	16	310	389	111	500
Junín	459	55	514	627	133	760
La Libertad	490	48	538	716	243	959
Lambayeque	316	21	336	442	154	596
Lima	201	6	207	501	150	652
Loreto	403	92	495	573	322	895
Madre de Dios	57	7	64	98	153	251
Moquegua	94	22	117	146	181	327
Pasco	105	34	139	164	87	251
Piura	464	92	556	696	335	1031
Puno	476	41	517	677	191	868
San Martín	271	37	308	400	230	631
Tacna	144	18	163	205	137	342
Tumbes	116	10	127	175	110	285
Ucayali	181	42	222	243	135	378
Total	6,994	839	7,834	10,762	5,061	15,823

Fuente: Consulta amigable del MEF.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se puede apreciar en el Cuadro N° 14, el Gobierno Regional de Madre de Dios registra el mayor incremento en el presupuesto asignado durante los años 2004 y 2010. Dicho aumento se explica sobre todo por la mayor asignación de recursos para la ejecución de proyectos de inversión pública.

En la supervisión de los gobiernos regionales, la mayoría de Directores Regionales de Salud y Educación entrevistados señalaron que el presupuesto transferido responde a la ejecución histórica del gasto y no al crecimiento de la población y sus necesidades actuales, lo cual limita el mejoramiento en la prestación de los servicios a la población.

Como se ha mencionado anteriormente, la transferencia presupuestal debió partir de un diagnóstico situacional de los gobiernos regionales y de la realidad departamental para garantizar la continuidad y calidad en la prestación de los servicios a la población. La falta de este diagnóstico ocasionó una transferencia con brechas presupuestales que difícilmente permiten contribuir a alcanzar las metas y objetivos de desarrollo esperados. Por ejemplo, en el Sector Educación, el presupuesto total asignado a los gobiernos regionales entre el 2004 y el 2010 se ha incrementado en un 39%,⁸¹ aproximadamente. Sin embargo, aún existen serias dificultades respecto a la cobertura y la calidad de los servicios educativos que se brindan a la población, sobre todo de las zonas más pobres y excluidas del país.

De acuerdo con los resultados obtenidos en la Evaluación Censal de Estudiantes del segundo grado de primaria durante el año 2010,⁸² se muestra

⁸¹ En el año 2004, el total de presupuesto que recibió el Sector Educación fue de S/. 4' mil 270 millones 948 mil 853 soles, mientras que, en el año 2010, el total asignado en materia educativa fue de S/. 5 mil 953 millones 415 mil 578 nuevos soles. Información obtenida tras la búsqueda en la Consulta Amigable del MEF.

⁸² Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación. http://www2.minedu.gob.pe/umc/ece2010/Resultados_ECE2010Segundogrado.pdf [Consulta: 28 de septiembre del 2011]

que, a escala nacional, solamente el 28.7 % de estudiantes logró los aprendizajes esperados en comprensión lectora, en tanto que en matemática se evidencia que solo el 13.8% de estudiantes evaluados obtuvo los resultados esperados en dicha materia.

Asimismo, por ejemplo, en el caso del Gobierno Regional de Loreto, del 2004 al 2010, el presupuesto asignado en materia educativa se incrementó en un 23%, aproximadamente, lo cual es positivo. No obstante, los logros en comprensión lectora en Loreto muestran que solo el 5% de estudiantes alcanzó los aprendizajes esperados, en tanto que 64.6% no lo logró. Respecto a los resultados obtenidos en matemática se evidencia que solo el 1% de estudiantes logró aprender lo esperado, frente a un 88.2% que no lo alcanzó.

El déficit presupuestal también se evidencia, por ejemplo, en las dificultades que han debido enfrentar algunos gobiernos regionales como Apurímac, Ayacucho y Cusco, para la contratación de docentes, auxiliares de educación y personal administrativo en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria, a fin de atender a la demanda educativa.

En ese contexto es necesario que, por un lado, los gobiernos regionales sobre la base del conocimiento de su realidad y las necesidades de su población, determinen los recursos presupuestales que efectivamente requieren para el ejercicio de las competencias y funciones transferidas. Este diagnóstico departamental les permitirá, finalmente, contar con el sustento técnico para la formulación de su presupuesto institucional ante el MEF.

Por otro lado, cabe señalar que cada ministerio debe acompañar técnicamente a los gobiernos regionales en la elaboración de sus presupuestos. Asimismo, sería oportuno que se evalúe el funcionamiento de programas nacionales que concentran los recursos presupuestales y humanos para el ejercicio de funciones que ya fueron transferidas a los gobiernos regionales.

Ello sucede, por ejemplo, con el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (Pronama) y el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (Pronafcap). En la actualidad, los gobiernos regionales tienen competencia para la implementación de políticas regionales en materia de alfabetización y capacitación docente⁸³. Sin embargo, en la práctica, dichas funciones son ejercidas por el gobierno nacional mediante dichos programas.

Una situación similar se presenta en el caso del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agrorural) sus principales funciones son implementar políticas y estrategias para la gestión del desarrollo rural en zonas de pobreza, así como mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios, nacionales e internacionales a partir de la asistencia técnica, capacitación y gestión de la información. Estas funciones están directamente relacionadas con las referidas a la aprobación y la ejecución de los planes y

⁸³ Funciones reconocidas en los literales g) y r) del artículo 47 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

políticas en materia agraria y promoción de la transformación, comercialización, exportación y consumo de productos naturales y agroindustriales,⁸⁴ transferidas a los gobiernos regionales.

En razón de ello, sería conveniente que en la medida en que se desarrollen capacidades en los gobiernos regionales para el adecuado ejercicio de las funciones transferidas, se evalúe la posibilidad de transferirles progresivamente los recursos presupuestales y humanos de dichos programas nacionales.

Finalmente, cabe señalar que un tema pendiente es el referido a la descentralización fiscal. De acuerdo a la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, se conformó la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal con el objetivo de elaborar una propuesta técnica consensuada de un nuevo modelo de descentralización fiscal.

La referida Comisión está presidida por la Secretaría de Descentralización de la PCM, además de estar integrada por los representantes del MEF, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe).

En ese sentido, es indispensable que desde la Secretaría de Descentralización de la PCM se impulse la descentralización fiscal, pues ello contribuirá en gran medida a superar las brechas presupuestales en los gobiernos regionales.

2.3.4 Respecto al fortalecimiento de capacidades

Uno de los puntos estratégicos y de mayor relevancia en el proceso de descentralización es el concerniente al fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales. Ello se debe a la importancia y a la necesidad de desarrollar paulatinamente conocimientos y aptitudes para ejercer adecuadamente las responsabilidades transferidas desde el nivel nacional.

De acuerdo a lo regulado en el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, la capacitación y asistencia técnica se debía constituir en un proceso continuo e ininterrumpido mediante el cual se desarrollen programas permanentes antes, durante y después de la transferencia de las funciones.

Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM⁸⁵ que “Define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional”, se dispuso la capacitación de los Sectores a

⁸⁴ Funciones establecidas en los literales a) y d) del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

⁸⁵ Publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de marzo del 2007.

los gobiernos regionales y locales, a fin de generar y consolidar la capacidad de gestión de estos niveles de gobierno.

No obstante, la Defensoría del Pueblo en la supervisión del proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales, durante el ciclo de acreditación 2007-2008, advirtió que las acciones de capacitación y asistencia técnica realizadas por los ministerios no siempre estuvieron vinculadas a las funciones transferidas a los gobiernos regionales, sino que, en la mayoría de los casos, respondían a las prioridades de cada Sector.

Por esta razón se recomendó a todos los Ministerios del Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales:

Consensuar el contenido de los programas y actividades de capacitación y asistencia técnica que deberán continuar desarrollándose, con la finalidad de adecuarlos a las necesidades reales de estos niveles de gobierno.

Al respecto, en el seguimiento realizado se constató que hay avances para definir de manera consensuada, entre niveles de gobierno, los programas de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, se advirtió que tanto la Secretaría de Descentralización de la PCM como la Autoridad Nacional de Servicio Civil (Servir) están implementando medidas que contribuirán al fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales:

a) Acciones impulsadas por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros

Los Planes Anuales de Transferencia 2009 y 2010, aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), dispusieron que los sectores del gobierno nacional aprobasen sus respectivos Planes Sectoriales de Desarrollo de Capacidades, considerando tanto la propuesta de capacitación a los gobiernos regionales para el ejercicio de las funciones transferidas -y por transferir- como de sus propias necesidades de capacitación.

Asimismo, establecieron que los planes de capacitación debía ser consensuados con los gobiernos regionales y se elaborados en base a los lineamientos de la Secretaría de Descentralización de la PCM, la Comisión Multisectorial de Desarrollo de Capacidades, los Convenios Marco Intergubernamentales (CMI) y de los Convenios de Gestión.

De acuerdo a lo informado por los sectores del gobierno nacional, durante los años 2009 y 2010, se llevaron a cabo las siguientes actividades de capacitación y asistencia técnica:

Cuadro N° 15

Sector	Actividades realizadas	Gobiernos Regionales capacitados
--------	------------------------	----------------------------------

Agricultura	Concertación para el desarrollo agrario concertado.	La Libertad, Cusco, Cajamarca, San Martín, Ica, Moquegua, Tacna, Loreto, Ayacucho, Arequipa, Apurímac, Piura, Huancavelica, Junín, Lambayeque, Ucayali y Huánuco.
	Comercio exterior para el sector agrario	Ica, Lima, Lambayeque.
	Uso de software del Sistema de Información Agro, Hidrológica y Meteorológica.	Todos los gobiernos regionales.
	Formación de evaluadores y registradores de alpacas y llamas.	Junín, Huánuco, Huancavelica, Áncash, Pasco, Lima, Puno, Arequipa, Cusco, Moquegua, Apurímac y Ayacucho.
	Formación continua de maestrías de categorización y clasificación de fibra (programa macro regional).	Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Pasco.
	Formación de especialistas regionales básicos en pastos y forrajes regionales.	Junín, Pasco, Huancavelica, Huánuco, Áncash, Lima, Amazonas, Cajamarca, Ayacucho, Puno, Cusco, Arequipa, Moquegua y Tacna.
	Promoción de la inversión privada en tierras eriazas.	Lambayeque.
	Implementación, fortalecimiento y asistencia técnica en la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre en el proceso de efectivización de la transferencia de funciones.	Ucayali.
	Capacitación en la gestión y administración de los camélidos sudamericanos silvestres.	Ayacucho, Junín, Arequipa, Cusco, Puno, Áncash, Apurímac, Ica, La Libertad, Pasco, Huancavelica y Moquegua.
	Marco normativo e institucional del proceso de descentralización peruano: gestión y servicios agrarios locales y articulación interinstitucional.	Todos los gobiernos regionales
Comercio Exterior, Turismo y Artesanía	Capacitación sobre herramientas de facilitación de comercio.	Todos los gobiernos regionales
	Difusión de las guías de capacidades logísticas de comercio exterior (terrestre, aérea, acuática).	Madre de Dios, Arequipa, Tumbes, Piura, La Libertad, Áncash y Junín
	Difusión del ABC del Comercio.	Lambayeque, Lima Metropolitana, Lima Provincias, Piura y Ayacucho.
	Difusión del tratado de libre comercio con China.	Ucayali, Loreto, La Libertad, Piura, Tacna, Arequipa, Junín, Ayacucho, Ica, Madre de Dios, Lambayeque, Cusco, San Martín y Puno.
	Difusión de la guía de envases y embalaje.	Tacna, Piura, Lambayeque y Junín.
	Incentivo al comercio exterior en la currícula de educación secundaria.	Ayacucho, Huánuco, Ucayali, Puno, Arequipa, Lambayeque, Junín, Lima, Piura y Huanuco.
	Seminario como "Exportar a Brasil".	Tacna, Arequipa, Puno y Cusco.
	Requisitos y barreras para la exportación de alimentos a China, Estados Unidos, Japón y Unión Europea.	San Martín.
	Capacitación sobre institucionalidad del comercio exterior y desarrollo de mercados.	Todos los gobiernos regionales, excepto Amazonas y Moquegua.

	Capacitación en comercio exterior para el fomento de la asociatividad y la conformación de cadenas productivas para la exportación competitiva.	Tacna.
	Oportunidades comerciales con Canadá y China.	Huanuco y Moquegua.
	Programa de adiestramiento para la generación de capacidades y competencias en comercio.	Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huanuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Loreto Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Ucayali y Tacna.
	Gestión de establecimientos de hospedaje y gestión de servicios en restaurantes.	Todos los gobiernos regionales, excepto Amazonas y Moquegua.
	Análisis ambiental de los proyectos de inversión pública en turismo.	Madre de Dios, Áncash, Lambayeque, Ica, Amazonas, San Martín, Tacna y Ucayali.
	Prevención de la explotación de niños, niñas y adolescentes en el ámbito del sector turismo.	Piura, Lima, Ica, Junín y Huanuco.
	Instructivo de canotaje turístico.	8 gobiernos regionales (no se precisa cuáles)
	Régimen de recuperación anticipada del Impuesto General a las Ventas (IGV).	12 gobiernos regionales (no se precisa cuáles).
	Taller de manejo integrado de zonas marino costeras.	No se precisa.
	Talleres y asistencia técnica en materia de conciencia y cultura turística.	Arequipa, Ayacucho, Lima y Madre de Dios.
	Capacitación en temas de residuos sólidos y en tratamiento de aguas residuales a fin de mejorar la calidad de los destinos turísticos.	La Libertad.
	Encuentro de promotores de la artesanía peruana.	Lima, Moquegua, Callao, Lima Metropolitana, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Pasco, Tumbes, Piura, La Libertad, Lambayeque, San Martín, Ucayali, Tacna, Cusco, Puno, Apurímac, Moquegua, Arequipa y Madre de Dios.
Educación	Asistencia técnica sobre reestructuración de las instancias de gestión educativa descentralizada.	12 gobiernos regionales (no se precisa cuáles).
	Asistencia técnica sobre simplificación administrativa.	15 gobiernos regionales (no se precisa cuáles).
	Asistencia técnica sobre institucionalización de los Copare y Copale.	No se precisa.
Energía y Minas	Fortalecimiento y desarrollo de capacidades en las materias de hidrocarburos, energía y asuntos ambientales energéticos.	Todos los gobiernos regionales.
	Reforzamiento y desarrollo de capacidades en los aspectos mineros, ambientales y participación ciudadana, manejo y solución de conflictos.	Todos los gobiernos regionales.
Mujer y Desarrollo	Sensibilización para la administración pública en temática de discapacidad.	Todos los Gobiernos Regionales.

Social	Rol de los gobiernos regionales en la implementación de políticas de apoyo y fortalecimiento a las familias.	
	Normatividad, registro y acreditación de desplazados.	
	Participación política de las mujeres.	
	Prevención y sanción del hostigamiento sexual.	
	Políticas de población y programas regionales.	
	Políticas de niñez y adolescencia.	
	Defensorías del niño y del adolescente.	
	Política nacional y regional de igualdad de oportunidades y equidad de género.	
	Temática del adulto mayor.	
	Socialización de experiencias en implementación de políticas regionales de atención a la población vulnerable: niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y familia.	
	Cultura de paz y manejo constructivo de conflictos.	
Salud	Se han realizado actividades de fortalecimiento de capacidades a los gobiernos regionales respecto a las funciones transferidas.	Todos los gobiernos regionales.
	Asistencia técnica virtual para la gestión y desarrollo de recursos humanos.	Todos los gobiernos regionales.
	Asistencia técnica para la elaboración e implementación de planes regionales para el desarrollo de capacidades.	Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Piura y San Martín.
	Asistencia técnica virtual en Emergencias y Desastres (Dengue).	En todos los gobiernos regionales.
Trabajo y Promoción del Empleo	Talleres macro regionales para el reforzamiento de las funciones transferidas a los gobiernos regionales, así como difusión de los nuevos roles según la matriz de competencias en los tres niveles de gobierno.	Todos los gobiernos regionales.
	Pasantías a los gerentes y directores de los gobiernos regionales en la sede del Ministerio.	Todos los gobiernos regionales.
Transporte y Comunicaciones	Fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales respecto a las funciones transferidas en materia de telecomunicaciones.	Todos los gobiernos regionales y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

	Capacitación y asistencia técnica en el marco del Programa de Caminos Departamentales PDC (mejoramiento de planeamiento vial; gestión técnica y administrativa; promoción y capacitación de microempresas de mantenimiento vial rutinario; desarrollo organizacional e institucionalización de la gestión vial; gestión socio ambiental).	No se precisa.
	Asistencia técnica en gestión vial.	No se precisa.
	Administración y gestión del sistema integral de otorgamiento de licencias de conducir.	Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura y San Martín.
	Administración, operación, mantenimiento y reparación de maquinaria pesada (curso de operación de equipo mecánico, curso de reparación y mantenimiento proactivo preventivo y correctivo de equipo mecánico).	Callao, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Tacna y Tumbes.
Vivienda, Construcción y Saneamiento	Difusión de las normas técnicas del Sector Construcción.	Ucayali, Piura, Tacna, Apurímac, Huancavelica, Lima, Loreto, Lambayeque, Áncash, Pasco, Lima y Ayacucho.
	Modernización del Estado y Sistemas de Información en Agua y Saneamiento (SIAS).	Arequipa, La Libertad, Ica, Tumbes, Ayacucho, Cusco, Junín, Cajamarca, Áncash, Lambayeque, Madre de Dios, Huanuco, Ayacucho y San Martín.
	Difusión de lineamientos, políticas y normas del Sector Saneamiento.	Lambayeque.
	Valores unitarios oficiales de terrenos urbanos, residencial y comercial.	Arequipa, La Libertad, Junín, Loreto, Ucayali, Piura, Tumbes, Ica, Huanuco, Pasco, Cusco, Madre de Dios, Puno, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Áncash.
	Difusión de información sobre transferencia de funciones y catastro.	Callao, Lima, Tumbes, Lima y Ica.
Producción	Difusión de la estrategia aplicable a la gestión ambiental de la industria manufacturera.	Taller Macro Regional Arequipa.
	Funciones y competencias transferidas a los gobiernos regionales en el Sector Industria.	No se precisa.
	Difusión del programa de promoción de oportunidades de inversiones regional	No se precisa.
	Difusión de normas técnicas y supervisión industrial.	Apurímac, Huancavelica y Ayacucho.
	Difusión de legislación en materia de control de insumos químicos y productos fiscalizados.	No se precisa.
	Capacitación en materia de pesca artesanal.	Ica, Moquegua, Tacna y Arequipa.
	Proceso de transferencia de funciones y competencias en acuicultura y pesca artesanal.	Ica, Moquegua, Tacna y Arequipa.

	Aplicación de los procedimientos administrativos transferidos a los gobiernos regionales respecto a la extracción y procesamiento pesquero.	Ica, Moquegua, Tacna y Arequipa.
	Capacitación a los gobiernos regionales en materia de inspección y fiscalización pesquera y acuícola.	Arequipa.
	Capacitación a los gobiernos regionales en la aplicación del procedimiento administrativo sancionador.	Arequipa.
	Capacitación a los gobiernos regionales en la certificación de la declaración de impacto ambiental.	No se precisa.
Ambiente	No reportó información.	
Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci)	Taller Macro Regional de herramientas básicas para el manejo de emergencias.	No se precisa.
	Talleres de fortalecimiento de los Sistemas Regional de Defensa Civil (Siredeci).	Piura, Lima, Junín, Municipalidad Metropolitana de Lima, Arequipa, Ica, San Martín, Cusco, Puno, Huánuco, Amazonas y Tumbes.
Cuerpo General de Bomberos	No reportó información.	

Fuente: Información remitida por los sectores del gobierno nacional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Conforme se puede apreciar en el Cuadro N° 15, las actividades de capacitación y asistencia técnica desarrolladas por los ministerios, a diferencia de años anteriores, se encuentran en su mayoría vinculadas a las funciones transferidas a los gobiernos regionales.

Asimismo, se observa que en Educación solo se realizaron algunas actividades de asistencia técnica. De acuerdo a lo informado por el Ministerio de Educación,⁸⁶ el Programa de Desarrollo de Capacidades a favor de los gobiernos regionales no se ejecutó debido a la falta de asignación presupuestal.

En la visita de supervisión de los gobiernos regionales durante el 2010, de los 25 Gerentes de Desarrollo Económico entrevistados, 7 destacaron que el Ministerio de Energía y Minas consensuó el contenido de los programas de capacitación y asistencia técnica con los gobiernos regionales, en tanto que 10 señalaron que el Ministerio de Agricultura también consensuó el contenido de los programas de capacitación. Esta información fue ratificada por 15 Directores Regionales de Agricultura que fueron entrevistados por comisionados de la Defensoría del Pueblo.

Por su parte, los sectores del gobierno nacional informaron que, en el marco del trabajo que se realiza en las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales para el desarrollo de la gestión descentralizada, se advierten esfuerzos destinados a definir de manera consensuada los programas de capacitación y asistencia técnica que se deben ejecutar para el adecuado ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos regionales. Así, por ejemplo, cabe destacar la labor

⁸⁶ Oficio N° 0061-2011-ME/VMGI-OCR de fecha 9 de febrero del 2011.

de las Comisiones Intergubernamentales de Salud, así como y de Trabajo y Promoción del Empleo.

Por otro lado, es preciso señalar que la Presidencia del Consejo de Ministros mediante el Decreto Supremo N° 002-2008-PCM,⁸⁷ creó la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, encargada de conducir, diseñar, monitorear y evaluar la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno, en el marco del proceso de descentralización. Además, la Comisión fue conformada con los representantes del gobierno nacional, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las universidades y algunas entidades de la cooperación internacional.

Como resultado del trabajo realizado por esta Comisión se elaboró y aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales 2010-2012⁸⁸ (Plan Nacional), el cual tiene por objetivo general mejorar la gestión pública con un enfoque de resultados, eficiencia, eficacia y transparencia, en el contexto del proceso de descentralización y modernización del Estado.

De esta manera, el Plan Nacional está orientado al desarrollo de capacidades de los tres niveles de gobierno, por lo cual involucra tanto a los sectores en lo referido a las funciones efectivamente transferidas como a otras entidades públicas, como los entes rectores de los sistemas administrativos.⁸⁹

En ese sentido, cada gobierno regional y local y cada Sector deben elaborar sus respectivos Planes de Desarrollo de Capacidades en el marco de los objetivos del Plan Nacional. Para tal efecto, mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 154-2011-PCM/SD se aprobó la “Directiva General para la formulación, aprobación, implementación, monitoreo y evaluación de los Planes de Desarrollo de Capacidades”⁹⁰.

El objetivo de esta Directiva fue garantizar la articulación entre los planes sectoriales, regionales y locales de desarrollo de capacidades, como instrumentos de gestión orientados al fortalecimiento de los conocimientos, habilidades y actitudes de los funcionarios y servidores públicos para mejorar la prestación de los servicios, de tal forma que se pueda dar sostenibilidad al proceso de gestión descentralizada.

Asimismo, conforme a lo regulado en la mencionada Directiva, los planes de desarrollo de capacidades deben estar referidos al menos a uno de los componentes del Plan Nacional (capacitación, intercambio de experiencias y/o

⁸⁷ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de enero del 2008.

⁸⁸ Aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2010-PCM publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de enero del 2010.

⁸⁹ De acuerdo al artículo 46° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los sistemas administrativos están referidos a la gestión de recursos humanos; abastecimiento; presupuesto público; tesorería; endeudamiento público; contabilidad; inversión pública; planeamiento estratégico; defensa judicial del Estado; control; y finalmente modernización de la gestión pública.

⁹⁰ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de marzo del 2011.

asistencias técnicas) y deben tener un enfoque de territorialidad, es decir que deben responder a la realidad y capacidad institucional de cada gobierno regional para el ejercicio de sus funciones.

Al respecto, la Secretaría de Descentralización de la PCM informó que en el marco de la implementación del Plan Nacional se han realizado diversas actividades dirigidas a los funcionarios de los tres niveles de gobierno, conforme se aprecia a continuación:

Cuadro N° 16

Componentes	Actividades realizadas
Capacitación	- 16 Diplomados en Gestión Pública Descentralizada y Desarrollo Económico Territorial en el ámbito nacional, realizados mediante universidades. Los Diplomados se realizaron en 14 departamentos: Cajamarca, Piura, La Libertad, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Puno, Amazonas, San Martín, Ucayali, Loreto, Huánuco, Lambayeque, Áncash y el VRAE. Se otorgaron 840 becas integrales (60 por departamento).
Asistencias técnicas	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencias técnicas para la formulación y aprobación de los Planes de Desarrollo de Capacidades a los Gobiernos Regionales. de Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huanuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Pasco, Piura, San Martín, Tumbes y Ucayali. - Asistencias técnicas para la formulación de los Planes Sectoriales de Desarrollo de Capacidades del Mimdes y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. - Asistencia técnica en la elaboración de los proyectos de inversión pública a los gobiernos regionales y locales de 18 departamentos: Ica, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Pasco, Amazonas, Lambayeque, Piura, Tumbes, La Libertad, Arequipa, Moquegua, Tacna, Huanuco, Lima, Junín y Amazonas. - Asistencia técnica a los Gobiernos Regionales de Tumbes, Amazonas y Lambayeque con la finalidad de mejorar la gestión y ejecución del gasto vinculado a salud o educación como componente del gasto corriente y gestión de inversiones. - Asistencia técnica a las autoridades regionales y municipales, así como a los equipos técnicos encargados de la transferencia de la gestión a las nuevas autoridades elegidas, en los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Huánuco, Junín, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura, así como en 116 municipios.
Intercambio de experiencias	<ul style="list-style-type: none"> - Pasantía en Colombia, en la cual participaron 15 funcionarios de los gobiernos locales en gestión descentralizada. - Pasantía en España para fortalecer las capacidades de 10 funcionarios de los gobiernos locales en materia de cohesión social.

Plataforma Virtual	- Implementación del Sistema Nacional de Videoconferencias para el dictado de cursos, brindar información actualizada, entre otros, a los gobiernos regionales y locales.
--------------------	---

Fuente: Secretaría de Descentralización de la PCM.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, conforme a lo informado por la Secretaría de Descentralización de la PCM, como resultado de las actividades de asistencia técnica brindadas, 20 gobiernos regionales aprobaron sus Planes Regionales de Desarrollo de Capacidades. Solo se encuentra pendiente la elaboración y aprobación de los Planes Regionales de Desarrollo de Capacidades de los Gobiernos Regionales de Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.

Respecto a los sectores del gobierno nacional, se nos informó que solo el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y el Mimdes, cumplieron con elaborar sus respectivos Planes Sectoriales de Desarrollo de Capacidades. Cabe precisar que si bien los demás sectores del gobierno nacional cuentan con planes o programas de capacitación para los gobiernos regionales, se requiere que éstos se articulen con los objetivos del Plan Nacional.

Finalmente, está pendiente que la Secretaría de Descentralización de la PCM realice el seguimiento de la implementación y ejecución de los planes sectoriales y regionales de desarrollo de capacidades que han sido aprobados hasta el momento, con la finalidad de medir el impacto y los resultados de las acciones ejecutadas, conforme a lo establecido en el Plan Nacional.

b) Acciones realizadas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)

El Decreto Legislativo N° 1025⁹¹ que aprueba “Las normas de capacitación y rendimiento para el sector público” y su reglamento, aprobado por el Decreto

⁹¹ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de julio del 2008.

Supremo N° 009-2010-PCM,⁹² establecieron que corresponde al Servir, en su condición de organismo rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado,⁹³ planificar, desarrollar, gestionar y evaluar la política de capacitación para el personal del Sector Público –que incluye al personal de los gobiernos regionales y locales -, cualquiera que fuese su modalidad de contratación.

Las referidas normas establecen el procedimiento para la realización de acciones de capacitación y evaluación del desempeño de las personas al servicio de las entidades públicas, conforme al cual cada entidad deberá identificar las brechas de conocimiento de su personal y, a partir de este diagnóstico, elaborar su Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado.

No obstante, como se ha señalado anteriormente, en el marco de la descentralización, los sectores del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales también deben elaborar sus Planes de Desarrollo de Capacidades como parte de la estrategia para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública y Buen Gobierno.

En ambos casos, los planes se deben elaborar a partir de las necesidades de capacitación del personal y formularse en base a actividades de capacitación, intercambio de experiencias y/o asistencias técnicas, entre otros. Asimismo, tanto el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades como el Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado tienen por objetivo final contribuir a desarrollar capacidades técnicas y de gestión de los funcionarios y servidores públicos para el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos en beneficio de la población.

Por ello, a fin de optimizar recursos y esfuerzos, es necesario que se supere esta evidente falta de coordinación de la Secretaría de Descentralización de la PCM con el Servir, y se articulen los esfuerzos desplegados por ambos organismos para adoptar una política de desarrollo de capacidades única, que permita contribuir efectivamente al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales, en el contexto de la descentralización y modernización del Estado.

Asimismo, es importante que los gobiernos regionales y locales elaboren sus planes de desarrollo de capacidades en base a un diagnóstico institucional previo, que les permita identificar las necesidades reales de capacitación de su personal, pues sólo así será posible que la ejecución del mismo tenga un impacto positivo en la gestión de las funciones transferidas.

⁹² Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de enero del 2010.

⁹³ De acuerdo al artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1023, están sujetos al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos: Poder Legislativo (Congreso de la República), el Poder Ejecutivo (Ministerios, Organismos Públicos Descentralizados, Proyectos Especiales y cualquier otra entidad perteneciente a este Poder), los órganos y entidades de los gobiernos regionales y locales; y los organismos constitucionalmente autónomos. Se encuentran excluidos de la aplicación de dicha norma, las Fuerzas Armadas, PNP, personal comprendido de la carrera judicial del Poder Judicial y del Ministerio Público.

2.3.5 Adecuación de los documentos de gestión y nuevas estructuras organizativas

Parte del proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales es la adecuación progresiva de sus documentos de gestión. En la medida en que los gobiernos regionales reciben competencias y funciones del gobierno nacional, deben organizarse administrativamente para el adecuado ejercicio de las funciones transferidas e incorporar en su respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) los procedimientos vinculados a las funciones transferidas.

El TUPA es uno de los instrumentos de gestión más importante de la administración pública, pues sistematiza el conjunto de procedimientos que orientan la actuación de los administrados para acceder a los servicios prestados con exclusividad por una entidad, conforme a sus competencias y funciones.

En ese sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) mediante el Decreto Supremo N° 079-2007-PCM,⁹⁴ estableció que cada ministerio debía publicar la relación de los procedimientos a cargo de las gerencias o direcciones regionales, incluyendo su denominación, plazo máximo de atención y requisitos máximos a solicitar respecto de los procedimientos. Asimismo, precisó que los gobiernos regionales deberían incorporar dichos procedimientos en sus TUPA institucionales, pudiendo considerar plazos o requisitos menores, pero en ningún caso mayores.

Por ello, concluido el ciclo de acreditación para la transferencia de competencias 2007-2008, en el cual prácticamente concluyó la transferencia de 180 funciones a los gobiernos regionales, la Defensoría del Pueblo recomendó:

A los Ministerios de Agricultura, Mujer y Desarrollo Social, Producción y Salud, cumplir con publicar, en el más breve plazo, los procedimientos a cargo de las direcciones regionales sectoriales que deberán ser incorporados en el Texto único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de los Gobiernos Regionales, conforme con lo regulado en el Decreto Supremo N° 079-2007-PCM.

A los Gobiernos Regionales, adecuar sus documentos de gestión, especialmente su TUPA, a las competencias y funciones transferidas.

Como parte del seguimiento de las recomendaciones formuladas, se verificó que, entre los años 2009 y 2011, los Ministerios de Salud, Agricultura y Producción cumplieron con publicar la relación de los procedimientos que deberán ser incorporados en los TUPA de los gobiernos regionales.

En el caso del Mimdes y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, manifestaron no contar con procedimientos administrativos que serían transferidos a los gobiernos regionales. Por su parte, el Ministerio del

⁹⁴ Aprobó los lineamientos para la elaboración y aprobación de TUPA y estableció disposiciones para el cumplimiento de la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo Positivo (artículo 16° y la Segunda Disposición Complementaria Transitoria).

Ambiente y la PCM (respecto a las funciones en defensa civil y las correspondientes al Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú), no proporcionaron información sobre los avances en la elaboración de sus TUPA modelos.

Asimismo, se encuentra pendiente la publicación de la relación de los procedimientos administrativos que serán transferidos por el Ministerio de Cultura a los gobiernos regionales.

En consecuencia, según datos de julio del 2011, el nivel de cumplimiento de los sectores del gobierno nacional respecto a la publicación de los TUPA modelos es el siguiente:

Cuadro N° 17

Sector	Resolución de aprobación	Fecha de publicación
Agricultura	RM N° 281-2009-AG	1 de abril del 2009
	RM N° 499-2009-AG	8 de julio del 2009
	RM N° 811-2009-AG	27 de noviembre del 2009
Ambiente	No aprobó	
Comercio Exterior y Turismo	RM N° 10-2008-MINCETUR	30 de junio del 2008
Educación	RM N° 70-2008-ED	6 de febrero del 2008
Energía y Minas	RM N°139-2008-MEM/DM	27 de marzo del 2008
Mujer y Desarrollo Social	No aprobó	
PCM	No aprobó	
Producción	RM N° 491-2009-PRODUCE	17 de noviembre del 2009
Salud	RM N° 454-2009/MINSA	7 de julio del 2009
Transporte y Comunicaciones	RM N° 399-2008-MTC/01	25 de abril del 2008
	RM N° 926-2008-MTC/01	3 de enero del 2009
Trabajo y Promoción del Empleo	RM N° 18-2008-TR	19 de enero del 2008
Vivienda, Construcción y Saneamiento	No aprobó	

Fuente: Información remitida por los sectores del gobierno nacional y seguimiento a las normas legales del Diario Oficial El Peruano.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cabe señalar que si bien los procedimientos establecidos en los TUPA modelo aprobados por cada sector del gobierno nacional deben ser incorporados por los gobiernos regionales en sus respectivos TUPA, éstos procedimientos podrán ser revisados y actualizados en el marco del desarrollo de la gestión descentralizada a cargo de las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales, pues al identificarse los servicios compartidos y los roles de cada nivel de gobierno, se podría dar la posibilidad de modificar o incorporar nuevos procedimientos.

Asimismo, estos procedimientos podrán estar sujetos a revisión en el marco de la elaboración de las matrices de delimitación de competencias y distribución de

funciones entre los tres niveles de gobierno. Es decir que los TUPA modelo aprobados por cada ministerio deberán adecuarse progresivamente al esquema de la gestión descentralizada que se viene construyendo.

Por otro lado, respecto a la adecuación de los TUPA de los gobiernos regionales a las funciones transferidas desde el nivel nacional, cabe señalar que en la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo se priorizó la revisión de los TUPAs de las gerencias o direcciones regionales en materia de agricultura, salud y educación. Esta supervisión se realizó mediante la revisión de las normas legales publicadas en el diario oficial El Peruano desde abril del año 2009 hasta julio del año 2011, así como de la visita a la página Web de cada gobierno regional y al portal de servicios al ciudadano del Estado peruano,⁹⁵ evidenciándose que los avances en la adecuación de los TUPA de los gobiernos regionales en estas materias es como se muestra a continuación:

Cuadro N° 18

Gobiernos Regionales	Direcciones Regionales con procedimientos adecuados a las funciones transferidas
Amazonas	Dirección Regional Agraria. Dirección Regional de Educación. Dirección Regional de Salud.
Áncash	No registra actualizaciones o adecuaciones de su TUPA a las funciones transferidas.
Apurímac	No registra actualizaciones o adecuaciones de su TUPA a las funciones transferidas.
Arequipa	Gerencia Regional de Agricultura. Gerencia Regional de Educación. Gerencia Regional de Salud.
Ayacucho	Dirección Regional Agraria. Dirección Regional de Educación. Dirección Regional de Salud.
Cajamarca	Dirección Regional de Salud.
Callao	Dirección Regional de Educación. Gerencia Regional de Salud.
Cusco	Dirección Regional Agraria. Dirección Regional de Educación. Dirección Regional de Salud.
Huancavelica	Dirección Regional Agraria. Dirección Regional de Educación. Dirección Regional de Salud.
Huánuco	Dirección Regional Agraria. Dirección Regional de Educación. Dirección Regional de Salud.
Ica	No registra actualizaciones o adecuaciones de su TUPA a las funciones transferidas.
Junín	Dirección Regional de Agricultura. Dirección Regional de Salud.

⁹⁵ De acuerdo a la primera disposición complementaria y final del Decreto Supremo N° 004-201-PCM, toda entidad de la administración pública debe publicar su TUPA en el Portal del Servicio al Ciudadano.

La Libertad	Gerencia Regional de Agricultura. Gerencia Regional de Educación. Gerencia Regional de Salud.
Lambayeque	Gerencia Regional de Educación. Gerencia Regional de Salud.
Lima	Dirección Regional de Educación.
Loreto	Dirección Regional de Agricultura.
Madre de Dios	Programa Regional de Manejo Sostenible de recursos forestales y de fauna silvestre (funciones agrarias).
Moquegua	En octubre del 2010 publicó su TUPA, pero no se conoce su contenido. Los procedimientos publicados en su página Web corresponden a los años 2004 y 2005.
Pasco	Dirección Regional de Agricultura. Dirección Regional de Educación.
Piura	Gerencia Regional de Agricultura. Gerencia Regional de Educación. Gerencia Regional de Salud.
Puno	Gerencia Regional de Educación. Gerencia Regional de Salud.
San Martín	Gerencia Regional de Agricultura. Gerencia Regional de Educación. Gerencia Regional de Salud.
Tacna	Dirección Regional de Educación. Dirección Regional de Salud.
Tumbes	Dirección Regional de Agricultura.
Ucayali	Dirección Regional de Educación. Dirección Regional de Salud.

Fuente: Diario oficial El Peruano, página web del Portal de Servicios al Ciudadano y páginas web de los gobiernos regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Conforme se aprecia en el Cuadro N° 18, en materia de agricultura, educación y salud solo 10 gobiernos regionales cuentan con TUPA actualizados que incorporan los procedimientos administrativos vinculados a las funciones transferidas en dichas materias.

Asimismo, en la visita a las páginas Web de los gobiernos regionales se observa que de los 25 gobiernos regionales, solo seis (Arequipa, Ayacucho, Callao, Cusco, Huancavelica y Huánuco) tienen publicados sus TUPA integrados, es decir que contienen la relación de todos los procedimientos administrativos correspondientes a las diferentes instancias del gobierno regional, incluyendo a las direcciones regionales. En los demás casos se observó que para acceder a los procedimientos vinculados a salud, educación o agricultura es necesario ingresar a la página Web de cada una de estas direcciones regionales.

Ello no contribuye a que gobiernos regionales y las direcciones regionales se asuman como parte de un único nivel de gobierno. Por ello, si bien por una cuestión de temática se podría considerar mantener espacios separados por cada dirección regional, es importante que los documentos de gestión que se

difundan en las instalaciones de los gobiernos regionales y en sus respectivas páginas Web comprendan la estructura orgánica y los procedimientos del gobierno regional en su conjunto.

Por otro lado, la transferencia de funciones y competencias sectoriales a los gobiernos regionales ha implicado en algunos casos un cambio de la estructura organizativa del gobierno regional en su conjunto y en otros casos solo de las direcciones regionales con el objetivo de ejercer eficientemente las funciones transferidas desde el gobierno nacional.

Los procesos de reforma institucional más integrales, que plantearon un rediseño de la estructura orgánica de los gobiernos regionales, fueron los iniciados por los Gobiernos Regionales de Arequipa, La Libertad, Cajamarca, Junín, San Martín y Huancavelica.⁹⁶

En el caso de los Gobiernos Regionales de Arequipa, Junín y La Libertad, su reorganización institucional implicó convertir a las direcciones regionales en gerencias regionales, modificando la estructura básica de los gobiernos regionales prevista en el artículo 29-A de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En la supervisión realizada, los Gerentes Generales de los Gobiernos Regionales de Arequipa y La Libertad, manifestaron que esta reestructuración obedeció a la necesidad de facilitar la coordinación interna entre los órganos de línea (gerencias regionales) y la presidencia regional.

En el caso del Gobierno Regional de Junín, la nueva gestión regional derogó, en el mes de enero del año 2011, la Ordenanza Regional N° 095-2009-GRJ/GR, mediante la cual se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de dicho gobierno regional, que incorporó una nueva estructura orgánica.

Entre las causas que motivaron dicha decisión se señala que el procedimiento para la aprobación de la mencionada ordenanza no se enmarcó dentro de lo dispuesto en la Ley N° 27658, Ley de Modernización de la Gestión del Estado, ni en el Decreto Legislativo N° 1026, vigentes al inicio de la reestructuración y reorganización administrativa. Asimismo, el proceso de reorganización había permanecido inconcluso por dificultades en su implementación, entre ellas la rotación del personal y la falta de recursos humanos y presupuestales. En ese sentido, fue una reestructuración estrictamente formal, pues solo se concretó en la modificación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Cuadro de Asignación de Personal (CAP).

Cabe señalar que, en el caso del Gobierno Regional de San Martín, se está implementando una experiencia piloto en las Direcciones Regionales de Educación y Salud.

⁹⁶ USAID Perú ProDescentralización. Brújula de la Descentralización 2010-2011. Lima: Perú ProDescentralización, 2010. p. 44.

En ese sentido, una vez más se hace necesario el diseño e implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo del ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos regionales, que permita contar con información para evaluar el impacto de las reformas institucionales emprendidas por los gobiernos regionales en función del mejoramiento en la prestación de los servicios a la población.

Asimismo, es importante que se evalúe la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, a fin de abrir la posibilidad a que cada gobierno regional establezca su estructura interna en base a su realidad y sus necesidades. No obstante, también es importante que, al realizar sus procesos de reorganización, los gobiernos regionales tomen en cuenta la viabilidad de su implementación.

Por otro lado, cabe señalar que el Decreto Legislativo N° 1026 establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. Sin embargo, hasta hoy, esta norma no ha sido reglamentada por el Servir, por lo cual no ha podido ser implementada por los gobiernos subnacionales.

2.3.6 Respetto a la concertación y coordinación entre niveles de gobierno

Un aspecto central en el proceso de descentralización es la concertación y coordinación entre niveles de gobierno, pues solo así será posible impulsar planes y políticas locales, regionales y nacionales articuladas entre sí y que tengan como objetivo central el desarrollo del país, el bienestar de las personas y el respecto de sus derechos fundamentales.

La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en su artículo 19°, estableció la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) como un espacio de articulación entre los tres niveles de gobierno, necesario para el adecuado desarrollo del proceso de descentralización y sobre todo para la articulación de la política y de los planes de desarrollo nacional, regionales y locales.

No obstante, su reglamentación quedó pendiente, por lo que la Defensoría del Pueblo, en sus diferentes informes,⁹⁷ recomendó a la Presidencia del Consejo de Ministros:

Reglamentar a la mayor brevedad la organización y funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, consolidándolo como la instancia de coordinación, concertación y articulación de las políticas y planes locales, regionales y nacionales, así como el contenido de los programas de fortalecimiento de capacidades.

En el año 2009, mediante el Decreto Supremo N° 079-2009-PCM,⁹⁸ se aprobó el Reglamento de Funcionamiento del CCI, lo cual constituyó un paso importante

⁹⁷ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 133, ¿Uso o abuso de la autonomía municipal?: El desafío del desarrollo local. Defensoría del Pueblo, Lima: 2008. p. 237.

⁹⁸ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de diciembre del 2009.

para institucionalizar un espacio de coordinación y articulación intergubernamental en el contexto de la descentralización. De acuerdo al marco normativo, el CCI es un organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y tiene como finalidad:

- Formular recomendaciones en políticas, estrategias y acciones para la integración regional y el ordenamiento del territorio; el desarrollo de capacidades; y la promoción de oportunidades de desarrollo.
- Realizar acciones de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización.
- Coadyuvar a la coordinación y articulación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.
- Proponer, participar y realizar acciones que favorezcan las relaciones de cooperación y asociación de los gobiernos regionales y locales entre sí y de éstos con las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional.
- Formular propuestas para la prevención y tratamiento de conflictos entre circunscripciones departamentales, provinciales y distritales por problemas derivados de superposición de competencias u organización y demarcación territorial.
- Realizar otras acciones que contribuyan al fortalecimiento del proceso de descentralización en el marco de la reforma del Estado y las políticas del Acuerdo Nacional.

El CCI está presidido por el titular de la PCM e integrado por los 25 presidentes regionales, la alcaldesa de Lima Metropolitana, el alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao, 12 alcaldes provinciales, 12 alcaldes distritales, los 17 Ministros de Estado, el Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) y el Secretario de Descentralización. Es decir, se encuentra compuesto por 71 representantes de los tres niveles de gobierno.

Para efectos de la elección de los 12 alcaldes provinciales y los 12 alcaldes distritales ante el CCI, la Secretaría de Descentralización de la PCM aprobó el Reglamento de elecciones de los representantes de los gobiernos locales ante el Consejo de Coordinación Intergubernamental,⁹⁹ en el cual se estableció, entre otros aspectos, que para considerar válida la elección de representantes debían votar más del 25% del número de alcaldes que figuraban en el padrón electoral creado para tal fin.

En ese sentido, el proceso de elección de representantes de los gobiernos locales ante el CCI realizado el 19 de junio del 2010 no alcanzó el porcentaje de participación de los alcaldes, por lo que fue necesario modificar el Reglamento de Elecciones y convocar a un nuevo proceso electoral.

⁹⁹ Resolución N° 052-2010-PCM/SD, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de abril del 2010.

Mediante el Decreto Supremo N° 005-2011-PCM¹⁰⁰ y la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 006-2011-PCM¹⁰¹ se formularon modificaciones relativas al procedimiento de elección de los representantes de los gobiernos locales ante el CCI. Entre las principales modificaciones destacan las siguientes: declarar como ganadora a la lista que obtenga la mayoría simple de votos válidos y, en caso de empate, la lista ganadora se determinará mediante sorteo.

Del mismo modo, se estableció que el período de representación de los gobiernos locales constará de dos años y la elección se realizará dentro de los 30 primeros días del año correspondiente.

Cabe señalar que el Reglamento de elecciones de los representantes de los gobiernos locales ante el CCI fue cuestionado por instituciones como la Asamblea de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe) debido a la falta de criterios mínimos para la conformación de la lista de representantes de los gobiernos locales, que garantice una adecuada representatividad de la heterogeneidad municipal existente como, por ejemplo, asegurar la representación de las municipalidades ubicadas en zonas rurales o fronterizas.¹⁰²

Finalmente, cabe destacar que el CCI se instaló formalmente el 27 de mayo del 2011,¹⁰³ lo cual, si bien representa un avance significativo en la creación de espacios que promuevan la concertación entre niveles de gobierno, es preciso que se vaya perfeccionando y se convierta realmente en una herramienta de seguimiento y fortalecimiento del proceso de descentralización.

¹⁰⁰ Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 22 de enero del 2011.

¹⁰¹ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero del 2011.

¹⁰² Entrevista: Opiniones sobre la institucionalización del CCI a representantes de la ANGR y Remurpe. En *Apuntes Descentralistas N° 6*. PerúProdescentralización. Lima: 2010. p. 6 y ss.

¹⁰³

<http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=184%3Ainstalacioncci2011&catid=42%3Aultimas-noticias-sd&item=62> [Consulta: 18 de julio del 2011].

CONCLUSIONES

Informe Defensorial N° 141 “Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales”

1. De acuerdo al texto constitucional, la descentralización, es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado de carácter obligatorio, que tiene como objetivo impulsar el desarrollo integral y sostenido del país; así como mejorar la calidad de vida de las personas, sobre todo de aquellas en situación de mayor vulnerabilidad.
2. La transferencia de competencias y funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales constituye una etapa del proceso de descentralización que se debe realizar de manera progresiva, ordenada, atendiendo a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y recursos para asegurar la continuidad y calidad en la prestación de servicios a la población.
3. La Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y su Reglamento, regularon el procedimiento para la transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales, conforme al cual se debía garantizar el fortalecimiento de sus capacidades y verificar el cumplimiento de requisitos que permitan medir la capacidad de gestión efectiva de estos niveles de gobierno para ejercer adecuadamente las funciones transferidas.
4. El proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales, desde su inicio en el año 2004, no se realizó conforme a la Ley del Sistema de Acreditación y su Reglamento.
5. En el año 2006 se dictaron 20 medidas en materia de descentralización, entre las cuales se dispuso concluir - al término del 31 de diciembre del 2007 - con la transferencia de todas las funciones sectoriales a los gobiernos regionales.
6. En el *Informe Defensorial N° 141 Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales*, se advirtieron algunas debilidades en el desarrollo del proceso. Entre ellas que la Secretaría de Descentralización de la PCM flexibilizó el proceso de acreditación, permitiendo que algunos gobiernos regionales que no cumplían con los requisitos mínimos, para la transferencia de funciones, lograsen su acreditación con la sola suscripción de Convenios Marco Intergubernamentales (CMI), que comprendían acciones de colaboración, coordinación y cooperación. Bajo esta modalidad, el 39% de las funciones fue transferido a los gobiernos regionales.

7. Otras debilidades advertidas fueron las referidas a la falta de concertación respecto al contenido de los programas de capacitación y asistencia técnica, entre los ministerios y los gobiernos regionales. Asimismo, no se realizó una adecuada identificación y cuantificación de los recursos presupuestales asociados a las funciones transferidas, ni se efectuó la transferencia de recursos humanos.

Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales

Respecto a la distribución de competencias entre niveles de gobierno

8. La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, estableció que los ministerios con competencias exclusivas y compartidas deben elaborar sus respectivos proyectos de Ley de Organización y Funciones (LOF) para su aprobación por el Congreso de la República.
9. La Secretaría de Gestión Pública de la PCM, aprobó lineamientos de orientación para la elaboración de las LOF y las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno.
10. Al cierre del presente informe, se advirtió que solo se aprobaron las LOF de siete (7) ministerios con competencias exclusivas y compartidas. Se trata de los Ministerios de Agricultura; Ambiente; Cultura; Mides; Producción; Transporte y Comunicaciones; y Trabajo y Promoción del Empleo. En los demás casos, los proyectos de LOF se encuentran pendientes de debate y aprobación por el Congreso de la República.
11. Respecto a los avances en la elaboración de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobiernos se constató que solo se han aprobado las matrices del Sector Transportes y Comunicaciones, así como del Sector Trabajo y Promoción del Empleo.
12. El mayor retraso se registra en el caso del Ministerio de Educación, el cual aún no remite su propuesta de LOF al Congreso de la República para su aprobación, ni aprueba la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones entre niveles de gobierno.
13. El Congreso de la República debe priorizar el debate y aprobación de los proyectos de LOF pendientes y, a su vez, los ministerios deben cumplir con aprobar sus respectivas matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre niveles de gobierno, lo cual permitirá completar el marco normativo de competencias.

Respecto al desarrollo del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales

14. La Defensoría del Pueblo recomendó a la Secretaría de Descentralización de la PCM adecuar el proceso de acreditación al diseño regulado en la Ley del Sistema de Acreditación y su Reglamento, de cara a la transferencia de funciones pendiente a los gobiernos regionales y locales.
15. En la supervisión realizada entre el 2010 y julio 2011 se constató que el proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales, que quedó pendiente, se continuó realizando conforme al procedimiento que flexibilizó el proceso de acreditación.
16. Al término de julio del 2011 concluyó la transferencia de competencias y funciones a los 25 gobiernos regionales en materia de educación; transportes y comunicaciones; industria, población, desarrollo social e igualdad de oportunidades; energía y minas; y trabajo y promoción del empleo. Está pendiente la transferencia de las funciones previstas en el Plan Anual 2008, y solo se registran avances en la transferencia de la función referida al saneamiento físico legal de la propiedad agraria, respecto a la cual solo está pendiente su transferencia a los Gobiernos Regionales de Arequipa y Lambayeque.
17. En de mayo del 2011, la PCM, mediante el Decreto Supremo N° 044-2011-PCM, estableció un plazo de 45 días para concluir con la transferencia de competencias y funciones pendientes a los gobiernos regionales, así como la transferencia a la MML y la transferencia del Programa Integral de Nutrición (PIN) y de los Servicios de Protección Social a cargo del Mimdes a las municipalidades provinciales del ámbito nacional.
18. La MML está sujeta a un régimen especial por ejercer jurisdicción sobre la Capital de la República, por lo cual le corresponde asumir tanto las competencias y funciones reconocidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, como las establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
19. De acuerdo al marco normativo que regula el proceso de transferencia de competencias y funciones a la MML, dicho proceso se realiza a través de la Comisión Bipartita de Transferencia (integrada por representantes de dicha comuna y de la Secretaría de Descentralización de la PCM). En el marco de funcionamiento de esta Comisión se aprobó el Plan de Acción para la Transferencia de Funciones Sectoriales a la MML, en el cual se propuso la programación de la transferencia en cuatro grupos, dejando la posibilidad de que sea modificado de común acuerdo entre el municipio y cada sector en su respectivo Plan de Acción Sectorial.

20. La aprobación del Decreto Supremo N° 044-2011-PCM, que estableció un plazo de 45 días para concluir el proceso de transferencia a la MML, no solo aceleró el proceso, sino que desconoció los cronogramas previstos en algunos de los Planes de Acción Sectoriales aprobados hasta ese momento, así como evidenció la falta de coordinación de la Secretaría de Descentralización de la PCM con los sectores y la MML para la transferencia de competencias.
21. A diferencia de los gobiernos regionales, la MML y los sectores del gobierno nacional respetan sus respectivos Planes de Acción Sectoriales aprobados por la Comisión Bipartita de Transferencia. Sin embargo, aún está pendiente que la MML se adecúe administrativamente para el adecuado ejercicio de las competencias y funciones que le serán transferidas bajo el régimen especial que le corresponde.
22. La transferencia de competencias y funciones a la MML debe asegurar el desarrollo de sus capacidades. Asimismo, la identificación y cuantificación de los recursos asociados a las funciones que serán transferidas se debe realizar sobre la base de un diagnóstico de la situación real del municipio y la demanda de la población que concentra la ciudad de Lima. Solo así será posible garantizar la continuidad y el mejoramiento en la calidad de los servicios.
23. El proceso de transferencia de los programas sociales a cargo del Mimdes no está sujeta a la Ley del Sistema de Acreditación y su reglamento – aplicable para la transferencia de competencias sectoriales - sino a un procedimiento especial regulado por la Secretaría de Descentralización de la PCM.
24. La transferencia de los programas sociales se inició en el año 2003 con la transferencia del Foncodes a las municipalidades distritales y de los programas de complementación alimentaria del Pronaa a las municipalidades provinciales. Con el Plan Anual 2007 se inició el proceso de transferencia del PIN y de los Servicios de Protección Social a las municipalidades provinciales.
25. Para la transferencia del PIN y de los Servicios de Protección Social se flexibilizaron los requisitos (mecanismos de verificación) que debían cumplir los municipios. En ese sentido, se estableció que si los municipios no habían incorporado políticas de lucha contra la pobreza o contra la desnutrición infantil en su Plan de Desarrollo Local Concertado, bastaba con un Acuerdo de Consejo en el que se asumía el compromiso de incorporarlas. Igualmente, si no contaban con un profesional que coordinase la gestión de los programas sociales, bastaba una resolución de alcaldía comprometiéndose a contratarlo.
26. Con la emisión del Decreto Supremo N° 044-2011-PCM se aceleró el proceso de transferencia del PIN y de los Servicios de Protección Social.

En ese sentido, se declaró que eran aptas para la transferencia de dichos programas sociales las 194 municipalidades provinciales y finalmente el proceso concluyó con 56 de estas municipalidades.

27. La aceleración de la transferencia de los programas sociales a las municipalidades provinciales no permitió realizar una adecuada identificación y cuantificación de los recursos asociados a la prestación de los servicios. En consecuencia, no se transfirió el personal necesario, en algunos casos, ni el presupuesto suficiente para la prestación de los servicios en otros casos.
28. Considerando que los servicios que se prestan a través de los programas sociales tienen un impacto directo en la calidad de vida de las personas más pobres y vulnerables del país, el Mimdes y el actual Ministerio de Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades, en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la PCM, deberán reevaluar la pertinencia de continuar desarrollando la transferencia de estos programas sociales a las municipalidades provinciales, o si, por el contrario, es conveniente priorizar la revisión de las matrices de delimitación de roles del PIN y de los Servicios de Protección Social y, sobre la base de ello construir el modelo de gestión descentralizada de los programas sociales, en el cual se defina el rol rector del gobierno nacional y el rol que corresponderá asumir a los gobiernos locales provinciales y distritales, así como a los gobiernos regionales.
29. El Mimdes en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la PCM, debería definir una estrategia de asistencia técnica a las 56 municipalidades respecto a las cuales concluyó el proceso de transferencia, a fin de que se superen las dificultades iniciales y se pueda garantizar la continuidad y calidad en la prestación de los servicios que se prestan. Asimismo, deberá identificar la brecha presupuestal y el déficit de personal, a fin de realizar las gestiones necesarias para que se realice la transferencia correspondiente y se garantice la continuidad en la prestación de los servicios.

Respecto a los Convenios Marco Intergubernamentales (CMI) y Convenios de Gestión

30. Durante el ciclo de acreditación 2007-2008, los CMI tuvieron por objetivo facilitar la transferencia de competencias y funciones a algunos gobiernos regionales que no cumplieron con los requisitos mínimos para acreditar su capacidad de gestión. La revisión de estos convenios permite colegir que todos siguieron un mismo formato y tuvieron por finalidad desarrollar programas de capacitación. Solo en el caso del Ministerio de Energía y Minas se tomó conocimiento de que en el marco del CMI se realizó la contratación de profesionales para los gobiernos regionales.

31. Sobre la base de los CMI se suscribieron Convenios de Gestión entre los sectores y los gobiernos regionales, los cuales tuvieron por objetivo el fortalecimiento de capacidades y monitoreo del ejercicio de las funciones transferidas al ámbito regional. Para ello se establecieron indicadores de gestión. Sin embargo, éstos no se definieron de manera coordinada con los gobiernos regionales.
32. Hasta el día de hoy, la Secretaría de Descentralización de la PCM no ha implementado un Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación que permita contar con información sobre el cumplimiento de los convenios suscritos con los gobiernos regionales para definir las estrategias del fortalecimiento de las capacidades y apoyo a la gestión regional.

Respecto a la gestión descentralizada

33. En el año 2009, la Secretaría de Descentralización de la PCM reguló el desarrollo de la gestión descentralizada, cuyo objetivo es pasar de una gestión con enfoque sectorial a una gestión con enfoque territorial, es decir, que se adecúe a la realidad de su territorio y a las necesidades de su población.
34. La gestión descentralizada implica la identificación de los servicios compartidos entre los tres niveles de gobierno, los roles de cada uno de éstos y la identificación de los recursos para la prestación de dichos servicios. Para ello se dispuso la conformación de Comisiones Intergubernamentales presididas por un representante del sector que la conforma e integrada por un representante del MEF, un representante de la Secretaría de Descentralización de la PCM y los representantes de los gobiernos regionales y locales.
35. Se han conformado las Comisiones Intergubernamentales en todos los sectores y están trabajando con distinta intensidad. Los mayores avances en la identificación de los servicios compartidos se registran en las Comisiones Intergubernamentales de los Sectores de Producción, Comercio Exterior y Turismo, Trabajo y Promoción del Empleo, y Energía y Minas, así como en referido a Defensa Civil y al Cuerpo General de Bomberos.
36. Las Comisiones Intergubernamentales de los Sectores Trabajo y Promoción del Empleo y Energía y Minas también registran avances en el inicio de un diagnóstico situacional de las gerencias o direcciones regionales para el ejercicio de las funciones transferidas, lo cual permitirá identificar los recursos presupuestales humanos y logísticos que se requieren, así como las necesidades de capacitación y asistencia técnica.
37. Donde se registra un menor avance en el desarrollo de la gestión descentralizada es en las Comisiones Intergubernamentales de los

Sectores de Transportes y Comunicaciones, Educación, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Agricultura y Ambiente.

38. El desarrollo de la gestión descentralizada puede ser una oportunidad para ordenar el proceso de transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y que se superen las debilidades identificadas en el desarrollo de dicho proceso. En ese sentido, los ministerios y los gobiernos regionales deben impulsar el funcionamiento de las Comisiones Intergubernamentales. Asimismo es importante que la Secretaría de Descentralización de la PCM promueva su funcionamiento y emita lineamientos para el cumplimiento de sus objetivos.

Respecto a los recursos asociados a las funciones transferidas

39. El Decreto Supremo N° 040-2010-PCM que reglamentó el Título II del Decreto Legislativo N° 1026 establece el procedimiento para la transferencia del personal del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, en el marco del actual proceso de descentralización y la transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales.
40. Solo el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la Cofopri y los programas sociales a cargo del Mimdes efectuaron la transferencia de personal. En el caso del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Mimdes, la premura en la transferencia ocasionó algunas dificultades que afectaron los derechos laborales de los trabajadores, como el incumplimiento del pago oportuno de remuneraciones o retribuciones, así como la falta del pago de la compensación económica por cambio de domicilio.
41. La falta de una carrera pública y un sistema único de remuneraciones para el Sector Público acarrea como consecuencia un escenario laboral que genera desigualdades e inequidades que desincentivan a los trabajadores y ocasiona la constante rotación del personal. Asimismo, no existe una política de incentivos para promover la permanencia del personal en las zonas más alejadas del país.
42. Entre los años 2004 y 2010, el presupuesto de los gobiernos regionales se ha visto incrementado en un promedio anual de 12% aproximadamente. Sin embargo, el mayor incremento se registra en los recursos para inversiones públicas, mas no así en los recursos de gasto corriente, del cual depende la prestación de servicios a la población.
43. La falta de identificación y cuantificación de los recursos asociados a las funciones transferidas, sobre la base de un diagnóstico de la situación real de cada gobierno regional y las necesidades de cada departamento, en algunos casos, como en educación o salud, ocasionó que se transfiriesen presupuestos históricos del gasto que no responden al

crecimiento de la población y sus necesidades actuales, lo cual dificulta la prestación de los servicios.

44. Los gobiernos regionales con la asistencia técnica de los ministerios del gobierno nacional, deben elaborar su diagnóstico situacional, a fin de sustentar adecuadamente el incremento de su presupuesto público ante el MEF.
45. En la medida en que se desarrollen capacidades en los gobiernos regionales para el adecuado ejercicio de las funciones transferidas, se podría evaluar la posibilidad de transferirles progresivamente el presupuesto y los recursos humanos de los programas nacionales que cumplen funciones vinculadas a las transferidas a los gobiernos regionales.

Respecto al fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y locales

46. Se advirtió que, a diferencia de años anteriores, las actividades de capacitación de los ministerios, en su mayoría, están vinculadas a las funciones transferidas. Asimismo, en el marco de las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales para el desarrollo de la gestión descentralizada también se está avanzando en la concertación del contenido de los planes de desarrollo de capacidades.
47. Se advierte una falta de articulación entre los esfuerzos desplegados por la Secretaría de Descentralización de la PCM para el desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales y por el Servir para el fortalecimiento de las entidades públicas. Esta falta de articulación entre el trabajo realizado por ambas instancias de la PCM, no permite optimizar los esfuerzos y recursos para el desarrollo de capacidades de los gobiernos subnacionales, en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado.

Respecto a la adecuación de los documentos de gestión de los gobiernos regionales

48. Respecto a la adecuación del TUPA de los gobiernos regionales a las funciones transferidas en materia de salud, educación y agricultura, en la supervisión realizada se advirtió que solo 10 gobiernos regionales cumplieron con la adecuación de sus TUPA en dichas materias. Asimismo, se observó que solo seis (6) gobiernos regionales cuentan con sus TUPA integrados. En los demás casos, el TUPA de la sede del gobierno regional y el de las gerencias o direcciones regionales se aprueban por separado.
49. Los gobiernos regionales deben contar con un TUPA actualizado e integrado, a fin de facilitar la información a los ciudadanos y ciudadanas

que requieran iniciar algún trámite administrativo o solicitar un determinado servicio ante el gobierno regional.

50. En su mayoría, los gobiernos regionales iniciaron procesos de reorganización interna, aunque algunos iniciaron procesos integrales y otros solo respecto a las direcciones regionales. Los procesos con mayores cambios se efectuaron en los Gobiernos Regionales de Arequipa, Junín y La Libertad, donde las direcciones regionales pasaron a ser gerencias regionales, apartándose del diseño propuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
51. La transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales trae consigo la necesidad de ir reorganizándose para poder ejercer adecuadamente las responsabilidades transferidas. Sin embargo, es importante iniciar un proceso de reorganización tomando en cuenta las posibilidades reales de su implementación, a fin de evitar que solo se queden en el plano formal.

Respecto a la concertación y coordinación entre niveles de gobierno

52. El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) creado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se encuentra integrado por 71 representantes de los tres niveles de gobierno (20 representantes del gobierno nacional, 25 representantes de los gobiernos regionales y 26 representantes de los gobiernos locales).
53. La instalación del CCI, en mayo del 2011, representa un avance significativo en la creación de espacios de concertación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno. No obstante, es preciso que se vaya perfeccionando y se consolide como un espacio efectivo de concertación y articulación.

RECOMENDACIONES

Respecto a la distribución de competencias entre niveles de gobierno

REITERAR al Congreso de la República la recomendación formulada en el Informe Defensorial N° 141, *“Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales”*, en el sentido de revisar, debatir y aprobar los proyectos de Ley de Organización y Funciones de los Ministerios de Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas, Salud, y Vivienda, Construcción y Saneamiento, en las cuales se deberá establecer el ámbito de sus competencias exclusivas y compartidas, tal como lo establece la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

RECORDAR a los Ministerios de Agricultura, Ambiente, Comercio Exterior y Turismo, Cultura, Energía y Minas, Mides, Salud, Producción; y Vivienda, Construcción y Saneamiento que deben aprobar sus respectivas matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, previa consulta con los gobiernos regionales y locales, conforme a lo regulado en el Decreto Supremo N° 049-2009-PCM.

REITERAR al Ministerio de Educación la recomendación contenida en el Informe Defensorial N° 148, *“Primera Supervisión al Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación”*, en el sentido de presentar a la mayor brevedad su proyecto de LOF al Congreso de la República para su debate y aprobación, así como aprobar su matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, previa consulta con los gobiernos regionales y locales, conforme a lo regulado en el Decreto Supremo N° 049-2009-PCM.

Respecto al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima

RECOMENDAR a la Secretaría de Descentralización de la PCM y a los Ministerios del Gobierno Nacional adoptar las medidas necesarias para asegurar el fortalecimiento de capacidades y la adecuada identificación y cuantificación de los recursos vinculados a las funciones que serán transferidas a la MML, así como aquellas pendientes de ser transferidas a los gobiernos regionales.

RECORDAR a la MML que debe realizar la adecuación administrativa de su estructura orgánica, conforme a lo establecido en el Plan de Acción para la Transferencia de Funciones Sectoriales a la MML, para garantizar el adecuado ejercicio de las competencias y funciones que le serán transferidas desde el gobierno nacional,

Respecto al a transferencia de los programas sociales a las municipalidades provinciales

RECOMENDAR al Mimdes, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y a la Secretaría de Descentralización de la PCM, evaluar la pertinencia de continuar con la transferencia del PIN y de los Servicios de Protección Social a las 138 municipalidades provinciales que fueron declaradas “aptas” para la transferencia de dichos programas sociales.

SUGERIR al Mimdes, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y a la Secretaría de Descentralización de la PCM, revisar las matrices de delimitación de roles del PIN y de los Servicios de Protección Social aprobadas, a fin de diseñar el modelo de gestión descentralizada de estos programas sociales, definiendo el rol rector del gobierno nacional y el rol que corresponderá asumir a los gobiernos locales provinciales y distritales, así como a los gobiernos regionales.

RECOMENDAR al Mimdes identificar los recursos presupuestales adicionales que deben ser transferidos a las 56 municipalidades provinciales que han recibido la transferencia de los programas sociales, para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios a la población beneficiaria; así como realizar las gestiones correspondientes ante el Ministerio de Economía y Finanzas para su transferencia.

RECOMENDAR al Mimdes, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y a la Secretaría de Descentralización de la PCM, establecer una estrategia de asistencia técnica a las 56 municipalidades provinciales que a la fecha han recibido la transferencia del PIN y de los Servicios de Protección Social.

Respecto al cumplimiento de los Convenios Marco Intergubernamentales y los Convenios de Gestión

REITERAR a la Secretaría de Descentralización de la PCM la recomendación formulada en el *Informe Defensorial N° 141*, en el sentido de diseñar el Sistema de Seguimiento y Monitoreo para contar con información sobre el desarrollo de capacidades y el ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos regionales.

Respecto al desarrollo de la gestión descentralizada

RECOMENDAR a la Secretaría de Descentralización de la PCM promover el funcionamiento de las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales para el desarrollo de la Gestión Descentralizada y emitir lineamientos para que se cumplan sus objetivos.

RECOMENDAR a los Ministerios del Gobierno Nacional y a los gobiernos regionales impulsar el funcionamiento de las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales, para cumplir con la elaboración del diagnóstico situacional de las gerencias o direcciones regionales; la identificación de los servicios compartidos;

los roles de cada nivel de gobierno y la identificación de los recursos vinculados a tales servicios.

Respecto a los recursos asociados a las funciones transferidas:

RECOMENDAR a los gobiernos regionales elaborar y sustentar su presupuesto ante el MEF, sobre la base de un diagnóstico de la demanda de servicios de la población en sus respectivos departamentos y sus requerimientos para atenderlas adecuadamente.

RECOMENDAR a los Ministerios del Gobierno Nacional brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales para la elaboración de sus presupuestos públicos, a fin de garantizar la continuidad y calidad de los servicios.

SUGERIR a los Ministerios del Gobierno Nacional que en la medida en que se desarrollen las capacidades en los gobiernos regionales para el ejercicio de las funciones transferidas, se evalúe la posibilidad de transferir progresivamente los programas nacionales que cumplen funciones vinculadas a las transferidas a dicho nivel de gobierno.

RECOMENDAR a la Secretaría de Descentralización de la PCM impulsar la descentralización fiscal, a fin de proveer mayores recursos a los gobiernos regionales.

RECOMENDAR a los Ministerios del Gobierno Nacional que consideren realizar la transferencia de personal a los gobiernos regionales, en el contexto de la descentralización, adoptar las medidas necesarias para que se realice dicho proceso sin afectar los derechos laborales de los trabajadores.

Respecto al fortalecimiento de capacidades

RECOMENDAR a la Secretaría de Descentralización de la PCM articular el trabajo realizado para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales, en el marco de la descentralización y la modernización del Estado, con el Servir, optimizando esfuerzos y recursos.

RECOMENDAR a los Gobiernos Regionales y Locales y a los Ministerios del Gobierno Nacional elaborar sus Planes de Desarrollo de Capacidades, previa identificación de las necesidades reales de capacitación de su personal para el ejercicio de las funciones transferidas.

Respecto a la adecuación administrativa de los documentos de gestión de los gobiernos regionales

RECORDAR a los gobiernos regionales que deben adecuar su TUPA a las funciones transferidas, así como difundir un TUPA integrado y actualizado, para facilitar la información a los ciudadanos y ciudadanas.

SUGERIR a los gobiernos regionales que inicien un proceso de reorganización, tomar en cuenta las posibilidades reales para implementar su nueva estructura orgánica y evitar una reestructuración meramente formal.

Respecto a la concertación y coordinación entre niveles de gobierno

RECOMENDAR a la Secretaria de Descentralización de la PCM impulsar el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental y proponer medidas para optimizar su funcionamiento.

Anexo N° 1

Programas de complementación alimentaria transferidos a las municipalidades provinciales

Programas	Componente	Objetivo
PRONAA	Comedores populares	Busca mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de personas de bajos recursos económicos que viven en zonas urbanas marginales y rurales del país. Se brinda atención alimentaria a través de los comedores organizados por la comunidad beneficiaria.
	Alimento por trabajo	Promoción del trabajo comunitario no remunerado de los miembros de las familias rurales y peri urbanas que participan en la ejecución de obras de beneficio comunal mediante la entrega de alimentos como compensación por el aporte de la mano de obra no calificada.
	Hogares y Albergues	Mejorar el nivel alimentario y nutricional de niños, niñas y adolescentes en riesgo moral y de salud alojados en hogares, albergues o centros de rehabilitación de menores.
FONCODES	Proyectos de infraestructura social	Financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica orientados a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas (obras en educación, salud, agua, saneamiento, vialidad, electrificación)

Fuente y elaboración: GRADE. Balance de los primeros años de la transferencia de Programas Sociales a las municipalidades provinciales.

Anexo N° 2

Programas sociales transferidos a las municipalidades provinciales en el año 2011

Programa	Objetivo
Programa Integral de Nutrición	Prevenir la malnutrición en niños y niñas hasta los 12 años, madres gestantes y que dan de lactar. Cuenta con dos subprogramas: <ul style="list-style-type: none">- Sub programa infantil.- Sub programa preescolar y escolar.
Servicios de Protección Social	Servicios orientados a los grupos sociales más vulnerables por condición de pobreza, exclusión y violencia familiar o social como son: niños y niñas, adolescentes en abandono y riesgo moral, familias, mujeres en riesgo, personas con discapacidad, adultos mayores. Las 56 municipalidades provinciales deben gestionar la prestación de los servicios a través de. <ul style="list-style-type: none">- Centros de Emergencia Mujer (CEM).- Wawa Wasis.- Centros de Desarrollo Integral para la Familia (Cedif).

Fuente: Resolución de Secretaría de Descentralización N° 029-2009-PCM.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.