

Informe Anual sobre el estado del proceso de **DESCENTRALIZACIÓN** a enero de 2016



Informe Anual sobre el estado del proceso de
DESCENTRALIZACIÓN
a enero de 2016

INFORME ANUAL SOBRE EL ESTADO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN A ENERO DE 2016

Mayo, 2016

Programa ProDescentralización de USAID
Av. Camino Real N° 348, oficina 1701, San Isidro. Lima-Perú
Teléfono: (51-1) 422-8118 / Fax: (51-1) 222-3190
Correo: postmaster@peru-prodes.org

Equipo responsable

Johnny Zas Friz – Coordinación general
Cecilia Aldave
Eduardo Ballón (Consultor)
Violeta Bermúdez
Edson Berrios
Luis Chirinos (Consultor)
Karen Suárez
Rocío Vargas

Responsables de la organización de las consultas descentralizadas

Sabina Aquino
Sonia Ríos

Diagramación

Digital World Perú
www.digitalworldperu.com

Impresión

Impreso en: Litho&Arte SAC
Lima, mayo 2016
Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-04157

© 2016 PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN DE USAID

La información contenida en este documento puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen.

El Programa ProDescentralización de USAID tiene el objetivo de contribuir a la mejora de la gestión descentralizada para la prestación de servicios eficaces a las poblaciones tradicionalmente excluidas de los departamentos de la amazonia. Desarrolla acciones para mejorar: (i) la Política Nacional, (ii) el Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Regionales y Locales y (iii) la Transparencia y Rendición de Cuentas para mejorar los mecanismos de gestión participativos.

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

ProDescentralización es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, implementado por Tetra Tech /ARD.

Informe Anual sobre el estado del proceso de
DESCENTRALIZACIÓN
a enero de 2016



ABREVIATURAS Y SIGLAS

AMPE	: Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APP	: Asociaciones Público Privadas Cofinanciadas
BCR	: Banco Central de Reserva
CCI	: Consejo de Coordinación Intergubernamental
CCL	: Consejo de Coordinación Local
CCR	: Consejo de Coordinación Regional
CEPLAN	: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	: Contraloría General de la República
CI	: Comisión Intergubernamental
CND	: Consejo Nacional de Descentralización
COAR	: Colegios de Alto Rendimiento
CONCYTEC	: Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
DRE	: Dirección Regional de Educación
EIA	: Estudio de Impacto Ambiental
FED	: Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales
FOCAM	: Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea
FONCOMUN	: Fondo de Compensación Municipal
FONDECYT	: Fondo Nacional de Desarrollo Científico y de Innovación Tecnológica
FONIE	: Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales
FONIPREL	: Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
FRAI	: Funcionario Responsable de Acceso a la Información
GL	: Gobierno Local
GR	: Gobierno Regional
IIEE	: Instituciones Educativas
INP	: Instituto Nacional de Planificación
JNE	: Jurado Nacional de Elecciones
LBD	: Ley de Bases de la Descentralización
LOF	: Ley de Organización y Funciones
LOGR	: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	: Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MCLCP	: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAM	: Ministerio del Ambiente
MINEDU	: Ministerio de Educación

MINEM	: Ministerio de Energía y Minas
MINJUS	: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSA	: Ministerio de Salud
MML	: Municipalidad Metropolitana de Lima
MP	: Ministerio Público
MTC	: Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MUNIRED	: Asociación de Municipalidades en Red del Perú
OCDE	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCI	: Órgano de Control Institucional
ONDS	: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
ONGEI	: Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática
ONPE	: Oficina Nacional de Procesos Electorales
OSCE	: Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado
PCM	: Presidencia del Consejo de Ministros
PEL	: Proyecto Educativo Local
PEN	: Proyecto Educativo Nacional
PER	: Proyecto Educativo Regional
PI	: Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal
PIA	: Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	: Presupuesto Institucional Modificado
ProInversión	: Agencia de Promoción de la Inversión Privada - Perú
PRONIED	: Programa Nacional de Infraestructura Educativa
PTE	: Portales de Transparencia Estándar
REMURPE	: Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
RENIEC	: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SD	: Secretaría de Descentralización
SEACE	: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SERVIR	: Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP	: Secretaría de Gestión Pública
SIAF	: Sistema Integrado de Administración Financiera
SINAPREGCS	: Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales
SUNAT	: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SUT	: Sistema Único de Trámites
TUPA	: Texto Único de Procedimientos Administrativos
UGEL	: Unidad de Gestión Educativa Local
UIT	: Unidad Impositiva Tributaria
VRAEM	: Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro
ZEE	: Zonificación Ecológica y Económica

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

I. Marco Institucional y Electoral	15
1. El Marco Institucional y su Influencia en el Proceso de Descentralización	16
1.1) La Forma de Estado y de Gobierno	18
1.2) El Diseño Constitucional de la Descentralización en Curso	20
1.3) La Relación entre los Órganos de Gobierno Nacionales y los Niveles Descentralizados de Gobierno	21
1.4) El Sistema de Partidos Políticos Nacionales y las Organizaciones Políticas Descentralizadas (Movimientos Regionales)	24
2. El Marco Electoral y su Influencia en el Proceso de Descentralización	26
2.1) El Sistema Electoral y la Representación Política Nacional	26
2.2) Las Reglas Electorales en los Tres Niveles de Gobierno y su Incidencia en la Representación Territorial	28
2.3) Las Relaciones de Representación Política entre los Tres Niveles de Gobierno	29
3. La Crisis de Representación y su Influencia Negativa en la Relación entre Estado, Sociedad y Ciudadanía	30
4. Conclusiones	32
II. Relaciones Estado y Sociedad: La Participación Ciudadana, la Gestión de los Conflictos Sociales y el Enfrentamiento de las Brechas de Género y la Diversidad Cultural	35
1. Participación Ciudadana	36
2. Gestión de Conflictos Sociales	42
2.1) Perdurabilidad Estructural de los Conflictos Sociales	46
3. El Enfrentamiento de las Brechas de Género	47



4.	El Enfrentamiento de la Diversidad Cultural	50
5.	Preeminencia de las Formas Representativas frente a los Componentes de la Democracia Participativa y Directa	53
6.	Conclusiones	56

III. Marco Fiscal

1.	La Transferencia de Recursos para los Gobiernos Subnacionales	63
2.	La Falta de Predictibilidad en las Transferencias	65
3.	La Recentralización del Presupuesto Público en el Nivel Nacional	67
4.	La Variación del Presupuesto Subnacional durante el año	68
5.	La Ejecución de los Recursos	70
6.	La Disparidad de la Inversión	72
7.	Las Alianzas Público Privadas y las Obras por Impuestos	74
8.	Conclusiones	76

IV. Gestión Territorial Intergubernamental

1.	Conducción y Articulación Intergubernamentales para la Gestión Territorial	81
2.	Delimitación de Competencias y Articulación Intergubernamental	83
3.	La Organización y el Ordenamiento Territoriales	88
4.	La Integración Territorial y las Mancomunidades	91
5.	Conclusiones	94

V. Organización y Estructura del Estado	97
1. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	99
1.1) Gestión Por Procesos, Simplificación Administrativa y Organización Institucional	100
1.2) Gobierno Abierto	101
1.3) Portales de Transparencia Estándar (PTE)	102
1.4) Acceso a la Información Pública	102
1.5) Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)	103
1.6) Contrataciones y Compras Públicas	105
2. La Falta de adecuación de los Sistemas Administrativos Nacionales y su Influencia en el Proceso de Descentralización	107
3. Los Sistemas Administrativos Nacionales como Mecanismos Esenciales para la Lucha contra la Corrupción y las Limitaciones del Sistema Nacional de Control	110
4. Conclusiones	114
VI. Conclusiones y Recomendaciones	117
1. Conclusiones	118
2. Recomendaciones	121
MATRIZ DE RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	126
BIBLIOGRAFÍA	132
ANEXO: Participantes en las reuniones de consulta	138



Informe anual sobre el estado del proceso de

DESCENTRALIZACIÓN A ENERO DE 2016

PRESENTACIÓN

El Programa ProDescentralización de USAID tiene por objetivo contribuir con el Estado peruano en la consolidación del proceso de descentralización, en particular, con la promoción de la gestión descentralizada para la prestación de servicios más efectivos a la población. Para tal efecto, desarrolla iniciativas orientadas a aportar en la efectiva articulación del Estado, tanto a nivel intergubernamental como intersectorial; así como en el fortalecimiento de capacidades institucionales en los departamentos de la Amazonía.

En esa medida, coordina y trabaja de forma colaborativa con entidades del nivel nacional, regional y local, siendo en estos últimos casos su ámbito de acción los departamentos de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.

Como parte del seguimiento al proceso de descentralización y con el objetivo de compartir con los diversos actores involucrados en la implementación de esta importante política nacional, ProDescentralización desarrolla, anualmente, desde el 2004, un proceso participativo de reflexión, análisis y consulta, cuyos resultados se plasman en un Informe sobre el estado de la descentralización. Estamos pues, ante el resultado de un seguimiento permanente del proceso que, de manera regular y en interacción con diversos actores (autoridades, servidoras y servidores públicos, representantes de asociaciones de gobiernos subnacionales, representantes de organizaciones de la sociedad civil, especialistas y representantes de la cooperación internacional) realiza el Programa.

Los informes anuales conducidos por ProDescentralización, por lo general, se han

enfocado en los diversos componentes del proceso de descentralización y si bien han considerado en sus análisis, conclusiones y recomendaciones, ámbitos más amplios de incidencia nacional, el objeto principal de los estudios ha recaído en los elementos más específicos del proceso de descentralización.

Luego de casi 14 años de iniciada la descentralización vigente, y en un escenario electoral que anuncia el inicio de una nueva gestión gubernamental nacional en el segundo semestre del 2016, se ha considerado importante analizar el estado de la descentralización en el contexto de otros procesos más amplios, cuyo avance o no impacta de manera directa en la política de descentralización. De esta manera, lo que busca el presente informe es vincular en forma más explícita la descentralización con otros procesos nacionales de relevancia para el efectivo funcionamiento de un Estado unitario y descentralizado.

El presente Informe incorpora una temática que aborda procesos nacionales más amplios que afectan de manera directa el proceso de descentralización y cuya reforma debe abordarse para que la descentralización logre sus propios



objetivos como política pública.

Desde este enfoque, el presente Informe Anual sobre el Estado del Proceso de Descentralización a enero de 2016, analiza la situación de esta política pública en relación a los siguientes temas: i) marco institucional y electoral; ii) capacidad representativa del Estado peruano; iii) marco fiscal; iv) gestión territorial; y v) organización y estructura del Estado.

Confiamos que esta aproximación al análisis de la reforma descentralista pueda facilitar un diálogo comprensivo de las diversas reformas que exige la construcción de un Estado unitario, moderno y descentralizado al servicio de las personas. El momento político de renovación de autoridades del Ejecutivo y Congreso puede constituir una nueva oportunidad para evaluar la reforma en sus diversas dimensiones y en el contexto de otras reformas sustanciales del Estado peruano. El presente informe busca contribuir en este diálogo con el análisis y las propuestas que contiene.

Este esfuerzo, liderado por el Programa

ProDescentralización de USAID, es el resultado de un aporte colectivo en el que participaron más de ochenta personas que fueron consultadas en reuniones realizadas en Lima, San Martín y Ucayali y cuya relación aparece al final del informe. Asimismo, corresponde mencionar, de manera especial, a los especialistas Eduardo Ballón y Luis Chirinos, consultores del Programa que aportaron a la elaboración del informe.

El Programa ProDescentralización de USAID, expresa su agradecimiento a todas las personas: autoridades de los tres niveles de gobierno, servidoras y servidores públicos, especialistas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, de la academia y de la cooperación internacional, que han participado en el proceso de elaboración del presente informe y confía en que éste sea de utilidad para todas ellas, especialmente para quienes tengan la oportunidad de dirigir los destinos del país en los próximos cinco años.

Lima, 28 de enero de 2016.



I

**MARCO
INSTITUCIONAL Y
ELECTORAL**

1. EL MARCO INSTITUCIONAL Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Durante el año 2015, la reforma más relevante en materia institucional ha sido la aprobación de la Ley N° 30305¹, por la cual se reformó el texto constitucional, prohibiéndose la reelección inmediata de Gobernadores Regionales, Vicegobernadores Regionales y Alcaldes. Asimismo, se cambió la denominación de Presidente Regional por la de Gobernador Regional y la de Vicepresidente Regional por la de Vicegobernador Regional.

Se trata de una reforma electoral y política parcial, no integrada en una propuesta más sistémica. Esta reforma fue presentada como una medida de lucha anticorrupción para evitar que los órganos de gobierno ejecutivos de los niveles descentralizados sean capturados por organizaciones político-criminales. Esta medida elimina la reelección como un incentivo político para realizar gestiones públicas positivas y para lograr la continuidad de políticas públicas que tengan legitimidad ciudadana; y, en materia de corrupción, podría producir el efecto contrario al planteado por la norma.

La otra Ley muy relevante - y muy debatida – por su incidencia en las organizaciones políticas que participan en la escena electoral descentralizada, ha sido la Ley N° 30414², que modificó la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos.

El Proyecto de Nueva Ley de Partidos Políticos fue presentado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) e inicialmente fue recogido parcialmente en la Ley N° 30326³, que modifica el artículo 23º de la ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, estableciendo requisitos adicionales en la declaración de hoja de vida de candidatos a cargos de elección popular.

El Pleno del Congreso aprobó esta Ley que introdujo los siguientes cambios: **a)** aumentó del tres al cuatro por ciento el número total de ciudadanos y ciudadanas del padrón electoral para la inscripción de un partido político, **b)** la prohibición que los fundadores de una agrupación política hayan sido procesados o condenados por terrorismo o tráfico de drogas, y **c)** la sanción a las organizaciones políticas que entreguen dinero, regalos o dádivas en el marco de un proceso electoral. Las referidas modificaciones de la Ley no han considerado temas como el financiamiento público directo, el voto preferencial ni las elecciones internas en las organizaciones políticas.

1 Publicada el 10 de marzo de 2015.

2 Publicada el 17 de enero de 2016.

3 Publicado el 19 de mayo de 2015.

Las principales críticas realizadas al Proyecto de Ley aprobado han sido las siguientes: el incremento del porcentaje de candidatos designados sin elecciones internas (de 20% a un 25%); se aumenta el porcentaje de la valla electoral de existir alianzas entre partidos o entre movimientos (en este caso, el porcentaje de la valla electoral se eleva en 1% por cada partido o movimiento adicional, cuando el proyecto de ley presentado por los organismos electorales establecía un 0.5%); y los partidos perderán su inscripción si no participan en dos elecciones consecutivas (actualmente, los partidos políticos que no participan en una sola elección pierden su inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas del JNE)⁴.

Para Tuesta Soldevilla, el Proyecto de Ley aprobado no ataca los aspectos sustantivos de la regulación de los partidos políticos y sus modificaciones han ido en el sentido contrario al objetivo original de la reforma⁵. Para Gerardo Távora, secretario general de la asociación civil Transparencia, la reforma electoral tenía entre sus componentes esenciales el fortalecimiento de la democracia interna y la transparencia en los partidos políticos, pero lo aprobado por el Pleno del Congreso no va en ese sentido⁶. Para Martín Tanaka se perpetuará la existencia de muchos partidos débiles, de “membretes que se negocian en el mercado electoral”. Para este autor, la disposición que señala que no participar en dos elecciones generales sucesivas (no una, como estaba establecido) es causal de pérdida de registro, la elevación de la valla electoral para las alianzas de 0.5 a 1% de los votos por cada miembro adicional, así como la elevación del 3 al 4% del padrón electoral del número de firmas necesario para inscribir un partido político, generarán un resultado “catastrófico”⁷.

Originalmente, el Proyecto de Ley aprobado (o Autógrafo de Ley) fue observado por el Presidente de la República, el 12 de noviembre de 2015; la Comisión de Constitución del Parlamento acordó el 25 de noviembre de 2015, por mayoría, insistir en la referida Autógrafo de Ley que modificaba diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos, rechazando las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo⁸. Finalmente, el Presidente del Congreso Nacional promulgó la Ley N° 30414.

El Pleno del Congreso también aprobó, el 10 de diciembre del 2015, el Proyecto de Ley que reconoce a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Sin embargo, la Autógrafo de Ley fue observada por el Presidente de la República.

La Autógrafo de Ley reconoce a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales con el siguiente texto: “Los Gobiernos Regionales tienen como órgano representativo a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) u otras asociaciones de Gobiernos Regionales, que se constituyen conforme a las normas establecidas en el Código Civil”.

La referida Autógrafo de Ley fue observada por el Presidente de la República, el 8 de enero de 2016, argumentando el impacto que la aplicación de lo propuesto tendría sobre la autonomía de los Gobiernos Regionales, así como por la falta de necesidad de reconocer a la ANGR u otras asociaciones

4 Ver: <http://elcomercio.pe/politica/congreso/partidos-no-podran-entregar-dadivas-regalos-cambio-votos-noticia-1845320>

5 Tuesta Soldevilla, Fernando, “Reformar contra la Realidad”. En: Diario El Comercio, 9 de octubre de 2015.

6 Ver: http://elcomercio.pe/politica/opinion/que-sentido-legisla-congreso-gerardo-tavara-noticia-1845408?ref=flujo_tags_65711&ft=nota_10&e=titulo

7 Tanaka, Martín. “Control de Daños”. En: Diario La República, 24 de enero de 2016.

8 Ver: <http://peru21.pe/politica/comision-constitucion-rechazo-observaciones-ejecutivo-autografa-ley-partidos-politicos-2232911>

de Gobiernos Regionales en una ley; así como el riesgo que este reconocimiento sea interpretado como una incorporación de la asociación en la estructura del Estado.

Mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2014-2015-CR, se incorporó en el Reglamento del Congreso (artículo 15-A) la figura del “escaño vacío”: Cuando un congresista haya sido condenado mediante sentencia judicial firme por la comisión de un delito de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, trata de personas y lavado de activos proveniente de estos ilícitos, el congresista no podrá ser reemplazado por el accesitario.

Otro hecho muy relevante del periodo fue la convocatoria a elecciones nacionales para el año 2016. Mediante Decreto Supremo N° 080-2015-PCM⁹, el Presidente de la República convocó a elecciones generales para el 10 de abril de 2016 para la elección de Presidente de la República, Vicepresidentes, Congresistas y representantes peruanos ante el Parlamento Andino. En el marco del desarrollo del proceso electoral, el 11 de enero del año 2016, se cumplió el plazo para la inscripción de las planchas presidenciales.

De un total de 57 candidatos y candidatas en las planchas presidenciales, dieciséis (16) son mujeres, es decir el 28% del total. También destaca la presencia de ex Gobernadores Regionales y de una ex Alcaldesa de la Capital de la República, quienes – considerando también al Gobernador Regional de Cajamarca reelecto y con prisión preventiva – constituyen, aproximadamente, el 18% del total de candidatos y candidatas para las elecciones generales a la Presidencia y Vicepresidencias de la República del año 2016.

La significativa presencia de ex Gobernadores Regionales y de una ex Alcaldesa de la Municipalidad Metropolitana de Lima en las fórmulas presidenciales expresa el reconocimiento del liderazgo ejercido por las autoridades descentralizadas, especialmente regionales, o de su relevancia electoral, y redimensiona la crítica generalizada contra ellas, siendo un indicador de que los Gobernadores Regionales tendrían más poder del que suponen y que deberían consolidarlo¹⁰.

A continuación se presenta un conjunto de problemáticas nacionales que inciden directamente en la marcha de la descentralización, con el propósito de contextualizar este proceso y determinar sus posibilidades y limitaciones en función de estas realidades nacionales más amplias y complejas.

1.1) La Forma de Estado y de Gobierno

La forma del Estado peruano está definida por la Carta Política de 1993, la cual establece - en su artículo 43° - que el Perú es una República democrática, social, independiente y soberana. Otras características consideradas son que el Estado es uno e indivisible y que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y que se organiza según el principio de la separación de poderes.

Un elemento constitutivo fundamental de toda forma de Estado es cómo se distribuye su poder en el territorio, si éste está concentrado y solo existen formas desconcentradas en su estructura o si se

9 Publicado el 14 de noviembre de 2015.

10 Ver: “Chapa tu ex Presidente Regional” de Santiago Pedraglio. En: <http://peru21.pe/opinion/santiago-pedraglio-chapa-tu-ex-presidente-regional-2236079>

reconoce en los niveles subnacionales el máximo de autonomía compatible con la unidad estatal. En el primer caso, estamos frente a un Estado unitario puro y, en el otro, ante un Estado federal.

La Carta Política vigente define al Estado peruano como unitario y descentralizado, en una posición intermedia entre un Estado unitario puro y uno federal. El Estado peruano no es un Estado federal sino regional, si consideramos una clasificación extendida en el derecho constitucional comparado, no obstante los problemas en la implementación concreta del diseño institucional. En esta estructura estatal hay un reconocimiento de entidades territoriales descentralizadas, con autonomía política, administrativa y económica, cuya amplitud corresponderá a la regulación concreta del ordenamiento jurídico, especialmente realizada a través de la Constitución Política del Estado y de sus leyes de desarrollo en la materia.

Al interior de la forma de Estado se inscribe la forma de gobierno, definida ésta como el modo en el cual se estructuran los órganos de gobierno para lograr los objetivos del Estado. La forma de gobierno es la organización constitucional de los órganos de gobierno representativos y legítimos de una sociedad. En el Estado de derivación liberal, hay dos típicas formas de gobierno: el gobierno parlamentario y el gobierno presidencial.

En el caso peruano estamos ante una forma de gobierno presidencial, considerando que tanto el Ejecutivo como el Legislativo nacionales tienen una misma legitimidad de origen, ambos son elegidos directamente por los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país y no hay relación de confianza entre el Presidente de la República, jefe de Estado y de gobierno, y el Congreso Nacional como sí ocurre en las formas parlamentarias de gobierno donde el Ejecutivo nace en el Parlamento Nacional.

No obstante, esta caracterización general no es suficiente para definir una forma de gobierno presidencial. También se requiere de “una efectiva separación territorial del poder, unos pesos y contrapesos que frenen al Presidente de la República, que el Parlamento sea representativo y que ejerza un control político, como además una judicatura independiente”¹¹.

Una característica de la forma de gobierno de la Constitución Peruana es que si bien se trata de una forma presidencialista contiene instituciones del gobierno parlamentario, tales como la existencia de un Presidente del Consejo de Ministros que no es jefe de gobierno, el refrendo ministerial, la moción de censura, la interpelación, la cuestión de confianza y la disolución del Parlamento. Se trata de una forma de gobierno presidencial sui generis, vigente desde el año 1856¹², de un “presidencialismo atenuado” con “elementos parlamentarios”.

Otro tema relevante es la naturaleza unicameral del Parlamento. La Cámara única hace más difícil mantener un balance y un control mutuo que sí podría lograr un Parlamento bicameral. El debate sobre la necesidad de una segunda Cámara también es relevante en un Estado descentralizado, siendo el federalismo clásico quien prevé una Cámara de representación territorial, es decir de las entidades territoriales intermedias. Este debate está ausente en el ordenamiento jurídico peruano, considerando que nuestra forma de Estado no reconoce un Estado federal.

11 Hakansson Nieto, Carlos, *La Forma de Gobierno de la Constitución Peruana*, Piura: Universidad de Piura, 2001, p. 444.

12 García Belaúnde, Domingo. “La Constitución Peruana de 1993: Sobreviviendo Pese a Todo Pronóstico”. En: *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, Número 6, Nueva Época, Edición Especial, Tribunal Constitucional, Lima: 2013, p. 21.

La forma de gobierno de la Constitución Política de 1993 reconoce un rol preeminente al Presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Presidente del Consejo de Ministros no es un Jefe de Gobierno sino un coordinador del Consejo de Ministros y un portavoz del gobierno, teniendo así un rol muy subordinado en el Poder Ejecutivo.

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

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

La debilidad constitutiva de la Presidencia del Consejo de Ministros y la fortaleza del MEF en la organización estatal peruana son aspectos del contexto institucional que inciden en la política de descentralización y que, por tanto, deben ser evaluados y tomados en cuenta al momento de redefinir la naturaleza y la ubicación estructural del órgano u organismo responsable y conductor del proceso.

1.2) El diseño Constitucional de la Descentralización en Curso

La reforma constitucional aprobada por la Ley N° 27680 y la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), Ley N° 27783, son el marco general de la reforma descentralista. El artículo 188° de la Carta Política define la descentralización como una forma de organización democrática que acerca el Estado a la población y una política permanente de carácter obligatorio cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país y una oportunidad para mejorar los servicios que se brinda a la población.

En síntesis, el diseño del actual proceso de descentralización reconoce como sus componentes esenciales los siguientes:

- 1) **Gobierno Nacional y Gobiernos Descentralizados** con responsabilidades establecidas y definidas, y con capacidades para asumir y desarrollar sus nuevas responsabilidades, que se oriente a:
 - a. **Una adecuada descentralización fiscal** basada en la correspondencia entre competencias y recursos transferidos.
 - b. **Sistemas administrativos** estatales adaptados a la nueva estructura del Estado.

- 2) **Regionalización**, se aspira a la formación de unidades territoriales mayores a los departamentos (regiones) como espacios de nivel intermedio de gobierno,
- 3) **Participación ciudadana** en la gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, así como transparencia y rendición de cuentas¹³.

El diseño constitucional de la descentralización ha sufrido modificaciones y distintas influencias durante todo el desarrollo del proceso, desde la reforma constitucional del año 2002, considerando que éste es un proceso esencialmente político. Sin embargo, existe un diseño normativo e institucional sustentado constitucionalmente, cuyos objetivos y contenidos no pueden ser omitidos y que deben ser implementados en el marco de la actual Carta Política.

1.3) La Relación entre los Órganos de Gobierno Nacionales y los Niveles Descentralizados de Gobierno

La Ley de Bases de la Descentralización (LBD), Ley N° 27783, creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND) como la instancia de relación y de articulación entre el Poder Ejecutivo Nacional y los niveles descentralizados de gobierno.

El CND era un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), de naturaleza intergubernamental, conformado por un representante del Presidente de la República, quien lo presidía, dos representantes de la PCM, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), dos representantes de los Gobiernos Regionales, un representante de los Gobiernos Locales Provinciales y un representante de los Gobiernos Locales Distritales.

La composición del CND se estableció con el propósito de contar con un número igual de representantes del Poder Ejecutivo Nacional y de representantes de los Gobiernos Subnacionales (dos representantes de los Gobiernos Regionales, uno de las Municipalidades Provinciales y uno de las Municipalidades Distritales). El Presidente del CND, representante del Presidente de la República, debía actuar como promotor del consenso.

Las funciones del CND eran muy relevantes: conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Regionales y Locales; capacitar y preparar en gestión y gerencia pública en los ámbitos regional y municipal; coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local; canalizar y apoyar la cooperación técnica nacional e internacional; coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada; brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones, en coordinación con los organismos especializados del gobierno nacional; desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización; y promover la integración regional y su fortalecimiento¹⁴.

13 ProDescentralización de USAID, Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011, Lima: ProDescentralización, 2011, pp. 19-20.

14 Ver: Ley de Bases de la Descentralización.

El CND era un organismo intergubernamental, donde estaban representados los tres niveles de gobierno y su adscripción formal a la PCM no significaba que expresara únicamente los intereses del Poder Ejecutivo Nacional. El CND era autónomo para ejercer todas sus materias de competencia y funciones y debía expresar los intereses de los tres niveles de gobierno.

El CND no fue concebido como un organismo público descentralizado dependiente de un ministerio del Ejecutivo Nacional, pero tampoco pudo definirse explícitamente como un organismo constitucionalmente autónomo. Si bien, formalmente, era un organismo público descentralizado, materialmente no lo era, porque la LBD le reconocía independencia y debía expresar los intereses de los tres niveles de gobierno.

Esta contradicción entre el reconocimiento formal y la naturaleza material del CND permitió la aplicación de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, y mediante el Decreto Supremo N°007-2007-PCM¹⁵ se aprobó la fusión del CND con la PCM, bajo la modalidad de fusión por absorción.

Con la extinción del CND, se eliminó la conducción intergubernamental del proceso de descentralización y se estableció una conducción exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional a través de un órgano de línea de la PCM: la Secretaría de Descentralización.

Posteriormente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley N° 29158, estableció como funciones del Presidente del Consejo de Ministros en materia de descentralización las siguientes: formular las políticas nacionales sobre el proceso de descentralización; dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los Gobiernos Regionales y locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo; y presidir y convocar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), con la participación de los Gobernadores Regionales y una representación de Alcaldes, con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado.

Con la aprobación de la LOPE, se buscó restablecer una dirección intergubernamental del proceso de descentralización a través de la creación del CCI, aunque limitada por el rol protagónico de la PCM. Sin embargo, si bien el CCI tuvo una instalación formal, nunca entró en funcionamiento.

La legislación también previó otros mecanismos de control intergubernamental entre el Poder Ejecutivo Nacional y los Gobiernos Descentralizados:

La suspensión temporal de las operaciones en las cuentas bancarias y la creación de una unidad ejecutora, extraordinaria, transitoria y especial, que reciba las transferencias de recursos de las entidades intervenidas. Esta suspensión, prevista en la Ley General del Sistema Nacional de Tesorería¹⁶, opera en aquellas dependencias en donde surjan situaciones -de conocimiento público- que pongan en riesgo el adecuado uso de los fondos públicos asignados. Procederá con la sola solicitud de los titulares de la Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y/o Ministerio del Interior, y es responsable de la ejecución la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

15 Publicado el 25 de enero del año 2007.

16 Artículo 53° del Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, aprobado por el Decreto Supremo N° 035-2012-EF, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 30115, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.

La unidad ejecutora, extraordinaria, transitoria y especial creada y que recibe las transferencias de recursos de las entidades intervenidas, está regulada en la Ley N° 30231¹⁷, la cual establece medidas para la cautela del adecuado uso de los recursos públicos en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el marco de la Ley General de Sistema Nacional de Tesorería, artículo 53° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28693. El objetivo de la creación de esta unidad ejecutora, es mantener la operatividad de la entidad, una adecuada ejecución del gasto y la prestación de los servicios; opera bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas y el control de la Contraloría General de la República

Hay un déficit significativo en la relación intergubernamental entre el Poder Ejecutivo Nacional y los Gobiernos Descentralizados: no existe una instancia – en los hechos – que exprese una articulación intergubernamental de todos los niveles de gobierno donde pueda definirse la descentralización como una política pública que exprese todos los intereses involucrados: sectoriales y territoriales, así como nacionales y descentralizados; los mecanismos de control son muy específicos, desarticulados y están diseñados para situaciones extremas, es decir para los denominados casos límite.

La legislación también ha previsto pocos mecanismos de relación intergubernamental entre el Congreso Nacional y los Gobiernos Descentralizados:

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, establece - en su Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final - que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República evalúa, anualmente, el desarrollo del proceso de descentralización en base al Informe que hace llegar al Congreso la PCM, a través de su Secretaría de Descentralización, con la participación de los Gobernadores Regionales.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales consideró también – en su artículo 90°-A – el dictado de medidas temporales y extraordinarias en materia económica y financiera, conforme al inciso 19) del artículo 118° de la Constitución –que regula la emisión de los decretos de urgencia-, cuando los indicadores de desempeño financiero y/o presupuestario de los Gobiernos Regionales comprometan los estándares de gestión previamente establecidos y exista grave riesgo de la economía nacional y del proceso de descentralización.

Para estos casos, se plantea de manera muy general que el Congreso Nacional tomará conocimiento de dichas medidas y adoptará las decisiones que le correspondan, de acuerdo a la Constitución y la Ley. Este mecanismo nunca fue empleado ni tampoco regulado.

17 | Publicada el 12 de julio de 2014.

Recientemente, con la Ley de Reforma Constitucional, Ley N° 30305 – ya mencionada -, se ha incluido en el artículo 191° de la Carta Política que los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad.

La citada Ley amplía la facultad del Congreso Nacional para pedir la concurrencia de Gobernadores Regionales, considerando que el artículo 97° de la Constitución Política - que regula la función fiscalizadora del Congreso - ya dispone que este puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público y que es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el caso de la relación intergubernamental entre el Congreso Nacional y los Gobiernos Descentralizados también hay una insuficiente regulación. El único mecanismo empleado de manera permanente – y solitaria - por el Congreso Nacional ha sido la evaluación del proceso de descentralización a través de sus Informes de evaluación anuales.

El Congreso de la República requiere modificar su Reglamento para adecuar su organización, sus mecanismos y sus instancias, con el objetivo de lograr una mejor relación de articulación con los Gobiernos Descentralizados, a través de acciones más integradas y sistemáticas que permitan un ejercicio fluido de sus funciones normativas y fiscalizadoras con relación a los Gobiernos Descentralizados.

1.4) El Sistema de Partidos Políticos Nacionales y las Organizaciones Políticas Descentralizadas (Movimientos Regionales)

La crisis de representación en el Perú, iniciada a fines de los años ochenta del siglo XX, está asociada al colapso del sistema de partidos nacionales durante la década de los años noventa del siglo XX. Las principales consecuencias de este colapso han sido el predominio de los independientes y la aparición de nuevas organizaciones políticas, no obstante, con la última transición democrática reaparecieron antiguos partidos políticos nacionales.

El colapso del sistema de partidos políticos nacionales generó la alta volatilidad de estas organizaciones en los procesos electorales, su fragmentación y el agravamiento de la personalización de la política en ellas.

Esta grave crisis de las organizaciones políticas nacionales también se ha expresado paulatinamente en las elecciones subnacionales, tanto regionales como municipales.

La volatilidad tanto electoral como partidaria ha marcado todas las elecciones subnacionales, desde el año 2002¹⁸.

La alta volatilidad electoral y partidaria muestra la debilidad institucional del conjunto de las organizaciones políticas, haciendo poco viable la constitución de un sistema de partidos políticos nacionales o la de un sistema de organizaciones políticas subnacionales.

18 Seifert Bonifaz, Manuel, Colapso de los Partidos Nacionales y Auge de los Partidos Regionales. Lima: PUCP, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2014.

Ambas volatilidades, la electoral y la partidaria, se retroalimentan, generando un escenario de fuerte fragmentación e inestabilidad institucional, en el cual la población electoral cambia sus preferencias electorales constantemente y la oferta partidaria es muy cambiante.

Del análisis de las elecciones regionales, los partidos políticos nacionales han ido perdiendo participación electoral paulatinamente por su debilidad, así como por el incremento de la participación electoral de las organizaciones políticas regionales. El escenario político electoral subnacional muestra un claro desplazamiento de las organizaciones políticas nacionales por las organizaciones políticas regionales.

Este cambio se produce de manera radical en las elecciones regionales y municipales del año 2010, cuando son las organizaciones políticas regionales quienes ejercen el rol protagónico en estas elecciones, obteniendo más del sesenta por ciento (60%) de todos los puestos disputados en todos los niveles: regional, provincial y distrital¹⁹.

Una de las causas del desplazamiento de las organizaciones políticas nacionales por las organizaciones políticas regionales, se atribuye a la falta de confianza en los partidos políticos nacionales por su incapacidad de representar a la sociedad, lo que conceptualmente se ha definido como una crisis de representación política.

Otro de los problemas que explica la situación analizada se refiere a los efectos que tuvo la aplicación de la Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094²⁰. Esta Ley reguló de manera parcial y contradictoria la materia, y no se implementaron mecanismos para asegurar su cumplimiento. La evaluación de la separación que hizo la Ley entre las organizaciones políticas nacionales y aquellas regionales y locales ha sido negativa. Hubo una mayor flexibilidad en la regulación de estas últimas, en desmedro de las organizaciones políticas nacionales: con una alta barrera de entrada en el sistema para los partidos políticos nacionales y requisitos más flexibles para los movimientos regionales y organizaciones locales. La Ley no estableció mecanismos claros para garantizar el cumplimiento efectivo de la obligatoriedad de contar con comités, con padrón de afiliados, con tener una democracia interna y con rendir cuentas de sus ingresos y gastos²¹.

El escenario político y electoral del ámbito subnacional está marcado por las llamadas coaliciones de independientes cuando aparece una nueva arena política y electoral en el ámbito regional, especialmente desde las elecciones subnacionales del año 2006, en la cual los políticos prefieren aliarse con candidatos regionales y locales que vincularse con partidos políticos nacionales porque así lograrán más beneficios. Esta forma de hacer política se caracteriza por asumir formas legales para la competencia política y electoral pero se sustenta en acuerdos informales para la designación de los candidatos y para la obtención de los recursos, en una asociación de liderazgos y de recursos personales²².

19 Op. Cit., pp. 78-79.

20 Publicada el 1 de noviembre del año 2003.

21 Tanaka, Martín. ¿Por qué Falló la Ley de Partidos y qué debe hacerse al respecto?, Lima: IDEA Internacional, Documento de Trabajo, 2009.

22 Zavaleta, Mauricio. Coalición de Independientes. Las Reglas No Escritas de la Política Electoral, Lima: IEP, 2014.

Un diagnóstico de los partidos políticos nacionales también señala los siguientes problemas: el fraccionamiento partidario, el bajo nivel organizativo, el bajo nivel de cohesión interna y de disciplina partidaria, la distancia entre la representación nacional y la subnacional, y el alto personalismo de las organizaciones políticas nacionales²³.

La crisis de representación también presente en los niveles descentralizados, afecta directamente el proceso de descentralización porque impide la constitución de un sistema de organizaciones políticas subnacionales que logre intermediar de manera permanente y consolidada los intereses generales de sus sociedades – regionales o locales – y expresarlas en sus instituciones representativas, para evitar que éstas sean capturadas por intereses privados, personales o de grupos de interés.

2. EL MARCO ELECTORAL Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

2.1 El Sistema Electoral y la Representación Política Nacional

Una evaluación general de las distintas reformas electorales en el Perú, permite concluir que no han sido capaces de constituir un sistema electoral coherente en su integralidad. Esta situación se expresa formalmente en la amplia dispersión de las normas jurídicas que regulan la materia electoral y partidaria²⁴.

Hay tres períodos en los cuales podríamos dividir las reformas electorales contemporáneas: las reglas dictadas con la vigencia de La Carta Política de 1979, las reglas dictadas con la vigencia de la Carta Política de 1993 y las reglas formuladas a partir de la última transición democrática. Ver el siguiente Cuadro:

23 Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Nueva Ley de Partidos Políticos presentado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), 2013.

24 Tuesta Soldevilla, Fernando. Un Acto Fallido: La Reforma Electoral en el Perú (1978-2013), Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013.

Cuadro N° 1

Reformas Electorales Contemporáneas en el Perú
(Períodos desde 1979)

PERÍODO 1979 – 1993	PERÍODO 1993 -OCTUBRE 2000	PERÍODO DESDE NOVIEMBRE 2000
Ratificación del voto preferencial con doble opción.	Reconocimiento constitucional de mecanismos de democracia directa.	Eliminación de la reelección presidencial inmediata.
Reducción del mandato presidencial.	Reelección presidencial inmediata.	Reintroducción de autoridades regionales elegidas.
Segunda vuelta para las elecciones presidenciales.	Creación de un Congreso unicameral.	Elecciones internas de las organizaciones políticas.
Reconocimiento de los derechos ciudadanos a partir de los 18 años.	Creación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).	Financiamiento de las organizaciones políticas.
Voto de los peruanos en el extranjero.		Voto para los militares y policías.
Voto para las personas analfabetas.		Incremento del número de congresistas de ciento veinte (120) a ciento treinta (130) miembros.
		Elección de congresistas por sistema de distrito electoral múltiple.
		Creación del distrito electoral de Lima Provincias.
		Segunda vuelta electoral para Gobernadores y Vicegobernadores Regionales.
		Eliminación de la reelección inmediata para Alcaldes, Gobernadores y Vicegobernadores Regionales.

Fuente: Tuesta Soldevilla, Fernando. Un Acto Fallido: La Reforma Electoral en el Perú (1978-2013), Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013.

El actual sistema electoral está definido por varios elementos que se han superpuesto entre sí y que provienen de los tres períodos señalados. Destacamos los siguientes elementos relacionados con la regulación electoral nacional: el voto preferencial para la elección de los miembros del Congreso Nacional, el Congreso unicameral, el incremento del número de miembros del Congreso Nacional y la creación de un nuevo distrito electoral.

Estas reformas no integradas entre sí no han favorecido un mejor sistema de representación nacional ni tampoco han logrado profundizar los canales de comunicación entre la representación territorial en el Parlamento Nacional, de Congresistas elegidos por circunscripciones territoriales que coinciden con las correspondientes a las autoridades regionales.

2.2 Las Reglas Electorales en los Tres Niveles de Gobierno y su Incidencia en la Representación Territorial.

Para el nivel nacional, las circunscripciones electorales son plurinominales y corresponden al ámbito departamental y a las provincias del Callao y de Lima. Para las elecciones al Congreso Nacional se trata de listas cerradas y no bloqueadas, en una votación limitada, con un voto preferencial con doble opción. En la conversión de votos a escaños se emplea una regla proporcional como es el método de la cifra repartidora o método D'Hondt. Recién, a partir de las elecciones generales del año 2006, se introduce la regla de la barrera mínima legal para el reparto de escaños.

Para el nivel regional, se eligen separadamente el Gobernador y el Vicegobernador Regionales del Consejo Regional.

El Gobernador y el Vicegobernador Regionales se eligen en una circunscripción electoral departamental, salvo el caso de la provincia del Callao. El Gobernador y el Vicegobernador Regionales son elegidos conjuntamente por sufragio directo para un período de cuatro (4) años; y se requiere que obtengan no menos del treinta por ciento (30%) de los votos válidos. Si no se supera este porcentaje, se procede a una segunda elección dentro de los treinta (30) días calendarios siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, en la cual participan quienes alcanzaron las dos más altas votaciones. En esta segunda elección, se proclama como ganadores a quienes obtengan la mayoría simple de votos válidos.

Los miembros del Consejo Regional son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro (4) años, en un proceso electoral conjunto con la elección del Gobernador y Vicegobernador Regionales.

Para la elección de los Consejeros Regionales, cada provincia constituye un distrito electoral, se asigna a cada provincia al menos un consejero y se distribuyen los demás de acuerdo con un criterio de población electoral. En cada provincia se elige al candidato que haya obtenido la mayor votación y solo en la provincia en que se elijan dos o más consejeros regionales, se aplica la regla de la cifra repartidora.

El Consejo Regional está integrado por un mínimo de siete (7) y un máximo de veinticinco (25) consejeros.

Antes de que la provincia se constituyera en la circunscripción electoral para la elección de los consejeros regionales, la legislación planteaba al departamento como la circunscripción electoral para la elección de los consejeros regionales pero con la indicación de las provincias para seleccionar a los candidatos ganadores.

La introducción de la provincia como circunscripción electoral introduce una distorsión en la relación entre representantes y población electoral al establecerse una representación igualitaria entre las provincias, salvo que haya más de un representante por provincia. Asimismo, se configura una representación más provincial que departamental.

El número mínimo de siete (7) miembros y el máximo de veinticinco (25) para ser consejeros regionales, establecidos en el texto constitucional reformado, solo permiten que nueve (9) Consejos Regionales tengan representación de las minorías.

La determinación de la provincia como circunscripción electoral para elegir a los Consejeros Regionales y la representación a cargo de un solo consejero regional, en la mayoría de los casos, han creado circunscripciones uninominales en la mayoría de provincias. En éstas se aplica una regla mayoritaria y no

hay representación de las minorías. La introducción de circunscripciones electorales uninominales en las provincias con una regla mayoritaria puede significar que haya Consejos Regionales cuya composición esté formada solo por miembros de la organización política del Gobernador Regional.

A nivel intermedio, se establece que para el caso de los movimientos de alcance regional o departamental, la inscripción se cancela cuando no se supera el cinco por ciento (5%) de los votos válidamente emitidos en el proceso electoral en el que hayan participado, a nivel de su circunscripción.

Para el nivel local, el Alcalde y los Regidores se eligen en una misma lista: es elegido Alcalde el ciudadano o ciudadana de la lista que obtiene la más alta votación.

Los Regidores de cada Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro (4) años, conjuntamente con el Alcalde. La votación es por lista y la circunscripción electoral es el distrito o la provincia. Las listas son cerradas y bloqueadas, en una votación limitada.

La legislación electoral local aplica el premio de mayoría a la lista ganadora: a ésta se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de Regidores del Concejo Municipal, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas. Y, luego, se aplica la cifra repartidora entre todas las demás listas participantes para establecer su número de regidores.

La Ley de Elecciones Municipales es explícita en la aplicación del método de la cifra repartidora, luego de considerar el premio de mayoría, y en establecer un mínimo de regidores (cinco) y un máximo (quince), salvo el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuyo Concejo está compuesto por 39 regidores metropolitanos.

El sistema electoral local tiene un premio de mayoría y no prevé ninguna barrera mínima como requisito para aplicar tal premio y/o para la realización de una segunda vuelta. Estas características del sistema electoral local promueven que el premio de mayoría que se aplique pueda ser muy elevado, ya que una lista podría ganar con un porcentaje mínimo, produciéndose así un premio muy alto en la representación del Concejo Municipal.

Todas estas reglas electorales presentes en los niveles descentralizados de gobierno afectan la relación entre representantes y representados, entre las comunidades regionales y locales y sus autoridades al generar una distorsión en la relación de representación, especialmente, cuando se generen situaciones en las cuales se impida la representación de las minorías y se reconozca un premio de mayoría muy amplio y alejado de las decisiones electorales concretas del cuerpo electoral.

2.3 Las Relaciones de Representación Política entre los Tres Niveles de Gobierno

Las organizaciones políticas nacionales están fracturadas y no tienen una presencia en todos los niveles de gobierno y, a su vez, las organizaciones políticas regionales no tienen un alcance nacional. El JNE, la ONPE y la RENIEC califican esta situación como una “representación con compartimentos sin interconexión” y de “distancia entre la representación nacional y provincial”²⁵.

25 Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Nueva Ley de Partidos Políticos presentado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), 2013.

Las distintas representaciones de los tres niveles de gobierno se superponen, especialmente, en las circunscripciones departamentales y provinciales: los Congresistas de la República con las autoridades regionales, los Consejeros Regionales con los Alcaldes y Regidores Provinciales, generándose una juxtaposición de distintos intereses de representación en el territorio.

Este escenario de superposición de distintos intereses de representación política en el territorio debe articularse, a través de mecanismos institucionales, para evitar situaciones de conflicto, situación agravada por la alta fragmentación política y la ausencia de organizaciones políticas que vinculen los distintos niveles de gobierno.

3. LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y SU INFLUENCIA NEGATIVA EN LA RELACIÓN ENTRE ESTADO, SOCIEDAD Y CIUDADANÍA

30

La baja confianza en las instituciones públicas es una característica constante de sociedades como la peruana. El diagnóstico elaborado por el “Barómetro de las Américas”²⁶ destaca, para el caso peruano, que, entre los años 2006 y 2014, el promedio de confianza en el Congreso Nacional, los partidos políticos y en el sistema de justicia es muy bajo. Y, a su vez, aquellas instituciones que tienen un mayor grado de confianza, como las Fuerzas Armadas, la Defensoría del Pueblo y el Jurado Nacional de Elecciones, están en el promedio de la escala. También hay poca confianza en la municipalidad y en la Policía Nacional. El Informe vincula esta alta desconfianza con el alto grado de insatisfacción con el desempeño estatal en seguridad ciudadana, provisión de servicios, control de la corrupción y el manejo de la economía.

En relación a los promedios de apoyo al sistema político, éstos son muy bajos y nunca han superado el punto medio de las encuestas. Desde una perspectiva comparada, la situación se muestra bastante grave al tener el Perú uno de los grados de apoyo al sistema político más bajo en el contexto de América Latina.

El “Barómetro de las Américas” constata una caída en la confianza ciudadana en los Gobiernos Regionales y Municipales, considerando el periodo 2006-2014. Esta caída, incluso, podría ser más significativa, en tanto que la encuesta se aplicó antes que se conociera la gravedad de varios casos de corrupción y su extensión, especialmente, en algunos Gobiernos Regionales.

Como hipótesis explicativa de esta falta de confianza en la municipalidad, se plantea la influencia de la satisfacción con los servicios de carreteras, educación y salud; así como el lugar de residencia, la

26 Carrión, Julio F., Zárate, Patricia y Zechmeister, Elizabeth. Cultura Política de la Democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas. Lima: IEP, LAPOP y Vanderbilt University, 2015.

percepción de corrupción entre funcionarios públicos y la percepción de inseguridad ciudadana. El Informe pone énfasis en la repercusión que tendría en la confianza ciudadana para con las municipalidades, la satisfacción con la condición de las carreteras y la situación de las escuelas y de la salud pública, así como la percepción de inseguridad ciudadana.

Como conclusión general, se ratifica la desafección de la mayoría de ciudadanos y ciudadanas con relación al Estado – de manera general, considerando que hay una demanda ciudadana por una mayor presencia estatal en el territorio - y al sistema político, destacándose la caída en la confianza ciudadana respecto de los Gobiernos Subnacionales (el año 2014) luego de una relativa estabilidad en las mediciones anteriores (en los años 2006, 2008, 2010 y 2012), si bien se mantuvo el promedio en los cuarenta puntos en una escala de cero a cien puntos.

El Informe 1995-2015 del Latinobarómetro²⁷, al medir la satisfacción con la democracia, en sus totales por país, encuentra al Perú entre los últimos cuatro países con menor satisfacción con la democracia (los otros países son México, Brasil y Paraguay) de un total de 18 países latinoamericanos.

Otro dato, muy crítico para el Perú, corresponde a la aprobación de gobierno, cuando se miden los totales por país (desde el 2002 hasta el 2015), el Perú aparece en el último lugar con 24%, siendo aproximadamente la mitad del promedio latinoamericano (47%).

No obstante los datos anteriores, según el mismo Informe, cuando se mide el apoyo a la democracia el Perú está justo en el promedio latinoamericano (56%). Hay un significativo apoyo a la democracia y una bastante menor satisfacción con ella.

Por ello, el Informe coloca al Perú entre los países con una mayor brecha entre apoyo y satisfacción con la democracia. El Perú es antepenúltimo, siendo solo Venezuela y Brasil los países que tienen una mayor brecha que el Perú, de un total de 18 países latinoamericanos.

El mismo informe también presenta otro dato muy crítico para el Perú que expresa la extrema debilidad del sistema político cuando se mide su capacidad de representación. El Perú está en el último lugar cuando se pregunta a los ciudadanos y ciudadanas si se siente representado por el Congreso. El Perú tiene un 8% cuando el promedio latinoamericano es de 23%.

En materia de transparencia, el Perú comparte el penúltimo lugar (con Colombia y Guatemala) cuando se mide la percepción de transparencia en el gobierno, con un 24%. El último lugar corresponde al Brasil con 16% y el promedio latinoamericano es de 36%.

En conclusión, el Informe 1995-2015 del Latinobarómetro también evidencia la desafección de la mayoría de personas con relación al Estado y al sistema político y la extrema debilidad de éste cuando se mide su capacidad de representación.

Los citados Informes plantean la gravedad del reto de enfrentar la crisis de representación de nuestro sistema político, al tener éste un efecto muy corrosivo en la relación entre Estado, sociedad y ciudadanía, y en consecuencia también en el proceso de descentralización.

CONCLUSIONES

- 1 La reforma más relevante en materia institucional ha sido la aprobación de la Ley N° 30305, que prohíbe la reelección inmediata de Gobernadores Regionales, Vicegobernadores Regionales y Alcaldes, así como también cambia la denominación de Presidente Regional por la de Gobernador Regional y la de Vicepresidente Regional por la de Vicegobernador Regional. Otra Ley aprobada e importante, por su incidencia en las organizaciones políticas que participan en la escena electoral descentralizada, ha sido la Ley N° 30414, Ley que ha modificado la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos. Esta Ley ha sido evaluada muy negativamente y se plantea que tendrá como efecto la perpetuación de muchos partidos políticos débiles, resultado contrario al buscado originalmente con la modificación de la Ley de Partidos Políticos. También el Pleno del Congreso aprobó el Proyecto de Ley que reconoce a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), sin embargo, la Autógrafa de Ley fue observada por el Presidente de la República.
- 2 En el periodo fueron convocadas las elecciones nacionales para el año 2016 y hay una significativa presencia, especialmente, de ex Gobernadores Regionales como candidatos, revalorándose el liderazgo ejercido por las autoridades descentralizadas o su importancia electoral.
- 3 Hay una debilidad constitutiva de la Presidencia del Consejo de Ministros y una fortaleza del MEF en la organización estatal peruana, elementos que deben ser evaluados y tomados en cuenta al momento de redefinir la naturaleza y la ubicación estructural del órgano u organismo responsable y conductor del proceso de descentralización.
- 4 No existe una instancia, en la práctica, que exprese una articulación intergubernamental de todos los niveles de gobierno donde pueda definirse la descentralización como una política pública; los mecanismos de control a cargo del Poder Ejecutivo Nacional con relación a los Gobiernos Descentralizados están diseñados para situaciones muy extremas; y la relación intergubernamental entre el Congreso Nacional y los Gobiernos Descentralizados tiene una insuficiente regulación.
- 5 Hay una crisis de representación también en los niveles descentralizados y ello impide la constitución de un sistema de organizaciones políticas subnacionales que logre intermediar de manera permanente y consolidada los intereses generales de sus sociedades – regionales o locales – y expresarlas en sus instituciones representativas.



- 6 La legislación electoral nacional es producto de reformas no integradas entre sí que no han favorecido un mejor sistema de representación nacional vinculado con la representación territorial; las reglas electorales en los niveles descentralizados de gobierno generan una distorsión en la relación de representación; y hay una superposición de distintos intereses de representación política en el territorio que debe articularse.
- 7 Los Informes del Barómetro de las Américas y del Latinobarómetro plantean cómo la crisis de representación de nuestro sistema político tiene un efecto negativo en la relación entre Estado, sociedad y ciudadanía, y también en el proceso de descentralización.
- 8 La debilidad constitutiva de la PCM - instancia directora del proceso, según la LOPE -, la desarticulación intergubernamental para formular y dirigir la descentralización como política pública, la ausencia de mecanismos articuladores entre los órganos de gobierno nacional – Poder Ejecutivo y Congreso – con los niveles descentralizados, la crisis de representación a nivel descentralizado, las distorsiones y yuxtaposiciones de las formas de representación a nivel descentralizado, así como la falta de confianza en las instituciones representativas, afectan negativamente el proceso de descentralización porque impiden su desarrollo como una política pública integradora de una acción intersectorial e intergubernamental y que vincule los intereses de la sociedad con sus autoridades representativas.



II



**RELACIONES ESTADO Y SOCIEDAD:
La Participación Ciudadana, la
Gestión de los Conflictos Sociales y
el enfrentamiento de las Brechas de
Género y la Diversidad Cultural**

1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Durante el 2015, la principal reforma normativa fue la modificación de la Ley N° 26300, en la parte referida a la regulación de la revocatoria, mediante la Ley N° 30315²⁸.

La Ley N° 30315 enfrentó algunos de los aspectos más negativos de la regulación de la materia: a) si bien se mantiene el requisito del 25% de firmas de adherentes (siempre que sea admitida), se elimina el máximo de 400,000 que sólo podía aplicarse a Lima Metropolitana; b) se precisa que en ningún caso habrá nuevas elecciones: la regla es que “quienes reemplazan a los revocados completan el periodo para el que fueron elegidos estos. En ningún caso hay elecciones.”; c) se establece el registro de los promotores de la revocatoria cuyo efecto es la legitimación de su acción y también están sujetos a la rendición de cuentas; d) será obligatoria la rendición de cuentas de los promotores de la revocatoria, así como de las autoridades sometidas al proceso, con indicación de las fuentes de los recursos con sustento documental. En caso de incumplimiento de esta obligación, los infractores tendrán una multa de hasta 30 UIT.

Esta reforma legal es muy importante porque ataca algunos factores que contribuyeron al deterioro del derecho de revocatoria, pero ni es completa, ni bastará por si sola para producir cambios en la realidad: en este terreno, parte significativa de las transformaciones son responsabilidad de los partidos políticos nacionales y movimientos regionales, de las organizaciones sociales y de los órganos de gobierno, especialmente en el tema de corrupción. Este argumento también cubre a los demás derechos de participación y control de la Ley N° 26300.

En materia del presupuesto participativo, durante el año 2015, no se han aprobado modificaciones normativas al proceso de presupuesto participativo 2016, verificándose estos procesos a partir de la convocatoria realizada por los Gobiernos Descentralizados.

El porcentaje de agentes participantes de la sociedad civil fluctúa entre el 96% del Gobierno Regional del Callao y su total ausencia, tal es el caso del Gobierno Regional de Tumbes. Casi en la mitad de Gobiernos Regionales (12) el porcentaje de agentes participantes de la sociedad civil es menor al 50%.

El porcentaje de mujeres como agentes participantes en el proceso del presupuesto participativo fluctúa entre el 11% de los Gobiernos Regionales de Puno y Tumbes y el 52% de la Municipalidad Metropolitana

de Lima. Este último es el único caso en el cual se supera el 50% de mujeres como agentes participantes en el proceso del presupuesto participativo.

Ambos porcentajes de participación dan cuenta de la debilidad de los procesos del presupuesto participativo en un significativo número de Gobiernos Regionales. Ver Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2

Agentes Participantes en los Procesos del Presupuesto Participativo

Gobiernos Regionales 2016

Gobierno Regional	Porcentaje de Agentes Participantes de la Sociedad Civil (*)	Porcentaje de Mujeres como Agentes Participantes
Amazonas	55%	19%
Ancash	20%	16%
Apurímac	40%	15%
Arequipa	73%	31%
Ayacucho	42%	14%
Cajamarca	49%	35%
Cusco	26%	36%
Huancavelica	50%	20%
Huánuco	32%	18%
Ica	72%	25%
Junín	38%	21%
La Libertad	52%	21%
Lambayeque	84%	35%
Lima	88%	23%
Loreto	50%	21%
Madre de Dios	53%	26%
Moquegua	48%	31%
Pasco	28%	19%
Piura	84%	39%
Callao	96%	45%
Puno	45%	11%
San Martín	41%	20%
Tacna	69%	40%
Tumbes	0	11%
Ucayali	73%	26%
Municipalidad Metropolitana de Lima	92%	52%

(*) Se excluyen funcionarios públicos locales y regionales.

Fuente: https://ppto-participativo.mef.gob.pe/db_distedit.php

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

En el ámbito regional de la Amazonía donde el Programa ProDescentralización desarrolla sus actividades, las organizaciones de la sociedad civil representaron – como mínimo – el 41% del total de agentes participantes inscritos en el proceso del año fiscal 2016, alcanzando el 73% en Ucayali. Corresponde el porcentaje restante a funcionarios y funcionarias públicos de los Gobiernos Regionales y Locales.

También, se ha verificado que los comités de vigilancia, que suelen contar con importante participación de funcionarios públicos, están integrados por organizaciones de la sociedad civil en un 58% en el caso de Amazonas y el 100% en Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.

Cabe destacar que si bien los equipos técnicos están integrados por funcionarios públicos, en Loreto se conformó una comisión permanente de apoyo al equipo técnico, integrado por una representante de la Mesa Regional de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, en tanto que en Ucayali, se consideró la participación de un representante de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Regional. Estas prácticas mejoran la participación de la sociedad civil en un espacio importante de decisión respecto de la priorización de los proyectos.

En materia de participación por género en este proceso, se verifica que la participación de mujeres fluctúa entre el 19% (Amazonas) y el 26% (Madre de Dios y Ucayali) respecto del total de agentes participantes, en tanto que respecto de su participación en los equipos técnicos, ésta es del 19% en San Martín, 20% en Loreto y Ucayali y 30% en Madre de Dios, en tanto que en Amazonas no se verificó presencia femenina en el equipo técnico.

Cuadro N° 3

Agentes Participantes e Integrantes de Comités de Vigilancia en Gobiernos Regionales de la Amazonía (2014-2016)

Gobierno Regional	% agentes participantes de sociedad civil			% integrantes de sociedad civil en comités de vigilancia			% mujeres agentes participantes			% mujeres integrantes del equipo técnico		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Amazonas	48%	46%	55%	32%	90%	58%	18%	23%	19%	0%	0%	0%
Loreto	37%	(*)	50%	(*)	(*)	100%	25%	(*)	21%	40%	(*)	20%
Madre de Dios	31%	43%	53%	100%	100%	100%	27%	28%	26%	72%	22%	30%
San Martín	24%	30%	41%	75%	75%	100%	28%	28%	20%	40%	29%	19%
Ucayali	47%	28%	73%	100%	100%	100%	29%	26%	26%	22%	38%	20%

Fuente: https://ppto-participativo.mef.gob.pe/db_distedit.php

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

(*) Sin información

Del análisis de los proyectos por líneas de acción relacionadas con la salud y el saneamiento, la educación y el medio ambiente, destacan los proyectos en educación. Esta materia tiene el mayor porcentaje promedio (27.3%) y sólo dos Gobiernos Regionales (Ica y Ucayali) y la MML no tienen proyectos en esta línea de acción. El porcentaje mayor le corresponde al Gobierno Regional de Tacna (69%).

Las líneas de acción de salud y saneamiento, y de medio ambiente, tienen porcentajes menores. Hay cinco Gobiernos Regionales (Ayacucho, Cajamarca, Ica, Lambayeque y San Martín) y la MML que no cuentan con ningún proyecto en materia de salud y saneamiento.

Los proyectos en materia ambiental tienen el porcentaje promedio menor (8.8%) y hay ocho Gobiernos Regionales (Ayacucho, Cajamarca, Ica, La Libertad, Lambayeque, Loreto, San Martín y Ucayali) que no cuentan con ningún proyecto. El porcentaje mayor de proyectos ambientales le corresponde a la MML (89%).

Con relación a los Gobiernos Regionales de la Amazonía, llama la atención la ausencia de proyectos en salud y saneamiento (San Martín), educación (Ucayali) y medio ambiente (Loreto, San Martín y Ucayali). Ver el Cuadro N° 4.

Cuadro N° 4

Porcentaje de Proyectos por Línea de Acción en el Proceso del Presupuesto Participativo 2016

Gobierno Regional	Proyectos en Salud y Saneamiento (%)	Proyectos en Educación (%)	Proyectos en Medio Ambiente (%)
Amazonas	12	20	3
Ancash	12	26	2
Apurímac	19	33	3
Arequipa	32	19	10
Ayacucho	0	40	0
Cajamarca	0	33	0
Cusco	16	14	24
Huancavelica	12	32	2
Huánuco	6	3	18
Ica	0	0	0
Junín	22	11	11
La Libertad	13	49	0
Lambayeque	0	40	0
Lima	22	20	2
Loreto	13	47	0
Madre de Dios	8	49	24
Moquegua	6	35	6
Pasco	30	14	5

Fuente: https://ppto-participativo.mef.gob.pe/db_distedit.php
Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

Cuadro N° 4

Porcentaje de Proyectos por Línea de Acción en el Proceso del Presupuesto Participativo 2016

Gobierno Regional	Proyectos en Salud y Saneamiento (%)	Proyectos en Educación (%)	Proyectos en Medio Ambiente (%)
Piura	28	48	16
Callao	41	37	2
Puno	11	19	3
San Martín	0	25	0
Tacna	23	69	8
Tumbes	12	28	3
Ucayali	14	0	0
Municipalidad Metropolitana de Lima	0	0	89
Promedio Porcentual	13.5	27.3	8.8

Fuente: https://ppto-participativo.mef.gob.pe/db_distedit.php

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

En materia de los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL), de la revisión de las actas de reuniones de estos consejos publicadas en los Portales de Transparencia Estándar de los Gobiernos Regionales se verifica que los CCR sesionaron para concertar en torno al proceso de presupuesto participativo 2016 en los cinco departamentos de la Amazonía; sin embargo, no se han verificado sesiones cuya agenda esté destinada a dialogar en torno a la medición de avances en los planes de desarrollo concertado regional.

En el nivel distrital, durante las visitas realizadas el año 2015 a algunos distritos de la Amazonía, se pudo verificar que los CCL no existen o no están operativos. Este año, las gestiones de las nuevas autoridades han priorizado otras materias, tales como obras públicas o instrumentos de gestión, antes que aquellas referidas a la participación y gestión concertadas.

■ La Primera Consulta Vecinal de Demarcación Territorial

Entre marzo y agosto del año 2015, los organismos electorales tuvieron a su cargo la primera consulta vecinal de demarcación territorial. Éste fue un hecho muy relevante, considerando que se implementó un mecanismo fundamental y democrático para resolver problemas limítrofes por la decisión de las mismas comunidades involucradas. No obstante, la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, esté vigente desde el año 2002, recién se ha concretado este mecanismo de la consulta vecinal con fines demarcatorios.

La consulta vecinal se realizó en los distritos de Tambo Grande y Las Lomas, provincia y departamento de Piura, para que, en virtud del artículo 12° de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su reglamento, Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, modificado por el Decreto Supremo

Nº 063-2012-PCM, se dió una consulta vecinal destinada a la determinación de límites con fines de demarcación territorial en ambos distritos. Mediante este procedimiento previsto en la citada Ley, los vecinos y vecinas se pronunciaron sobre el distrito o circunscripción al cual deseaban pertenecer.

En esta consulta vecinal participaron 1,791 electores (97.34% del total) de seis centros poblados. En su mayoría, los electores decidieron pertenecer al distrito de Las Lomas. Los resultados fueron remitidos a la Dirección Nacional de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)²⁹.

La debilidad estructural de los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en el actual proceso de descentralización ha sido constatada en las experiencias reseñadas, especialmente, a través del análisis de los consejos de coordinación regional, de los presupuestos participativos y de la implementación tardía de la primera consulta vecinal de demarcación territorial.

Esta debilidad de las formas de democracia participativa se explica por la preeminencia dada a las formas representativas, olvidando que ambas formas de democracia – representativa y participativa – son complementarias. Más adelante, en este mismo capítulo, se abordará este tema con mayor profundidad.

2. GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES

Durante el año 2015, la información sistematizada por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la PCM y la Defensoría del Pueblo - ambas con metodologías distintas - indica que el número de conflictos sociales casi se ha mantenido, destacándose - nuevamente - el mayor número de conflictos sociales relacionados con las actividades extractivas o socioambientales. Sin embargo, y a diferencia de los años anteriores (2013 y 2014), se ha producido un alto nivel de violencia en algunos conflictos sociales tales como el Proyecto Tía María (Arequipa) y Las Bambas (Apurímac), en los cuales lamentablemente se presentaron casos de personas heridas y fallecidas.

El caso del Proyecto Tía María es emblemático de las actuales limitaciones del Estado peruano para enfrentar esta problemática. En el mes de marzo del año 2015, se retoman las protestas contra el citado Proyecto: durante semanas hay enfrentamientos entre la Policía Nacional y los manifestantes, lo que ocasiona decenas de heridos, detenidos y dos personas fallecidas (quienes se suman a los tres fallecidos del año 2011).

Para realizar sus operaciones, “Southern Perú” solo requiere – esencialmente – de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Este estudio – con el que cuenta la empresa - es la certificación ambiental que declara la viabilidad y autoriza la ejecución de las actividades de la empresa.

El proceso de aprobación del EIA corresponde al Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales no tienen ninguna participación ni atribución en este proceso de aprobación. No obstante, haya un impacto directo en el territorio de los Gobiernos Descentralizados, cuando se trata de proyectos mineros de impacto y ámbito nacional, éstos son materia de competencia del Gobierno Nacional. Si bien, no se trata de cuestionar la participación del Gobierno Nacional en las decisiones vinculadas a los proyectos mineros de impacto nacional, sí se requiere considerar mecanismos de participación de las autoridades regionales y locales en estos procesos de decisión.

Este conflicto socioambiental evidenció la ausencia de una política de Estado frente a los conflictos sociales que busque conciliar el derecho al desarrollo con el crecimiento económico; así como la ausencia de una acción coordinada entre todas las oficinas del Gobierno Nacional desde las etapas iniciales del conflicto³⁰.

A partir de la información de la Defensoría del Pueblo en dos meses seleccionados (enero y diciembre 2015), se presentan algunos rasgos de la evolución de los conflictos sociales.

30 Ver la cronología y el análisis de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA): <http://www.actualidadambiental.pe/?p=29617>

Cuadro N° 5**Conflictos Sociales**
Enero y Diciembre 2015

TIPO DE CONFLICTO	ENERO 2015	DICIEMBRE 2015
Activos	159	143
Latentes	51	68
Total	210	211

Fuente: Defensoría del Pueblo

La información constata el alto número de conflictos sociales (especialmente activos), el aumento de los latentes y la disminución de los activos, sin embargo, se evidencia una relativa estabilidad en el número total de conflictos sociales hacia el fin del año. Esto se comprueba en la secuencia por meses:

Cuadro N° 6**Conflictos Sociales por Meses**
Enero y Diciembre 2015

ENERO	210	MAYO	211	SETIEMBRE	214
FEBRERO	211	JUNIO	210	OCTUBRE	214
MARZO	211	JULIO	209	NOVIEMBRE	215
ABRIL	208	AGOSTO	213	DICIEMBRE	211

Fuente: Defensoría del Pueblo

Cuadro N° 7**Conflictos Sociales: Competencias según Nivel de Gobierno**
2015

COMPETENCIAS SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO	ENERO 2015	DICIEMBRE 2015
Gobierno Nacional	127	136
Gobierno Regional	45	42
Gobierno Local	23	20
Poder Judicial	7	7
Organismos constitucionalmente autónomos	5	5
Poder Legislativo	3	1
Total	210	211

Fuente: Defensoría del Pueblo

En este caso, se aprecian varias cuestiones. En primer lugar, el mayor número de conflictos son de competencia del Gobierno Nacional y su número se incrementa entre ambos meses. En segundo lugar, también es alto el número de conflictos a cargo de los Gobiernos Subnacionales, aunque en ambos hay un pequeño descenso. En tercer lugar, el número de conflictos sociales en los demás órganos u organismos es mínimo, lo que probablemente se debe a que por su naturaleza, los movimientos sociales no expresan sus conflictos por esa vía.

Cuadro N° 8

Conflictos Sociales por Tipo Enero y Diciembre 2015

TIPO	ENERO 2015	DICIEMBRE 2015
Socioambiental	140	145
Asuntos de Gobierno Local	23	20
Demarcación territorial	15	15
Comunal	10	10
Asuntos de Gobierno Nacional	8	9
Laboral	4	3
Asuntos de Gobierno Regional	4	5
Otros asuntos	6	4
Cultivo ilegal de coca	-	-
Electoral	-	-
Total	210	211

Fuente: Defensoría del Pueblo

Este cuadro reafirma lo mencionado antes respecto de la importancia de los conflictos socioambientales en el conjunto: en enero alcanzan el 66.6% del total y en diciembre se elevan a casi el 70%, lo que muestra su peso y su tendencia creciente. El resto de tipos de conflictos mantienen una estabilidad sin mayores tendencias ascendentes o descendentes.

El universo de conflictos socioambientales, sin embargo, abarca una gran diversidad. El Cuadro N° 9 permite distinguir las áreas en las que se generan, donde la minería alcanza la primacía absoluta: 68.5% en enero y 62.7% en diciembre.

Cuadro N° 9

Conflictos Socioambientales
Enero y Diciembre 2015

TIPO	ENERO 2015	DICIEMBRE 2015
Minería	96	91
Hidrocarburos	21	23
Energéticos	9	11
Forestales	4	4
Residuos sólidos y saneamiento	5	5
Agroindustrial	2	2
Otros	3	9
Total	140	145

Fuente: Defensoría del Pueblo

Un último dato relevante es la información que la Defensoría del Pueblo registra de conflictos resueltos por meses. En el periodo Enero-Diciembre se solucionaron veinte (20) conflictos sociales, lo que evidencia un problema de demora en la resolución, aunque es probable que muchos de los conflictos estén en procesos de diálogo y negociación.

Cuadro N° 10

Conflictos Sociales Resueltos por Meses
Enero y Diciembre 2015

ENERO	1	MAYO	2	SETIEMBRE	2
FEBRERO	1	JUNIO	1	OCTUBRE	2
MARZO	2	JULIO	1	NOVIEMBRE	2
ABRIL	2	AGOSTO	1	DICIEMBRE	3

Fuente: Defensoría del Pueblo

De la información, se evidencia una relativa estabilidad en el tiempo de los conflictos sociales, donde destacan los conflictos socioambientales vinculados con la minería; y hay una diferencia significativa entre los casos resueltos y los nuevos casos, lo que explicaría la perdurabilidad de los conflictos sociales en el tiempo, con una tendencia incremental de los mismos en el mediano plazo.

Estos problemas evidencian, también, las dificultades, en la situación actual, para adelantarse a los problemas y superar las reacciones tardías, a partir de contribuir a cambiar las relaciones entre las empresas, las comunidades y el Estado. Al respecto, continúa en la agenda pública la necesaria consolidación de un Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPREGCS) que constituya una arquitectura institucional cuyo uno de sus objetivos sea la efectiva articulación de todos los niveles de gobierno para atender preventivamente la conflictividad social.

En esta materia, se requiere continuar con el proceso de aprobación del Anteproyecto de Ley elaborado por la ONDS, que crea el SINAPREGCS y regula de manera integral la gestión de la conflictividad social, así como una relación de colaboración y cooperación entre los distintos Sectores y niveles de Gobierno para promover el diálogo. El citado Anteproyecto plantea una gestión articulada e integral en el tratamiento de la conflictividad social en el país, donde los Gobiernos Descentralizados sean fortalecidos en sus capacidades y contribuyan a la identificación y monitoreo de las situaciones de conflictividad, así como a la creación y conducción de espacios de diálogo como condición indispensable para la transformación de los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo.

Durante el 2015, ha destacado la labor realizada por el Ministerio de Energía y Minas (MEM), a través de su Oficina de Gestión Social, así como el Ministerio del Ambiente (MINAM), mediante su Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socio-ambientales. Ambas Oficinas participaron activamente en procesos de diálogo y han publicado documentos de sistematización de algunos casos de mesas de diálogo y desarrollo.

También, en el 2015, han destacado las actividades y los esfuerzos realizados por algunos Gobiernos Regionales para fortalecer sus capacidades en materia de prevención y gestión de conflictos sociales, así como para institucionalizar un trabajo de colaboración y apoyo al Gobierno Nacional, con la intervención - en varios casos - de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la asistencia técnica de la ONDS, de la PCM, y el apoyo de la cooperación internacional.

Asimismo, la ONDS culminó la elaboración de tres módulos de capacitación que forman parte del Programa Nacional de Formación y Capacitación en Gestión del Diálogo, cuya implementación continuará el año 2016, con el objetivo de fortalecer las capacidades de los servidores y las servidoras públicas en materia de prevención de conflictos sociales y promoción del diálogo.

2.1 PERDURABILIDAD ESTRUCTURAL DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

Los conflictos sociales son la expresión de la protesta de los ciudadanos organizados contra determinadas acciones y/o políticas del Estado por las que se consideran afectados y que tienen relación con sus condiciones de vida: sociales, económicas, territoriales, culturales, de género y otras. Los actores de estas acciones son, por lo general, organizaciones sociales que convocan a personas de condiciones sociales comunes, y que a mayor escala, se organizan como movimientos sociales. Su presencia y su acción es una constante de la historia de la democracia liberal pues las organizaciones han sido capaces de dar voz a los sectores que no se sienten representados adecuadamente por los partidos en el sistema político. Su acción, en la medida que no ha sido regulada a través de mecanismos formales (como por ejemplo la participación ciudadana) se produce por lo general “desde fuera del sistema” a través de un amplio repertorio de diversas modalidades: desde las solicitudes y la incidencia política, la búsqueda de información y la movilización, hasta invasiones y violencia.

Desde el punto de vista gubernamental, en la medida que son acciones “desde fuera del sistema” son percibidas como conflictos que implican un desafío a las reglas y, por tanto, a su legitimidad. Su reacción ha oscilado entre la represión de la acción masiva y la negociación, dando lugar a una diversidad de soluciones.

La situación de los movimientos sociales, sin embargo, no es la misma en todas las épocas: hay una sucesión de cambios importantes que tienen que ver con la relevancia de los temas, la capacidad

de organización de los afectados y el tipo de demandas que se plantean. Estas variaciones son consecuencia del contexto social, económico, político, cultural, de las relaciones de género y otras, así como de los cambios en la estructura estatal y en la economía. La transición democrática evidenció una transformación en este campo: debido a los cambios en la estructura económica y social, los movimientos sindicales y campesinos perdieron importancia; adquirieron relevancia los movimientos de base territorial, de mujeres, comunidades nativas, pequeños y medianos empresarios y otros. Incluso se constata el surgimiento de formas de organización de quienes actúan fuera de la ley. Estos cambios tuvieron un impacto en el proceso de descentralización.

El panorama de los conflictos sociales se caracteriza desde hace varios años por un notorio incremento de los conflictos socioambientales, definidos por estar vinculados a protestas contra el Estado relacionadas con la explotación de recursos naturales por empresas privadas y, en particular, en la minería. Ello se evidencia de las dos fuentes que reportan los conflictos sociales: la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la PCM y la Defensoría del Pueblo, conforme se ha desarrollado líneas atrás.

3. EL ENFRENTAMIENTO DE LAS BRECHAS DE GÉNERO

47

En materia de incorporación del enfoque de género en la gestión pública descentralizada siguen destacando dos documentos, no obstante sean del 2014: el “Séptimo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2014)” y el “Balance de la Actuación del Estado -con Especial Incidencia en los Gobiernos Regionales- respecto de la Obligación de Incorporar el Enfoque de Género en sus Presupuestos, 2010 – 2014”.

En el marco de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, la Defensoría del Pueblo elaboró el referido “Séptimo Reporte” mediante el Informe de Adjuntía N° 009-2014-DP/ADM. Éste contiene dos estudios. El primero: “Gestión Pública de Recursos Humanos con Enfoque de Género: La Participación de las Mujeres en la Administración de los Gobiernos Regionales”, donde revela que de los 25 Gobiernos Regionales sólo siete cuentan con normativa para institucionalizar la transversalización del enfoque de género. De igual modo, evidencia que los Gobiernos Regionales sólo cuentan con un 18.98% de mujeres en puestos directivos. Se identificó también que de los 25 Gobiernos Regionales, 18 cuentan con normativa contra hostigamiento sexual, y que muchas de estas normas regionales aprobadas carecen de los procedimientos para presentar y tramitar las respectivas denuncias³¹.

31 Informe de Seguimiento a los Compromisos adquiridos en la Plataforma de Acción de Beijín + 20 PERÚ. Mesa de Género de la Cooperación Internacional - MESAGEN. 2015, p. 152.

El segundo estudio: “Balance de la Actuación del Estado -con especial incidencia en los Gobiernos Regionales- respecto de la Obligación de Incorporar el Enfoque de Género en sus Presupuestos, 2010 – 2014”, reveló que no obstante el MEF haya emitido directivas anuales para la elaboración del presupuesto público, éstas son generales y aisladas en lo referido a la incorporación del enfoque de género. El documento pone el énfasis en la necesidad de que los Gobiernos Regionales emitan e implementen normas para institucionalizar la transversalización del enfoque de género en su gestión, para la protección contra el hostigamiento sexual y sobre el uso de lenguaje inclusivo.

Elementos claves del citado Informe Defensorial son sus recomendaciones sobre la necesidad de promover la aprobación de los Planes de Desarrollo de las Personas con enfoque de género, así como de implementar medidas para fortalecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Del mismo modo, el Informe Defensorial pone el énfasis en la necesidad de incorporar políticas de igualdad de género, a partir del uso de indicadores y de actividades programáticas, en la planificación estratégica regional del ciclo presupuestal.

En cuanto a la transversalización del enfoque de género, son varios los Sectores que presentan avances en esta materia. Según el “Informe de Seguimiento a los Compromisos adquiridos en la Plataforma de Acción de Beijín + 20 PERÚ”, durante el año 2015, el 66.6% de treinta entidades públicas aprobó políticas institucionales o normas vinculadas en materia de género: el 46.7% informó que aprobó políticas institucionales y el 30% que aprobó normas en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres³².

Durante el año 2015, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) realizó procesos de fortalecimiento de capacidades de funcionarios y funcionarias estatales logrando avanzar hacia la institucionalización del enfoque de género.

Los avances de los Gobiernos Regionales han sido sobre todo a nivel normativo: siete Gobiernos Regionales han emitido ordenanzas que refuerzan la transversalidad del enfoque de género, aprobando políticas de género, estructuras y mecanismos regionales para el avance hacia la igualdad de género. Se han aprobado normas que institucionalizan la transversalización del enfoque de género en todas las áreas y procesos de gestión de los Gobiernos Regionales. También se han aprobado lineamientos para el uso del lenguaje inclusivo. Estas ordenanzas regionales se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 11

Ordenanzas Regionales en materia de Transversalización del Enfoque de Género

GOBIERNO REGIONAL	NORMA	DESCRIPCIÓN
Gobierno Regional de Piura	ORDENANZA REGIONAL N° 327-2015/GRP-CR	Ordenanza Regional que institucionaliza y adecúa la denominación del Consejo Regional de la Mujer de la Región Piura - COREM a Consejo Regional de Igualdad de Género - CORIG
Gobierno Regional de Lambayeque	ORDENANZA REGIONAL N° 026-2015-GR.LAMB/CR	Crean el Consejo Regional por la Igualdad de Género de la Región Lambayeque
Gobierno Regional de Junín	ORDENANZA REGIONAL N° 211-GRJ/CR	Aprueban regulación contra el acoso político hacia las mujeres de la Región Junín
Gobierno Regional de Junín	ORDENANZA REGIONAL N° 210-GRJ/CR	Ordenanza Regional que aprueba las rutas de atención en casos de denuncia familiar y sexual y acceso al bienestar
Gobierno Regional de Cusco	ORDENANZA REGIONAL N° 094-2015-CR/GRC.CUSCO	Declaran de interés y prioridad regional la Salud Materno Neonatal Saludable y Segura
Gobierno Regional de Ica	ORDENANZA REGIONAL N° 0010-2014-GORE-ICA	Ordenanza Regional que aprueba de necesidad e interés regional, las políticas, lineamientos, estrategias, prevención, represión, y sanción de conductas delictivas contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la Región Ica, así como la conformación de la Red Regional contra la Trata de Personas en la Región Ica
Gobierno Regional de Amazonas	ORDENANZA REGIONAL N° 363 GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/CR	Declaran como prioritaria la atención a víctimas de Violencia de Género y Violencia Familiar, en el ámbito del Gobierno Regional
Gobierno Regional de San Martín	ORDENANZA REGIONAL N° 012-2015-GRSM/CR	Institucionalizan la utilización del lenguaje sensible al género o lenguaje inclusivo en todas las áreas y en todos los procesos de la gestión del Gobierno Regional de San Martín

Fuente: Diario Oficial El Peruano.

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

4. EL ENFRENTAMIENTO DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

Las políticas públicas en materia de diversidad cultural y de interculturalidad son amplias y complejas, afectando de manera directa a las poblaciones indígenas amazónicas, y a pesar de los avances, muestran aún importantes limitaciones del Gobierno Nacional en su capacidad para implementarlas.

La Defensoría del Pueblo, en marzo del 2015, presentó el Informe Defensorial N° 169: “La Defensa del Derecho de los Pueblos Indígenas a una Salud Intercultural”³³. Este Informe da cuenta de la supervisión realizada a 47 establecimientos de salud que atienden a pueblos indígenas y señala que la mayoría de estos establecimientos está a cargo de una sola persona, quien debe atender hasta 18 localidades distantes entre sí³⁴.

Según el referido Informe, un 51.2% de las comunidades nativas no cuentan con un establecimiento destinado a su atención y, por ello, se requiere incrementar el número de profesionales de la salud que trabajan en estas comunidades nativas, así como ampliar la cobertura de vacunas básicas, asegurar la disponibilidad de medicinas y de medios de transportes para la atención de emergencias sanitarias³⁵.

Las limitaciones de los servicios de salud ofrecidos a los pueblos indígenas no permiten enfrentar la menor esperanza de vida, la mayor desnutrición infantil y las bajas tasas de vacunación de estas poblaciones.

En este contexto, está pendiente la aprobación de una Política Sectorial de Salud Intercultural por el Gobierno Nacional y el Gobernador Regional de Loreto anunció la elaboración de un Plan Regional de Salud Intercultural.

En el ámbito educativo, según la Defensoría del Pueblo: el 46% de la población indígena en edad escolar no está matriculada en una institución educativa; hay un déficit de 25 mil docentes formados en educación bilingüe intercultural para atender la demanda existente; los docentes formadores de los institutos y escuelas de educación superior no tienen una política salarial ni de incentivos para cubrir sus necesidades básicas y realizan otras labores. También se requiere mejorar la situación de los Institutos de Educación Superior Pedagógica (IESP) en los que se imparte educación intercultural bilingüe³⁶.

33 Informe Defensorial N° 169: “La Defensa del Derecho de los Pueblos Indígenas a una Salud Intercultural”. Lima: Defensoría del Pueblo, enero de 2015.

34 Nota de Prensa N° 052/OCII/DP/2015. Defensoría del Pueblo, 20 de marzo de 2015.

35 Nota de Prensa N° 097/OCII/DP/2015. Defensoría del Pueblo, 20 de mayo de 2015.

36 Nota de Prensa N°088/OCII/DP/2015. Defensoría del Pueblo, 11 de mayo de 2015.

Como aspectos positivos, destacan la creación del Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Bilingüe Intercultural y del Registro Nacional de Docentes Bilingües con Dominio de una o más lenguas originarias; así como la constitución de la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe³⁷.

Durante el 2015, el Ministerio de Cultura emitió la Resolución Ministerial N° 143-2015-MC³⁸, a través de la cual aprobó el documento denominado “Diálogo Intercultural: Pautas para un Mejor Diálogo en Contextos de Diversidad Cultural” que tiene como objetivo contribuir a contar con entidades públicas que brinden servicios públicos tomando en cuenta las particularidades culturales, sociales, económicas y geográficas de las diversas culturas y poblaciones para las que trabajan, permitiendo entablar diálogos basados en el respeto y la equidad en contextos de diversidad cultural.

A través de su Viceministerio de Interculturalidad, impulsó y monitoreó más de veinte procesos de consulta a nivel nacional y en diversos departamentos del país. Los principales casos de consulta estuvieron relacionados con áreas de conservación natural y actividades extractivas de recursos naturales (concesiones mineras y explotación de minerales).

También debe destacarse que ocho procesos de consulta fueron concluidos satisfactoriamente en el año 2015.

Cuadro N° 12

PROCESOS DE CONSULTA CONCLUIDOS SATISFACTORIAMENTE DURANTE EL AÑO 2015

CUSCO	LORETO	MADRE DE DIOS	UCAYALI	NACIONAL
Proyecto Aurora (explotación minera a cargo de la empresa minera FOCUS SAC)	Área de Conservación Regional Maijuna Kichwa	Lote 191 (explotación de hidrocarburos a cargo de PERUPETRO)	Lote 189 (explotación petrolera y gasífera a cargo de PERUPETRO)	Proceso de consulta sobre el Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre
	Categorización de la zona reservada Sierra del Divisor como parque nacional			
	Lote 162 (explotación de hidrocarburos a cargo de PERUPETRO)			
	Proyecto Hidrovía Amazónica			

Fuente: Ministerio de Cultura.

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

37 Nota de Prensa N° 166/OCII/DP/2015. Defensoría del Pueblo, 8 de agosto de 2015.

38 Publicada el 23 de abril de 2015.

En dichos procesos de consulta previa concluidos satisfactoriamente, se ha podido advertir como lecciones aprendidas, las siguientes: i) la importancia de efectuar una adecuada articulación entre las instituciones del Estado para la implementación de las diferentes etapas del proceso de consulta previa; ii) el trabajo de campo en la etapa de identificación del objeto a consultar ha sido valioso para contar con información clave para el diseño del proceso; iii) la elaboración de manera conjunta y participativa del plan de consulta brinda legitimidad y transparencia al proceso; y iv) la aplicación del principio de flexibilidad permitió una mejor adaptación a la realidad específica de los pueblos indígenas consultados.

A partir de estos casos, se plantean como retos y desafíos para los demás procesos de consulta previa, en primer lugar, la necesidad de capacitar a las servidoras y los servidores públicos en temas de consulta previa, diálogo y negociación intercultural, así como en aspectos metodológicos y de facilitación; en segundo lugar, informar y acompañar a los pueblos indígenas en el proceso a fin de que puedan comprender rápidamente algunos aspectos técnicos y especializados; en tercer lugar, documentar y sistematizar las experiencias de implementación de la consulta previa; y en cuarto lugar, implementar un sistema de monitoreo de los resultados de los procesos de consulta que realice un seguimiento a los acuerdos y compromisos asumidos.

El Ministerio de Cultura tiene el reto, para el 2016, de impulsar y acompañar diversos procesos de consulta, entre los que destacan aquellos relacionados con la política sectorial de salud intercultural y el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.

El Ministerio de Cultura, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros y con el apoyo del Programa ProDescentralización de USAID, convocó a las entidades públicas a nivel nacional a participar del segundo concurso “Buenas Prácticas Interculturales en Gestión Pública 2015: la Diversidad es lo Nuestro”. Este concurso tiene como objetivo reconocer, valorar, difundir e incentivar el desarrollo de prácticas interculturales en los diferentes niveles y sectores del Estado³⁹.

Por último, como parte del diseño e implementación del enfoque de interculturalidad -imprescindible para el éxito de la gestión pública en un país con diversidad cultural - conviene destacar que algunos Gobiernos Regionales y Locales han aprobado e implementado disposiciones normativas propias que reconocen el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Tal es el caso de la Municipalidad Distrital de Nueva Requena que ha aprobado la Ordenanza N° 013-2015-MDNR, del 25 de noviembre de 2015, que prohíbe el racismo y la discriminación en todos los ámbitos y formas en toda la circunscripción del distrito de Nueva Requena.

5. PREEMINENCIA DE LAS FORMAS REPRESENTATIVAS FRENTE A LOS COMPONENTES DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DIRECTA

La incorporación de la participación ciudadana como componente de la descentralización significó la apertura del Estado a la sociedad por un lado, pero también el incremento de la voz de las organizaciones de la sociedad civil, no como acción desde fuera del Estado, sino desde dentro, es decir, como un derecho de la ciudadanía. Se buscaba establecer puentes entre el Estado y la sociedad de cara a superar la ya entonces creciente crisis de representatividad política y social. Ello marcó una diferencia en torno a la relación tradicionalmente conflictiva entre el Estado y los movimientos sociales. Sin embargo, esto no significó que hubiera un gran consenso sobre el tema, lo que se expresó en el debate político y en el Congreso de la República.

Uno de los temas más complejos de la institucionalización de los mecanismos de participación fue la contraposición entre dos modelos: de un lado, la democracia representativa y del otro, la democracia participativa. Los primeros argumentaron que la participación ciudadana debía someterse a la preeminencia de la representación política en los órganos de gobierno a través de los partidos políticos, lo que expresó la resistencia de los partidos políticos a la participación con el argumento que limitaría la capacidad de gobierno y decisión de las autoridades electas, especialmente en la coyuntura de transición. El resultado fue que el conflicto dificultó la aprobación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Desde otro punto de vista, puede afirmarse que teórica y prácticamente no existe contradicción entre ambos modelos como lo demuestran múltiples experiencias. Pero además, porque la acción de los movimientos sociales “desde fuera” del marco legal siempre ha terminado siendo reconocida por el Estado pues ha tenido la capacidad de expresar la voz de los sectores más débiles de la sociedad. De otro lado, es preciso señalar que siempre ha habido en parte significativa de los partidos políticos una articulación con los movimientos y organizaciones sociales.

El resultado del proceso legislativo fue un modelo complejo que comprendió diversas modalidades de participación en los Gobiernos Regionales y Locales que se sumaron a los derechos de participación y control ciudadanos establecidos por la Constitución Política y regulados por la Ley N° 26300, y el derecho de acceso a la información pública y transparencia establecidos por la Ley N° 27806 y su reglamento. El marco legal participativo al inicio del actual proceso de descentralización estaba organizado en tres ejes: participación en la toma de decisiones de gestión; participación a través de la accountability y vigilancia; y derechos políticos de elección de autoridades.

A estos mecanismos deben añadirse aquellos establecidos por los Gobiernos Regionales y Locales que han sido denominados “Instancias sectoriales de concertación” que surgieron para enfrentar participativamente algunas áreas de gestión, y la formación de colectivos de organizaciones sociales de ámbito sobre todo departamental (Piura, Lambayeque, La Libertad, Cusco) como interlocutores de la sociedad civil con los Gobiernos Regionales.

Los obstáculos más graves que enfrentó (y enfrenta hoy) el cumplimiento de los derechos de participación ciudadana establecidos en el marco de la descentralización son de cuatro tipos:

- a) **Carencia de condiciones de cumplimiento:** son normas mínimas y homogéneas en un contexto de alta diversidad, sin garantías, ni instancias ante las cuales reclamar ni con sanciones, además de tener un deterioro en sus condiciones de eficacia;
- b) **Bajo interés del Gobierno Nacional en impulsar su cumplimiento:** ni el CND ni la Secretaría de Descentralización de la PCM realizaron acciones para su promoción y el MEF dirigió - y dirige - el presupuesto participativo;
- c) **Escasa voluntad política** de gran parte de las autoridades regionales y locales para implementarlas y, en diversos casos, se evidenció su manipulación e incumplimiento;
- d) **Debilidad creciente de las organizaciones sociales** que se expresa en su incapacidad de movilización y en su dificultad para superar la insatisfacción de su funcionamiento. Para estas organizaciones sociales, la participación ha dejado de ser un incentivo.
- e) **Falta de vinculación sistémica** de las relaciones de complementariedad entre formas representativas y mecanismos participativos, y entre los instrumentos de gestión de los sistemas administrativos nacionales tales como planeamiento y presupuesto.

El balance de la participación ciudadana es negativo y no parece haber, en el futuro cercano, posibilidades que se produzcan mejoras significativas. Si bien hubo algunas experiencias de mejora de condiciones, sobre todo en el presupuesto participativo, el impacto no ha sido suficiente para hacerlas sostenibles ni promover su réplica. La imagen de la participación ciudadana es hoy la del “cumplimiento formalista”, es decir, se han convertido – en la mayoría de los casos - en ritos anuales vaciados de contenido participativo. Tales son los casos del presupuesto participativo, de los consejos de coordinación regionales y locales y de las audiencias públicas de rendición de cuentas. Dos casos especiales merecen resaltarse por su importancia y viabilidad en las condiciones actuales.

De un lado, la necesidad de fortalecer los mecanismos de vigilancia ciudadana, tanto del Presupuesto Participativo, como de otras áreas de gestión. En la vigilancia del Presupuesto Participativo es posible reformar el marco legal para mejorar sus condiciones de operación y los derechos involucrados: un eficiente desempeño de los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo podría ser un importante incentivo para mejorar la propensión de la ciudadanía a participar más activamente en este proceso. Otro terreno significativo de vigilancia ciudadana es el de los Acuerdos de Gobernabilidad suscritos por los candidatos (y hoy gobernadores regionales) durante la campaña. Hay en varios departamentos iniciativas ciudadanas para ello y algunas experiencias en ese camino que es preciso identificar, difundir y replicar.

El otro caso, es la necesidad de reforzar las instancias sectoriales de concertación que como instancias de participación han creado los Gobiernos Regionales en áreas específicas de gestión. No se tiene en

la actualidad un balance de estas experiencias, ni de sus logros ni problemas. Se trata de un ámbito de participación que, a diferencia del marco legal descentralista, no se ha creado por una ley nacional, sino por normas regionales (o también locales) a través de acuerdos consensuados.

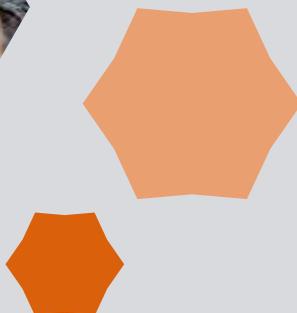
El desafío a futuro es redefinir los derechos de participación y sus modalidades de ejercicio bajo nuevos esquemas que se adecuen mejor a la realidad presente y a la perspectiva de su aporte a la construcción del Estado unitario y descentralizado. Es claro, sin embargo, que no basta una reforma legal para modificar este escenario: se requiere un cambio sustancial en el sistema político, así como en los actores políticos (partidos y movimientos) y sociales (organizaciones y movimientos sociales) quienes deben superar la grave crisis de representatividad, las modalidades de gestión de los Gobiernos Descentralizados y la cultura política ciudadana.

La situación de los derechos de participación y control ciudadanos no es especialmente distinta: la regulación de su ejercicio se ha caracterizado por el establecimiento de altas y rígidas condiciones de acceso, o estos derechos no han sido percibidos por la ciudadanía y las organizaciones sociales dentro del ámbito de sus intereses políticos directos. Desde la sociedad civil no se han producido iniciativas para ejercerlos, salvo en situaciones aisladas, que en algunos casos han sido exitosas.

La excepción ha sido el derecho de revocatoria que se viene ejerciendo desde su creación a pesar que las condiciones de acceso han sido altas, salvo para el caso de Lima Metropolitana hasta la última reforma legal ya reseñada. La revocatoria se generalizó en los últimos años en municipalidades, especialmente de zonas rurales donde era más fácil cumplir con los requisitos de acceso. Los efectos, allí donde se han producido procesos de revocatoria no han sido, sin embargo, de una mejora de la democracia local o de la participación ciudadana. Visto en perspectiva, las revocatorias han deteriorado con un efecto corrosivo la estabilidad política y la gobernabilidad. Esta situación no tiene que ver sólo con el aspecto formal del derecho de revocatoria, sino con las precarias condiciones sociales, políticas y económicas de la actual situación, especialmente de la crisis de la política, de los partidos políticos y de las organizaciones sociales, así como del incremento de la corrupción en el Estado. La experiencia de la revocatoria en la Municipalidad Metropolitana de Lima (2013) fue el detonante que evidenció la necesidad urgente de modificar el régimen de revocatoria.

CONCLUSIONES

- 1 La principal reforma normativa fue la modificación de la Ley N° 26300, en la parte referida a la regulación de la revocatoria, mediante la Ley N° 30315. Esta Ley eliminó los elementos considerados más negativos de la revocatoria, especialmente, las nuevas elecciones. Con la modificación de la Ley, quienes reemplazan a los revocados completan el periodo para el que fueron elegidos éstos y en ningún caso habrá elecciones.
- 2 En materia del presupuesto participativo, no se aprobaron modificaciones normativas al proceso de presupuesto participativo 2016, y estos procesos se verificaron a partir de la convocatoria realizada por los Gobiernos Descentralizados.
- 3 En materia de los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL), se verificó que los CCR sesionaron para concertar en torno al proceso de presupuesto participativo 2016 en los cinco departamentos de la Amazonía.
- 4 La información sistematizada por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la PCM y la Defensoría del Pueblo ha indicado que el número de conflictos sociales casi se ha mantenido, destacándose el mayor número de conflictos sociales relacionados con las actividades extractivas o socioambientales; hay una tendencia a la perdurabilidad de los mismos, con una tendencia a su incremento por la demora en su solución; y el nuevo rol asumido por el Estado debe consolidarse con la aprobación del Anteproyecto de Ley elaborado por la ONDS, que crea el Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPREGCS).
- 5 Ha destacado la labor realizada por el Ministerio de Energía y Minas (MEM), a través de su Oficina de Gestión Social, así como el Ministerio del Ambiente (MINAM), mediante su Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socio-ambientales en procesos de diálogo; y las actividades y los esfuerzos realizados por algunos Gobiernos Regionales para fortalecer sus capacidades en materia de prevención y gestión de conflictos sociales, así como para institucionalizar un trabajo de colaboración y apoyo al Gobierno Nacional, con la intervención de la ANGR, la asistencia técnica de la ONDS de la PCM y el apoyo de la cooperación internacional.
- 6 Durante el año 2015, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) realizó procesos de fortalecimiento de capacidades de funcionarios y funcionarias estatales logrando avanzar hacia la institucionalización del enfoque de género.
- 7 Los avances de los Gobiernos Regionales, en el enfrentamiento de las brechas de género, han sido sobre todo a nivel normativo: siete Gobiernos Regionales han emitido ordenanzas que refuerzan la



transversalidad del enfoque de género, aprobando políticas de género, estructuras y mecanismos regionales para el avance hacia la igualdad de género.

- 8 El Ministerio de Cultura aprobó el documento “Diálogo Intercultural: Pautas para un Mejor Diálogo en Contextos de Diversidad Cultural”; y ocho procesos de consulta fueron concluidos satisfactoriamente.
- 9 La excesiva subordinación de las formas de democracia participativa a las representativas ha significado su debilidad y ello ha implicado que, en muchos casos, hayan quedado confinadas a un cumplimiento formalista, vaciando su contenido participativo. Esta debilidad ha afectado al presupuesto participativo, a los consejos de coordinación - regionales y locales - y a las audiencias públicas de rendición de cuentas.
- 10 La debilidad estructural de los mecanismos de participación ciudadana constatada en las experiencias participativas analizadas; la permanencia de los conflictos sociales y las dificultades estatales para abordarlos con éxito; la persistencia de las brechas de género y de diversidad cultural, no obstante algunos avances reseñados; perturban la relación entre la sociedad y sus instancias representativas, impidiendo que los ciudadanos y ciudadanas se sientan representados y atendidos en sus intereses individuales y colectivos. Esta distancia entre la sociedad y las autoridades descentralizadas profundiza la crisis de representación y afecta la capacidad representativa de los Gobiernos Descentralizados y del proceso de descentralización.



III



MARCO FISCAL

El marco fiscal presenta una problemática compleja y estructural en los ámbitos del gasto, de los ingresos propios y de las transferencias que afectan a los Gobiernos Descentralizados y al proceso de descentralización.

Mientras se mantuvo el debate de la integración en regiones y de la descentralización fiscal como su principal incentivo, hubo un relativo interés por elaborar un costeo de las materias de competencia y de las funciones específicas de todos los niveles de gobierno, de confeccionar un mapa del financiamiento de estas mismas materias de competencia y funciones específicas por niveles de gobierno, y de formular un mapa de los ingresos, especialmente, de los impuestos nacionales.

La cuantificación de las necesidades de gasto debe retomarse como un elemento central para lograr una mejor acción estatal. Es muy amplia la crítica a la metodología del costo histórico, así como a la asignación inercial de los recursos públicos. Habría que buscar metodologías transparentes y flexibles de cuantificación, con las cuales se puedan estimar las necesidades de gasto de todos los niveles de gobierno, especialmente, de los descentralizados: municipal y regional.

Otro tema muy relevante en materia presupuestal, especialmente para los Gobiernos Descentralizados - y cuyo análisis más detallado se realiza en este mismo capítulo -, es la significativa diferencia existente entre el presupuesto institucional de apertura (PIA) y el presupuesto institucional modificado.

La amplísima diferencia entre los presupuestos institucionales de apertura y los presupuestos institucionales modificados en muchos casos de Gobiernos Regionales y Locales hace evidente un problema estructural del sistema fiscal para una asignación adecuada y, relativamente, predecible de los ingresos y del gasto público.

Los Gobiernos Regionales tienen una dependencia casi exclusiva de los recursos ordinarios como su principal fuente de financiamiento. Este nivel descentralizado de gobierno está subordinado a la disponibilidad presupuestal del Gobierno Nacional y a los recursos que éste le transfiera; y desde una perspectiva fiscal, los Gobiernos Regionales casi no tienen autonomía financiera por el lado de los ingresos, considerando la gran dependencia que tienen de los recursos ordinarios transferidos por el Gobierno Nacional.

La única forma de lograr una mayor autonomía financiera para los Gobiernos Regionales será el reconocimiento de fuentes propias de financiamiento. Además, con la reducción de los recursos determinados, se ha incrementado la dependencia respecto del Gobierno Nacional.

Del análisis de las fuentes de financiamiento de los Gobiernos Locales, se evidencia la importancia predominante de los recursos determinados como principal fuente de financiamiento de los Gobiernos Locales. Sin embargo, en el escenario actual, hay una caída significativa de los recursos determinados – que se analiza con más detalle en este capítulo - y se mantienen relativamente estables los recursos directamente recaudados y los recursos ordinarios. Esta caída de los recursos determinados no ha sido sustituida, confirmándose los límites de depender de los recursos ordinarios a ser transferidos por el

Gobierno Nacional y de no desarrollar las propias fuentes de financiamiento que sí tienen los Gobiernos Locales.

Los Gobiernos Locales, a diferencia de los Gobiernos Regionales, sí tienen importantes fuentes propias de financiamiento que deben desarrollar para lograr una mayor y efectiva autonomía financiera. Por ello, se debe poner énfasis en el fortalecimiento de la capacidad recaudadora de los Gobiernos Locales y en incrementar su grado de autonomía financiera, dando más capacidad de decisión a los Gobiernos Locales en el ejercicio de sus facultades tributarias, las cuales están ampliamente reguladas por la Ley de Tributación Municipal.

La evaluación general y ampliamente documentada del sistema de transferencias fiscales plantea que se trata de un sistema sin predictibilidad e inequitativo; y en el escenario actual, la intrínseca volatilidad de los recursos que configuran el sistema de transferencias fiscales ante un cambio estructural en la demanda del mercado internacional hacia nuestros productos minerales se ha hecho manifiesta y estos recursos se han reducido drásticamente.

También es importante señalar la concentración de recursos en el Gobierno Nacional a través de distintos Fondos, tales como el Fondo de Promoción para la Inversión Regional y Local (FONIPREL) y el Plan de Incentivos (PI) en el MEF; el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED) y el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) en el MIDIS; el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior; el Fondo de Promoción del Riego en la Sierra (MI RIEGO) en el Ministerio de Agricultura y Riego; el Fondo de Apoyo a las Asociaciones Público Privadas Cofinanciadas (Fondo APP) en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y de Innovación Tecnológica (FONDECYT) en el CONCYTEC; entre otros.

Tres de estos fondos destacan porque sus recursos se asignan a través de una metodología por resultados: el FED y FONIE del MIDIS, y el PI del MEF.

El análisis de esta problemática pone en evidencia la necesidad de abordar un proceso de descentralización fiscal que resuelva los problemas fiscales estructurales manifestados también en el año 2015, considerando el contenido de los acuerdos de la Comisión Multisectorial Temporal en Materia de Descentralización Fiscal, creada por la Ley de Presupuesto del Sector Público del año fiscal 2012. Esta Comisión debía evaluar la viabilidad de la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal elaborada por una anterior Comisión de Descentralización Fiscal constituida por mandato de la Ley N° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público del año fiscal 2010.

Durante el año 2015, hay un nuevo contexto de menores transferencias de recursos por canon hacia los Gobiernos Descentralizados lo que ha significado un menor grado de autonomía para que estos Gobiernos gestionen sus recursos. También se ha evidenciado la falta de predictibilidad de las transferencias, con la consiguiente dificultad para lograr una adecuada programación de los recursos, así como la afectación de la oportunidad de los niveles de ejecución en los Gobiernos Descentralizados por la transferencia continua, durante todo el año, de recursos por parte del Gobierno Nacional. No obstante ello, debe valorarse el esfuerzo que realizaron los Gobiernos Descentralizados para la ejecución de sus recursos en un contexto de ausencia de predictibilidad por las distintas proyecciones elaborados por el MEF.

Con el boom de precios de los minerales y del petróleo durante los años 2004-2012, las transferencias por canon fueron de tal magnitud que generaron no sólo el incremento de los presupuestos subnacionales

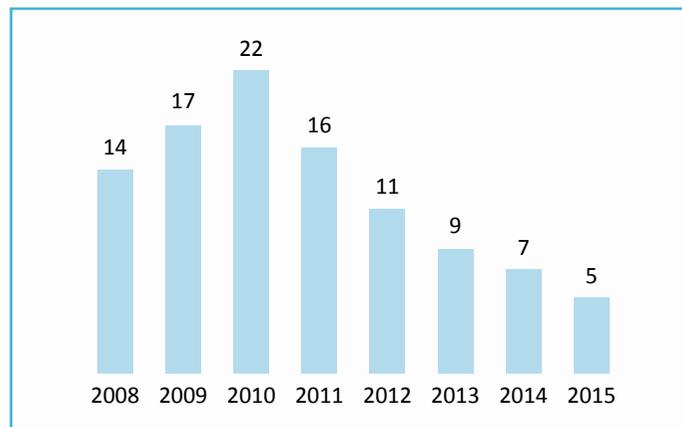
sino que, además, permitieron cierto nivel de autonomía presupuestal respecto del Gobierno Nacional. Concluido este periodo de bonanza, hoy los recursos deben ser “negociados” con el Gobierno Nacional y la gestión de los recursos se dificulta por los problemas - ya mencionados - de predictibilidad y de programación que se repiten y profundizan.

De acuerdo con el marco legal vigente, los recursos provenientes del canon y las regalías deben estar orientados al financiamiento de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo de los territorios donde se extraen los recursos. Así, cuando analizamos las inversiones de los Gobiernos Regionales o Municipales, éstos se producen, significativamente, con los recursos del canon y regalías.

En los años del boom de precios de los minerales y el petróleo, los recursos transferidos por canon fueron de tal magnitud, que se convirtieron en la principal fuente de financiamiento de los presupuestos, lo cual no solo llevaba a una dependencia de dichos recursos, sino que además les dio margen para poder decidir sobre sus inversiones con mayor discrecionalidad. En este nuevo escenario de menores precios y con las transferencias por canon reduciéndose, el número de Gobiernos Regionales que financiaban al menos el 40% de su presupuesto de inversiones con el rubro presupuestal 18⁴⁰ descendió el año 2015 a sólo cinco: Ancash, Cusco, Ica, Piura y Tacna.

Gráfico N° 1

Número de Gobiernos Regionales que financiaban al menos el 40% de su Presupuesto de Inversiones con el Rubro 18, entre 2008-2015



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

A continuación se presenta el análisis fiscal del año 2015 insertado en la problemática fiscal nacional que incide directamente en el proceso de descentralización. La contextualización del proceso de descentralización en este marco fiscal general plantea las posibilidades y limitaciones reales de los Gobiernos Descentralizados en esta materia.

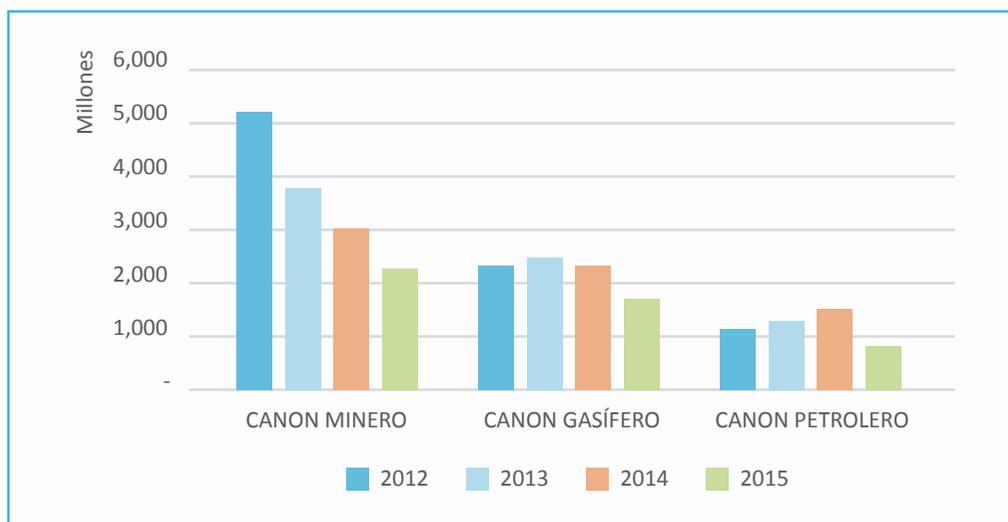
40 El Rubro presupuestal 18 está compuesto por los ingresos del canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas, las transferencias por eliminación de exoneraciones tributarias, los recursos de los fideicomisos regionales, las transferencias del FONIPREL, entre otros.

1. TRANSFERENCIA DE RECURSOS PARA LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Las transferencias de recursos hacia los Gobiernos Subnacionales mantuvieron la tendencia a depender cada vez menos de las transferencias determinadas - canon y FONCOMUN –, además de no mostrar un crecimiento anual. Entre los años 2008 y 2011, las transferencias de recursos hacia los Gobiernos Subnacionales se multiplicaron por 1.5 mientras que entre los años 2012 y 2015, las mismas se han mantenido en un promedio similar. Las transferencias por canon se redujeron como resultado de la caída de los precios internacionales de los minerales y el petróleo; a partir del 2012 para el caso minero y desde el 2014 para el petrolero y gasífero. Así, en el 2015 el canon minero y petrolero alcanzaron la mitad del peso que tuvieron el 2012, mientras el gasífero se redujo en 25%, con respecto del 2014.

Gráfico N° 2

Transferencias por Canon Minero, Petrolero y Gasífero
2012–2015
(Millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

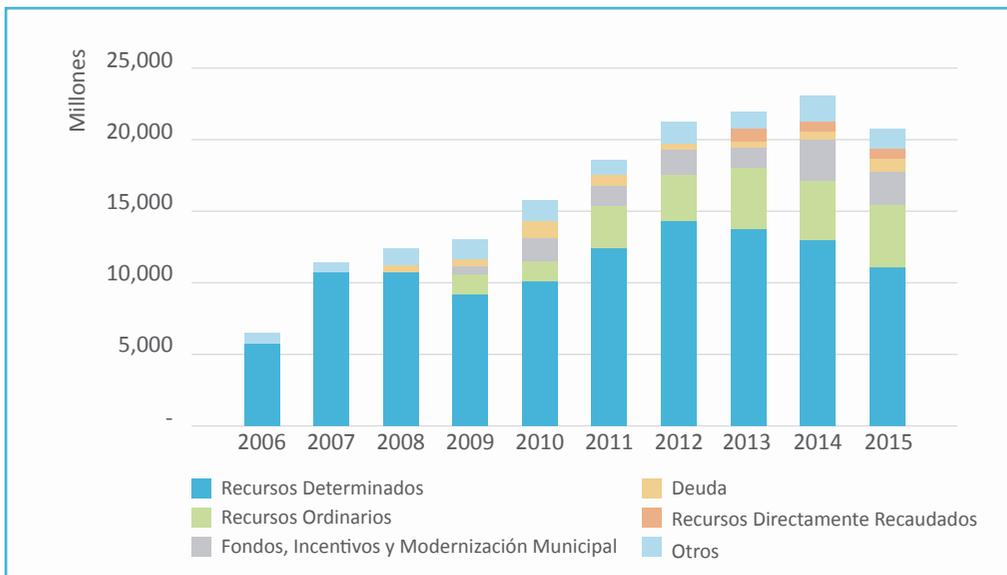
Estas menores transferencias de recursos por canon fueron compensadas por la disponibilidad de otras fuentes de financiamiento, lo que se tradujo en menores “grados de libertad” para las entidades subnacionales. Mientras los recursos del canon y del FONCOMUN son incluidos en sus presupuestos por los Gobiernos Subnacionales, decidiendo hacia donde orientarlos, los recursos ordinarios y/o los

diversos Fondos creados en los últimos años tienen un destino predeterminado o se ubican en el marco de una política identificada.

Así en el 2015, se transfirieron a los Gobiernos Regionales y Municipalidades S/. 20,236 millones, casi S/. 2,500 millones menos que en el 2014. Las principales transferencias realizadas fueron canon (28.8%), FONCOMUN (24.6%) y recursos ordinarios (20.9%). Las transferencias por Fondos, Plan de Incentivos y/o Modernización Municipal ascendieron al 1.6% del total.

Gráfico N° 3

Transferencias Intergubernamentales para Gobiernos Regionales y Municipalidades (Millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

2. LA FALTA DE PREDICTIBILIDAD EN LAS TRANSFERENCIAS

El MEF proyecta anualmente los recursos que transferirá a las entidades subnacionales por concepto de canon, regalías, FONCOMUN, entre otros. Hasta el 2013, dicha proyección la realizaba, por única vez, en julio del año anterior. Entre el 2005 y el 2012, a excepción del 2009, dichas proyecciones resultaron siempre inferiores al monto realmente transferido. Los Gobiernos Regionales, receptores de dichos recursos recibían más de lo que previamente anunciaba el MEF. El 2009, como consecuencia de la caída de los precios internacionales de los minerales y el petróleo (2008), la transferencia fue menor; los Gobiernos Regionales receptores, evidenciaron que la crisis internacional había impactado en el monto recaudado por el Estado de los sectores minero, petrolero y gasífero.

Sin embargo, el 2013, se repitió lo sucedido el 2008, es decir, el monto transferido fue finalmente menor a lo proyectado, y los Gobiernos Regionales, por primera vez en varios años, denunciaron el recorte. El MEF no informó oportunamente que los precios de los minerales venían descendiendo desde el 2011 y que la aplicación del nuevo esquema tributario minero⁴¹ reducía el pago por impuesto a la renta de las empresas mineras.

Para las transferencias del 2014, y con los reclamos de los Gobiernos Regionales, el MEF hizo un ajuste adicional a sus estimaciones de julio 2013. Dicho ajuste lo realizó en diciembre de ese mismo año. La proyección inicial contemplaba que por concepto de canon, sobrecanon, regalías mineras y FOCAM, se transferirían S/. 9,258 millones; el MEF ajustó dicha estimación a S/. 7,281 millones, es decir casi S/. 2,000 millones menos. Finalmente, la transferencia fue de S/. 8,040 millones, 10% mayor que el ajuste, pero 13% menor que la estimación inicial de julio del 2013. Es decir, el MEF ajustó sus proyecciones, basándose en la información del descenso de los precios de los minerales y no tanto así del petróleo⁴².

Para las transferencias del 2015, y sobre la información de la caída de los precios del petróleo, el MEF difundió una nueva proyección, la que publicó en mayo del 2015; es decir, casi a mitad del año y con el presupuesto en curso. En julio del 2014, estimó que las transferencias por canon, sobrecanon, regalías mineras y FOCAM serían de S/. 6,978 millones. A partir de dicha fecha, el precio del petróleo empezó a descender y el de los minerales a mantener su tendencia a la baja. Esto obligó a realizar un ajuste en diciembre del mismo año, a S/. 6,327 millones (S/. 651 millones menos).

Sin embargo, el MEF volvió a revisar sus cifras, y por primera vez hizo un ajuste al realizado en diciembre. En mayo 2015, anunció que las transferencias llegarían a S/. 5,662 millones, es decir (S/. 1,316 millones menos), lo que equivale al 19% de su proyección inicial. Para el 2016, el MEF ha realizado dos proyecciones en el 2015, en julio y diciembre, con una diferencia de -10%.

41 En el 2011, se modificó el marco fiscal aplicado a las empresas mineras con el objetivo de que el Estado peruano obtuviera más renta proveniente del Sector. Se crearon dos nuevos instrumentos fiscales: el impuesto especial a la minería y el gravamen especial a la minería, los cuales se calculaban como porcentaje de la utilidad operativa. Los mismos se consideraban al momento de estimar el impuesto a la renta como gasto, trayendo como consecuencia que el mismo sea menor y por ende el canon minero.

42 Ver: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/NDA%2022%20-2014%20%20FINAL.pdf>

Cuadro N° 13

Estimación y Transferencia Efectiva de Recursos por CANON, SOBRECANON, REGALÍAS MINERAS Y FOCAM 2005 – 2016
(En millones de soles)

AÑO	Transferencia proyectada año anterior			Transferencia efectiva (b)	Variación transferencia efectiva vs. proyección (b/a)
	Julio (a)	Diciembre	Mayo		
2005	1,156	-	-	2,137	85%
2006	2,197	-	-	3,487	59%
2007	3,771	-	-	7,278	93%
2008	5,230	-	-	7,069	35%
2009	6,703	-	-	5,462	-19%
2010	4,310	-	-	6,088	41%
2011	5,127	-	-	8,334	63%
2012	8,741	-	-	9,929	14%
2013	11,127	-	-	8,919	-20%
2014	9,258	7,218	-	8,041	-13%
2015*	6,978	6,327	5,662	5,899	-15%
2016	4,923	4,432	-	?	?

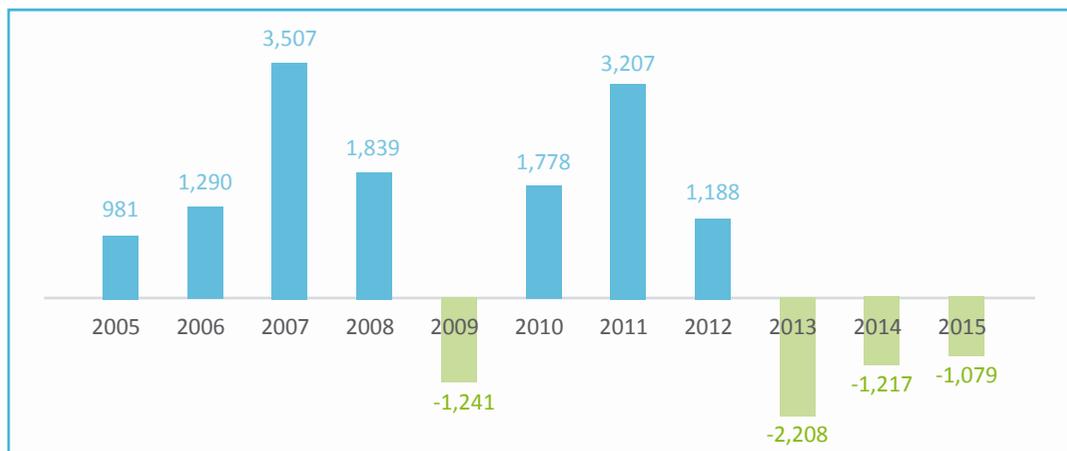
Fuente: MEF - Transferencias a Gobiernos Locales y Regionales

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

* La última proyección para el 2015 fue realizada en mayo del mismo año.

Gráfico N° 4

Variación entre Transferencias Efectivas y Proyectadas (Julio) por CANON, SOBRECANON, REGALÍAS MINERAS Y FOCAM 2005-2015
(En millones de soles)



Fuente: MEF - Transferencias a Gobiernos Locales y Regionales

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Recordemos que desde el 2013, el MEF incluyó un párrafo indicando que sus estimaciones eran referenciales y que, de haber errores a la baja, el “control de daños” lo asumían Municipalidades y Gobiernos Regionales⁴³. Sus estimaciones, con las que se formula el presupuesto y se incorporan en las previsiones de los Gobiernos Descentralizados, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, los tres últimos años han sido más altas que las transferencias efectivas, con las consiguientes dificultades y malestar de los Gobiernos Descentralizados⁴⁴.

Los ajustes que realiza el MEF a sus proyecciones pueden interpretarse como acomodados al nuevo contexto, pero también son percibidas como impredecibles y volátiles por parte de las entidades receptoras, quienes enfrentan dificultades mayores al momento de saber cuáles son los recursos presupuestales disponibles realmente para un año determinado.

3. LA RECENTRALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL NIVEL NACIONAL

La Ley del Presupuesto del Sector Público para el año 2016 (Ley Nº 30372⁴⁵) incrementa en 6% el presupuesto público en el nivel nacional en relación al año anterior y evidencia la creciente recentralización de los recursos en el nivel nacional de gobierno, reduciendo a los Gobiernos Descentralizados al 24.5% del total de los recursos públicos, distante del 33% que tenían en el 2012.

Gráfico N° 5

Distribución del Presupuesto Público por Nivel de Gobierno
(En porcentajes)



Fuente: Leyes de Presupuesto del Sector Público.

43 Ver: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2305&Itemid=100848&lang

44 Al respecto, la ANGR publicó el Pronunciamiento “El centralismo atrasa el desarrollo y crecimiento del país”. En: La República, Lima, 20 de julio de 2015.

45 Publicada el 7 de diciembre de 2015.

A pesar de las críticas recibidas por el sesgo recentralizador en la distribución del presupuesto, el MEF envió al Congreso de la República en agosto, el Proyecto de Ley que acentuaba la participación del Gobierno Nacional en el presupuesto. Detrás de dicha decisión está la crítica sobre la supuesta gestión ineficiente de las entidades subnacionales, a pesar de que distintos Sectores del Gobierno Nacional también han mostrado dificultades similares a las observadas en Gobiernos Regionales y Municipalidades en la ejecución del gasto asignado.

El 75.5% del presupuesto total (S/. 104,304 millones) corresponde al Gobierno Nacional y el 24.5% restante a los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, siendo estas últimas las que pierden más porque su presupuesto es recortado en -6% (S/. 952 millones), mientras el de los Gobiernos Regionales lo es en -0.6% (S/. 110 millones). Mientras el presupuesto del Gobierno Nacional aumenta en S/. 8,931 millones de soles, el de las Municipalidades y Gobiernos Regionales disminuye.

El Gobierno Nacional gestionará en el presupuesto 2016 diversos fondos (Mi Riego, Plan de incentivos, Fondo de apoyo para APP cofinanciadas, FONIE, entre otros) por casi S/. 3,000 millones, sin que se conozcan claramente los criterios y parámetros de distribución⁴⁶. Además, concentra el presupuesto en inversiones en los territorios regionales-en promedio el 70% de todas las inversiones-, sin que existan mecanismos explícitos para garantizar que ese gasto esté adecuadamente coordinado con las autoridades descentralizadas, limitando la acción de éstas a la ejecución de obras.

Como resultado de los criterios inerciales e históricos que organizan la formulación del presupuesto, en el del 2016 se mantiene una muy diferenciada asignación de recursos. Por ejemplo, Cusco y Ancash tienen similares niveles de pobreza, pero la primera recibe el doble de recursos que la segunda, tanto como Moquegua que recibe también el doble que Tacna.

4. LA VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO SUBNACIONAL DURANTE EL AÑO

Desde hace varios años se cuestiona y critica a las autoridades subnacionales por su bajo nivel de ejecución del gasto; sin embargo, la información que publica la consulta amigable del MEF, da cuenta de que en los últimos años, en cifras agregadas, el gasto de inversión en los Gobiernos Regionales y Municipalidades ha crecido a una velocidad mayor que la del Gobierno Nacional.

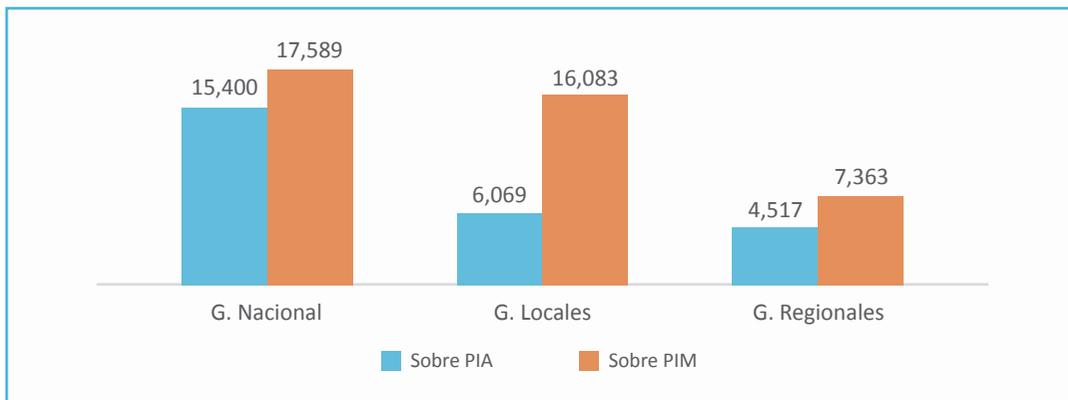
Un aspecto relevante a considerar es que los presupuestos de inversión de los Gobiernos Subnacionales sufren fuertes modificaciones durante el año, producto de la incorporación de los saldos no ejecutados el año precedente y, sobre todo, de las transferencias extemporáneas de recursos que realizan muchos sectores del Gobierno Nacional cuando su gasto sectorial avanza menos de lo previsto. Debido a ello,

46 Ver: http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/NIA%2010-2015_0.pdf

el avance de ejecución del gasto supera el 100% cuando se toma en consideración el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y solo disminuye cuando se toma como referencia el Presupuesto Institucional Modificado (PIM)⁴⁷.

Gráfico N° 6

PIA y PIM de Inversiones según Nivel de Gobierno 2015
(En millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

Por estas consideraciones, mientras el presupuesto de inversiones de las entidades del Gobierno Nacional se incrementó en 14%, el de las Municipalidades lo hizo en 165% y el de los Gobiernos Regionales en 63%. Estos recursos, que se van transfiriendo a lo largo del año, deben ser incorporados y programados en el presupuesto de los Gobiernos Descentralizados para que se puedan iniciar los procesos de adquisiciones y contratación, previa modificación de los respectivos planes. Este diagnóstico evidencia una significativa ausencia de planificación oportuna, especialmente en las necesidades y prioridades del Gobierno Nacional que deben ser atendidas a través de los Gobiernos Descentralizados.

47 Grupo Propuesta Ciudadana. Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional N° 19, GPC, Lima, julio 2015.

5. LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS

Los recursos que gestionan y ejecutan los Gobiernos Descentralizados se han incrementado de manera creciente en la última década, y con ello se ha creado una falsa imagen sobre la capacidad de ejecución de los Gobiernos Descentralizados a partir de los mecanismos de transferencia, por existir entre el PIA y el PIM de los Gobiernos Descentralizados diferencias muy significativas. Existen montos importantes del presupuesto que son asignados inicialmente a los Sectores, para luego ser transferidos a los Gobiernos Descentralizados, incluyendo recursos de la Reserva de Contingencia, compuesta parcialmente por recursos de FONIPREL y del Plan de Incentivos para los Gobiernos Locales.

Para medir el desempeño de los Gobiernos Subnacionales en la ejecución de su presupuesto de inversiones, sería importante considerar el nivel de ejecución sobre el presupuesto inicial (el PIA) y sobre el presupuesto final (el PIM). Los Gobiernos Subnacionales han ejecutado usualmente por encima del PIA, pero han presentado problemas para ejecutar todo el PIM. Es decir, las entidades subnacionales llegan a gastar su programación inicial, pero han presentado problemas para ejecutar los recursos que les van llegando a lo largo del año, en especial, de aquellos que les llegan en los últimos meses del año.

Así por ejemplo, los Gobiernos Regionales, entre los años 2004 y 2015, han ejecutado en promedio el 145% del presupuesto institucional de apertura, destacando los años 2010 y 2012, cuando el promedio alcanzó el 173% y 190%, respectivamente. Estas cifras indican que se logró ejecutar muy por encima de los recursos inicialmente programados. En cambio, con respecto del PIM ejecutaron en promedio el 65.5%, aunque mostrando mejores tasas de ejecución con el pasar de los años.

Cuadro N° 14

Gobiernos Regionales: Avance en la Ejecución de Inversiones 2004-2015 (En Porcentajes)

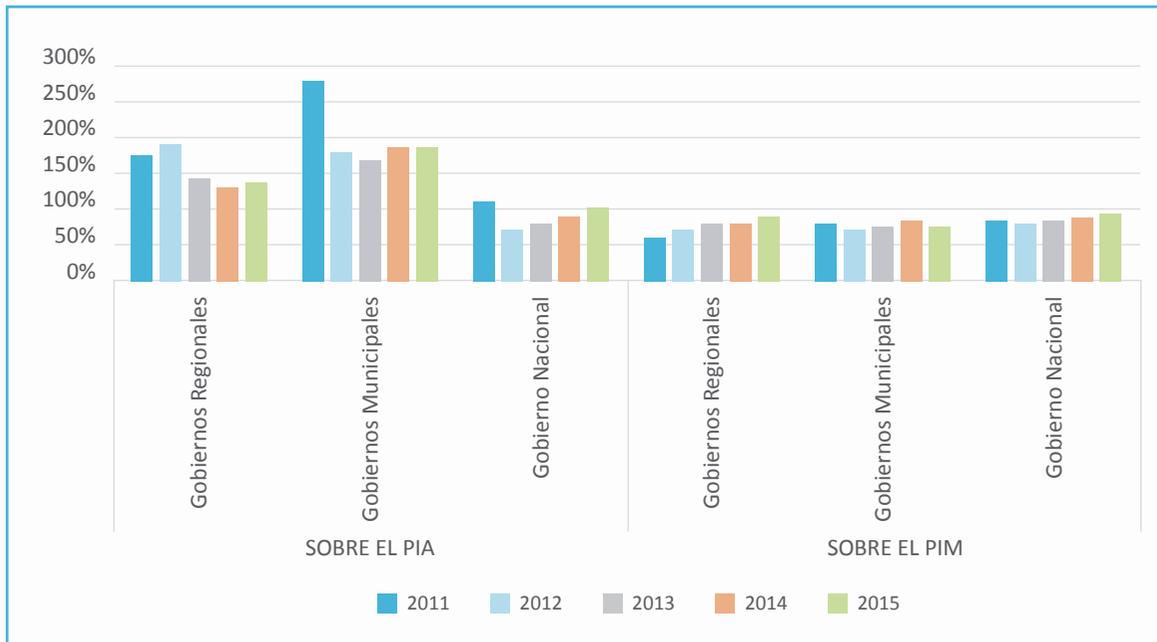
Año	Ejecución sobre el PIA	Ejecución sobre el PIM
2004	112	72
2005	115	69
2006	123	55
2007	119	50
2008	106	48
2009	145	54
2010	173	61
2011	150	62
2012	190	76
2013	146	78
2014	134	78
2015	135	83

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

Las entidades subnacionales tienen que afrontar el hecho de que sus presupuestos en algunos casos se dupliquen o tripliquen a lo largo del año, mientras que las entidades nacionales tienen un escenario más predecible.

Gráfico N° 7

Avance en la Ejecución de Inversiones por Nivel de Gobierno
Ejecución sobre el PIA y PIM
2011 – 2015
(En Porcentaje)



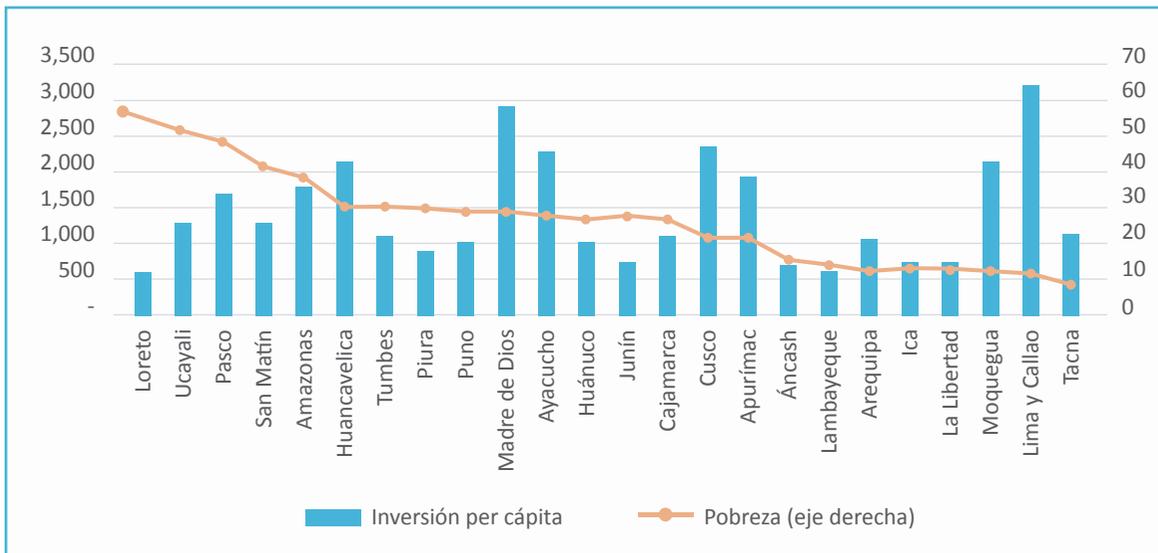
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

6. LA DISPARIDAD DE LA INVERSIÓN

Las inversiones que se realizan en los diversos departamentos, por los tres niveles de gobierno, no muestran una relación con la realidad de las mismas. Así, relacionando la inversión per cápita con la línea de pobreza, se evidencia que para similares tasas de pobreza se dan diferentes niveles de inversión pública. Esto daría cuenta de una falta de planificación con respecto a la orientación de las inversiones. La mayoría de las inversiones en los territorios – sin las provincias de Lima ni del Callao –, las ejecutan las municipalidades; en el 2015, fue el Gobierno Nacional el que incrementó su participación, pasando de representar el 28% de las mismas en el 2014, a 38% en el 2015, mientras se observaba una caída de las municipalidades de 49% a 39%.

Gráfico N° 8

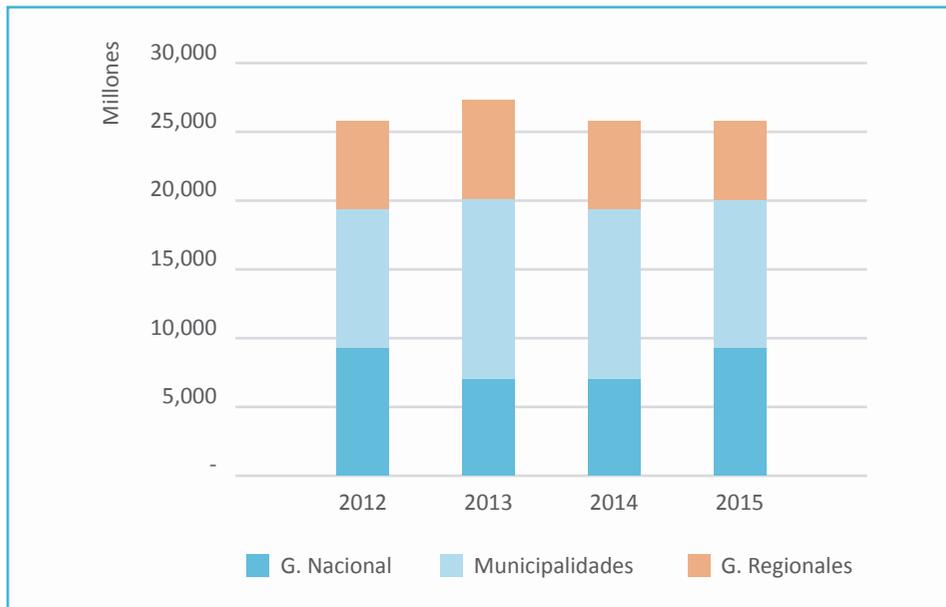
Inversión Per Cápita por Departamento vs Pobreza Departamental 2014
(En soles y en porcentajes)



Fuente: INEI

Gráfico N° 9

Inversión según Nivel de Gobierno: 2012 - 2015
(En millones de soles)



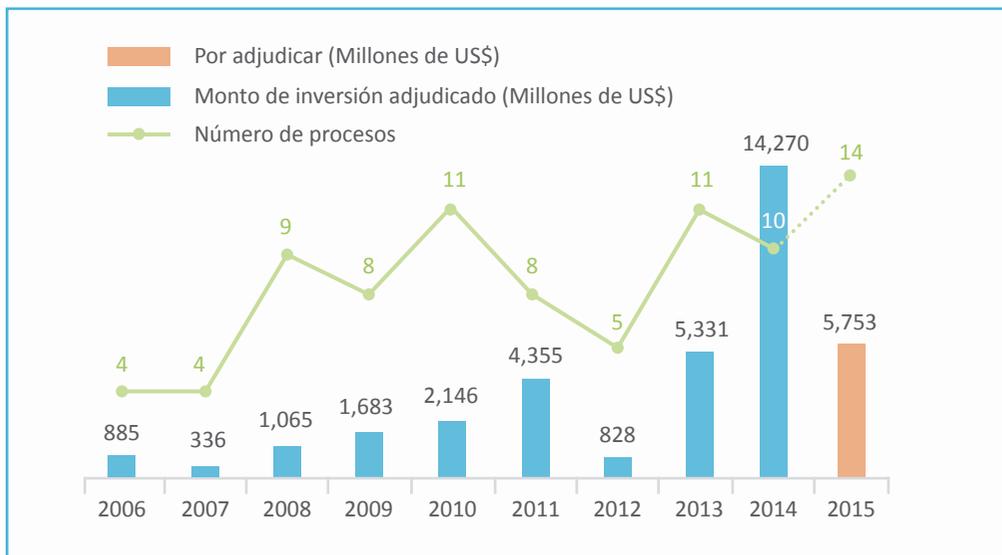
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

7. LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS Y LAS OBRAS POR IMPUESTOS

El Presupuesto 2015 contemplaba más de 6,000 millones de soles en esta forma de intervención para distintos sectores del Gobierno Nacional, con énfasis en educación. Estas alianzas público privadas y las obras por impuestos para ser efectivas exigen de sistemas de certificación, mecanismos de control, modalidades claras de contratación, así como de procedimientos muy específicos para enfrentar las asimetrías de información que existen con el sector privado y para asegurar el interés público. No obstante la importancia creciente atribuida a estas modalidades de inversión, no se ha producido un avance significativo.

Gráfico N° 10

APPs adjudicadas y por adjudicar por ProInversión (2006 - 2015)



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2016, MEF, p.37

El mecanismo de obras por impuestos que entre el 2009 y el 2015 permitió ejecutar proyectos por 1,919.7 millones de soles, perdió velocidad el último año, tal como se observa en el cuadro siguiente. Este último año, accedieron al mecanismo apenas tres Gobiernos Regionales (Piura, Loreto y Cajamarca) que obtuvieron 144.7 millones de soles y 21 municipalidades que alcanzaron 152.1 millones.

Cuadro N° 15

Obras por Impuestos
2009- 2015
(En millones de soles)

2009 - 2015	2013	2014	2015
1919.7	486.2	651.4	296.8

Fuente: ProInversión

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID

La situación se explicaría de manera significativa porque las autoridades subnacionales han sido mayoritariamente nuevas el año 2015, encontrando proyectos y presupuestos formulados y gestionados por sus antecesores. En ese contexto, para fortalecer el uso de ambos mecanismos, ProInversión ejecutó el año 2015 acciones de difusión, fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica en más de 80 talleres descentralizados, llegando a más de 3,000 autoridades y funcionarios de los tres niveles de gobierno y de las universidades públicas. Complementariamente, se autorizó a las entidades del Gobierno Nacional a ejecutar proyectos a través del artículo 17º de la Ley N° 30264, reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 006-2015-EF⁴⁸. En ese marco, se aprobó la ejecución de proyectos a cargo de los Sectores Educación (15) y Salud (2) el 2015, en Municipalidades de Piura (8), Ancash (6), Ica (2), Moquegua (2) y Huánuco (1). Los proyectos son de mejoramiento de infraestructura, equipamiento y mejora del servicio educativo, en un caso, y de mejoramiento y ampliación de los servicios de salud, en el otro.

Mediante el Decreto Supremo N° 409-2015-EF, se dictó el Reglamento de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, y del artículo 17º de la Ley N° 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico⁴⁹; y mediante Decreto Supremo N° 410-2015-EF, se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante asociaciones público privadas y proyectos en activos.

48 Adicionalmente, a fin de hacer precisiones y simplificar los procesos regulados por la Ley N° 29230, se publicaron el Decreto Legislativo N° 1238 (publicado el 26 de septiembre del 2015) y, posteriormente, el nuevo Reglamento de la Ley N° 29230 y del artículo 17º de la Ley N° 30264, a través del Decreto Supremo N° 409-2015-EF (publicado el 27 de diciembre del 2015).

49 Publicado el 27 de diciembre de 2015.

CONCLUSIONES

1 Hay un nuevo contexto de menores transferencias de recursos por canon hacia los Gobiernos Descentralizados y una falta de predictibilidad de las transferencias, con la consiguiente dificultad para lograr una adecuada programación de los recursos; no obstante ello, los Gobiernos Descentralizados han realizado esfuerzos para lograr una adecuada ejecución de sus recursos.

2 Las transferencias por canon se redujeron, a partir del 2012, para el caso minero y desde el 2014 para el petrolero y gasífero. Durante el año 2015, los cánones minero y petrolero fueron la mitad del año 2012, y el gasífero se redujo en 25%, respecto del año 2014. Las estimaciones elaboradas por el MEF con las cuales se formula el presupuesto y se incorporan en las previsiones de los Gobiernos Descentralizados, en los tres últimos años, han sido más altas que las transferencias efectivas, generando dificultades en los Gobiernos Descentralizados.

Estos ajustes que realiza el MEF a sus proyecciones producen una falta de predictibilidad para los Gobiernos Descentralizados, quienes tienen dificultades para determinar cuáles son los recursos presupuestales realmente disponibles para cada año.

3 La Ley del Presupuesto del Sector Público para el año 2016, Ley N° 30372, incrementa en 6% el presupuesto público en el nivel nacional respecto del año anterior y evidencia la creciente recentralización de los recursos en el nivel nacional de gobierno, reduciéndose los recursos destinados a los Gobiernos Descentralizados.

Hay una diferencia importante entre el PIA y el PIM. Así, mientras el presupuesto de inversiones de las entidades del Gobierno Nacional se incrementó en 14%, el de las Municipalidades lo hizo en 165% y el de los Gobiernos Regionales en 63%. Esta situación se explica porque los recursos se transfieren a lo largo del año y los Gobiernos Descentralizados deben incorporarlos y programarlos en el presupuesto para iniciar los procesos de adquisiciones y contrataciones, previa modificación de sus planes.

4 En materia de inversiones de los tres niveles de gobierno en los territorios, no existiría una relación entre la inversión per cápita con la línea de pobreza, evidenciándose que para similares tasas de pobreza se dan diferentes niveles de inversión pública.

5 El desarrollo de las alianzas público privadas y de las obras por impuestos no han tenido un avance significativo. Esta situación se explicaría porque la mayoría de autoridades subnacionales ha sido nueva y porque ha encontrado proyectos y presupuestos ya formulados y gestionados por las autoridades precedentes.



- 6 La disminución de los recursos, por efecto de la reducción drástica del canon y del aumento de los recursos en el Gobierno Nacional; la falta de predictibilidad de las transferencias y la dificultad para la programación de los recursos afectan la capacidad de gestión de los Gobiernos Descentralizados.
- 7 Los problemas estructurales en materia fiscal también afectan la capacidad de gestión de los Gobiernos Descentralizados y al proceso de descentralización tales como la ausencia de una cuantificación de las necesidades de gasto, la dependencia casi exclusiva de los recursos ordinarios como principal fuente de financiamiento de los Gobiernos Regionales, el predominio de los recursos determinados como principal fuente de financiamiento de los Gobiernos Locales, y un sistema de transferencias fiscales sin predictibilidad e inequitativo.



IV



GESTIÓN TERRITORIAL INTERGUBERNAMENTAL

Durante el 2015, se evidencia nuevamente que aún no se ha dado el tránsito hacia una gestión con enfoque territorial, no obstante se haya transferido la mayoría de funciones de las materias de competencia compartida a los Gobiernos Regionales, salvo el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

También se evidencia la debilidad del órgano responsable de la conducción del proceso de descentralización en materia de articulación y coordinación intergubernamentales y en las experiencias concretas de gestión descentralizada en el territorio. Todo ello incide negativamente en el ejercicio de las competencias compartidas.

Los Gobiernos Descentralizados para actuar intersectorialmente, tienen que enfrentar el peso de años de desarticulación; la reproducción de ésta que hacen los sistemas administrativos nacionales y los procedimientos públicos; el fuerte carácter sectorial de los pliegos presupuestales; y la multiplicación de grandes inversiones públicas y privadas (minerías, energéticas, megaproyectos de infraestructura, entre otros) en sus territorios que son decididas por el Gobierno Nacional y las políticas nacionales, sin ninguna participación de los Gobiernos Descentralizados.

Desde la Ley de Bases de la Descentralización (2002), se estableció la importancia del territorio, si bien con un sesgo ambiental tanto al definir en sus objetivos “el ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo”⁵⁰, cuanto al precisar su importancia, al establecer en la etapa preparatoria la necesidad de una Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial⁵¹. Sin embargo, la referida Ley de Bases no explicitó la necesidad de un enfoque territorial en la gestión, materia en la que hay aún un significativo déficit, a pesar de haberse transferido— como se ha señalado - la mayoría de funciones de los Sectores de competencias compartidas a los Gobiernos Regionales, salvo el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima. A la fecha y desde el 2013, la Secretaría de Descentralización de la PCM señala la transferencia del 92.8% de funciones a los Gobiernos Regionales (4,446 de un total de 4,810; menos del 3% de las cuales se transfirieron en el Gobierno Nacional actual); el Gobierno Nacional para el cumplimiento de estas funciones, trasladó hasta el 2014, un total de S/. 600'546,720 nuevos soles a los Gobiernos Regionales⁵².

Recientemente, la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó la “Directiva para el Desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos orientados a Resultados”, mediante la Resolución Ministerial N° 014-2016-PCM⁵³.

50 Ley de Bases de la Descentralización, título II, capítulo III.

51 Ley de Bases de la Descentralización, título IX, capítulo II.

52 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República: Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Anual 2013 – 2014. Lima, julio 2014; p.45.

53 Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 24 de enero de 2016.

A continuación se presenta el análisis de la gestión territorial durante el año 2015 insertado en la problemática nacional de la conducción y articulación intergubernamentales en los territorios descentralizados, y su incidencia directa en el proceso de descentralización. La contextualización del proceso de descentralización en este marco territorial general, nacional y descentralizado, plantea las posibilidades y limitaciones reales de los Gobiernos Descentralizados en esta materia.

1. CONDUCCIÓN Y ARTICULACIÓN INTERGUBERNAMENTALES PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL

La conducción de la descentralización, concertada entre los distintos niveles de gobierno debió ser garantía de su sostenibilidad y del desarrollo de un enfoque de gestión territorial. Sin embargo, la disposición al diálogo y a compartir decisiones con los Gobiernos Subnacionales, de los sucesivos responsables del nivel nacional, fue muy limitada a lo largo de todo el proceso. El Consejo Nacional de Descentralización (CND), diseñado para cumplir este rol, fue desactivado el año 2007 y sustituido por la Secretaría de Descentralización (SD), dependiente orgánicamente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Las debilidades de la SD de la PCM se hicieron visibles con el tiempo deviniendo en una oficina débil, con limitaciones en materia de recursos humanos y financieros y sin las condiciones necesarias para cumplir con las funciones de órgano conductor del proceso de descentralización. A lo largo del 2015, la SD de la PCM continuó con la implementación del Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos⁵⁴ aprobado el año 2012, destinado a evaluar la actuación de los Gobiernos Regionales y Locales en la prestación de servicios públicos determinados, a partir de la transferencia de las funciones correspondientes desde el Gobierno Nacional a los Gobiernos Descentralizados.

A partir de ese esfuerzo, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros ha llegado a algunas constataciones importantes, identificando, entre otras cuestiones, la debilidad de la rectoría de los Sectores lo que dificulta los mecanismos de asignación de responsabilidades, la limitada articulación intergubernamental y multisectorial, el desconocimiento del modelo de gestión descentralizada, la falta de acompañamiento a los Gobiernos Regionales para fortalecer capacidades en los temas evaluados y la débil coordinación con las Comisiones Intergubernamentales⁵⁵. Por esta vía, la Secretaría de Descentralización está buscando que la gestión de los servicios públicos tenga un enfoque territorial, que distinga cadenas de valor y modelos de gestión descentralizada en función a realidades territoriales particulares que hacen que un mismo servicio público sea prestado en forma

54 Resolución Ministerial N° 335-2012-PCM, publicada en El Peruano, el 29 de diciembre del 2012.

55 Ver: <http://www.descentralizacion.gob.pe/fortaleciendo-la-gestion-descentralizada>

distinta en uno u otro territorio. En ese camino, durante el año, se avanzó en el diseño de Acciones de Mejora Continua.

Asimismo, durante el 2015, la Secretaría de Descentralización buscó fortalecer los espacios de articulación para el desarrollo de capacidades institucionales a través de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales⁵⁶. Este espacio, presidido por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, está conformado por las Secretarías de Gestión Pública y de Coordinación, la Autoridad Nacional del Servicio Civil y representantes de los Sectores con competencias compartidas con los Gobiernos Regionales y Locales, así como representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) y la Asociación de Municipalidades en Red del Perú (MUNIRED).

Durante el 2015, se aprobó el Reglamento Interno de la Comisión⁵⁷, que contempla la creación de una Mesa Permanente de Coordinación para el Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, como equipo de trabajo y espacio de diálogo, coordinación y articulación técnica integrada por la SD, quien asume la coordinación de la misma, la Secretaría de Gestión Pública y la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que se reúne con el objetivo de formular, definir, delimitar, proponer, implementar y monitorear las líneas de acción, instrumentos, mecanismos y propuestas que se traduzcan en la mejora y fortalecimiento de las capacidades institucionales de gestión de las entidades de los tres niveles de gobierno.

A las debilidades de la SD de la PCM, se suma la virtual inexistencia del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), creado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), para fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto política de Estado. En ese contexto, el gobierno del Presidente Ollanta Humala creó el 2013⁵⁸ una Comisión Multisectorial Temporal, presidida por la SD, con el encargo de proponer un nuevo Reglamento de Funcionamiento del CCI. El mismo, presentado ese año, permanece en la PCM y según indica el último Informe Anual del Proceso de Descentralización de la PCM, considerando la existencia de nuevas autoridades descentralizadas, será consultado a éstas antes de su aprobación. El Poder Ejecutivo Nacional se ha restringido a las relaciones bilaterales entre los Sectores y los Gobiernos Descentralizados, así como a la organización de sesiones de Consejos de Ministros Descentralizados, siguiendo una práctica que instaurara el gobierno del ex Presidente Alan García. En la línea de relaciones bilaterales, el citado Informe adelanta en su agenda 2015, la identificación de Ministros Coordinadores para cada Gobierno Regional (GR) a fin de garantizar un mayor contacto entre el Poder Ejecutivo y los GR⁵⁹.

En este escenario, el Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del rol que cumple en la gestión gubernamental, tiene en la práctica el liderazgo de varias de las funciones estatales, afectando en un sentido u otro a los Gobiernos Descentralizados. Según la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, se ha debilitado aún más el esquema de coordinación y articulación política, institucionalizado con el papel creciente del MEF que bajo el

56 Creada mediante Decreto Supremo N° 002-2008-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM.

57 Resolución Ministerial N° 082-2013-PCM, El Peruano, 22 de marzo de 2013.

58 PCM: Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014, Lima, mayo, 2015, p. 101.

59 Creada mediante Decreto Supremo N° 002-2008-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM.

esquema de Presupuesto por Resultados tiene el control del 80% de los programas de todos los niveles de gobierno, “en los cuales los gobiernos subnacionales han perdido autonomía y son informadores, para las prioridades, decisiones y gestión estratégica que decide el MEF”⁶⁰.

La coordinación y la articulación horizontal y vertical en el Estado peruano, son aún tareas pendientes, agravándose distintos problemas: poca claridad y superposición de competencias entre niveles de gobierno, un Estado desarticulado verticalmente y con limitada coordinación horizontal, ausencia de respuestas efectivas a las prioridades ciudadanas y débil rendición de cuentas por las autoridades y sus administraciones, entre otras cosas⁶¹.

2. DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS Y ARTICULACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Para avanzar en la dirección de la gestión descentralizada, las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los Ministerios con competencias compartidas, tanto como la aprobación de matrices de competencias y funciones, son de particular importancia. A la fecha, tanto el MINEM como el MINEDU no cuentan aún con sus respectivas LOF. Originalmente, según los lineamientos de la SD, las matrices de delimitación de competencias y funciones eran necesarias para la elaboración de las LOF de las entidades con competencias compartidas, a pesar de lo cual se aprobaron ocho de ellas, incumpliendo ese requisito. La excepción positiva más significativa en materia de la matriz de competencias es la del MINEDU, que formuló y aprobó en su CI la matriz de los tres procesos que decidió priorizar: Gestión de Desarrollo Docente, Gestión de Materiales y Recursos Educativos y Gestión de Infraestructura Educativa⁶².

El resultado es que se mantienen y agudizan las dificultades para que el Estado opere eficientemente en un marco descentralizado, generándose frecuentes disputas entre los niveles y sectores de gobierno, afectándose los servicios a la ciudadanía. En los últimos años, esta situación ha sido particularmente aguda en el tema de la gestión territorial en la que conviven regulaciones diversas, parciales y contradictorias, deviniendo en un elemento crítico, aún sin solución, y donde el Gobierno Nacional (Ministerio de Economía y Finanzas y los Sectores) ha decidido sobre la base de su criterio.

Más allá de las funciones transferidas y de las matrices de competencias, la gestión descentralizada exige de instancias e instrumentos de articulación de las políticas sectoriales y los Gobiernos Descentralizados. El Decreto Supremo N° 047-2009-PCM estableció que los Sectores del Ejecutivo Nacional debían conformar Comisiones Intergubernamentales Sectoriales con representantes de los tres niveles de gobierno, para la construcción de modelos de gestión descentralizada de los servicios que prestan a la ciudadanía,

60 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado: Evaluación del Proceso de Descentralización-Informe Anual 2014-2015, Congreso de la República del Perú, Lima, junio 2015, p. 39.

61 Ver: Molina, Raúl. “Diez años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas”. En: Manrique Linares, Ángel María (editor), Cátedra Arequipa: Pensar para Crecer. Primera Sesión: Diez años de Descentralización. Balance y Perspectivas, Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano-ADRUS D&L Editores, Arequipa, 2013, pp. 53-77.

62 Aprobada mediante la R.M. N° 195-2015-MINEDU, El Peruano, 20 de marzo de 2015.

definiendo el papel rector de cada uno de los Sectores. La Secretaría de Descentralización de la PCM considera que, al 31 de diciembre del 2014, funcionaban 14 Comisiones Intergubernamentales, 11 de ellas constituidas entre el 2009 y el 2011⁶³. Se ha enfatizado el cumplimiento formal: el reconocimiento y la fecha de instalación, antes que el papel real cumplido por dichas instancias, como lo señalan desde años atrás las principales asociaciones de Gobiernos Descentralizados⁶⁴. En lo que va del actual gobierno hasta el 2015, cuatro Sectores mostraron voluntad de avanzar en esa dirección: MINEDU, MINSA, desde el 2014 el MIDIS y con su propia orientación, el MINAM.

- **En el caso del Sector Educación**, la Comisión Intergubernamental (CI), creada el año 2012, aprobó el 2014 los Lineamientos para la relación intergubernamental entre el MINEDU y los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales⁶⁵, buscando alcanzar los objetivos y metas establecidas en el Proyecto Educativo Nacional (PEN), los Proyectos Educativos Regionales (PER) y los Proyectos Educativos Locales (PEL), definiendo el sentido de la relación entre niveles de gobierno para “diseñar, monitorear y evaluar políticas y estrategias vinculadas a la educación para ofrecer un mejor servicio”⁶⁶, estableciendo una relación de coordinación, cooperación y colaboración. Ellos evidencian la voluntad política de los actores, formalizan los espacios de coordinación intergubernamental y las estrategias construidas desde años atrás (Comisión Intergubernamental del Sector Educación; Directorio con Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes de Educación y Directores Regionales de Educación; Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación).

El 2015 fue un año de avances importantes en la normatividad de la gestión descentralizada de la educación así como de su modernización. En enero se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU⁶⁷, que refuerza su rol rector en el Sector y crea la Dirección General de Gestión Educativa Descentralizada, con tres direcciones de línea responsables de componentes clave de la gestión descentralizada: relaciones intergubernamentales, soporte a la gestión descentralizada y desarrollo de capacidades. Este ordenamiento institucionaliza, en parte, la política de gestión descentralizada que venía impulsando el Sector desde el 2012, brindándole un peso mayor en su estructura organizacional.

Se aprobó también la Matriz de Gestión Descentralizada de la Gestión de Materiales y Recursos Educativos, Gestión del Mantenimiento de la Infraestructura Educativa y la Gestión del Desarrollo Docente⁶⁸, instrumento que ordena y precisa las responsabilidades de los tres niveles de gobierno y la institución educativa en dichos procesos de gestión, que fue desarrollado con las entidades representativas de los Gobiernos Subnacionales. Durante el año 2015 no se concretó su difusión e implementación.

En diciembre del 2015, se dictó la norma sobre los Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada para la educación básica⁶⁹, que desarrolla los roles específicos de cada nivel de gobierno para la implementación de la política y el servicio educativo, precisando sus funciones y

63 PCM: Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014, Lima, mayo, 2015, p. 48.

64 Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados: Comentarios al Plan Nacional de Descentralización 2012-2016, ANGR-AMPE-REMURPE, Lima, junio 2013, p. 47.

65 R.M. N° 264-2014-MINEDU, El Peruano, 24 de junio 2014.

66 MINEDU: “Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales”, MINEDU, julio 2014, p.13.

67 D.S. N° 001-2015-MINEDU, 30 de enero de 2015.

68 R.M. N° 195-2015-MINEDU, 20 de marzo de 2015.

69 R.S.G. N° 938-2015-MINEDU, 31 de diciembre de 2015. Publicada el 5 de enero de 2016.

atribuciones. El Ministerio de Educación asume el rol rector del Sector e interviene excepcionalmente en la implementación. El Gobierno Regional implementa la política educativa en su territorio y administra el servicio. El Gobierno Local participa en la gestión educativa y articula la prestación de los servicios del Estado en su territorio. No obstante este importante avance, que contribuye a la institucionalización de la descentralización y que debe orientar a los tres niveles de gobierno, los citados lineamientos fueron aprobados solo mediante una Resolución de Secretaría General.

Otro conjunto de normas y procesos del Sector se relaciona con la modernización de las UGEL, destacando la Norma Técnica para la Creación, Cierre y Fusión de las UGEL y una Tipología de UGEL⁷⁰, que las clasifica de acuerdo a características territoriales, de las Instituciones Educativas (IIEE) que atiende y de sus condiciones operativas; ello, además, del concurso de acceso a cargos directivos en DRE y UGEL que forma parte de la Ley de Reforma Magisterial y que somete a un proceso meritocrático la elección de los y las directoras de UGEL⁷¹.

Mediante Resolución Ministerial N° 596-2015-MINEDU, se aprobó la norma técnica “Normas y Orientaciones para el desarrollo del año escolar 2016: Responsabilidades de las DRE/GRE y las UGEL”⁷².

El enfoque de gestión territorial de las normas citadas ha sido positivo, sin embargo, el Sector tuvo también algunas iniciativas que pudieron afectar la autonomía de los Gobiernos Regionales o el ejercicio de algunas funciones transferidas. La promoción de una Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior que proponía un organismo dependiente del MINEDU para administrar los institutos tecnológicos públicos, responsabilidad que de acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales es del nivel de gobierno regional, fue el caso más relevante. Tras varias contrapropuestas de la ANGR y de la discusión en la Comisión Intergubernamental, finalmente, se acordó respetar las competencias de los Gobiernos Regionales.

Los convenios de gestión de los Colegios de Alto Rendimiento entre el MINEDU y los Gobiernos Regionales, implican la delegación de funciones de gestión del servicio educativo de la educación básica de trece Gobiernos Regionales al MINEDU; se trata de un nuevo programa del Sector que se ampliará a 22 Gobiernos Regionales el 2016. En materia de política de infraestructura educativa, implementada por el PRONIED, el MINEDU también suscribe convenios de gestión con los Gobiernos Regionales para que éstos deleguen sus funciones de ejecución de la infraestructura.

Hay una estrategia en el Sector para operar las prioridades nacionales en los distintos departamentos, tales como los Colegios de Alto Rendimiento (COAR), la Jornada Escolar Completa, el Programa de Inglés, el Soporte Pedagógico, entre otros, en los cuales el Sector ha formado equipos de funcionarios contratados por el MINEDU para realizar acciones en el ámbito de cada Gobierno Regional, pudiéndose generar un aparato paralelo a las Direcciones Regionales de Educación y atrayendo a los mejores cuadros profesionales del ámbito regional al ofrecer remuneraciones que triplican o cuadruplican aquellas que pueden brindar los Gobiernos Regionales.

70 Anexo de la R.S.G. N° 938-2015-MINEDU.

71 Mediante Resolución Vice Ministerial N° 047-2015-MINEDU, se aprueba la norma técnica que regula la creación de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en el ámbito nacional, así como la inscripción en el Registro Nacional de Direcciones Regionales de Educación o las que hagan sus veces y de UGEL (RENDUGEL), y crean Registro Nacional. Publicada el 2 de setiembre de 2015.

72 Publicada el 30 de diciembre de 2015.

A pesar de contar con instancias y normas que regulan las relaciones intergubernamentales del Sector, el 2015 se le dio poca importancia a la instancia de diálogo político (Comisión Intergubernamental) y de coordinación técnico-política (Directorio). La Comisión Intergubernamental sólo sesionó una vez y el Directorio dos veces en todo el año. Ello hizo que distintas políticas relevantes, así como el presupuesto 2016, no se coordinaran en estos espacios. Dado el incremento de las intervenciones y programas del MINEDU, hubiera sido deseable que la dinámica de las instancias de coordinación intergubernamental se intensificara. La ANGR pidió al Sector la convocatoria de la Comisión Intergubernamental y el cumplimiento de distintos acuerdos en diciembre de 2015, acordándose una reunión de esta instancia para enero del 2016.

- **En el caso del Sector Salud**, la Comisión Intergubernamental del MINSA se reunió en cuatro oportunidades durante el año (la XX Reunión en marzo, la XXI Reunión en junio, la XXII Reunión en septiembre y la XXIII Reunión en diciembre). En la primera de ellas, se acordó, entre otras decisiones, el fortalecimiento del primer y segundo nivel de atención, invirtiendo en los establecimientos estratégicos aprobados por los Gobiernos Regionales; modernizar la gestión de las inversiones en salud, asignando el MINSA recursos adicionales para el equipamiento estratégico, priorizando las emergencias, las unidades de cuidados intensivos y las salas de operaciones de los hospitales regionales, además de mejorar la calidad del gasto enfocada en las prioridades sanitarias.

En la segunda reunión, destacaron los compromisos de los Gobiernos Regionales de llegar al 70% de cumplimiento de las metas de cobertura en el Plan de Salud Escolar del año y cumplir con el 100% de reposición de insumos y medicamentos trimestralmente, además de la implementación de un plan de atenciones rotativas y culminar a julio del 2015 el proceso de nombramientos establecido el año anterior. La tercera reunión se enfocó fuertemente en el Plan de Acciones Integrales para el Fenómeno del Niño. En la cuarta, se evaluaron los avances en cada una de las prioridades consensuadas entre el MINSA y la ANGR y se precisaron las acciones a continuar el 2016.

También se realizaron dos Reuniones Extraordinarias (X y XI) con la participación de los Gobernadores Regionales, y en la última, además con participación de miembros del Consejo Nacional de Salud.

En la X Reunión Extraordinaria, realizada en junio, se establecieron acuerdos intergubernamentales en torno a la ampliación de la cobertura poblacional de la protección en salud, fortaleciendo el SIS; la política de inversiones para ampliar y mejorar los servicios de salud y el fortalecimiento de la autoridad sanitaria.

En la XI Reunión Extraordinaria, realizada el mes de noviembre, se presentó el documento “Los objetivos de la reforma de salud” formulado de manera consensuada entre todos los partidos políticos, gremios empresariales y sindicales, y organizaciones de la sociedad civil, y representantes del Gobierno Nacional, congregados por el Acuerdo Nacional. Este documento le permite al país tener un norte claro y una orientación consensuada de la reforma de salud hacia el bicentenario de la República y los próximos diez años, destacando entre sus consensos convertir al Seguro Integral de Salud en un seguro público como principal instrumento de la universalización del acceso a la salud acercándonos a los marcos institucionales de protección de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La Comisión Intergubernamental del MINSA funcionó como un espacio que permitió operativizar acuerdos y establecer compromisos para lograr los objetivos de su orientación general de política dirigida hacia la cobertura universal de salud, lo que supone ampliar la cobertura poblacional de protección de salud, ampliar y mejorar los servicios, fortalecer la protección de los derechos de los usuarios, mejorar la gobernanza del sector público de salud y mejorar la efectividad y eficiencia de las intervenciones de salud pública.

También destaca la creación de la Comisión Intergubernamental Amazónica de Salud, cuyo objetivo es lograr acuerdos para implementar estrategias de promoción de la salud para poblaciones amazónicas, con énfasis en las comunidades nativas. La primera sesión de la Comisión Intergubernamental Amazónica de Salud se realizó en septiembre. Éste es un espacio para implementar políticas de salud en favor de la amazonia peruana y está conformada por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de Cultura y los Gobiernos Regionales y Locales de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.

Entre los acuerdos de esta Comisión Intergubernamental Amazónica destacan la búsqueda de los siguientes objetivos: el incremento de las coberturas de vacunación y la entrega de suplementos de hierro a los niños y niñas menores de seis años de edad; la formulación y la ejecución de proyectos de inversión pública orientados a combatir la desnutrición crónica infantil, la anemia y el dengue; la construcción e instalación de plantas de tratamiento de agua para el consumo humano en los ámbitos rurales de los distritos y comunidades nativas; y el incremento de la cobertura de aseguramiento para las poblaciones de los ámbitos amazónicos.

- **El MIDIS**, replicando la experiencia del MINEDU, constituyó en diciembre del 2014 su Comisión Intergubernamental con la participación de ANGR, AMPE y REMURPE, decidiéndose a articular como primer tema prioritario de los tres niveles de gobierno, el desarrollo infantil temprano. En mayo del 2015, y como parte de esta articulación, el Sector, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, avanzaron en la renovación del compromiso por la primera infancia en el Perú, que se suscribiera años atrás.

La Comisión Intergubernamental tuvo dos reuniones en el año (mayo y agosto). En la primera de ellas, aprobó su Reglamento –oficializado por Resolución Ministerial⁷³–, normando su funcionamiento y organización, así como la ruta para la elaboración de la matriz de competencias en Desarrollo Infantil Temprano, que se trabajará de manera conjunta con las secretarías técnicas de las asociaciones de Gobiernos Descentralizados. La Comisión Intergubernamental reafirmó el compromiso de la primera infancia, por ser un componente clave del desarrollo del país, estableciendo, adicionalmente, que el acceso a la educación inicial es una intervención prioritaria que debe ser abordada intersectorial e intergubernamentalmente. La segunda reunión estableció que la articulación en el territorio de las acciones del Sector será liderada por los Gobiernos Regionales que trabajarán la agenda con el MIDIS y convocarán a los Gobiernos Locales de su territorio.

- Hay que destacar el esfuerzo del **MINAM**, que a lo largo del 2014-2015 avanzó en la elaboración de distintas estrategias regionales sobre diversidad biológica y cambio climático, en la elaboración de diversos planes de acción y en la asistencia técnica a distintos Gobiernos Regionales, así como en la implementación de su Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos con diversas municipalidades del país⁷⁴.

En esa dirección y en el marco de la aprobación del Decreto Supremo N° 011-2015-MINAM que aprueba la Estrategia Nacional de Cambio Climático⁷⁵, el Ministro y sus Viceministros se reunieron con el Consejo Directivo Ampliado de la ANGR (octubre del 2015), para fortalecer las relaciones de coordinación entre el Sector y los Gobiernos Regionales, compartir la información y políticas

73 R.M. N° 140-2015 MIDIS, 22 de junio de 2015.

74 Ver: Informe anual sobre el estado del proceso de descentralización 2014, Programa ProDescentralización de USAID, 2015, pp. 46-48.

75 Publicado en El Peruano, el 23 de septiembre de 2015.

del MINAM, así como las acciones sobre el cambio climático y definir líneas conjuntas de acción prioritarias. Se trata de un esfuerzo inicial de articulación al más alto nivel que, entre otros temas, busca establecer “un espacio interinstitucional permanente de diálogo, articulación y complementariedad entre el Sector Ambiente y la ANGR para trabajar prioridades compartidas, institucionalizando los compromisos y garantizando su continuidad y sostenibilidad...”⁷⁶. En la reunión acordaron culminar administrativamente la transferencia de funciones ambientales a cuatro Gobiernos Regionales (Lima, Huánuco, Arequipa y Callao), desarrollar acciones conjuntas para promover proyectos de gestión integral de residuos sólidos, explorar con el MEF el incremento de recursos para la gestión ambiental regional, elaborar e implementar las Estrategias Regionales de Cambio Climático e incluirlas en los ejes de los Planes de Desarrollo Regionales y coordinar acciones de asistencia técnica para el desarrollo de capacidades.

En conclusión, no obstante los progresos relativos observados durante el año 2015, la coordinación intergubernamental, indispensable en un enfoque de gestión territorial del actual proceso de descentralización, avanzó sólo en algunos Sectores. Explicarían este limitado avance las distintas maneras de entender la rectoría por parte del Gobierno Nacional: se continúa afirmando el papel ejecutor del Gobierno Nacional por parte de la mayoría de Sectores; y sólo una minoría de ellos busca una combinación de diálogo con instrumentos de incentivos para inducir el alineamiento de los Gobiernos Descentralizados.

3. LA ORGANIZACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIALES

La organización y demarcación territoriales que apuntan a una vertebración racional del territorio nacional a partir de circunscripciones que garanticen el desarrollo y el ejercicio del gobierno, así como la administración y provisión de servicios públicos, siguen siendo materias pendientes en la descentralización. Existe una fuerte atomización -30% de las provincias y 49% de los distritos no cumplen con los mínimos de población establecidos por las normas- así como persisten graves problemas sin resolver entre las circunscripciones territoriales: sólo once de las provincias del país han saneado y actualizado sus límites político administrativos, mientras que apenas una decena de los más de 50 límites territoriales interdepartamentales han sido definidos y resueltos⁷⁷.

El año 2015, el Congreso de la República aprobó la creación de 16 nuevos distritos en Ucayali (2), Huánuco (5), Ayacucho (2) Apurímac (2), Huancavelica (2), Tacna (1), Cusco (1) y Junín (1). Varios de ellos fueron creados en el marco de las políticas gubernamentales frente al VRAEM y de fronteras. El incremento de la fragmentación territorial a nivel distrital puede agravar los problemas de demarcación y organización territoriales ya existentes. Ver el Cuadro N° 16.

76 Ayuda Memoria de la reunión sostenida por las más altas autoridades del Sector Ambiente y el Consejo Directivo Ampliado de la ANGR (26 de octubre), preparada por el Viceministro de Gestión Ambiental, Lima, 9 de noviembre de 2015.

77 PCM-Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial: Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial 2013-2016, PCM, Lima, 2013.

Cuadro N° 16

DISTRITOS CREADOS DURANTE EL AÑO 2015

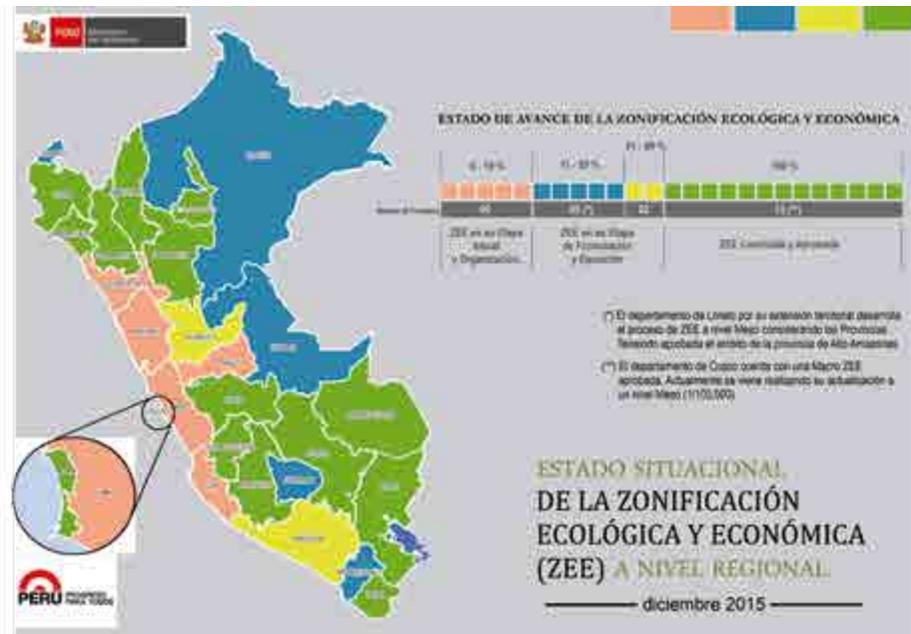
N°	DISTRITO CREADO	PROVINCIA Y DEPARTAMENTO	LEY DE CREACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	Alexander Von Humboldt	Padre Abad, Ucayali	N° 30310	17 de marzo de 2015
2	Castillo Grande	Leoncio Prado, Huánuco	N° 30377	8 de diciembre de 2015
3	Chaca	Huanta, Ayacucho	N° 30387	17 de diciembre de 2015
4	El Porvenir	Chincheros, Apurímac	N° 30393	20 de diciembre de 2015
5	La Morada	Marañón, Huánuco	N° 30360	12 de noviembre de 2015
6	La Yarada Los Palos	Tacna, Tacna	N° 30358	8 de noviembre de 2015
7	Neshuya	Padre Abad, Ucayali	N° 30310	17 de marzo de 2015
8	Pichos	Tayacaja, Huancavelica	N° 30391	20 de diciembre de 2015
9	Pucacolpa	Huanta, Ayacucho	N° 30320	28 de abril de 2015
10	Pucayacu	Leoncio Prado, Huánuco	N° 30376	8 de diciembre de 2015
11	Roble	Tayacaja, Huancavelica	N° 30388	17 de diciembre de 2015
12	Rocchacc	Chincheros, Apurímac	N° 30392	20 de diciembre de 2015
13	San Pablo de Pillao	Huánuco, Huánuco	N° 30379	8 de diciembre de 2015
14	Santa Rosa de Alto Yanajanca	Marañón, Huánuco	N° 30378	8 de diciembre de 2015
15	Villa Kintiarina	La Convención, Cusco	N° 30349	15 de octubre de 2015
16	Vizcatán del Ene	Satipo, Junín	N° 30346	3 de octubre de 2015

Fuente: Diario Oficial El Peruano.

En materia de ordenamiento territorial, el Plan Operativo Bianual para la ZEE (2005-2007), estableció el compromiso de los Gobiernos Regionales, Locales y de las instituciones responsables de iniciar los procesos de ZEE en los niveles macro, meso y micro, en distintos ámbitos jurisdiccionales, como paso previo. Hasta el final del 2015, catorce Gobiernos Regionales tenían su ZEE ya aprobada, siete más la tenían en proceso con distinto grado de avance y cinco se encontraban en su etapa inicial y de organización.

Gráfico N° 11

Avance de la Zonificación Ecológica y Económica 2015



A partir de la publicación de la Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM⁷⁸, que aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, se añadieron siete estudios especializados de carácter estratégico que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio bajo estudio y su articulación con otros territorios. Los mismos responden a la necesidad de conocer la relación entre las sociedades y su medio natural, su situación actual y proyección, articulando la gestión del territorio con sus características naturales, necesidades y desarrollo económico. De esta manera, se trata de complementar los resultados de la ZEE con información detallada de las condiciones físicas y biológicas de un territorio y su interacción con las dinámicas señaladas. Aunque la guía generó críticas desde los Gobiernos Regionales que veían postergado su interés en llegar a su ordenamiento territorial, éstos empezaron a trabajar los denominados estudios especializados, hasta que cuatro de ellos estaban formulados en abril del 2015.

Según el MINAM, los Gobiernos Regionales que se encontraban elaborando sus estudios especializados - en abril del 2015 – eran Piura, Lambayeque, Cajamarca y Madre de Dios.

No obstante los avances producidos en los territorios regionales, la aprobación de la Ley N° 30230⁷⁹ afecta desde el 2014 el horizonte del ordenamiento territorial al establecer que es el Consejo de Ministros quien aprueba el Plan Nacional en la materia, precisando que ni la ZEE ni el ordenamiento territorial pueden establecer o limitar los usos del territorio.

78 El Peruano, 8 de mayo de 2013.

79 Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

4. LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL Y LAS MANCOMUNIDADES

La descentralización planteó un proceso continuo y gradual de transferencia de competencias y funciones hacia los Gobiernos Descentralizados, a la vez que promovía la consolidación de espacios territoriales mayores que los departamentos existentes para afirmar ejes territoriales descentralizados y avanzar en un enfoque de gestión territorial. Luego del fracaso del referéndum para constituir regiones, el año 2005, a partir de la Ley N° 29029, se inició un proceso de construcción de mancomunidades municipales para la prestación de servicios y la priorización de proyectos que vayan más allá de la jurisdicción de una municipalidad. Desde entonces, se ha multiplicado el número de mancomunidades articuladas por cuencas o micro cuencas, por corredores económicos o por espacios arqueológicos compartidos. Esta experiencia ha sido una respuesta desde los territorios para lograr modelos de acción pública con un enfoque de gestión territorial.

Durante el 2015, se crearon siete nuevas mancomunidades, totalizando 181 al 10 de noviembre⁸⁰ de ese año; cinco de ellas están en un solo departamento (Huánuco, Huancavelica, Cajamarca, Ancash y Junín), mientras que las otras dos están en dos departamentos (Amazonas y Cajamarca, y Lima-Provincias y Junín). La Secretaría de Descentralización de la PCM planificó para el año 2015 la “Encuesta General de Mancomunidades Municipales”⁸¹ que servirá para el seguimiento y el monitoreo, pero también para la asistencia técnica de las mismas.

80 Portal de la Secretaría de Descentralización de la PCM.

81 Resolución S.D. N° 042-2015-PCM/SD, publicada el 28 de noviembre de 2015. Mediante la Resolución S.D. N° 053-2015-PCM/SD, publicada el 7 de enero de 2016, se estableció un nuevo plazo para la realización de la citada encuesta, hasta el 29 de enero de 2016.

Cuadro N° 17

Mancomunidades Municipales Creadas el Año 2015

Denominación	Ubicación
Mancomunidad de la provincia Puerto Inca	Huánuco
Mancomunidad al Sur de la Represa de Tablacochoa	Huancavelica
Mancomunidad San Pablo de Chalaques	Cajamarca
Mancomunidad de la provincia de Pallasca	Ancash
Mancomunidad del valle de Yanamarca	Junín
Mancomunidad Nor Yauyos-Cochas	Lima Provincias/Junín
Mancomunidad del Nor Oriente del Perú	Amazonas/Cajamarca

Fuente: Secretaría de Descentralización de la PCM. Al 10 de noviembre de 2015.

En el caso de los Gobiernos Regionales, la creación de mancomunidades, ante la debilidad de las Juntas de Coordinación Interregional, se inició el año 2011 con la aprobación de la Ley respectiva, implementándose a partir del 2013 con la publicación de su reglamento. Actualmente, existen dos: Mancomunidad Regional de Los Andes (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín e Ica, que cuenta con código presupuestal y está en el SIAF) y Mancomunidad Regional del QhapaqÑan Amazónico (La Libertad, Cajamarca, San Martín y Amazonas), que a lo largo del 2015 se mantuvieron activas.

La Mancomunidad de Los Andes obtuvo recursos para construir el Puente Pampas que vincula Apurímac y Ayacucho y firmó un convenio con SERVIR para poder contar con gerentes públicos a partir del 2016, además de haber constituido un Comité Interregional de Gestión de Riesgos y Desastres y haberse comprometido para la lucha conjunta contra la desnutrición crónica y la anemia infantil. La del QhapaqÑan por su parte, se reactivó al final del año con el compromiso de un aporte financiero por cada Gobierno Regional integrante. Finalmente, en el sur del país, los Gobernadores Regionales de Cusco, Puno, Moquegua, Tacna y Madre de Dios, están promoviendo la creación de la Mancomunidad Regional Energética del Sur.



CONCLUSIONES

- 1 No obstante se ha transferido la mayoría de funciones de las materias de competencia compartida a los Gobiernos Regionales, salvo el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aún no se ha dado el tránsito hacia una gestión con enfoque territorial; y el órgano responsable de la conducción del proceso de descentralización es aún débil, en materia de articulación y coordinación intergubernamentales y en la gestión descentralizada en el territorio.

La Secretaría de Descentralización de la PCM continuó con la implementación del “Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos”; y buscó el fortalecimiento de los espacios de articulación para el desarrollo de capacidades institucionales a través de la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales.

- 2 El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), creado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), para fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto política del Estado, en la práctica, no funciona.

- 3 En materia de articulación intergubernamental, hay aún poca claridad y superposición de competencias entre niveles de gobierno, una desarticulación estatal vertical y con una limitada coordinación horizontal, una ausencia de respuestas efectivas a las prioridades ciudadanas y una débil rendición de cuentas por parte de las autoridades y funcionarios.

El MINEM y el MINEDU no cuentan aún con sus respectivas Leyes de Organización y Funciones, y la elaboración y aprobación de las matrices de competencia no han tenido un mayor avance en su elaboración.

- 4 Durante el actual gobierno hasta el año 2015, sólo cuatro Sectores han mostrado interés y voluntad para avanzar en la dirección de la articulación intergubernamental: MINEDU, MINSAL, MIDIS y MINAM.

El 2015 se aprobaron: el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU, que refuerza su rol rector en el Sector y crea la Dirección General de Gestión Educativa Descentralizada; la Matriz de Gestión Descentralizada de la Gestión de Materiales y Recursos Educativos, Gestión del Mantenimiento de la Infraestructura Educativa y la Gestión del Desarrollo Docente; y la norma sobre los Lineamientos para la Gestión Educativa Descentralizada para la educación básica. Asimismo, se aprobó otro conjunto de normas y procesos relacionados con la modernización de las UGEL, destacando la Norma Técnica para la Creación, Cierre y Fusión de las UGEL y una Tipología de UGEL.

En el Sector Salud, la Comisión Intergubernamental del MINSAL se reunió en cuatro oportunidades durante el año (la XX Reunión en marzo, la XXI Reunión en junio, la XXII Reunión en septiembre y la XXIII Reunión en diciembre). También se realizaron dos Reuniones Extraordinarias (la X y la XI) y se creó la Comisión Intergubernamental Amazónica de Salud, cuyo objetivo es lograr acuerdos para implementar estrategias de promoción de la salud para poblaciones amazónicas, con énfasis en las comunidades nativas.



El MIDIS constituyó, en diciembre del 2014, su Comisión Intergubernamental con la participación de ANGR, AMPE y REMURPE, tuvo dos reuniones en el año 2015 (mayo y agosto) y, en la primera de ellas, aprobó su Reglamento.

El MINAM, durante el periodo 2014-2015, avanzó en la elaboración de distintas estrategias regionales sobre diversidad biológica y cambio climático, en la elaboración de diversos planes de acción y en la asistencia técnica a distintos Gobiernos Regionales, así como en la implementación de su Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos con diversas municipalidades del país. La alta dirección del MINAM también se reunió con la ANGR (en octubre del 2015), para fortalecer las relaciones de coordinación entre el Sector y los Gobiernos Regionales, compartir la información y políticas, así como las acciones sobre el cambio climático y definir líneas conjuntas de acción prioritarias.

- 5 El Congreso de la República aprobó la creación de 16 nuevos distritos en: Ucayali (2), Huánuco (5), Ayacucho (2) Apurímac (2), Huancavelica (2), Tacna (1), Cusco (1) y Junín (1), incrementando la fragmentación territorial a nivel distrital.
- 6 En materia de ordenamiento territorial, hasta el final del 2015, catorce Gobiernos Regionales tenían su ZEE ya aprobada, siete más la tenían en proceso con distinto grado de avance y cinco se encontraban en su etapa inicial y de organización.
- 7 Se crearon siete nuevas mancomunidades municipales el año 2015: cinco de ellas están en un departamento (Huánuco, Huancavelica, Cajamarca, Ancash y Junín), mientras que las otras dos están en dos departamentos (Amazonas y Cajamarca, y Lima-Provincias y Junín).

Existen dos mancomunidades regionales: Mancomunidad de Los Andes (conformada por Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín e Ica) y Mancomunidad Regional del QhapaqÑan Amazónico (conformada por La Libertad, Cajamarca, San Martín y Amazonas).

- 8 La falta de una gestión intergubernamental con enfoque territorial, no obstante, algún avance; la ausencia de más instancias para la articulación de los tres niveles de gobierno; la limitada acción del Gobierno Nacional para promover la articulación intergubernamental, restringida a solo cuatro sectores; el reinicio de un proceso de fragmentación territorial a nivel distrital; y el desarrollo aún limitado de las experiencias de asociatividad a través de mancomunidades tanto locales como regionales; afectan la capacidad de gestión de los Gobiernos Descentralizados y al proceso de descentralización.



V



ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DEL ESTADO

A pesar de la necesidad de construir una organización estatal que incorpore como uno de sus elementos constitutivos a la articulación intergubernamental, del análisis realizado se ha evidenciado que sólo algunos Sectores han avanzado en esa dirección para configurar una real estructura estatal unitaria y descentralizada. Esta situación se explicaría por una visión inercial aún presente en Sectores del Gobierno Nacional, para quienes la rectoría nacional implica todavía un rol ejecutor para el Gobierno Nacional en todos los Sectores que ejercen materias de competencia compartida.

Otra situación que también afecta la configuración de un Estado unitario y descentralizado - y que ya ha sido analizada en capítulos anteriores del Informe - es la ausencia de un organismo u órgano de conducción del proceso que incorpore a todos los niveles de gobierno en las decisiones de política pública relacionadas con la descentralización. A este problema estructural se ha sumado la debilidad de la Secretaría de Descentralización por su propia ubicación dentro de la PCM sin las condiciones necesarias para cumplir con las funciones de órgano conductor del proceso de descentralización que recibió del extinto Consejo Nacional de Descentralización.

Los sistemas administrativos nacionales son fundamentales en la configuración de la estructura estatal, pues conjuntamente con la organización vertical y horizontal del Estado, sustentan la acción pública.

Durante el año 2015, destacan las acciones sólo de algunos de los sistemas administrativos nacionales, especialmente, los de Modernización de la Gestión Pública, de Gestión de Recursos Humanos y de Control.

Se puede reportar que hubo algunos avances en la implementación de la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, quien ha desarrollado algunos productos en el marco de la política nacional de la modernización de la gestión del Estado. También se aprobó el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú para el período 2015-2016, aunque su aprobación fue objeto de debate por parte de la sociedad civil.

El sistema administrativo de gestión de recursos humanos, a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha avanzado en la implementación de la Ley del Servicio Civil. En diciembre del año 2015, SERVIR declaró iniciado el proceso de implementación del nuevo régimen del servicio civil en veinte entidades públicas del Gobierno Nacional.

Por su parte, la Contraloría General de la República ha presentado varias iniciativas legislativas durante el año 2015 ante el Congreso Nacional para mejorar su acción de control y, a través del mismo Contralor General de la República, ha planteado algunas acciones de política pública para luchar contra la corrupción.

1. LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública tiene como fin implementar un modelo en la administración pública, la misma que debe alcanzar los tres niveles de Gobierno: nacional, regional y local. El desarrollo de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021⁸² y de su Plan de Implementación⁸³ tiene incidencia directa en las entidades territoriales descentralizadas y, en general, en todo el proceso de descentralización.

La Secretaría de Gestión Pública de la PCM como ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, ha desarrollado un conjunto de actividades orientadas a facilitar y articular las intervenciones con diversas entidades públicas, en especial con los entes rectores de los sistemas administrativos nacionales, para armonizar la implementación de un modelo de gestión pública orientado a resultados y al servicio del ciudadano.

Esta Política Nacional comprende la implementación de cinco pilares centrales y tres ejes transversales. Los cinco pilares centrales son las políticas públicas nacionales y el planeamiento, a cargo del CEPLAN; el presupuesto por resultados, a cargo del MEF; la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM; el servicio civil meritocrático, a cargo de SERVIR de la PCM; y el sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento, a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

Los tres ejes complementarios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública son el Gobierno Abierto, a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM; el Gobierno Electrónico, a cargo de la ONGEI de la PCM; y la articulación interinstitucional, a cargo de las Secretarías de Descentralización y Coordinación de la PCM.

La concreción de esta política pública ha tenido un desarrollo muy desigual. Considerando la información obtenida y el análisis realizado, han destacado las acciones de SERVIR de la PCM; y de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, especialmente en materia de la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional y de gobierno abierto, no obstante las dificultades y críticas que este mismo informe señala⁸⁴.

82 Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

83 Aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM.

84 En materia de gobierno electrónico, en el periodo sólo se aprobó la Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento y evaluación del “Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú – La Agenda Digital Peruana 2.0”, creada mediante el Decreto Supremo N° 065-2015-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de septiembre de 2015.

1.1 Gestión Por Procesos, Simplificación Administrativa y Organización Institucional

Los avances en la implementación de la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM se expresan en el desarrollo de varios productos:

- a) El “Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las Entidades de la Administración Pública”, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 186-2015-PCM⁸⁵, cuyo propósito es dotar a las entidades públicas de una herramienta práctica para evaluar la calidad del servicio que prestan al ciudadano y poder hacer mejoras al mismo, para los tres niveles de gobierno.
- b) El Sistema Único de Trámites (SUT) para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, aprobado mediante el Decreto Legislativo N° 1203⁸⁶, cuyo propósito es registrar, integrar y optimizar los procesos respecto de la elaboración, aprobación y publicación de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las entidades públicas. Este sistema se articula con el Registro Unificado de Entidades del Estado Peruano (RUEEP) y contiene el aplicativo Mi Costo como módulo del sistema para la determinación de los costos de los procedimientos y servicios prestados en exclusividad. Este sistema incorpora a los tres niveles de gobierno.
- c) Medidas para el fortalecimiento y la implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas e intercambio de información entre entidades públicas, aprobadas mediante el Decreto Legislativo N° 1211⁸⁷, cuyo propósito es establecer el marco normativo para promover la integración e interoperabilidad de los servicios y procedimientos del Estado, presenciales y virtuales, a través del desarrollo e implementación de ventanillas únicas y medidas para facilitar el intercambio de información entre entidades públicas, propiciando la colaboración entre entidades.
- d) Lineamientos para el proceso de implementación progresiva del Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las entidades de la administración pública, aprobados mediante Resolución N° 001-2015-PCM-SGP, del 27 de noviembre de 2015.

Luego de su elaboración y aprobación, estos instrumentos tienen el reto de su implementación, especialmente, en los Gobiernos Descentralizados, considerando la debilidad institucional de Gobiernos Regionales y Municipalidades.

85 Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 12 de agosto de 2015.

86 Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de septiembre de 2015.

87 Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de septiembre de 2015.

1.2 Gobierno Abierto

Con relación a los avances en el eje transversal de Gobierno Abierto, se han realizado las siguientes acciones:

- I) La aprobación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú para el período 2015-2016, mediante la Resolución Ministerial N° 176-2015-PCM⁸⁸.
- II) Diversas actividades de sensibilización y desarrollo de capacidades sobre Gobierno Abierto:
 - 1) Con el apoyo de ProDescentralización-USAID se elaboró un Programa de Fortalecimiento de Capacidades en materia de Gobierno Abierto, iniciando -en el mes de Febrero 2015- en Lima talleres para la capacitación de capacitadores para la implementación del citado Programa, y otros talleres en Lima, Ucayali, San Martín, Madre de Dios, Amazonas y Loreto.
 - 2) Difusión de los temas de Gobierno Abierto y de Estrategia Nacional de Datos Abiertos en cinco talleres macroregionales sobre modernización de la gestión pública.
 - 3) La construcción de una estrategia nacional de datos abiertos gubernamentales.
 - 4) La difusión y el posicionamiento de la Política Nacional de Modernización en el nivel regional.

La aprobación del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2015-2016, mediante la Resolución Ministerial N° 176-2015-PCM, fue cuestionada por organizaciones de la sociedad civil al considerar que no incorporó como compromiso la creación de la Autoridad Nacional para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, la cual, aseguran, fue parte de los acuerdos en las sesiones de trabajo sostenidas con el gobierno. Esta propuesta es compartida y promovida por la Defensoría del Pueblo⁸⁹.

Otro cuestionamiento es el carácter retroactivo del Plan de Acción a enero del 2015, indicando que solo son retroactivas las leyes en materia penal, tal como lo prevé el artículo 103° de la Constitución Política del Estado⁹⁰. El Plan rige desde enero del 2015 y fue aprobado el 17 de julio del 2015.

El reciente reporte denominado “Mejorando la interacción entre el Gobierno y la Sociedad Civil en la Sociedad de Gobierno Abierto”⁹¹ reconoce los avances del Perú en materia normativa y espacios como la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del

88 Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de julio de 2015.

89 La Defensoría del Pueblo presentó, en noviembre de 2012, ante la Presidencia del Consejo de Ministros un Anteproyecto de ley destinado a la creación de la Autoridad Nacional Autónoma en materia de Transparencia. Este organismo constitucional autónomo sustentó la importancia de esta Autoridad en la sesión especial de la Comisión de Naturaleza Permanente a cargo del seguimiento e implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto realizada el 21 de agosto de 2015. Ver: <http://www.defensoria.gob.pe/portal-noticias.php?n=10613>

90 Ver: <http://vigilagobiernoabierto.pe/blog/por-un-gobierno-abierto-que-ponga-la-informaci-n-p-blica-al-alcance-de-la-ciudadan>

91 Francoli, Mary, Ostling Alina y FabroSteibel. Improving Government - Civil Society interactions whitin OGP. Publicado el 1 de setiembre de 2015. En: <http://www.opengovpartnership.org/blog/mary-francoli-alina-ostling-and-fabro-steibel/2015/09/01/improving-government-civil-society>

Plan de Acción de Gobierno Abierto para lograr acuerdos en esta materia; sin embargo, recomienda ampliar los espacios de participación ciudadana para el seguimiento de los compromisos de Gobierno Abierto, fortalecer los mecanismos de transparencia y vigilancia ciudadana y de ese modo tener un marco de discusión más amplio entre el gobierno y la sociedad civil.

En materia de gobierno abierto, el avance más importante ha sido la aprobación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú para el período 2015-2016, sin embargo, éste ha sido afectado por su crítico proceso de aprobación.

1.3 Portales de Transparencia Estándar (PTE)

El año 2015, la Defensoría del Pueblo emitió dos reportes semestrales referidos a la supervisión de los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en las capitales de departamento⁹² dando cuenta que aún es un reto la actualización oportuna de este instrumento de transparencia, siendo preciso mejorar en la publicidad de los rubros temáticos referidos a contrataciones, participación ciudadana y registro de visitas, principalmente; así como la necesidad de publicar la información empleando los formatos previstos en el Portal del Estado Peruano.

Por su parte, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros publicó durante el año 2015: el ranking de cumplimiento “Evaluación del Portal de Transparencia Estándar. Primer Trimestre 2015”, de agosto de 2015, y el “Informe de Supervisión del Portal de Transparencia Estándar – Ministerios y Gobiernos Regionales. Cuarto Trimestre 2014”, publicado en febrero de 2015.

El Ranking de cumplimiento en la oportuna actualización de los Portales de Transparencia Estándar por parte de los Gobiernos Regionales exhibe desde el 48.22% alcanzado por el Gobierno Regional de Tumbes hasta el 100% alcanzado por los Gobiernos Regionales de La Libertad, Lambayeque, San Martín, Tacna e Ica, seguidos por el de Ucayali, que alcanzó el 98.13% de nivel de cumplimiento.

Aún, la alta rotación de personal, la necesidad de fortalecer las capacidades de los funcionarios responsables de actualizar el PTE y lograr su mejor posicionamiento al interior de la entidad son aspectos que aún limitan una adecuada y oportuna actualización del PTE e impiden la gestión de esta herramienta de transparencia de manera más eficiente.

1.4 Acceso a la Información Pública

En marzo de 2015, la Secretaría de Coordinación de la PCM cumplió con la remisión al Congreso de la República del Informe Anual 2014 – Solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la Administración Pública, conforme a lo dispuesto por el artículo 22° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM.

92 Defensoría del Pueblo. Segundo reporte y Balance Anual 2014 y el Primer reporte 2015. Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamento, publicados en abril y setiembre de 2015. En: <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>

En dicho informe se verifica que durante el año 2014, los 19 Ministerios recibieron un total de 65,762 solicitudes, de las cuales 64,558 (98.20%) fueron atendidas y 1,204 (1.80%) no lo fueron. En tanto que los Gobiernos Regionales⁹³ recibieron 14,472 solicitudes, de las cuales 13,418 (92.70%) fueron atendidas y 1,054 no lo fueron.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo emitió el Reporte de supervisión del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de octubre de 2015. Respecto de los Gobiernos Regionales, brinda información importante sobre la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública y la actualización de los Portales de Transparencia de las entidades públicas. También señala que el 94% de los Gobiernos Regionales cumplió con designar un Funcionario Responsable de Acceso a la Información (FRAI). Este funcionario suele ubicarse en la Secretaría General, la Gerencia de Administración o la Oficina de Imagen Institucional; no cumple a exclusividad sus funciones referidas a acceso a la información y se adopta un modelo concentrado (un único FRAI).

Asimismo, el Reporte da cuenta que el 65% tiene un registro de solicitudes de acceso a la información pública, aunque no necesariamente cumpliendo los requisitos previstos en el Reglamento de la Ley. El 41% de los Gobiernos Regionales cuenta con directivas internas para la mejor gestión de la atención de las solicitudes de acceso al interior de sus entidades.

De la información obtenida, hay una evaluación positiva, si bien desde un enfoque solo cuantitativo: 98.20% de las solicitudes fueron atendidas por los 19 Ministerios del Gobierno Nacional, 92.70% de las solicitudes fueron atendidas por los Gobiernos Regionales y el 94% de los Gobiernos Regionales designó al funcionario responsable de acceso a la información. Sin embargo, estos datos se matizan con otros menos positivos: 65% de Gobiernos Regionales tiene un registro de solicitudes de acceso a la información pública y sólo el 41% de los Gobiernos Regionales tiene directivas internas para la atención de las referidas solicitudes.

1.5 Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

Como se ha mencionado, el sistema administrativo de gestión de recursos humanos, a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha continuado avanzando en la implementación de la ley del Servicio Civil.

En el marco de este proceso, SERVIR ha presentado una relación de entidades en tránsito hacia el régimen de la Ley del Servicio Civil, al 1 de octubre del año 2015, conformada por 192 entidades públicas. De éstas, 51 son entidades de los niveles descentralizados de gobierno y 141 entidades corresponden al Gobierno Nacional⁹⁴.

Del universo de 51 entidades públicas correspondientes a los niveles descentralizados de gobierno, 39 corresponden a Gobiernos Locales, siete (7) a Gobiernos Regionales y cinco (5) a otro tipo de entidad descentralizada.

93 El informe señala que de los 26 gobiernos regionales requeridos, 23 de ellos cumplieron con remitir la información solicitada a la Secretaría de Coordinación.

94 El 14 de enero de 2016, el Presidente Ejecutivo de SERVIR señaló que a esa fecha, el número de entidades públicas en tránsito hacia el régimen de la Ley del Servicio Civil había ascendido a 213 entidades. Ver: <http://www.elperuano.com.pe/noticia-servir-emitira-directiva-para-garantizar-meritocracia-37346.aspx>

Mediante las Resoluciones del N° 360 al N° 379-SERVIR/PE, se declara iniciado el proceso de implementación del nuevo régimen del servicio civil en veinte entidades públicas exclusivamente del Gobierno Nacional⁹⁵.

En el periodo analizado, la Autoridad Nacional del Servicio Civil también ha dictado las siguientes disposiciones, especialmente, para lograr la implementación del tránsito hacia el régimen del nuevo servicio civil:

- 1) Directiva N° 001-2015-SERVIR/GPGSC “Familias de puestos y roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil”; y el “Catálogo de Puestos Tipo”, que forma parte integrante del Manual de Puestos Tipo (MPT)⁹⁶.
- 2) Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”⁹⁷.
- 3) Directiva N° 003-2015-SERVIR/GPGSC “Inicio del proceso de implementación del nuevo régimen de servicio civil”⁹⁸.
- 4) Directiva N° 001-2015-SERVIR/GDSRH, “Normas para la aplicación del Dimensionamiento de las Entidades Públicas”⁹⁹.
- 5) Directiva que desarrolla el Subsistema de Gestión de Rendimiento¹⁰⁰.
- 6) Directiva “Reglas para acceder al beneficio de defensa y asesoría de los servidores y ex servidores civiles”¹⁰¹.
- 7) Directiva “Normas para la gestión del proceso de administración de puestos, y elaboración y aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad — CPE”¹⁰².

95 Publicadas el 29 de diciembre de 2015.

96 Aprobada mediante Resolución N° 100-2015-SERVIR-PE, del 20 de marzo de 2015.

97 Aprobada mediante Resolución N° 101-2015-SERVIR-PE, del 20 de marzo de 2015.

98 Aprobada mediante Resolución N° 137-2015-SERVIR-PE, del 28 de abril de 2015.

99 Aprobada mediante Resolución N° 200-2015-SERVIR-PE, del 11 de julio de 2015.

100 Aprobada mediante Resolución N° 277-2015-SERVIR-PE, del 7 de octubre de 2015.

101 Mediante Resolución N° 284-2015-SERVIR-PE, se aprueba Directiva “Reglas para acceder al beneficio de defensa y asesoría de los servidores y ex servidores civiles”. Publicada el 22 de octubre de 2015.

102 Mediante la Resolución N° 304-2015-SERVIR-PE, se aprueba la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GDSRH, “Normas para la gestión del proceso de administración de puestos y elaboración y aprobación del Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE)”. Publicada el 13 de noviembre de 2015.

Mediante Decreto Supremo N° 408-2015-EF, se modifica el Reglamento de Compensaciones de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 138-2014-EF¹⁰³.

De la descripción y análisis, se evidencia la realización de manera continua de distintas acciones para implementar el proceso de tránsito hacia el régimen de la Ley del Servicio Civil. Sin embargo, este proceso se muestra aún insuficiente, considerando que SERVIR solo ha declarado iniciado el proceso de implementación del nuevo régimen del servicio civil en veinte entidades públicas del Gobierno Nacional y que ninguna entidad pública descentralizada está incluida.

1.6 Contrataciones y Compras Públicas

Mediante Decreto Supremo N° 350-2015-EF, se aprueba el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado¹⁰⁴; y mediante Decreto Supremo N° 364-2015-EF, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Central de Compras Públicas – Perú Compras¹⁰⁵.

También destaca en el periodo, la continuidad en la elaboración de los informes de gestión de las contrataciones en los Gobiernos Regionales por parte del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE).

Durante el año 2015, la OSCE ha elaborado los informes de gestión de las contrataciones en los Gobiernos Regionales de Apurímac, Huánuco, Ica, Madre de Dios, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.

Hay un diagnóstico de las contrataciones públicas por departamento elaborado por la OSCE donde se evidencia la problemática en materia de contrataciones públicas a nivel descentralizado.

El departamento que ha tenido el mayor porcentaje de contrataciones públicas declaradas desiertas ha sido Lima Provincias (28.5%) y aquel que ha tenido el menor porcentaje ha sido el departamento de Piura (12.9%). Para el caso de las contrataciones públicas declaradas nulas, el departamento que ha tenido el porcentaje mayor ha sido San Martín (13%) y el que ha tenido el menor porcentaje ha sido Lima Metropolitana (1.6%).

El departamento que ha tenido el mayor porcentaje de procesos convocados programados ha sido San Martín (81%) y aquel que ha tenido el porcentaje menor ha sido Moquegua (48%). A su vez, e inversamente, para el caso de los procesos convocados no programados, el departamento que ha tenido el porcentaje mayor ha sido Moquegua (52%) y aquel que ha tenido el porcentaje menor ha sido San Martín (19%).

Este diagnóstico da cuenta de las dificultades que tienen las entidades públicas, entre ellas las descentralizadas, para llevar a cabo satisfactoriamente sus procesos de contrataciones públicas. El mínimo de la suma de los porcentajes de contrataciones públicas declaradas desiertas y nulas, considerando todos los departamentos y provincias, corresponde a Ucayali con un 18.8%; y el máximo corresponde a Huancavelica con un 34.7%. Ver el Cuadro N° 18.

¹⁰³ Publicado el 27 de diciembre de 2015.

¹⁰⁴ Publicado el 10 de diciembre de 2015.

¹⁰⁵ Publicado el 17 de diciembre de 2015.

Cuadro N° 18

Contrataciones Públicas por Departamento (*)

Departamento o Provincia	Porcentaje de Desiertos (**)	Porcentaje de Nulos (***)	Porcentaje de Procesos Convocados Programados (***)	Porcentaje de Procesos Convocados No Programados (***)
Amazonas	18.4	12.4	70.6	29.4
Ancash	14.5	8.4	71.4	28.6
Apurímac	18.2	11.2	59.4	40.6
Arequipa	20.9	7.4	58	42
Ayacucho	20.8	10-2	63.2	36.8
Cajamarca	14.6	10.8	72	28
Cusco	16.9	6.1	49.1	50.9
Huancavelica	27.1	7.6	58.8	41.2
Huánuco	17.4	10.7	74.8	25.2
Ica	16.8	9.4	71.5	28.5
Junín	23.7	8.1	69.3	30.7
La Libertad	14.8	9.7	77.1	22.9
Lambayeque	19.8	9.1	74.8	25.2
Lima Provincias	28.5	5.4	60	40
Loreto	17.4	6.3	60.9	39.1
Madre de Dios	22.7	10.5	68	32
Moquegua	21.2	2,7	48	52
Pasco	19.5	12.5	75.6	24.4
Piura	12.9	7.3	65.6	34.4
Callao	17	2.1	64.8	35.2
Puno	17.6	8.4	65.8	34.2
San Martín	15	13	81	19
Tacna	23.8	3.7	64.9	35.1
Tumbes	15.9	9.9	55.3	44.7
Ucayali	13	5.8	75.1	24.9
Lima Metropolitana	19.3	1.6	50.4	49.6

(*) Información disponible hasta setiembre de 2014.

(**) Respecto del número de ítems y monto convocado.

(***) Respecto del número de procesos y monto convocado.

Fuente: SEACE

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos de la OSCE

En este contexto, se ha aprobado el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, cuyos objetivos son la maximización del valor de los recursos públicos, que las contrataciones sean oportunas y que se den en las mejores condiciones de precio y calidad posibles, que las contrataciones públicas redunden en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas, y que estas contrataciones públicas se desarrollen desde un enfoque de gestión por resultados, contribuyendo así al cumplimiento de las metas institucionales de las entidades públicas.

El reto, en general, para toda la administración pública, y especialmente para los Gobiernos Descentralizados, es lograr la implementación de esta nueva regulación en materia de contrataciones públicas para lograr los objetivos señalados. Para ello, se requiere un importante fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Gobiernos Regionales y Municipalidades, quienes en un escenario relativamente adverso – y ya descrito - deben aplicar una nueva normatividad en materia de contrataciones públicas que introduce a la gestión por resultados como nuevo enfoque.

A continuación se presenta un conjunto de problemáticas nacionales relacionadas con la configuración de la organización y estructura del Estado que inciden directamente en el proceso de descentralización, con el propósito de contextualizar este proceso y determinar sus posibilidades y limitaciones reales.

2. LA FALTA DE ADECUACIÓN DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS NACIONALES Y SU INFLUENCIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) definió los sistemas administrativos como los principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la administración pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades públicas y que tienen por finalidad “regular la utilización de los recursos de las entidades de la administración pública promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso”. La norma estableció once sistemas administrativos que cuentan cada uno con un órgano rector. De ellos, seis se encuentran bajo el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Los sistemas administrativos son una pieza clave en un Estado unitario y descentralizado, y forman parte de la descentralización y de la modernización de la gestión pública. La nueva concepción sobre el Estado, el gobierno y la gestión pública demanda un alto nivel de previsibilidad en su funcionamiento, especialmente, en el manejo de los recursos públicos, los procedimientos y técnicas de gestión.

La clave de la eficacia de los sistemas administrativos radica en su capacidad para articularse a las reformas. Por ello, el artículo 46° de la LOPE estableció que “El Poder Ejecutivo adecua el funcionamiento de los sistemas administrativos al proceso de descentralización”, en la misma lógica del artículo 4° sobre las políticas nacionales y sectoriales, su aplicación debe considerar: “los intereses generales del Estado y la diversidad de realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República.” Esto es crucial debido a que las particularidades de los

Gobiernos Descentralizados, su heterogeneidad y las disparidades en su desarrollo imponen condiciones necesarias que deben ser tomadas en cuenta.

Este componente es reiterado en la Política de Modernización¹⁰⁶, en los “Lineamientos para los Entes Rectores de Sistemas Administrativos”, donde se señala que en el ejercicio de sus funciones, estos entes rectores deben:

- a) Equilibrar el control y la flexibilidad, ejercer el control necesario para asegurar el correcto uso de los bienes y recursos públicos, pero en el marco de la flexibilidad necesaria que requieren las entidades públicas para operar eficientemente.
- b) Implementar herramientas de gestión acordes con la heterogeneidad de las entidades públicas y de sus requerimientos, en correspondencia con sus funciones, tamaño y capacidades.
- c) En correspondencia, concordar, simplificar y difundir la normatividad existente del Sistema tomando en consideración la diversidad de las entidades públicas en lo referente a sus funciones, tamaño y capacidades institucionales.
- d) Articular el sistema de modernización de la gestión pública con los demás sistemas administrativos, aprovechar las sinergias existentes y reducir los procedimientos a cargo de cada entidad pública¹⁰⁷.

El Objetivo Estratégico 14) del Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública con relación a los sistemas administrativos señala: “Articular, simplificar y actualizar los sistemas y promover un funcionamiento que considere la heterogeneidad de las entidades públicas en lo referente a funciones, tamaño y capacidades”¹⁰⁸.

La práctica de los últimos años demuestra que no todos los sistemas administrativos nacionales han seguido estos lineamientos lo que ha afectado a los Gobiernos Descentralizados por dos razones: de un lado, porque son entidades territoriales de gobierno en construcción (tales como los Gobiernos Regionales) u organizaciones estatales, en la mayoría de los casos, ejerciendo sus funciones desde la precariedad institucional (tal es el caso de la mayoría de Gobiernos Locales).

Parte significativa de los sistemas administrativos nacionales ha optado por un modelo rígido: a) Normas homogéneas como si todos fueran iguales; b) Mecanismos y procedimientos complejos y sofisticados basados, por lo general, en la tecnología de Internet, que no es accesible en zonas rurales; c) Requerimientos documentales excesivos que incluso se duplican; y d) Una concepción rígida de la rectoría que hace que su acción sea percibida como controlista y vertical.

106 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

107 Lineamientos para los Entes Rectores de Sistemas Administrativos. En: Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, p. 64.

108 Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM.

Adicionalmente, no hay un mecanismo de coordinación eficiente entre los sistemas administrativos nacionales, lo que permite la duplicación de procedimientos engorrosos, requerimientos similares y trámites innecesarios. Es decir, los sistemas administrativos nacionales no han coordinado entre sí para simplificar las reglas y los procedimientos, no se han aprovechado las sinergias existentes, ni se han reducido los procedimientos de las entidades públicas; más bien, estos casos parecen haberse multiplicado. Este problema se evidenció, por ejemplo, en el complejo paquete de requerimientos de los sistemas administrativos nacionales para el proceso de transferencia de cargos regionales y municipales para iniciar las nuevas gestiones de gobierno descentralizado el año 2015, con la Ley N° 30204, Ley que regula la transferencia de la gestión administrativa de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales¹⁰⁹.

El rol de los sistemas administrativos nacionales es fundamental para mejorar la eficacia y eficiencia de las entidades públicas, en particular, de los Gobiernos Descentralizados, tanto en el uso de los recursos como en la prestación de los servicios públicos.

La Contraloría General de la República, en su “Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú”, señala que: “A pesar de la declarada finalidad de los sistemas administrativos (...) éstos imponen serias limitaciones a la eficacia y eficiencia de los Gobiernos Subnacionales (...) [ya que] la normatividad nacional (...) es compleja, engorrosa, tiene un enfoque centralista, controlista, y no recoge las realidades heterogéneas (...) debido a que ha sido diseñada sin previa consulta a las instancias públicas de los tres niveles de gobierno”¹¹⁰.

El Estudio de la Contraloría General de la República señala que los sistemas administrativos no se articulan entre sí y que se requiere un mejor equilibrio entre autonomía y control. Asimismo, el Estudio recalca que estos sistemas administrativos nacionales no recogen la heterogeneidad de las realidades que enfrentan las instituciones públicas¹¹¹.

Las consecuencias de esta situación pueden conducir a la generación de una práctica en la cual las entidades públicas e, incluso, los entes rectores, se conformen con un “cumplimiento formalista” y no sustantivo de los objetivos de los referidos sistemas administrativos, sin que se garanticen cambios reales en la calidad de la gestión pública.

Finalmente, del análisis de los sistemas administrativos nacionales, durante el año 2015, se verifica que no se han producido los procesos demandados por la LOPE de adecuación de estos sistemas administrativos al proceso de descentralización.

109 | Publicada el 11 de junio del año 2014.

110 | Contraloría General de la República, Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú. Lima: Contraloría General de la República, 2014, p. 46.

111 | Ob. Cit., p. 198.

3. LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS NACIONALES COMO MECANISMOS ESENCIALES PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LAS LIMITACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

La corrupción es constitutivamente contraria a un sistema político democrático donde las demandas ciudadanas generadas en la sociedad deben trasladarse al gobierno y materializarse en políticas públicas que busquen el interés general del país o de los territorios descentralizados.

El fenómeno de la corrupción es muy grave porque impide que las demandas ciudadanas se materialicen en políticas públicas a través de los mecanismos institucionales que la organización estatal haya previsto, porque cuando existe corrupción estatal ocurre la captura del gobierno o la realización de intereses privados en la esfera pública, destruyendo la relación entre los intereses de la ciudadanía y una acción gubernamental que los realice.

Combatir la corrupción es esencial desde la perspectiva de lograr el buen gobierno y la gobernabilidad democrática y un aspecto fundamental que favorece la corrupción es la existencia de un gran poder discrecional de la autoridad y de la administración sin la presencia de mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas que permitan la vigilancia ciudadana.

La corrupción está asociada a la ausencia de mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, y a la falta o restrictiva regulación del poder del gobierno o de la administración. En este contexto los sistemas administrativos nacionales y la modernización del Estado son fundamentales en la lucha contra la corrupción.

Los sistemas administrativos nacionales deben garantizar la presencia de cuestiones esenciales tales como la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la transparencia, en tanto son imprescindibles para atacar la corrupción. La ausencia de estos elementos en la organización estatal favorece aún más el desarrollo de la corrupción, fenómeno que además tiene otros escenarios favorables ya analizados en el capítulo relacionado con el marco institucional.

El fenómeno de la corrupción se ha extendido y se ha hecho visible, especialmente en el nivel regional. De 25 ex gobernadores regionales del país, once tienen procesos de investigación por presuntos delitos y la Contraloría General de la República ha hecho las denuncias respectivas ante el Ministerio Público¹¹².

La extensión o la mayor visibilidad de la corrupción evidencian las graves limitaciones del Sistema Nacional de Control para atacar este fenómeno. La misma Contraloría General de la República ha hecho pública esta situación de debilidad a través de sus propias iniciativas legislativas y de sus propuestas de política pública en esta materia.

112 Ver: "Control", Boletín institucional de la Contraloría General de la República, Enero 2016, Año 8, Edición N° 36 y <http://larepublica.pe/imprensa/sociedad/733233-contraloria-denuncio-cuatro-expresidentes-regionales-del-sur> [Consultada el 13 de enero de 2016]

Durante el año 2015, la Contraloría General de la República (CGR), ha presentado varias iniciativas legislativas evidenciando la ausencia de marcos normativos eficaces para su acción de control. Estos Proyectos de Ley presentados por la CGR son los siguientes:

- **Proyecto de Ley N° 4361**, que faculta a la Contraloría General de la República para disponer la intervención de las entidades por el control gubernamental mediante el ejercicio del control previo y simultáneo, presentado el 31 de marzo.
- **Proyecto de Ley N° 4720**, de fortalecimiento del control previo de la Contraloría General de la República en los procesos de promoción a la inversión privada, presentado el 11 de agosto.
- **Proyecto de Ley N° 4721**, que modifica la Ley de Contrataciones del Estado para Fortalecer la Lucha contra la Corrupción, presentado el 11 de agosto.
- **Proyecto de Ley N° 4965**, de fortalecimiento del control previo de la Contraloría General de la República en los procesos de promoción a la inversión privada, presentado el 10 de noviembre.

De otro lado, el Congreso Nacional aprobó la Ley N° 30356¹¹³, Ley que fortalece la Transparencia y el Control en los Convenios de Administración de Recursos con Organizaciones Internacionales¹¹⁴. Sin embargo, esta iniciativa legislativa fue presentada por la Contraloría General de la República el 24 de agosto del año 2011: la Ley fue aprobada después de más de cuatro años de ser presentada como Proyecto de Ley.

Asimismo, y dadas las limitaciones de las acciones realizadas hasta hoy, el Contralor General de la República ha insistido en la urgente necesidad de reestructurar las instituciones del Estado para hacerlas más eficientes y que combatan la corrupción. Para ello ha planteado las siguientes acciones¹¹⁵:

- 1) **Asumir el liderazgo al más alto nivel**: dar prioridad en la agenda nacional al combate contra la corrupción en todos sus niveles, dirigir el plan para derrotarla y dotar de recursos a las instituciones facultadas para la prevención, detección y sanción de la corrupción y realizar reformas estructurales.
- 2) **Avanzar en una reforma del sistema judicial**: se indica que la Contraloría General de la República, en los últimos siete años, ha denunciado penalmente a 11,158 funcionarios pero la gran mayoría está en proceso y no es sentenciada. No obstante, en el año 2015, se aprobó la

113 Publicada el 5 de noviembre de 2015.

114 Mediante Decreto Supremo N° 381-2015-EF, se aprueba el reglamento que establece los lineamientos y requisitos para solicitar la opinión del MEF en virtud de la Ley N° 30356, Ley que fortalece la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales. Norma publicada el 22 de diciembre de 2015.

115 Khoury Zarzar, Fuad. "Cómo combatir la corrupción estatal". En: Diario La República, 17 de enero de 2016.

pena efectiva de cárcel para los que incurren en peculado y colusión mediante la aprobación de la Ley N° 30304, Ley que prohíbe la suspensión de la ejecución de la pena a los delitos cometidos por funcionarios y servidores públicos¹¹⁶.

- 3) **Reactivar el trabajo articulado** entre la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Poder Judicial¹¹⁷.
- 4) **Lograr la independencia de los Órganos de Control Institucional (OCI)**: Desde hace cuatro años, la Contraloría General de la República ha solicitado que tres mil auditores de los OCI sean transferidos a la planilla de la CGR. Ésta señala que solo el 10% de las entidades públicas tienen un jefe de OCI de la CGR.
- 5) **La Contraloría General de la República** debe recuperar la facultad de intervenir las entidades públicas con alto riesgo de corrupción.
- 6) **Lograr una mayor y adecuada simplificación administrativa** y una mejora regulatoria reduciendo la cantidad de normas.

Asimismo, la Contraloría General de la República informó un tema de extrema gravedad que sólo el 25% de las 655 entidades públicas presentes en el Estado peruano implementó su sistema de control Interno, el cual es un requisito mínimo e indispensable para que las entidades públicas puedan prevenir riesgos, irregularidades y actos de corrupción en sus operaciones institucionales¹¹⁸.

En el periodo analizado, la CGR aprobó la Directiva N° 013-2015-CG/GPROD: “Presentación, procesamiento y archivo de las Declaraciones Juradas de Ingresos, y de Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado”, mediante Resolución N° 328-2015-CG.

El análisis presentado muestra las limitaciones del sistema nacional de control y explica en parte las dificultades que éste tiene para atacar la corrupción, no obstante la haya detectado y denunciado, especialmente en el nivel regional: ausencia de marcos regulatorios adecuados que permitan la acción de control de la CGR; la demora en la aprobación de las iniciativas legislativas presentadas por la CGR; ausencia de un trabajo articulado entre la CGR, el Ministerio Público y el Poder Judicial; la mayoría de los funcionarios de las OCI no está en la planilla de la CGR sino de las entidades públicas sujetas al control; y la mayoría de entidades públicas no ha implementado su sistema de control interno.

116 Publicada el 28 de febrero de 2015.

117 Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo ha señalado varios problemas en la relación entre la Contraloría General de la República (CGR) y el Ministerio Público (MP): Una parte de las denuncias derivadas de informes de la CGR se archivan por deficiente tipificación; el tiempo abierto que la CGR puede tomarse para investigar eleva el riesgo que la documentación en poder de la entidad sea alterada o desaparezca cuando sean los fiscales anticorrupción los que asuman la investigación de los hechos denunciados; los fiscales se quejan del lenguaje técnico en exceso empleado por la CGR en sus informes; y se ha identificado que la comunicación entre los fiscales de las Fiscalías Anticorrupción y la CGR sigue un proceso bastante engorroso. Consultar: Defensoría del Pueblo, El Archivo Fiscal de Denuncias por Peculado y Colusión. Estudio realizado en Distritos Fiscales de Lima, Áncash, Ayacucho y Junín, Informe Defensorial N° 168, Lima, Diciembre 2014, pp. 308-309.

118 Ver: http://elcomercio.pe/economia/peru/contraloria-solo-25-entes-publicos-tienen-control-interno-noticia-1858954?ref=flujo_tags_21994&ft=nota_5&e=titulo



MAPA CONCEPTUAL Arbitros a considerar el diagnóstico

PLANEAMIENTO

- Plan de Desarrollo Concertado de Salud
- Plan General Institucional

NORMATIVA

SERVICIO

CRED

Comando y Dirección

EJECUTIVA

PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Supervisión

CONCLUSIONES

- 1 Destacan en el año 2015, las acciones realizadas por algunos de los sistemas administrativos nacionales, especialmente, los de Modernización de la Gestión Pública, de Gestión de Recursos Humanos y de Control.
- 2 Los avances en la implementación de la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, corresponden a la aprobación del “Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las Entidades de la Administración Pública”; del Sistema Único de Trámites (SUT) para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad, Decreto Legislativo N° 1203; y de las medidas para el fortalecimiento y la implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas e intercambio de información entre entidades públicas, Decreto Legislativo N° 1211. También se aprobó el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú para el período 2015-2016.
- 3 La Defensoría del Pueblo emitió dos reportes semestrales referidos a la supervisión de los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en las capitales de departamento; y la Secretaría de Gestión Pública de la PCM publicó el Ranking de cumplimiento “Evaluación del Portal de Transparencia Estándar Primer Trimestre 2015”, de agosto de 2015, y el “Informe de Supervisión del Portal de Transparencia Estándar – Ministerios y Gobiernos Regionales. Cuarto Trimestre 2014”, publicado en febrero de 2015.
- 4 La Secretaría de Coordinación de la PCM cumplió con la remisión al Congreso de la República del “Informe Anual 2014 – Solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la Administración Pública”.
- 5 El sistema administrativo de gestión de recursos humanos, a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha avanzado en la implementación de la Ley del Servicio Civil. En diciembre del año 2015, SERVIR declaró iniciado el proceso de implementación del nuevo régimen del servicio civil en veinte entidades públicas exclusivamente del Gobierno Nacional.
- 6 Se aprobaron el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y el Reglamento de Organización y Funciones de la Central de Compras Públicas (Perú Compras). También continuó la elaboración de los informes de gestión de las contrataciones en los Gobiernos Regionales por parte del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE).
- 7 Los sistemas administrativos nacionales han impuesto por su rigidez y uniformidad importantes limitaciones a la capacidad de gestión de los Gobiernos Descentralizados, estos sistemas no se



articulan entre sí y deben garantizar la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la transparencia, como componentes imprescindibles para luchar contra la corrupción.

- 8 Se requiere un mejor equilibrio entre la autonomía de los Gobiernos Descentralizados y la función de control del Gobierno Nacional; y la extensión del fenómeno de la corrupción evidencia las graves limitaciones del Sistema Nacional de Control para atacarlo y la misma Contraloría General de la República (CGR) ha hecho pública esta situación de debilidad a través de sus iniciativas legislativas y de sus propuestas de política pública.
- 9 El sistema nacional de control evidencia varias limitaciones que dificultan su lucha contra la corrupción: ausencia de marcos regulatorios adecuados que permitan la acción de control de la CGR; la demora en la aprobación de las iniciativas legislativas presentadas por la CGR; ausencia de un trabajo articulado entre la CGR, el Ministerio Público y el Poder Judicial; la mayoría de los funcionarios de las OCI no están en la planilla de la CGR sino de las entidades públicas sujetas al control; y la mayoría de entidades públicas no ha implementado su sistema de control interno.



VI



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

El presente informe, además de realizar el balance del proceso de descentralización durante el año 2015, ha incorporado materias temáticas que abordan procesos y problemáticas nacionales más amplias que afectan de manera directa o indirecta al proceso de descentralización y cuya reforma también debe realizarse para que la descentralización logre sus objetivos como política pública. En otras palabras, se busca equilibrar el análisis de los elementos más específicos del proceso de descentralización con la evaluación de otros grandes ámbitos de la realidad nacional en los cuales se inserta el proceso, para explicar las posibilidades y los límites del desarrollo de la descentralización.

Este enfoque metodológico busca evitar la limitación que significaría la presentación del proceso de descentralización como un proceso autosuficiente, sin vínculos explícitos con otros procesos nacionales muy relevantes, por ello se ha abordado el análisis y la evaluación de temáticas nacionales que explican y con las cuales se retroalimenta el proceso de descentralización, tales como los aspectos institucionales, electorales, de la relación Estado y sociedad, fiscales, de la gestión territorial intergubernamental y de la estructura estatal.

Del análisis del **marco institucional**, el informe evidencia la debilidad constitutiva de la Presidencia del Consejo de Ministros y una fortaleza excesiva del MEF en la organización estatal peruana, los cuales deben ser evaluados al momento de reconfigurar el órgano u organismo responsable y conductor del proceso de descentralización, para lograr que éste sea una instancia lo suficientemente sólida para llevar a cabo los objetivos de la descentralización como política pública.

También el informe hace visible el importante déficit que hay en la relación intergubernamental entre los órganos de gobierno nacionales, el Poder Ejecutivo y el Congreso, y los Gobiernos Descentralizados. No hay una instancia que permita la articulación intergubernamental de todos los niveles de gobierno para conducir el proceso de la descentralización; los mecanismos de control a cargo del Poder Ejecutivo Nacional están diseñados sólo para situaciones muy extremas; y el único mecanismo empleado por el Congreso Nacional, en su relación con los Gobiernos Descentralizados, es la elaboración de sus informes anuales de evaluación.

Otro tema muy relevante y que influye directamente en el proceso de descentralización es la crisis de representación presente también en los niveles descentralizados. Esta situación impide la configuración de un sistema de organizaciones políticas subnacionales que logre intermediar de manera permanente y consolide los intereses generales de los ámbitos regionales y locales, y que haga posible que estos intereses generales se expresen en los órganos de gobierno descentralizados.

Del análisis del **marco electoral**, se desprende que las reglas electorales nacionales han sido producto de reformas no integradas entre sí y que no han logrado profundizar los canales de comunicación de la representación territorial en el Parlamento Nacional; que las reglas electorales subnacionales generan

una distorsión en la relación de representación, especialmente, cuando se impide la representación de las minorías y cuando se reconoce un premio de mayoría muy amplio; y que hay una superposición de distintos intereses de representación política en el territorio.

En **materia institucional**, también se evidenciaría cómo la crisis de representación de nuestro sistema político tiene un efecto negativo en la relación entre Estado, sociedad y ciudadanía, incluyendo al proceso de descentralización.

Del análisis de la **relación entre Estado y sociedad**, se evidencia una excesiva subordinación de las formas de democracia participativa a las representativas, debilitándose las primeras y vaciándose de su contenido participativo; y la tendencia a la perdurabilidad de los conflictos sociales, con una orientación a su incremento por la demora en su solución. Ambas situaciones afectan el proceso de descentralización porque impiden una mejor capacidad representativa del Estado en los niveles descentralizados.

Del análisis del **marco fiscal**, se hace notoria la reducción de las transferencias por los cánones minero, petrolero y gasífero; la falta de predictibilidad en las transferencias; la recentralización del Presupuesto del Sector Público para el año 2016; la variabilidad del presupuesto de los Gobiernos Descentralizados durante el año, produciéndose grandes diferencias entre el PIA y el PIM; se evidenciaría, en materia de inversiones, que no habría una relación entre los niveles de inversión per cápita con la línea de pobreza de las poblaciones en los territorios objeto de la inversión; y las alianzas público privadas y las obras por impuestos no han tenido un avance significativo.

Del análisis de la **gestión territorial**, se evidencia que aún no se ha dado el tránsito hacia una gestión con enfoque territorial, a pesar de haberse transferido la mayoría de funciones de las materias de competencia compartida a los Gobiernos Regionales, a excepción de la Municipalidad Metropolitana de Lima; y que el órgano responsable de la conducción del proceso de descentralización es aún débil para lograr la articulación intergubernamental y la gestión descentralizada en el territorio.

Del análisis del **marco organizativo y estructura del Estado**, especialmente de sus sistemas administrativos nacionales, se evidencia que estos sistemas han generado importantes limitaciones a la capacidad de gestión de los Gobiernos Descentralizados por su enfoque centralista, controlista y uniforme; y que, además, estos sistemas no se articulan entre sí.

El informe destaca las graves limitaciones del Sistema Nacional de Control para atacar el fenómeno de la corrupción, así como sus iniciativas legislativas y sus propuestas de política pública para tener más facultades y para reestructurar las instituciones del Estado, las que evidencian su debilidad institucional.

Todos estos aspectos nacionales: institucionales, electorales, de la relación Estado y sociedad, fiscales, de la gestión territorial intergubernamental y de la estructura estatal, deberán ser abordados para que el proceso de descentralización pueda desarrollarse y lograr sus objetivos como política pública. Enfrentar estos problemas será esencial para atacar las dificultades por las cuales atraviesa la descentralización, entre ellas, el fenómeno de la corrupción, por ejemplo, para lo cual se requiere fortalecer a las organizaciones políticas, reconstituir un sistema político, así como fortalecer los sistemas de control y de justicia de nuestro país.

También es importante hacer referencia a la relativa debilidad de algunos de los **actores protagónicos del proceso de descentralización**, especialmente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).

Las actuales autoridades regionales y locales asumieron sus funciones al inicio del año 2015 y, en la mayoría de los casos, lo hicieron por primera vez (sólo cuatro Gobernadores Regionales fueron reelectos); han asumido sus gestiones en un momento de cambios en el escenario fiscal, donde hay menos recursos determinados para los Gobiernos Subnacionales; donde también, y en general, se ha cuestionado a la autoridad regional por los casos de corrupción en los cuales están involucrados ex Gobernadores Regionales; y donde hay un escenario de crítica hacia el proceso de descentralización, con propuestas de recentralización estatal.

Durante el año 2015, el 27 de enero fue elegido Presidente de la ANGR, César Acuña, Gobernador Regional de La Libertad; sin embargo, y para postular a la Presidencia de la República, renunció a su cargo el 4 de octubre, siendo reemplazado por el Vicepresidente de la ANGR, Nelson Chui, quien asumió la Presidencia de la ANGR el 9 de octubre.

Si bien la ANGR ha continuado su labor de representación de los Gobiernos Regionales, con la emisión de pronunciamientos y comunicados sobre temas de relevancia nacional vinculados a la descentralización, estos cambios institucionales afectaron la continuidad de su labor.

En el caso de la AMPE, luego que su Presidente – hasta fines del año 2014 -, César Acuña, Alcalde de la Municipalidad Provincial de Trujillo, dejara de serlo, se convocaron elecciones para su reemplazo. Las elecciones para elegir a la nueva junta directiva de la AMPE, para el periodo 2015-2018, fueron convocadas para el 27 de febrero de 2015. Sin embargo, el proceso electoral fue suspendido hasta una nueva fecha.

Las elecciones para elegir a la nueva junta directiva de la AMPE se realizaron el 4 de julio de 2015, sin la participación de la ONPE, y en ellas fue elegido Óscar Benavides, Alcalde de la Municipalidad Distrital de Ate.

AMPE ha continuado realizando sus actividades como su Congreso Nacional en setiembre de 2015, en Huánuco, con la presencia de más de 300 alcaldes, en el cual destacaron temas como la falta de recursos económicos y la inseguridad ciudadana.

El otro actor protagónico del proceso ha sido la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), quien ha mostrado una mayor estabilidad en su actuación institucional. En el marco de la X Conferencia Anual de Municipalidades, los miembros de REMURPE eligieron su Junta Directiva para el periodo 2015-2018, presidida por el alcalde de la Municipalidad Provincial de Puno, Iván Flores.

La elaboración de este informe también se realiza en un escenario nacional en el cual el Presidente de la República ha convocado a elecciones generales para el 10 de abril del 2016. Por ello, es propósito explícito de este informe aportar en la agenda y en el posicionamiento de la política pública en materia de descentralización y de su mejora en este contexto de elecciones nacionales y de la instalación de un nuevo Ejecutivo y Legislativo nacionales el 28 de julio de 2016.

2. RECOMENDACIONES

En el marco institucional y electoral las acciones a priorizar son aquellas que hagan posible:

- a) Una reforma que fortalezca las organizaciones políticas y reconstituya un sistema de partidos y organizaciones políticas a nivel subnacional. La reforma política, en este ámbito, debe considerar para su debate los siguientes temas: el establecimiento de requisitos más estrictos para los candidatos y candidatas; la elevación de la valla electoral; el fortalecimiento de la democracia interna para la elección de candidatos y candidatas; la rendición de cuentas obligatoria para todos los partidos y organizaciones políticas; el financiamiento público efectivo para los partidos y organizaciones políticas; y la participación mínima y obligatoria en elecciones, nacionales y subnacionales, de los partidos y organizaciones políticas¹¹⁹.
- b) La configuración de un órgano u organismo responsable y conductor del proceso de descentralización autónomo y que tenga una naturaleza intergubernamental, constituido por representantes de los tres niveles de gobierno, que reemplazaría a la actual Secretaría de Descentralización de la PCM.

Este organismo tendría entre sus funciones: la definición de la agenda sobre la descentralización como una política pública; la coordinación de comisiones multisectoriales, con representación sectorial y territorial; la opinión obligatoria en las materias públicas relacionadas con la gestión descentralizada; el establecimiento de los criterios de priorización de las inversiones y de asignación de recursos específicos tales como los fondos concursables; el planeamiento y la articulación del fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Descentralizados; y la generación e implementación de un sistema de información sobre el proceso de descentralización.

- c) En el corto plazo, se plantea la aprobación del nuevo Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), así como su instalación y funcionamiento, para coordinar y articular los tres niveles de gobierno y consensuar en esta instancia las políticas, programas, proyectos y acciones en los territorios descentralizados¹²⁰.

119 Asociación Civil Transparencia. Propuestas de Reforma Institucional para el Fortalecimiento Democrático. Lima: Asociación Civil Transparencia, setiembre 2015, pp. 7-13.

120 Diálogos de Política Pública. Nota de Política Pública de Descentralización. Lima, noviembre de 2015, pp. 7-8.

- d) En el **marco electoral**, se deben priorizar acciones para lograr reglas electorales subnacionales que permitan la representación de las minorías, en el nivel regional, y que eliminen o reduzcan el premio de mayoría, en el nivel local.

Para ello debe analizarse la validez de la provincia como la circunscripción electoral para elegir a los consejeros y consejeras regionales, siendo éstas circunscripciones uninominales con un sistema electoral mayoritario; así como la eliminación del premio de mayoría o la introducción de una segunda vuelta electoral, en el nivel local.

- e) Se requiere también de la **creación de mecanismos institucionales de coordinación** entre las distintas representaciones (entre las autoridades nacionales, regionales y locales elegidas en las mismas circunscripciones electorales) que convergen en un mismo territorio para articularlas y evitar situaciones de conflicto.

En el marco de la **relación Estado y sociedad**, se deben priorizar las siguientes acciones para lograr el fortalecimiento de todos los componentes de la democracia participativa, para mejorar la capacidad representativa del Estado en sus niveles descentralizados:

- a) **Incorporar en la normativa nacional y subnacional** una adecuada regulación de las audiencias públicas de rendición de cuentas, señalando la información a difundir, su oportunidad de realización y las responsabilidades por incumplir con ellas.
- b) **Promover la vigilancia ciudadana** de los servicios públicos prestados a nivel descentralizado.
- c) **Eliminar las restricciones en materia de requisitos y de composición de los Consejos de Coordinación** que impiden una mayor participación ciudadana, dotarlos de una mayor capacidad de decisión en su relación con los órganos de gobierno regional y local, y generar incentivos para aumentar la participación de los grupos sociales vulnerables en ellos.
- d) **Incorporar un mayor poder de decisión de la sociedad civil** en el proceso del presupuesto participativo para que las medidas concertadas con los órganos del Gobierno Regional y Local sean efectivas, se promuevan incentivos para lograrlo y su incumplimiento sea sancionado.
- e) **Incorporar incentivos y sanciones**, cambios organizacionales, mecanismos de seguimiento, capacitación, asistencia técnica, mecanismos alternativos (murales de transparencia) y recursos financieros para lograr la implementación de las acciones en materia de transparencia y acceso a la información pública¹²¹.

- f) Para mejorar la capacidad de **gestión de los conflictos sociales**, se requiere la constitución de un Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPREGCS) y, para ello, es necesario continuar con el proceso de aprobación del Anteproyecto de Ley elaborado por la ONDS, que crea el SINAPREGCS y regula de manera integral la gestión de la conflictividad social, así como una relación de colaboración y cooperación entre los distintos Sectores y niveles de Gobierno para promover el diálogo.
- g) Se requiere profundizar acciones y asignar presupuesto para la transversalización de los enfoques de **género e interculturalidad** en todos los niveles de gestión pública: nacional, regional y local.

En el **marco fiscal**, se deben priorizar las acciones previstas como recomendaciones en el Informe Técnico Final de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal¹²²:

- a) **Otorgar progresivamente los recursos asignados a los Gobiernos Regionales y Locales**, particularmente los asociados al gasto corriente, sobre la base de sus necesidades o responsabilidades en los servicios que les corresponde prestar en beneficio de la población.
- b) **Fortalecer la recaudación en el ámbito de los Gobiernos Locales** a partir de programas de incentivos, capacitación y asistencia técnica.
- c) **Promover la adopción del enfoque de presupuesto** por resultados en la formulación de los presupuestos de los Gobiernos Regionales y Locales, considerando su aporte al desarrollo humano.
- d) **Ordenar las transferencias fiscales intergubernamentales** en:
- Transferencias asociadas a políticas de desarrollo de capacidades.
 - Transferencias para financiar gastos rígidamente.
 - Fondos de estabilización de ingresos para las entidades territoriales descentralizadas que reciben más canon y regalías.
 - Transferencias de partidas sectoriales a través de fondos de políticas sectoriales con reglas objetivas y transparentes de asignación, mecanismos claros y eficaces de acceso, condicionados a compromisos de resultados.
 - Continuar con las transferencias condicionadas al cumplimiento de metas por parte de los Gobiernos Regionales y Locales a través del Plan de Incentivos (PI).

122 Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, creada por la Centésima Décima Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012; y Resolución Suprema N° 115-2012-PCM.

En el marco de la **gestión territorial intergubernamental**, se deben priorizar las siguientes acciones:

- a) **Desarrollar y extender esquemas de gestión descentralizada** en función de los servicios, las capacidades de gestión para producirlos y las características de los distintos territorios, así como su formalización a través de matrices de gestión descentralizada.
- b) **Adaptar la organización de todas las entidades del Poder Ejecutivo Nacional** con competencias compartidas a la descentralización.
- c) **Los Ministerios y las entidades públicas del Gobierno Nacional** que ejerzan competencias compartidas deben desarrollar su rol rector retroalimentando las políticas nacionales y sectoriales con las iniciativas de los Gobiernos Descentralizados, ejerciendo su rol ejecutor subsidiariamente, y brindando capacitación y asistencia técnica a los Gobiernos Descentralizados.
- d) **Extender las Comisiones Intergubernamentales a todos los Sectores del Gobierno Nacional** con competencias compartidas o promover su funcionamiento para la gestión descentralizada de los servicios públicos y vincularlas con el organismo autónomo e intergubernamental conductor del proceso de descentralización.
- e) **Incorporar de manera efectiva a la Municipalidad Metropolitana de Lima** en el proceso de descentralización, transfiriéndole las funciones regionales que le corresponde ejercer en la Capital de la República¹²³.

En materia de **organización territorial** también deberían priorizarse las siguientes acciones:

- a) **Redefinir todo el sistema de incentivos para la conformación de regiones** contenido en la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, y en el Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal, e incorporar nuevos incentivos que promuevan una integración territorial económica y social.
- b) **Ampliar la prohibición de la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 27795**, Ley de Demarcación y Organización Territorial, para frenar la fragmentación territorial, especialmente, local (provincial y distrital).
- c) **Definir una nueva tipología de municipalidades**, entre las cuales se considere la categoría de municipalidad metropolitana.
- d) **Modificar todas las articulaciones institucionales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR)** que regulan la relación entre Lima y el Callao, para lograr una real gestión común de los servicios públicos¹²⁴.

123 Consultar: Diálogos de Política Pública. Nota de Política Pública de Descentralización. Lima, noviembre de 2015.

124 *Ibidem*.

En el **marco de la organización y estructura del Estado**, especialmente de los sistemas administrativos nacionales, se debería:

- a) **Priorizar la adecuación de éstos a la descentralización**, promoviendo un equilibrio entre la autonomía de los Gobiernos Descentralizados y el control que debe ejercer el Gobierno Nacional, haciendo compatible la función de control con la atención de la diversidad territorial.
- b) **Continuar y profundizar la implementación de la reforma del servicio civil** en los niveles nacional y subnacional (regional y local) con el objetivo de profesionalizar la carrera pública y brindar servicios más efectivos a la población.
- c) **Para el caso del Sistema Nacional de Control**, se requiere como acciones prioritarias que todo el personal de los órganos de control institucional (OCI) de las entidades públicas esté en la planilla de la Contraloría General de la República (CGR); que se implementen los OCI en todas las entidades públicas – el déficit es muy alto, según la CGR -; y que se reactive el trabajo articulado entre la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Poder Judicial.
- d) **También se requiere fortalecer a los Consejos Regionales y Concejos Municipales**, para que ejerzan eficazmente su función fiscalizadora, así como a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y a las Comisiones Regionales Anticorrupción.



RECOMENDACIONES PARA FORTALECER EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

A. MARCO INSTITUCIONAL Y ELECTORAL

PROPUESTA 1:

Reforma que fortalezca las organizaciones políticas y reconstituya un sistema de partidos y organizaciones políticas a nivel subnacional. La reforma política, en este ámbito, debe considerar para su debate los siguientes temas: el establecimiento de requisitos más estrictos para los candidatos y candidatas; la elevación de la valla electoral; el fortalecimiento de la democracia interna para la elección de candidatos y candidatas; la rendición de cuentas obligatoria para todos los partidos y organizaciones políticas; el financiamiento público efectivo para los partidos y organizaciones políticas; y la participación mínima y obligatoria en elecciones, nacionales y subnacionales, de los partidos y organizaciones políticas¹²⁵.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, ANGR, AMPE, REMURPE

PROPUESTA 2:

Configuración de un órgano u organismo responsable y conductor del proceso de descentralización autónomo y que tenga una naturaleza intergubernamental, constituido por representantes de los tres niveles de gobierno.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, ANGR, AMPE, REMURPE

PROPUESTA 3:

Aprobación del nuevo Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), así como la instalación y el funcionamiento del CCI para coordinar y articular los tres niveles de gobierno y consensuar en esta instancia las políticas, programas, proyectos y acciones en los territorios descentralizados¹²⁶.

>> RESPONSABLES:

PCM, ANGR, AMPE, REMURPE

125 Asociación Civil Transparencia. Propuestas de Reforma Institucional para el Fortalecimiento Democrático. Lima: Asociación Civil Transparencia, setiembre 2015, pp. 7-13.

126 Diálogos de Política Pública. Nota de Política Pública de Descentralización. Lima, noviembre de 2015, pp. 7-8.

PROPUESTA 4:

Lograr reglas electorales subnacionales que permitan la representación de las minorías, en el nivel regional, y que eliminen o reduzcan el premio de mayoría, en el nivel local. Para ello debe analizarse la validez de la provincia como la circunscripción electoral para elegir a los consejeros y consejeras regionales, siendo éstas circunscripciones uninominales con un sistema electoral mayoritario; así como la eliminación del premio de mayoría o la introducción de una segunda vuelta electoral, en el nivel local.

>> RESPONSABLES:

JNE, ONPE, RENIEC, Congreso de la República, ANGR, AMPE, REMURPE

PROPUESTA 5:

Creación de mecanismos institucionales de coordinación entre las distintas representaciones (entre las autoridades nacionales, regionales y locales elegidas en las mismas circunscripciones electorales) que convergen en un mismo territorio para articularlas y evitar situaciones de conflicto.

>> RESPONSABLES:

JNE, ONPE, RENIEC, Congreso de la República, ANGR, AMPE, REMURPE

B. RELACIÓN ESTADO Y SOCIEDAD

PROPUESTA 1:

Incorporar en la normativa nacional y subnacional una adecuada regulación de las audiencias públicas de rendición de cuentas, señalando la información a difundir, su oportunidad de realización y las responsabilidades por incumplir con ellas.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, Gobiernos Descentralizados

PROPUESTA 2:

Promover la vigilancia ciudadana de los servicios públicos prestados a nivel descentralizado.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, Gobiernos Descentralizados

PROPUESTA 3:

Reconocer un mayor poder de decisión de la sociedad civil en el proceso del presupuesto participativo para que las medidas concertadas con los órganos del Gobierno Regional y Local sean efectivas, se promuevan incentivos para lograrlo y su incumplimiento sea sancionado.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, MEF, Gobiernos Descentralizados

PROPUESTA 4:

Eliminar las restricciones en materia de requisitos y de composición de los Consejos de Coordinación que impiden una mayor participación ciudadana, dotarlos de una mayor capacidad de decisión en su relación con los órganos de gobierno regional y local, y generar incentivos para aumentar la participación de los grupos sociales vulnerables en ellos.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, Gobiernos Descentralizados

PROPUESTA 5:

Incorporar incentivos y sanciones, cambios organizacionales, mecanismos de seguimiento, capacitación, asistencia técnica, mecanismos alternativos (murales de transparencia) y recursos financieros para lograr la implementación de las acciones en materia de transparencia y acceso a la información pública¹²⁷.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, Gobiernos Descentralizados

PROPUESTA 6:

Para mejorar la capacidad de gestión de los conflictos sociales, se requiere de un Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales (SINAPREGCS) y, para ello, es necesario continuar con el proceso de aprobación del Anteproyecto de Ley elaborado por la ONDS, que crea el SINAPREGCS y regula de manera integral la gestión de la conflictividad social, así como una relación de colaboración y cooperación entre los distintos Sectores y niveles de Gobierno para promover el diálogo.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, ONDS, Gobiernos Descentralizados

PROPUESTA 7:

Se requiere profundizar acciones y asignar presupuesto para la transversalización de los enfoques de género e interculturalidad en todos los niveles de gestión pública: nacional, regional y local.

>> RESPONSABLES:

MIMP, Ministerio de Cultura, MEF, PCM, Ministerios, Gobiernos Descentralizados

C. MARCO FISCAL

PROPUESTA 1:

Priorizar las acciones previstas como recomendaciones en el Informe Técnico Final de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal¹²⁸.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, MEF, Gobiernos Descentralizados

D. GESTIÓN TERRITORIAL INTERGUBERNAMENTAL

PROPUESTA 1:

Desarrollar y extender esquemas de gestión descentralizada en función de los servicios, las capacidades de gestión para producirlos y las características de los distintos territorios, así como su formalización a través de matrices de gestión descentralizada.

>> RESPONSABLES:

PCM, Ministerios con competencias compartidas, Gobiernos Descentralizados

PROPUESTA 2:

Adaptar la organización de todas las entidades del Poder Ejecutivo Nacional con competencias compartidas a la descentralización.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, Ministerios con competencias compartidas, Gobiernos Descentralizados

PROPUESTA 3:

Los Ministerios y las entidades públicas del Gobierno Nacional que ejerzan competencias compartidas deben desarrollar su rol rector retroalimentando las políticas nacionales y sectoriales con las iniciativas de los Gobiernos Descentralizados, ejerciendo su rol ejecutor subsidiariamente, y brindando capacitación y asistencia técnica a los Gobiernos Descentralizados.

>> RESPONSABLES:

PCM, Ministerios con competencias compartidas, Gobiernos Descentralizados

128 Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, creada por la Centésima Décima Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012; y Resolución Suprema N° 115-2012-PCM.

PROPUESTA 4:

Extender las Comisiones Intergubernamentales a todos los Sectores del Gobierno Nacional con competencias compartidas o promover su funcionamiento para la gestión descentralizada de los servicios públicos y vincularlas con el organismo autónomo e intergubernamental conductor del proceso de descentralización.

>> RESPONSABLES:

PCM, Ministerios con competencias compartidas, Gobiernos Descentralizados

PROPUESTA 5:

Incorporar de manera efectiva a la Municipalidad Metropolitana de Lima en el proceso de descentralización, transfiriéndole las funciones regionales que le corresponde ejercer en la Capital de la República¹²⁹.

>> RESPONSABLES:

PCM, Ministerios con competencias compartidas, Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)

PROPUESTA 6:

En materia de organización territorial, redefinir todo el sistema de incentivos para la conformación de regiones contenido en la Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, y en el Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal, e incorporar nuevos incentivos que promuevan una integración territorial económica y social.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, MEF, ANGR, AMPE, REMURPE

PROPUESTA 7:

Ampliar la prohibición de la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, para frenar la fragmentación territorial, especialmente, local (provincial y distrital).

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM

PROPUESTA 8:

Modificar todas las articulaciones institucionales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) que regulan la relación entre Lima y el Callao, para lograr una real gestión común de los servicios públicos¹³⁰.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, MML, Gobiernos Descentralizados del Callao

129 Consultar: Diálogos de Política Pública. Nota de Política Pública de Descentralización. Lima, noviembre de 2015.

130 *Ibidem*.

PROPUESTA 9:

Definir una nueva tipología de municipalidades, entre las cuales se considere la categoría de municipalidad metropolitana.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, AMPE, REMURPE

E. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DEL ESTADO

PROPUESTA 1:

Priorizar la adecuación de los sistemas administrativos a la descentralización, promoviendo un equilibrio entre la autonomía de los Gobiernos Descentralizados y el control que debe ejercer el Gobierno Nacional, haciendo compatible la función de control con la atención de la diversidad territorial.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, Entes rectores de los sistemas administrativos nacionales

PROPUESTA 2:

Continuar y profundizar la implementación de la reforma del servicio civil en los niveles nacional y subnacional (regional y local) con el objetivo de profesionalizar la carrera pública y brindar servicios más efectivos a la población.

>> RESPONSABLES:

PCM, SERVIR, Gobiernos Descentralizados

PROPUESTA 3:

Para el caso del Sistema Nacional de Control, se requiere como acciones prioritarias que todo el personal de los órganos de control institucional (OCI) de las entidades públicas esté en la planilla de la Contraloría General de la República (CGR); que se implementen los OCI en todas las entidades públicas – el déficit es muy alto, según la CGR –; y que se reactive el trabajo articulado entre la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, Contraloría General de la República (CGR), Ministerio Público y Poder Judicial

PROPUESTA 4:

Fortalecer a los Consejos Regionales y Concejos Municipales, para que ejerzan eficazmente su función fiscalizadora, así como a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y a las Comisiones Regionales Anticorrupción.

>> RESPONSABLES:

Congreso de la República, PCM, Gobiernos Descentralizados

BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS

- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). “El centralismo atrasa el desarrollo y crecimiento del país”. En: La República, Lima, 20 de julio 2015.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE). Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados: Comentarios al Plan Nacional de Descentralización 2012-2016, Lima, junio 2013.
- Asociación Civil Transparencia. Propuestas de Reforma Institucional para el Fortalecimiento Democrático. Lima: Asociación Civil Transparencia, setiembre 2015.
- Carrión, Julio F., Zárate, Patricia y Zechmeister, Elizabeth. Cultura Política de la Democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas. Lima: IEP, LAPOP y Vanderbilt University, 2015.
- Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
 - Informe Anual 2013 – 2014. Lima, julio 2014.
 - Informe Anual 2014-2015. Lima, junio 2015.
- Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, creada por la Centésima Décima Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, Informe Técnico Final, Lima, mayo 2013.
- Contraloría General de la República.
 - “Control”, Boletín Institucional, Enero 2016, Año 8, Edición N° 36.
 - Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú, 2014.
- Defensoría del Pueblo.
 - El Archivo Fiscal de Denuncias por Peculado y Colusión. Estudio realizado en Distritos Fiscales de Lima, Áncash, Ayacucho y Junín, Informe Defensorial N° 168, Lima, diciembre 2014.



- La Defensa del Derecho de los Pueblos Indígenas a una Salud Intercultural, Informe Defensorial N° 169, Lima, enero de 2015.
- Reportes de Conflictos Sociales de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, Enero-Diciembre 2015.
- Nota de Prensa N° 052/OCII/DP/2015. Defensoría del Pueblo, 20 de marzo de 2015.
- Nota de Prensa N° 097/OCII/DP/2015. Defensoría del Pueblo, 20 de mayo de 2015.
- Nota de Prensa N°088/OCII/DP/2015. Defensoría del Pueblo, 11 de mayo de 2015.
- Nota de Prensa N° 166/OCII/DP/2015. Defensoría del Pueblo, 8 de agosto de 2015.
- Diálogos de Política Pública. Nota de Política Pública de Descentralización. Lima, noviembre de 2015.
- García Belaúnde, Domingo. “La Constitución Peruana de 1993: Sobreviviendo Pese a Todo Pronóstico”. En: Revista Peruana de Derecho Constitucional, Número 6, Nueva Época, Edición Especial, Tribunal Constitucional, Lima, 2013.
- Grupo Propuesta Ciudadana (GPC): Vigilancia de las industrias extractivas. Reporte Nacional N° 19, GPC, Lima, julio 2015.
- Hakansson Nieto, Carlos, La Forma de Gobierno de la Constitución Peruana, Piura: Universidad de Piura, 2001.
- Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), Proyecto de Nueva Ley de Partidos Políticos, 2013.
- Khoury Zarzar, Fuad. “Cómo combatir la corrupción estatal”. En: Diario La República, 17 de enero de 2016.
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN). Informe de Seguimiento a los Compromisos adquiridos en la Plataforma de Acción de Beijín + 20 PERÚ, Lima, 2015.
- MINAM. Ayuda Memoria de la reunión sostenida por las más altas autoridades del Sector Ambiente y el Consejo Directivo Ampliado de la ANGR (26 de octubre), preparada por el Viceministro de Gestión Ambiental, Lima, 9 de noviembre de 2015.

- MINEDU. Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, MINEDU, julio de 2014.
- Molina, Raúl: Diez años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas, en Manrique Linares, Ángel María (editor): Cátedra Arequipa: Pensar para Crecer. Primera Sesión: Diez años de Descentralización. Balance y Perspectivas, Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano-ADRUS D&L Editores, Arequipa, 2013.
- Presidencia del Consejo de Ministros
 - Informe Anual del Proceso de Descentralización 2014, Lima, mayo, 2015.
 - Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial: Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial 2013-2016, PCM, Lima, 2013.
- ProDescentralización de USAID, Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011, Lima: ProDescentralización, 2011.
 - Informe Anual sobre el estado del Proceso de Descentralización 2014. Lima: ProDescentralización, 2015.
- Seifert Bonifaz, Manuel, Colapso de los Partidos Nacionales y Auge de los Partidos Regionales. Lima: PUCP, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2014.
- Tanaka, Martín. ¿Por qué Falló la Ley de Partidos y qué debe hacerse al respecto?, Lima: IDEA Internacional, Documento de Trabajo, 2009.
 - “Control de Daños”. En: Diario La República, 24 de enero de 2016.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “Reformar contra la Realidad”. En: Diario El Comercio, 9 de octubre de 2015.
 - Un Acto Fallido: La Reforma Electoral en el Perú (1978-2013), Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013.
- Zavaleta, Mauricio. Coalición de Independientes. Las Reglas No Escritas de la Política Electoral, Lima: IEP, 2014.

RECURSOS ELECTRÓNICOS Y NOTAS DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- <http://www.defensoria.gob.pe/portal-noticias.php?n=10613>
- <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>

DIARIO EL COMERCIO

- <http://elcomercio.pe/politica/congreso/partidos-no-podran-entregar-dadivas-regalos-cambio-votos-noticia-1845320>
- http://elcomercio.pe/politica/opinion/que-sentido-legisla-congreso-gerardo-tavara-noticia-1845408?ref=flujo_tags_65711&ft=nota_10&e=titulo
- http://elcomercio.pe/economia/peru/contraloria-solo-25-entes-publicos-tienen-control-interno-noticia-1858954?ref=flujo_tags_21994&ft=nota_5&e=titulo

DIARIO EL PERUANO

- <http://www.elperuano.com.pe/noticia-servir-emitira-directiva-para-garantizar-meritocracia-37346.aspx>

DIARIO LA REPÚBLICA

- <http://larepublica.pe/impres/sociedad/733233-contraloria-denuncio-cuatro-expresidentes-regionales-del-sur>

DIARIO PERÚ 21

- <http://peru21.pe/politica/comision-constitucion-rechazo-observaciones-ejecutivo-autografa-ley-partidos-politicos-2232911>
- <http://peru21.pe/opinion/santiago-pedraglio-chapa-tu-ex-presidente-regional-2236079>

GOBIERNO ABIERTO

- <http://vigilagobiernoabierto.pe/blog/por-un-gobierno-abierto-que-ponga-la-informacion-publica-al-alcance-de-la-ciudadan>

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

- <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/NDA%2022%20-2014%20%20FINAL.pdf>
- http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/NIA%2010-2015_0.pdf

LATINOBARÓMETRO

- www.latinobarometro.org

MINISTERIO DE CULTURA

- <http://www.cultura.gob.pe/concursosbpi/presentacion>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

- http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2305&Itemid=100848&lang

ONPE

- <https://www.web.onpe.gob.pe/sala-prensa/notas-prensa/onpe-emite-resultados-al-100-de-la-primer-consulta-vecinal-de-demarcacion-territorial/>

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP

Francoli, Mary, Ostling Alina y Fabro Steibel. Improving Government - Civil Society interactions within OGP. En:

<http://www.opengovpartnership.org/blog/mary-francoli-alina-ostling-and-fabro-steibel/2015/09/01/improving-government-civil-society>

SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

- <http://www.descentralizacion.gob.pe/fortaleciendo-la-gestion-descentralizada>

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL (SPDA)

- <http://www.actualidadambiental.pe/?p=29617>

ANEXO:

RELACIÓN DE PARTICIPANTES EN REUNIONES DE CONSULTA DEL DOCUMENTO: ESTADO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN A ENERO 2016. INFORME ANUAL

Reunión de consulta realizada en Lima el 11 de diciembre de 2015

1. Javier Azpur, Asociación Arariwa
2. Carlos López Jiménez, REMURPE
3. Luis Chirinos, Consultor
4. Raúl Molina, Consultor
5. Luis Vargas, Consultor
6. Patricia Correa, Consultora
7. Fanni Muñoz, Consultora
8. Rodrigo Ruiz, Consultor
9. Elena Alvites, PUCP
10. Fernando Paredes, Congreso de la República
11. Mónica Callirgos Morales, Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo
12. Sara Arobés Escobar, Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros
13. Johnny García, Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros
14. Mariana Mendoza Fiscalini, Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros
15. Luis Montalvo Mejía, Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros
16. Julio Díaz Palacios, Ministerio del Ambiente
17. Flor Marina Guardia, Ministerio de Salud
18. Cristian León Vilela, SERVIR
19. Cinthya Vidal De La Torre, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social



20. Magali Fiorella Rojas Delgado, OSCE
21. Segundo Demetrio Montoya Mestanza, OSCE
22. Alfredo Orellana Battillana, OSCE
23. Jorge Luis Nicho Cárdenas, Ministerio de Economía y Finanzas
24. Gonzalo Neyra Araoz, Ministerio de Economía y Finanzas
25. Sobeida Gonzáles, USAID
26. Gerardo Berthin, Tetra Tech, Burlington - Vermont
27. Ricardo Muñoz, MINEDU
28. Carlos Villanueva, Proética
29. Valeria Urbina, Ministerio de Cultura
30. Joel Manyari, SERVIR

Reunión de consulta realizada en Moyobamba el 15 de enero de 2016

1. Fredy Rojas Mendoza, Gobierno Regional de San Martín
2. Juan Guevara Fasabi, Gobierno Regional de San Martín
3. Julio César Carrión Riva, Gobierno Regional de San Martín
4. Juana Aylin Quezada Hidalgo, Defensa Pública de San Martín
5. Jhonny Garate Ríos, Gobierno Regional de San Martín

6. Carlos Miranda Otero, Gobierno Regional de San Martín
7. Lindaura Arista Valdivia, Gobierno Regional de San Martín
8. Walter Rengifo Saavedra, Gobierno Regional de San Martín
9. Félix Rosales Rojas, Gobierno Regional de San Martín
10. Alberto Infante Miñano, Gobierno Regional de San Martín
11. Ernesto Aguilar Paredes, Gobierno Regional de San Martín
12. Nancy Ramos Núñez, Municipalidad Provincial de Moyobamba
13. Jorge Acosta Rengifo, Gobierno Regional de San Martín
14. Oswaldo Olmos Cuello, Gobierno Regional de San Martín
15. Jorge Luis Vásquez Velásquez, Municipalidad Provincial de Lamas
16. Harold Reátegui García, Gobierno Regional de San Martín
17. Kenneth Fasanando Lescano, Gobierno Regional de San Martín
18. Katherin Bocanegra Del Aguila, Gobierno Regional de San Martín
19. Rolando Gómez Reátegui, Gobierno Regional de San Martín
20. Edwin Rojas Meléndez, Gobierno Regional de San Martín
21. Avelyn K. Nieto Del Aguila, Gobierno Regional de San Martín
22. Janet Álvarez Quispe, Defensoría Del Pueblo
23. Erika M. Paredes Carrión, Defensora Pública, MINJUS
24. María Luisa Celis Rengifo, Defensora Pública, MINJUS
25. Carlos A. Bocanegra Aguilar, Gobierno Regional de San Martín
26. Javier Mondragón Gonzáles, Gobierno Regional de San Martín
27. Carlos Enrique Guillena Díaz, Gobierno Regional de San Martín
28. Jorge Barbero Morales, Gobierno Regional de San Martín
29. Roxana Panduro Arévalo, Gobierno Regional de San Martín
30. Cyntia Chumacero Castro, Gobierno Regional de San Martín

Reunión de consulta realizada en Pucallpa el 21 de enero de 2016

1. Richard Ávila Escudero, MCLCP
2. Dorca Díaz Chung, Comité de Vigilantes Ambiental
3. Cristóbal Morales Rengifo, Comité de Vigilantes Ambiental
4. Betina Muñoz Sajami, Municipalidad Distrital de Manantay
5. Anderson Mozombite Navarro, Municipalidad Distrital de Manantay
6. Alexander Borbor Soto, Municipalidad Distrital de Manantay
7. Melia Luz García Paredes, Dirección Regional de Educación de Ucayali (DREU)
8. Mercedes Margarita Benavides Carranza, Municipalidad Distrital de Manantay
9. Nicolás de la Cruz Fernández Baca, Oficina Defensorial de Ucayali
10. Marcos Lozano Oliart, Gobierno Regional de Ucayali (GRU)
11. Walter Román Leveau Bartra, Dirección Regional de Salud de Ucayali (DIRESA - GRU)
12. Silvio Valles Lomas, Instituto Regional de Comunidades Nativas (IRDECON - GRU)
13. Abdón Cauper Ampuero, IRDECON - GRU
14. Ruth Candelaria López Escudero, Aldea Infantil San Juan
15. Montenegro Pardo Sifuentes, AGA - GRU
16. Rolando Palacios Cueto, Municipalidad Distrital de Yarinacocha
17. Lisette Rengifo Rojas, Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo de Ucayali (DIRCETUR - GRU)
18. Manuel Raúl Alves Milho Barbarán, Municipalidad Distrital de Yarinacocha
19. Rubén Urbieto Pacaya, Municipalidad Distrital de Yarinacocha
20. Erick Tuesta, Equipo Vigilancia Ambiental
21. Isabel Esteban Robladillo, Universidad Nacional de Ucayali (UNU)
22. Ángel Hugo Zapata Hernández, Municipalidad Provincial de Coronel Portillo
23. Javier Paredes Vásquez, Municipalidad Distrital de Nueva Requena
24. Abelardo Ortiz Pedraza, Gobierno Regional de Ucayali

Programa ProDescentralización de USAID
Av. Camino Real N° 348, oficina 1701 San Isidro. Lima-Perú
Teléfono: (51-1) 422-8118 / fax: (51-1) 222-3190
www.prodescentralización.org.pe