



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

# EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

PERIODO LEGISLATIVO 2009 - 2010

# EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Periodo Legislativo 2009-2010

**FRANCO CARPIO GUERRERO**

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



EDICIONES DEL CONGRESO DEL PERÚ

# EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Periodo Legislativo 2009-2010

**FRANCO CARPIO GUERRERO**

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

Biblioteca del Congreso del Perú

328.365834

P45

2009-10

Perú. Congreso. Comisión de Descentralización,  
Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del  
Estado. Evaluación del proceso de descentralización. Periodo 2009-2010  
/ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y  
Modernización de la Gestión del Estado; presentación César Zumaeta  
Flores.— Lima: Congreso de la República, 2010.  
123 pp.; 24 cm.

ISBN: 978-612-4075-12-4

DESCENTRALIZACIÓN / REGIONALIZACIÓN / GOBIERNO  
REGIONAL / TERRITORIO NACIONAL / PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA / CONFLICTOS SOCIALES / REPRESENTACIÓN  
POLÍTICA / ELECCIONES / ADMINISTRACIÓN FISCAL /  
COMPETITIVIDAD / INVERSIONES / PERÚ / PÚBLICOS /  
PRESUPUESTO / PERÚ

I. Carpio Guerrero, Franco

I. Zumaeta Flores, César

Franco Carpio Guerrero

Evaluación del proceso de descentralización

CARÁTULA: Alegoría de la Patria, de Luis Agurto. Fotografía de Daniel Giannoni.

CORRECCIÓN Vidal Villanueva Chávez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN Giovana González

COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN Rosa Pando

Martha Hildebrandt, Presidenta del Consejo del Fondo Editorial del Congreso del Perú

© Fondo Editorial del Congreso de la República

Jr. Huallaga 364, Lima

Teléfono 311-7735 / 311-7846

Correo electrónico: [fondoeditorial@congreso.gob.pe](mailto:fondoeditorial@congreso.gob.pe)

[www.congreso.gob.pe/fondoeditorial/inicio.html](http://www.congreso.gob.pe/fondoeditorial/inicio.html)

Impreso en los talleres gráficos de la Imprenta del Congreso

Jr. Junín 330, Lima

Lima, diciembre de 2010

Primera edición del Fondo Editorial del Congreso del Perú

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-15909

Tiraje: 1.000 ejemplares

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

Período Legislativo 2009-2010

**Mesa Directiva**

FRANCO CARPIO GUERRERO

**Presidente**

ISAAC SERNA GUZMÁN

**Vicepresidente**

MARIO ALEGRÍA PASTOR

**Secretario**

**MIEMBROS TITULARES**

ROSA FLORIÁN CEDRÓN

JUVENAL SILVA DÍAZ

OSWALDO DE LA CRUZ VÁSQUEZ

JORGE FOINQUINOS MERA

ANÍBAL HUERTA DÍAZ

OLGA CRIBILLEROS SHIGIHARA

JORGE FLORES TORRES

WALTER MENCHOLA VÁSQUEZ

MARTHA MOYANO DELGADO

ANTONIO LEÓN ZAPATA

EDUARDO PELÁEZ BARDALES

MARTÍN RIVAS TEIXEIRA

WASHINGTON ZEBALLOS GÁMEZ

**Elaboración del Informe:**

**Personal de la Comisión:**

Franz Portugal Bernedo, *secretario técnico*

Javier Arias Serrano, *especialista parlamentario*

Luis Lizama Huamaní, *técnico parlamentario*

**Asesoría de la Comisión:**

Víctor Andrés Ascoy Cruzado, *asesor*

César Chumpitaz Ayudante, *asesor*

**Equipo de apoyo:**

Fernando Bravo Alarcón, *Especialista Parlamentario*

Jorge Buller Vizcarra, *Especialista Parlamentario*

**Documentos base:**

Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización 2009, PCM

**Documentos consultados:**

Informe del Grupo de Trabajo de Sistematización de Experiencias de Reforma  
Institucional en Gobiernos Regionales

Informe del Grupo de Trabajo de Barreras Burocráticas

Plaza Bolívar s/n – Cercado de Lima; Edificio Víctor Raúl Haya de La Torre, Oficina N°206

Teléfono: (511) 3117780 / 3117781

# Índice

## PRESENTACIÓN | 13

CÉSAR ZUMAETA FLORES

## INTRODUCCIÓN | 15

FRANCO CARPIO GUERRERO

### I. PROCESO DE REGIONALIZACIÓN

1. Modificación a las normas en materia de Regionalización | 18
2. Juntas de Coordinación Interregional | 19
3. Plan Nacional de Regionalización | 20
4. Avances en la formulación del Plan Nacional de Regionalización  
Recomendaciones | 22

### II. ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

1. Responsable del Ordenamiento Territorial | 23
2. Conexiones entre el proceso de descentralización y la organización territorial | 25
3. Limitaciones | 26
4. Normas fundamentales que sustentan la necesidad de la Organización  
Territorial | 27
5. Proyectos de ley sobre la Organización Territorial | 28  
Recomendaciones | 29

### III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA DE PORTALES DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES

1. La participación ciudadana regional y local | 31
2. La Transparencia de los portales de los gobiernos regionales y municipales | 33
3. Información con nivel bajo de cumplimiento | 33
4. Características de la presentación de información | 34  
Recomendaciones | 34

#### IV. DESCENTRALIZACIÓN Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL

1. Tipos de conflictos sociales | 36
2. Mapa de conflictos activos y latentes por regiones | 37  
Recomendaciones | 38

#### V. TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES

1. Transferencias de programas a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano | 39
2. Transferencias de las empresas del Estado a los gobiernos regionales | 40
3. La Descentralización fiscal en el país | 42  
Recomendaciones | 43

#### VI. REFORMA DEL PODER EJECUTIVO

1. Reforma de los Ministerios | 45
2. Organismos públicos reformados | 50  
Recomendaciones | 56

#### VII. REPRESENTACIÓN Y ELECCIONES REGIONALES

1. Avances legales: modificación de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales | 59
2. Proyecto de Ley que modifica la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales | 61  
Recomendaciones | 62

#### VIII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

1. El Consejo de Coordinación Intergubernamental | 63
2. Reglamento de Funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental | 64
3. Observaciones al Reglamento de funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental | 65
4. Reglamento de Elecciones de los Representantes de los Gobiernos Locales ante el Consejo de Coordinación Intergubernamental | 67
5. Modificación de la Ley 29029, Ley de Mancomunidad Municipal | 67
6. Reglamento de la Ley 29029, Ley de Mancomunidad Municipal | 69  
Recomendaciones | 69

#### IX. GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

1. Experiencias de reforma institucional en los gobiernos regionales | 72
2. Barreras Burocráticas | 75
3. Opinión de la Defensoría del Pueblo sobre la gestión de los gobiernos regionales | 77
4. Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales | 78

- 5. Acciones de la Presidencia del Consejo de Ministros | 78  
Recomendaciones | 80

## X. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

- 1. Integración regional: requisito para la descentralización fiscal | 83
- 2. Problemas en la descentralización fiscal | 83
- 3. Avances de la descentralización fiscal | 85
- 4. Transferencias del gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales | 86
- 5. Texto Único Ordenado de la Ley 27245. Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal | 87
- 6. Propuesta técnica de descentralización fiscal para los gobiernos locales | 87
- 7. Propuesta técnica de creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de Ingresos Propios de los Gobiernos Locales | 89
- 8. Situación de las municipalidades rurales | 89
- 9. Transferencias de presupuesto | 90  
Recomendaciones | 92

## XI. COMPETITIVIDAD REGIONAL

- 1. La competitividad regional | 95
- 2. Índice de la competitividad regional | 95
- 3. Competitividad regional 2009 | 97  
Recomendaciones | 98

## XII. PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN DESCENTRALIZADA REGIONAL

- 1. Situación anterior | 102
- 2. Situación actual y avances: oficinas, gerencias y agencias de promoción de inversiones privadas en los gobiernos regionales | 104
- 3. Características de la promoción de inversión en los departamentos | 105  
Recomendaciones | 106

AGENDA LEGISLATIVA | 107

ANEXOS | 111

BIBLIOGRAFÍA | 119

Me es grato presentar el valioso documento *Evaluación del proceso de descentralización*, que anualmente elabora y presenta la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Congreso de la República. Dicho texto es un análisis del trabajo desarrollado no solo por la Comisión en el campo legislativo sino del proceso de descentralización en su integridad y, lo que es más importante, el diseño de la agenda de trabajo para el próximo periodo, agenda que cada año es contrastada de manera crítica con lo actuado.

Así, la Comisión y el Congreso de la República hacen una rendición de cuentas al país sobre su labor en el proceso de reforma del Estado, vía la descentralización. Este año la evaluación muestra un conjunto de doce temas de suma importancia para los destinos del país, que van desde el problema del ordenamiento territorial y la regionalización, pasando por la reforma del Poder Ejecutivo, hasta los problemas referidos a los aspectos económicos productivos, además de los problemas de gestión de los gobiernos regionales. Ello muestra la complejidad del proceso de reforma del Estado y de la descentralización y la necesidad de darle la máxima prioridad al tratamiento de dichos problemas para resolver los nudos críticos que aún tiene, de tal forma que permita su avance y desarrollo.

La reforma del Estado, vía la descentralización, es una de las tareas principales de la agenda pública, materias sobre las que he trabajado durante varios años y con las que estoy

comprometido plenamente, porque constituyen la plataforma institucional para el desarrollo descentralizado del país. Coincido plenamente con la idea de que hoy la preocupación central debe ser cómo mejorar la gestión pública de los gobiernos regionales y locales, para lo cual se hace necesario, en materia legislativa, perfeccionar el marco legal del proceso de descentralización, pues lo que resta de la normatividad por completar son las leyes de organización y funciones de algunos ministerios, que esperamos aprobarlas todas en este periodo legislativo.

Quiero resaltar la agenda planteada en la evaluación para este periodo que tiene, en primer lugar, como prioridad la aprobación de las modificaciones a las leyes orgánicas, tanto de los gobiernos regionales como de los gobiernos locales, las que apuntan a mejorar sustantivamente los instrumentos legales para una mejor gestión pública descentralizada. En segundo lugar, la necesidad de aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial, que forma parte de la reforma territorial del Estado, ya que el Perú ha carecido de una norma de esta naturaleza que permita instrumentar esta reforma. En tercer lugar, resaltar los puntos de agenda referidos a los aspectos económico-financieros, como es la necesidad de contar con una nueva ley de descentralización fiscal y con una nueva normatividad en materia de promoción de la inversión privada descentralizada, ya que buena parte de dicha legislación viene de la década pasada y que no ayuda adecuadamente a la legislación descentralista sobre esta materia.

Finalmente, quiero felicitar a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, que preside el congresista Franco Carpio Guerrero, y a todos sus miembros y personal, por su cumplimiento fiel de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que establece que dicha Comisión debe presentar la evaluación anual del proceso de descentralización, la cual ha cumplido cada año con la publicación de sus resultados y la realización de un proceso de difusión de dicho documento en sesiones descentralizadas y su envío a todos los gobiernos regionales y locales del país. De esta manera, el Congreso de la República cumple con dar cuenta de su labor al país.

CÉSAR ZUMAETA FLORES  
Presidente del Congreso de la República

## INTRODUCCIÓN

---

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado anualmente elabora el informe de evaluación del proceso de descentralización, con la finalidad de establecer el estado actual y la agenda para el próximo periodo.

El informe de Evaluación del Proceso de Descentralización que presentamos corresponde al periodo 2009-2010. Es importante indicar que, en una primera etapa, el proceso de descentralización estuvo centrado en las transferencias de competencias, funciones y recursos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales; en un segundo momento, al proceso de regionalización y al perfeccionamiento del marco legal del proceso. En este último periodo las preocupaciones están orientadas a la gestión pública de los gobiernos regionales y locales y a la finalidad del proceso de descentralización, consistente en el desarrollo regional y local que el modelo de descentralización y regionalización tiene como objetivos.

El informe de Evaluación del Proceso de Descentralización ha considerado los siguientes temas: proceso de regionalización y organización del territorio (I y II) en la medida en que se han hecho modificaciones para replantear la formación de regiones, así como la necesidad de formular un plan nacional de regionalización y de contar con normas que orienten el ordenamiento del territorio, como es una Ley General de Ordenamiento Territorial; la participación ciudadana y la transparencia de los portales

de los gobiernos regionales y locales; la conflictividad social en el marco del proceso de descentralización (III y IV).

También se trata el caso de las transferencias de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales (V), la reforma del Poder Ejecutivo, en particular la reforma de los ministerios y de los organismos públicos que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece (VI), las modificaciones a las normas de elecciones regionales que se realizan en el mes de octubre de 2010 (VII). Se incluye además dos asuntos que tienen relación con el funcionamiento de los gobiernos regionales y sus relaciones entre los tres niveles de gobierno, ya que se pone a prueba el diseño institucional que ha generado el proceso de descentralización (VIII y IX).

Para este informe, se han considerado la descentralización fiscal, la competitividad regional y la promoción de la inversión privada descentralizada (X, XI y XII). El informe concluye con la propuesta de una agenda legislativa de ocho puntos.

El informe de evaluación recoge también la labor realizada por los grupos de trabajo que la Comisión conformó al inicio del periodo legislativo 2009-2010. El primer grupo de trabajo fue el de “Seguimiento y cumplimiento de las normas de descentralización y evaluación de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales”, coordinado por el congresista Washington Zeballos Gámez; el segundo, el de “Empleo público y barreras burocráticas”, coordinado por el Congresista Walter Menchola Vásquez, asuntos que la Comisión ha considerado sustantivos de analizar en la actual etapa del proceso de descentralización.

Finalmente, debemos de señalar en el informe de Evaluación del Proceso de Descentralización 2009-2010, que se presenta por mandato de la Novena Disposición Final de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorpora por primera vez consideraciones técnicas emitidas por entidades públicas y organismos privados, sobre aspectos que son materia del presente documento.

FRANCO CARPIO GUERRERO

Congresista de la República

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

## I. PROCESO DE REGIONALIZACIÓN

---

Uno de los aspectos importantes de la reforma del Estado en curso en el Perú es la reforma territorial, que el marco legal del proceso de descentralización ha establecido como la regionalización. Según la Ley de Bases de Descentralización “La regionalización se orienta a la constitución de regiones sostenidas sobre la base del sistema de cuencas y corredores económicos naturales, articulación espacial, infraestructura y servicios básicos, generación efectiva de rentas...” (Artículo 30°). Asimismo, se define a las regiones en el artículo 28° de la referida Ley, como “...unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que conllevan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales”.

Tal como se afirmó en el Informe de Evaluación del Proceso de Descentralización, del periodo 2008-2009, el fracaso del referéndum para la constitución de las primeras cinco regiones en el 2005 evidenció problemas en el modelo de regionalización propuesto y no solamente se trató de la poca difusión de las propuestas de regiones. En ese sentido, en el año 2009 se modificaron las normas en materia de regionalización para reorientar dicho proceso. Además, se propuso la necesidad de contar con un documento que oriente el proceso de regionalización, y se encargó al Poder Ejecutivo su elaboración y aprobación: el Plan Nacional de Regionalización.

### **1. *Modificación a las normas en materia de regionalización***

El 13 de junio de 2009 se publicó la Ley 29379, Ley que Modifica la Legislación en Materia de Regionalización, con el objeto de resolver los problemas suscitados en el proceso de conformación e integración de regiones y perfeccionar la ley para facilitar el proceso de regionalización.

En las modificaciones del artículo 29º de la Ley de Bases de la Descentralización se establece lo siguiente:

- a. Se eliminan las fechas de los referendos del año 2009 y 2013 con el objeto de que sean las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) las que soliciten la fecha para el referéndum de su región, cuando lo consideren viable.
- b. Dos gobiernos regionales de una JCI, de más de dos gobiernos regionales, pueden integrarse a solicitud de ambos con el objetivo de no sujetarse a la decisión de todos los gobiernos regionales que forman parte de esa JCI.
- c. Se establece la formulación de un Plan Nacional de Regionalización como instrumento técnico y orientador para el proceso de conformación de regiones, el cual es elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros y aprobado mediante decreto supremo con el voto del Consejo de Ministros.

Las modificaciones del artículo 7º de la Ley 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, publicada el 09 de julio de 2004, tienen por objeto el fortalecimiento operativo de las JCI para que cumplan con su objetivo de integración y conformación de regiones. Son las siguientes:

- a. Se asigna a las JCI funciones que les permitan ejecutar acciones para la construcción de una dinámica de desarrollo regional orientada a mostrar a la población las bondades de la integración.
- b. Que las JCI promuevan y formulen su Plan de Integración Regional.
- c. Que las JCI administren recursos económicos, proyectos interregionales para lo cual cuentan con una unidad ejecutora encargada de gestionar proyectos y programas de desarrollo interregionales.
- d. Que las JCI soliciten al Jurado Nacional de Elecciones la convocatoria del referéndum para la formación de la Región.

Las modificaciones del artículo 15º de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, establecen las etapas de la conformación de regiones:

la primera para la creación de regiones y la segunda para el cambio de circunscripción regional de provincias y distritos contiguos a la región respectiva. En ese sentido, adecúa la legislación vigente sobre la materia a fin de constituir regiones sostenibles, haciéndola más simple y viable.

Estos cambios permitirán que las JCI sean autónomas en cuanto a la administración de sus recursos y la toma de acuerdos y ejecuciones de proyectos. Se les añaden nuevas funciones, como la de gestionar la competitividad territorial conjunta, la de gestionar todos los recursos aportados y la de aprobar un Plan de Integración Regional.

Otra modificación importante que establece la Ley 29379, Ley que modifica la legislación en materia de regionalización, es la de disponer que las leyes anuales del Presupuesto General de la República establezcan, de manera independiente, contrapartidas para el financiamiento de los proyectos o actividades de las JCI.

Para implementar estas reformas es necesario que el Poder Ejecutivo apruebe las normas necesarias que complementen lo dispuesto por la Ley 29379, toda vez que es el Poder Ejecutivo el encargo de materializar las medidas que favorezcan el proceso de regionalización.

## **2. Juntas de Coordinación Interregional**

El artículo 91° de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el 18 de noviembre de 2002, dispone que los Gobiernos Regionales pueden establecer, de común acuerdo, Juntas de Coordinación Interregional.

Las Juntas de Coordinación Interregional son espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas en busca del afianzamiento de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo. Están integradas por dos o más gobiernos regionales y gobiernos locales provinciales.

A la fecha se han conformado las siguientes Juntas de Coordinación Interregional:

- 1) La JCI de la Región Norte y Oriente (INTERNOR) creada en 2004, y conformada por los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Amazonas y San Martín.
- 2) El Consejo Interregional Amazónico (CIAM), creado en 2007 y conformado por Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali y Madre de Dios.

- 3) La JCI Centro Sur (CENSUR), creada en 2007 y conformada por Ayacucho, Huancavelica e Ica.

El 06 de marzo de 2010 se constituyó la Junta de Coordinación Interregional MACROSUR conformada por Tacna, Arequipa, Cusco, Madre de Dios y Moquegua, con la finalidad de elaborar proyectos de colaboración mutua y de realizar políticas de integración territorial y política, como por ejemplo, la construcción del gaseoducto sur andino.

### **3. *Plan Nacional de Regionalización***

El objetivo del Plan Nacional de Regionalización (PNR) es proponer alternativas viables de integración territorial, social, económica y políticamente sostenibles.

El Poder Ejecutivo debe formular y aprobar el PNR que la Ley le ha encargado, lo cual implica la reformulación del plan original para conformar regiones efectivas. Ello como consecuencia del referéndum fallido del 2005 que dio como resultado votación negativa.

La Ley 29379, Ley que Modifica la Legislación en Materia de Regionalización, publicada el 13 de junio de 2009, establece que el Poder Ejecutivo debe aprobar el Plan Nacional de Regionalización en un plazo de 120 días hábiles mediante decreto supremo e informar de ello a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Han transcurrido más de 120 días hábiles y aún no se ha aprobado el Plan Nacional de Regionalización.

La segunda etapa de la ejecución del proceso de descentralización, prescrita en la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, comprende la difusión del PNR y de sus ventajas y beneficios para el desarrollo regional y nacional; constituyendo un elemento fundamental del proceso de regionalización, resulta imprescindible que el Poder Ejecutivo apruebe lo antes posible el referido Plan Nacional de Regionalización.

### **4. *Avances en la formulación del Plan Nacional de Regionalización***

Actualmente, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la Secretaría General y la Secretaría de Descentralización están trabajando el Plan Nacional de Regionalización (PNR). El esquema que trabaja la PCM tiene como referentes sustantivos la modulación de las iniciativas de integración socioeconómica y político-

administrativa de territorios con vocaciones compartidas y el establecimiento de opciones valederas para ir conformando progresivamente las regiones. Este último punto implica la implementación de instancias de gestión pública entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.

El esquema del Plan Nacional de Regionalización, conforme información de la PCM, tiene las siguientes secciones:

- 1) Diagnóstico funcional: de la situación de la regionalización e integración territorial.
- 2) Estrategias de ordenamiento territorial para tener una visión de reordenamiento y reorganización socio-económica del territorio.
- 3) Programa de inversiones descentralizadas; consistentes en un conjunto de proyectos financiables que sirvan de sustento a la integración territorial como realineamiento de mercados mediante redes viales y energéticas.
- 4) Propuesta de escenarios socioeconómicos, geográficos y geopolíticos; que constituyen el núcleo del proceso.
- 5) Planteamiento de estrategias para la implementación del proceso; constituida por el conjunto de decisiones políticas, rediseños administrativos, normatividades adicionales, responsabilidades institucionales, etc.

El documento preliminar trabajado por la PCM<sup>1</sup> reconoce riesgos y amenazas a la implementación de dicho plan, como son el insuficiente apoyo político, la persistencia de vocaciones colectivas a favor de una gestión departamental, la descoordinación entre facultades transferidas y capacidades técnicas, logísticas y financieras, la inadecuada correlación entre las facultades transferidas por el gobierno central, las restricciones operativas de las juntas de coordinación interregionales y dificultades metodológicas para manejar planes de desarrollo concertado.

Como se puede apreciar, el Poder Ejecutivo debió presentar el Plan Nacional de Regionalización a fines del mes de diciembre de 2009, han transcurrido cerca de medio año y aún no se visualiza que el Poder Ejecutivo tenga integrado los principales

---

<sup>1</sup> La PCM contrató una consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización, la que fue preparada por el Consorcio AFI-Macroconsult, mayo 2010.

aspectos del mencionado plan como para afirmar que el país cuenta con una herramienta de planificación para consolidar el proceso de regionalización.

### **Recomendaciones**

- 1) El Poder Ejecutivo debe aprobar el Plan Nacional de Regionalización a la brevedad posible, conforme lo dispuesto por la Ley 29379, Ley que Modifica la Legislación en Materia de Regionalización.
- 2) Los Gobiernos Regionales deben constituir sus Juntas de Coordinación Interregional, conforme a sus nuevas competencias para desarrollar las actividades de integración a efecto de formar regiones.

## II. ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

---

La organización territorial (OT) es un instrumento que forma parte de la Política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible. La decimonovena Política de Estado consigna el desarrollo sostenible y la gestión ambiental.

Constituye un proceso político en la medida en que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.

Además, se trata de un proceso técnico-administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de las actividades económicas y sociales, de los asentamientos humanos y del desarrollo físico espacial, sobre la base de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.

Todo ello con el fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.

### ***1. Responsable del ordenamiento territorial***

Una de las entidades gubernamentales que por ley tiene la responsabilidad de conducir el Ordenamiento Territorial es el Ministerio del Ambiente (MINAM)<sup>2</sup>. El literal c) del artículo 7°

---

<sup>2</sup> Sin embargo, se ha observado que el ordenamiento territorial tiene un carácter multisectorial (varios sectores) y transversal (niveles de gobierno) y que, en consecuencia, no habría un órgano rector en la materia. Los diferentes campos técnicos especializados del ordenamiento territorial son operados por varios sectores en el gobierno nacional, lo que incluye al

del Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, define una de las funciones del sector:

“c) Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso”.

Para ejercer dicha función el Ministerio del Ambiente dispone de una Dirección General de Ordenamiento Territorial.

En febrero de este año, el MINAM hizo de público conocimiento los *Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial*<sup>3</sup>, documento que condensa los principios, orientaciones, estrategias, objetivos, acciones e instrumentos que guiarán el proceso de Ordenamiento Territorial<sup>4</sup>. Hay que añadir que, según el MINAM, dicho documento es producto del consenso de diversas entidades estatales y no estatales<sup>5</sup>.

De acuerdo con la modificación del artículo 14° del Decreto Supremo 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica, publicado el 23 de diciembre de 2004, se encarga al Ministerio del Ambiente que presida el Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial, con la finalidad de articular el proceso de decisión política, ejecución de proyectos, y el fortalecimiento de las capacidades de profesionales, autoridades, funcionarios y líderes locales en ordenamiento territorial<sup>6</sup>.

Esta responsabilidad del ordenamiento territorial también recae en el Ministerio de Vivienda, quien es responsable del ordenamiento territorial urbano y rural, del mismo modo, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, asume un rol preponderante en el ordenamiento

---

CEPLAN, como ente rector y orientador del sistema nacional de planeamiento estratégico, y tiene entre sus funciones el de coordinar las políticas, planes y estrategias relacionados con el territorio.

3 [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=1113&Itemid=39](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=1113&Itemid=39)

4 [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=394&Itemid=43](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=394&Itemid=43)

5 <http://energiaslimpias.wordpress.com/2010/02/04/ordenamiento-territorial-demanda-iniciar-el-minam/>

6 [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=261:minam-presidira-comite-tecnico-consultivo-de-ordenamiento-territorial&catid=1:noticias&Itemid=21](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=261:minam-presidira-comite-tecnico-consultivo-de-ordenamiento-territorial&catid=1:noticias&Itemid=21)

territorial cumpliendo con lo dispuesto por la ley 27795 ley de demarcación y organización territorial.

## **2. Conexiones entre el proceso de descentralización y el ordenamiento territorial**

Las conexiones entre el proceso de descentralización y el ordenamiento territorial se dan en los siguientes puntos:

- 1) Territorio: se podría decir que el proceso de descentralización y la ordenamiento territorial son procesos íntimamente conectados en tanto ambos apuntan a reorganizar el espacio físico; ningún proceso de descentralización podría emprenderse óptimamente si no dispone de un ordenamiento territorial.
- 2) Documento *Lineamientos de política para el ordenamiento territorial*, preparado por el MINAM: estos lineamientos incorporan los conceptos y criterios propios de un proceso descentralizador, por lo que se esperaría que los avances de la descentralización reflejen aquellas acciones contenidas en la ordenamiento territorial. Así por ejemplo, en el Objetivo 2 de los referidos lineamientos se prevé el lineamiento “2.1. Consolidar y desarrollar los sistemas urbanos regionales como instrumentos de la descentralización”.
- 3) Normas legales:

Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, artículo 6°: “Objetivos (de la descentralización) a nivel ambiental: ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo”.

Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: Competencias exclusivas de los gobiernos regionales; artículo 53°; inciso a), formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos regionales. Artículo 53°; inciso f), planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar, evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las normas políticas de la materia.

Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; artículo 73°; inciso a), planificar el desarrollo local y el ordenamiento territorial en el nivel provincial. Artículo 79°; numeral 1.1, aprobar el plan de acondicionamiento territorial de nivel provincial que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; o las áreas

agrícolas y las áreas de conservación ambiental. Artículo 79°; numeral 1.2., aprobar el plan de desarrollo urbano, el plan de desarrollo rural, el esquema de zonificación de áreas urbanas, el plan de desarrollo de asentamientos humanos y demás planes específicos de acuerdo con el plan de acondicionamiento territorial.

Ley 27795 Ley de Demarcación y Organización Territorial el artículo 2° establece como definición básica que *la Organización del territorio*:

“Es el conjunto de lineamientos técnicos y normativos orientados a la adecuación de las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico-ambientales”.

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria de la Ley 27795, establece que: *“Declárese de preferente interés nacional el proceso de demarcación y organización territorial del país, autorizándose al Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales a priorizar las acciones correspondientes sobre los distritos y provincias que lo requieran. El saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes se realizará progresivamente en un plazo de cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley.”*

No hay que olvidar que tanto el ordenamiento territorial como el proceso de descentralización son instrumentos de gestión y de planificación, en tanto introducen un tipo de ordenamiento en el territorio nacional. Además, el ordenamiento territorial refuerza su conexión con el proceso de descentralización porque su discusión implica adoptar definiciones en cuanto a las competencias nacionales versus las regionales en materia de gestión del territorio<sup>7</sup>.

### **3. Limitaciones**

No existe ninguna ley de la República que regule o priorice criterios sobre la participación de los tres niveles de gobierno en el ordenamiento territorial, debe mencionarse que el Plan Nacional de Demarcación Territorial 2008 se proyectó para el 2010. Son pocas las entidades que cuentan con algún plan relativo de un tema o contenido sobre demarcación o zonificación.

En febrero, un comunicado de prensa del MINAM dio a conocer que en la actualidad son pocas las autoridades regionales y locales que son conscientes de la

---

7 Burneo, María Luisa. La dimensión política del ordenamiento territorial. En [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=864&Itemid=111](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=864&Itemid=111)

importancia de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), como parte del ordenamiento territorial <sup>8</sup> del país. Se indicó, asimismo, que existen 104 procesos de ZEE, como parte del ordenamiento territorial, de los cuales 86 cuentan con fondos que ascienden a 147 millones de nuevos soles asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)<sup>9</sup>.

#### 4. Normas fundamentales que sustentan la necesidad de la organización territorial

| NORMA   | ARTÍCULO PERTINENTE   |
|---|---|
| Constitución Política del Perú:   | Título IV: Capítulo XIV: de la descentralización. Artículos 192° y 195°.  |
| Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.   | Artículo 11°, que define la manera en que se aprueba la zonificación ecológica y económica  |
| Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.  | Artículo 6°, Objetivos (de la descentralización) a nivel ambiental.   |
| Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial  | Todos los artículos son directamente relevantes respecto de la OT.  |
| Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.  | Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial.   |
| Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades  | Artículo 73.- Materias de competencia municipal.  |
| Ley 28611, Ley General del Ambiente.  | Artículo 19.- De la planificación y del ordenamiento territorial ambiental; Artículo 20.- De los objetivos de la planificación y el ordenamiento territorial;<br>Artículo 22.- Del ordenamiento territorial ambiental y la descentralización. |
| Decreto Legislativo 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. | Artículo 7.- Funciones específicas del Ministerio del Ambiente:<br>c) Establecer la política para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.                            |

8 El proceso previo de zonificación ecológica y económica debe brindar los criterios técnicos que servirán de fundamento al OT.

9 <http://energiaslimpias.wordpress.com/2010/02/04/ordenamiento-territorial-demanda-iniciar-el-minam/>

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

|  |   |
|--|---|
| Decreto Supremo 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial.          | Todos los artículos son directamente relevantes respecto de la OT.                                    |
| Decreto Supremo 027-2003-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.    | Todos los artículos son relevantes respecto del acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano. |
| Decreto Supremo N° 012-2004-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. | Todos los artículos son relevantes respecto del acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.    |
| Decreto Supremo 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica Económica.                          | Todos los artículos son relevantes respecto de la zonificación ecológica y económica.                 |

Fuente: Portal del Congreso de la República

### 5. *Proyectos de ley sobre la organización territorial*

En la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República se encuentran en estudio cuatro proyectos de ley que proponen una Ley general de ordenamiento territorial. Los proyectos de ley están en estudio por la asesoría de la Comisión para la formulación de un dictamen acumulativo.

Se detallan a continuación:

| N° Proyecto de Ley | Sumilla   | Fecha de presentación | Grupo parlamentario proponente  |
|--------------------|---|-----------------------|---------------------------------|
| 00730/2006-CR      | Propone ley marco del ordenamiento territorial peruano. | 29/11/2006            | Nacionalista Unión por el Perú  |
| 02913/2008-CR      | Propone ley de ordenamiento territorial.                | 10/12/2008            | Grupo Parlamentario Fujimorista |
| 03380/2008-CR      | Propone ley general de ordenamiento territorial.        | 21/07/2009            | Bloque Popular                  |
| 04013/2009-CR      | Propone ley general de ordenamiento territorial.        | 05/05/2010            | Partido Aprista Peruano         |

Fuente: Portal del Congreso de la República

El informe que la PCM presentado a la comisión el 04 de mayo del 2010, destaca que es voluntad del gobierno su posición Descentralista ya que se está promoviendo los espacios territoriales que puedan conformar regiones constituidas, para ello, enfatizan como avance la implementación del Plan Nacional de Regionalización, a las Juntas de Coordinación Interregional (JCI); la *iniciativa de Mancomunidad Regional* integrada por los departamentos de San Martín, Amazonas y la Libertad; al proyecto de Región piloto que conformarían los departamentos de Ancash, Huánuco y Ucayali y las Mancomunidades Municipales.

Asimismo, la PCM destaca la contratación del consorcio internacional liderado por Macroconsult S.A. a iniciativa de la Secretaría de Descentralización en coordinación con el Centro de Planeamiento estratégico (CEPLAN), quienes formularán las Bases Técnicas del Plan de Regionalización que se encuentra en proceso de formulación, enfatizando que necesariamente determinara propuesta de regiones sino que *“planteara escenarios territoriales prioritarios y sostenibles a partir del impulso y consolidación de grandes ejes o circuitos de desarrollo y de cuencas”*

Al respecto, nuestra Constitución no contempla la denominación ni el término “región piloto”, asimismo tenemos que comentar que ninguna de las Juntas de Coordinación Interregional a la fecha funciona, creemos que estas deficiencias de conceptos y creación de las denominadas juntas, ejes, circuitos, cuencas no son otra cosa que pérdida de recursos y de tiempo cuando lo importante es tener la voluntad política de implementar la descentralización, que como vemos en el último quinquenio se caracteriza por la retórica que por los hechos concretos.

## Recomendaciones

- 1) Aprobar la Ley General del ordenamiento territorial como un instrumento que contribuya al proceso de regionalización y desarrollo del país.
- 2) Legislar sobre el ordenamiento territorial como instrumento estratégico para gestionar mejor el territorio nacional a fin que contribuya con eficiencia al desarrollo del país.
- 3) Otorgar un adecuado financiamiento dentro del presupuesto del gobierno al ordenamiento territorial.
- 4) Implementar y desarrollar en trabajo efectivo las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) que se formularan en concordancia a las Bases Técnicas

## COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

del Plan de Regionalización.

- 5) Desligar el proceso de descentralización de términos que constitucional y legalmente no existen, fortalecer las mancomunidades regionales y locales.

### III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA DE PORTALES DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES

---

Una sociedad informada está en condiciones adecuadas de intervenir en forma efectiva en los espacios de participación ciudadana creados. El marco jurídico de la descentralización ha creado un conjunto de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, así como se ha establecido las normas para transparentar la acción de gobierno. De allí lo importante de evaluar la marcha de la participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales y de sus portales de gobierno.

#### ***1. La participación ciudadana regional y local***

En el informe de evaluación de la participación ciudadana realizado por Pro Descentralización y la Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza<sup>10</sup> se señala que los problemas respecto de la participación ciudadana son:

- a. Desigual información y comprensión por parte de autoridades, funcionarios públicos y la sociedad civil sobre los mecanismos de participación.
- b. Cumplimiento “formal” de mínimos exigidos por ley para el funcionamiento de los mecanismos de participación.
- c. Expectativas y límites en los procesos de presupuesto participativo.
- d. Vínculos aún débiles entre participación y descentralización.

---

<sup>10</sup> Participación Ciudadana y Descentralización. Percepciones y Experiencias Ciudadanas, PRODES y Mesa de Lucha Contra la Pobreza, 2009.

- e. La voluntad política como factor que alienta o limita la participación ciudadana.
- f. Representatividad de la sociedad civil dentro de los mecanismos de participación.
- g. Recursos para promover la participación ciudadana.
- h. Actores de la sociedad civil en los procesos participativos: presencias y ausencias.

No solamente existe el problema de perfeccionar el marco legal de la participación ciudadana sino también la necesidad de hacer una adecuada difusión de las normas de participación ciudadana para que los actores sociales regionales y locales estén enterados y puedan participar oportunamente, así como también de crear una nueva cultura de participación que supere la indiferencia de los ciudadanos y las formas tradicionales de la gestión pública con la ciudadanía en los asuntos de gobierno.

En ese sentido, la Comisión aprobó un dictamen de modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en la cual se contempla importantes avances respecto de la participación ciudadana en la gestión pública. Entre las principales están las siguientes:

- Se eliminan los límites porcentuales de participación de la sociedad civil en el Consejo de Coordinación Regional (art. 11-A).
- Se establece que el Consejo de Coordinación Regional (CCR) se reúna ordinariamente cuatro veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoque el Presidente Regional o sea solicitado por lo menos por la tercera parte de sus miembros.
- Se agregan nuevos conceptos sobre los cuales los CCR puedan opinar, como es: c) El Plan Regional de Participación Ciudadana, e) Los proyectos de inversión pública regional-local con el objeto de su cofinanciamiento, f) Los documentos de gestión regional previsto en otras normas que regulan aspectos específicos de la descentralización; g) La política y la estrategia para el fomento de la participación ciudadana; h) Las iniciativas de integración regional.
- Se modifica el artículo 24º referido a las audiencias públicas regionales de rendición de cuentas mediante el siguiente texto: a) La rendición de cuentas es un acto público; la Presidencia Regional rinde cuentas dos veces al año respecto de cada ejercicio fiscal. Estas se realizan en audien-

cias públicas convocadas para tal fin. Asimismo, se realizarán audiencias públicas extraordinarias cuando lo solicite la población, de acuerdo con los procedimientos que, para tal efecto, se establecen mediante ordenanza regional. b) El informe de rendición de cuentas es publicado en el portal electrónico del gobierno regional. c) El Consejo Regional, con opinión del Consejo de Coordinación Regional, aprueba el reglamento para la convocatoria y realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas. La demanda de rendición de cuentas se realiza conforme a ley.

## **2. *La transparencia de los portales de los gobiernos regionales y municipales***

Los gobiernos regionales y municipales, de acuerdo con el *Cuarto Reporte 2009 de la supervisión de los portales de transparencia de los gobiernos regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento*, publicado por la Defensoría del Pueblo<sup>11</sup>, tienen los siguientes desempeños en cuanto a la transparencia de la información consignada en sus portales web:

## **3. *Información con nivel bajo de cumplimiento***

Los aspectos comprendidos en cada rubro de información que han presentado los niveles más bajos de cumplimiento, durante el año 2009, son:

- a) En el rubro de documentos normativos y de gestión, las agendas de sesiones y el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) en el caso de los gobiernos regionales, y las actas y agendas de sesiones del concejo municipal en el caso de las municipalidades provinciales supervisadas;
- b) Respecto de la información presupuestal actualizada, la difusión de los beneficios que reciben los órganos ejecutivos de los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales supervisadas, así como los beneficios del personal en general en ambos casos.
- c) En el rubro de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, es la información sobre los resultados de procesos de adquisiciones y contrataciones en el caso de los gobiernos regionales, en tanto que lo son las convocatorias y los resultados de los procesos de adquisiciones y contrataciones en el caso de las municipalidades provinciales supervisadas.

---

<sup>11</sup> [//www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/boletines/adjuntia/IV-reporte-transparencia.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/boletines/adjuntia/IV-reporte-transparencia.pdf).

- d) En el rubro que comprende las actividades oficiales, el enlace de comunicación con el público usuario y el nombre del responsable del portal, la información menos difundida es la que comprende las actividades oficiales desarrolladas y por desarrollar del presidente o de la presidenta regional y del alcalde o alcaldesa.
- e) En el rubro prácticas de buen gobierno, las actas de sesiones del Consejo de Coordinación Regional y del Consejo de Coordinación Local.

#### ***4. Características de la presentación de información***

Pocos de los portales de transparencia cuentan con formatos “amigables” de presentación de la información, de modo tal que faciliten una rápida y fácil navegación por el portal, permitiendo la accesibilidad a la información pública. Esto representa un obstáculo al ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de control y vigilancia ciudadana.

Con relación a los problemas reseñados, la Comisión aprobó en su sexta sesión ordinaria, del 29 de setiembre de 2009, las modificaciones a la Ley 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública, con el objeto de contribuir al fortalecimiento del acceso de los ciudadanos a la información de las entidades de la administración pública y a la transparencia de la gestión pública.

#### **Recomendaciones**

- 1) El Poder Ejecutivo debe promover e incentivar la elaboración de los portales de web de las entidades regionales y municipales, que cuenten con la información pertinente.
- 2) El Pleno del Congreso de la República debe aprobar el dictamen de la propuesta de ley que modifica los artículos 5° y 19° de la ley 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública, sobre mejoras a la información difundida en los portales institucionales y la publicación del informe anual de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 3) El Pleno del Congreso debe aprobar el dictamen que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el que se encuentran importantes modificaciones a la participación ciudadana.
- 4) Los gobiernos regionales y locales deben de masificar los procedimientos para el acceso de la información de los ciudadanos de sus circunscripciones

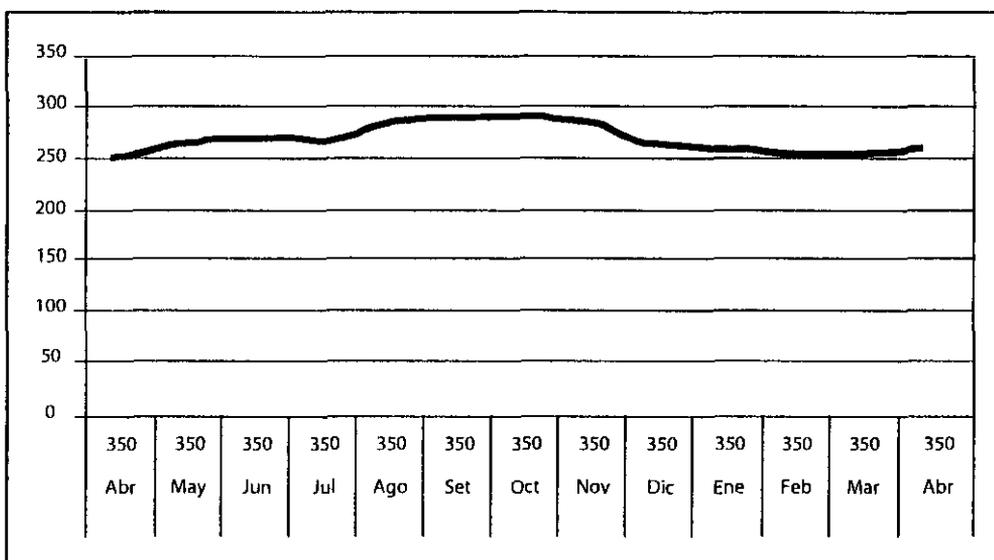
## IV. DESCENTRALIZACIÓN Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL

---

Existen numerosos conflictos sociales que se han suscitado en las diferentes zonas del país, lo que sugiere que las autoridades regionales y locales, deben tener algún nivel de responsabilidad en el surgimiento de estos impases, ya que en el último año y medio se ha conocido una ligera tendencia ascendente de conflictos sociales. En los casos en que los conflictos han estallado al no ser resueltos oportunamente, ello ha ocasionado importantes pérdidas para las economías regionales y locales, además de poner en cuestión la legitimidad de los gobernantes.

Los siguientes gráficos ilustran esa tendencia:

FRECUENCIA DE CONFLICTOS SOCIALES <sup>12</sup>



12 Defensoría del Pueblo. Reporte mensual N° 73, abril, 2010, p. 6.

## Comisión de Descentralización

| Abr<br>9 | May<br>9 | Jun<br>9 | Jul<br>9 | Ago<br>9 | Set<br>9 | Oct<br>9 | Nov<br>9 | Dic<br>9 | Ene<br>10 | Feb<br>10 | Mar<br>10 | Abr<br>10 |
|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 250      | 268      | 273      | 272      | 284      | 288      | 286      | 284      | 267      | 260       | 252       | 255       | 260       |

### ***1. Tipos de conflictos sociales***

Los conflictos sociales se pueden clasificar en distintos tipos: los conflictos socioambientales, los de gobierno local o nacional, los comunales, los laborales, entre otros.

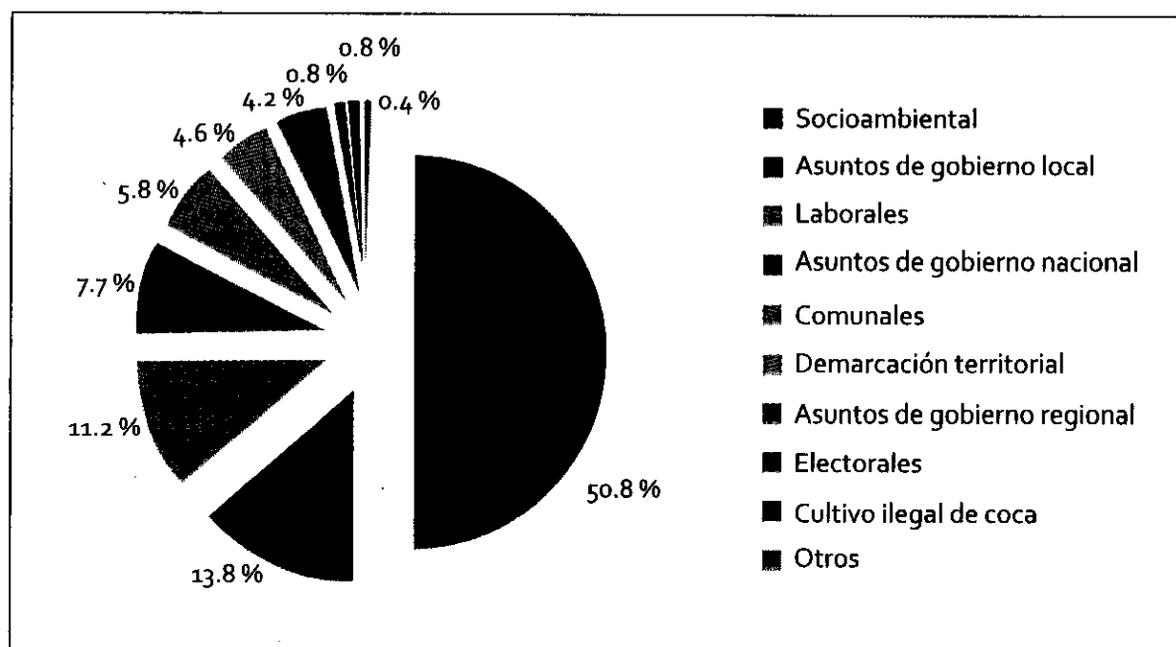
La Defensoría del Pueblo ha realizado dicha clasificación y ha registrado el número de casos. En el reporte mensual de abril de 2010 de dicha entidad se consigna los siguientes cuadros<sup>13</sup>:

### **Conflictos sociales según tipo, abril 2010**

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| Socioambiental               | 132 |
| Asuntos de gobierno local    | 36  |
| Laborales                    | 29  |
| Asuntos de gobierno nacional | 20  |
| Comunales                    | 15  |
| Demarcación territorial      | 12  |
| Asuntos de gobierno regional | 11  |
| Electorales                  | 2   |
| Cultivo ilegal de coca       | 2   |
| Otros                        | 1   |
| Total                        | 260 |

13

Defensoría del Pueblo. Reporte mensual N° 74, abril 2010, p. 6.



Se observa que los conflictos socioambientales ocupan el 50,8% (132 casos) del total. Los conflictos que se vinculan con los asuntos regionales y locales son: asuntos de gobierno local (13,8%), demarcación territorial (4,2%) y asuntos de gobierno regional (0,8%), que totalizan 18,8 %.

## 2. Mapa de conflictos activos y latentes por regiones

Frente al asunto de los conflictos, Enrique Rodríguez, director de Investigaciones del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) sostiene que<sup>14</sup>:

“Como consecuencia de la pérdida de peso del organismo que debía conducir la descentralización y el control político que asumieron la Presidencia del Consejo de Ministros y el propio Presidente de la República la intermediación política en los conflictos regionales se fracturó y diversos pueblos se vieron en la urgencia de organizar movilizaciones por problemas diversos como la resistencia a la actividad minera muy poco regulada, las leyes que afectaron a la actividad agropecuaria, la distribución del agua o la propiedad de las tierras comunales.

14 Rodríguez, Enrique. Desafíos y perspectivas del proceso de descentralización. Economía y Sociedad 70. CIES. Diciembre 2008. En [//www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/E-y-S-70-04-enrique-rodriguez.pdf](http://www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/E-y-S-70-04-enrique-rodriguez.pdf).

En este marco, el conflicto más saltante ha sido el que vienen sosteniendo los departamentos de Moquegua y Tacna por el reparto del canon: el primero lo reclama calculándolo como si fuera un tributo que se paga sobre el mineral refinado, y el segundo de acuerdo con el material removido del subsuelo. En ambos casos se deja de lado la consideración que sustenta el concepto de canon y por parte del Gobierno Central hay que mencionar que no ha tenido la capacidad de diseñar oportunamente un mecanismo de compensación regional que homologue los recursos departamentales recibidos y que, en el futuro, sirva de base para dar equidad a las transferencias financieras regionales por la vía del otorgamiento de recursos presupuestales denominados ordinarios”.

La Comisión considera que uno de los problemas es la débil articulación entre los tres niveles de gobiernos para resolver adecuadamente las demandas ciudadanas, lo que nos remite a mejorar las relaciones intergubernamentales, en particular aquellas que tienen que ver con la gestión de gobierno. Asimismo, es necesario mejorar la calidad y la oportunidad de la información sobre los problemas que suscitan los conflictos; en ese sentido, la transparencia en la gestión de gobierno debe ser una preocupación principal por una parte y por otra, es necesario cumplir y afinar los mecanismos de participación ciudadana que el marco legal de la descentralización ha creado ya que son los medios por los cuales deben canalizarse dichas demandas.

### Recomendaciones

- 1) Los gobiernos regionales y locales deben fortalecer sus espacios de diálogo y concertación que el marco legal del proceso de descentralización ha creado e instituir mecanismos para el seguimiento y evaluación de los problemas que puedan derivar en conflictos sociales.
- 2) El gobierno nacional debe activar y desarrollar los instancias intergubernamentales para un mejor conocimiento de las demandas ciudadanas y anticiparse a la solución de los problemas derivados de las gestión de gobierno.
- 3) El Congreso de la República debe aprobar las modificaciones, en materia de participación ciudadana, consignadas en el dictamen que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

## V. TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

---

Han transcurrido ocho años de inicio del proceso de descentralización y aún el proceso no concluye, incluso algunas instituciones se han mantenido centralizadas a pesar de que expresamente la Ley de Base de Descentralización establece que la descentralización constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos y al gobiernos en su conjunto.

El Informe Anual del Proceso de Descentralización 2009 de la PCM señala que al 31 de diciembre de 2009, las transferencias de funciones sectoriales a los gobiernos regionales llega al 95.6% de una total de 180 funciones señaladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Precisa que para el año 2009, el Plan Anual de Transferencias marca un hito importante en el proceso de descentralización ya que se incorpora un nuevo enfoque para continuar con la descentralización administrativa, el mismo que se basa en el desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos al ciudadano, con responsabilidad y roles compartidos entre los tres niveles de gobierno.

### ***1. Transferencias de programas a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano***

La transferencia de los programas sociales de atención a las personas y familias en situación de vulnerabilidad, a cargo del Ministerio

de la Mujer y Desarrollo Humano (MIMDES)<sup>15</sup> estuvo prevista en los Planes Anuales de Transferencias 2006 y 2007. En particular, la transferencia de los programas y servicios de protección social a las municipalidades provinciales, como el Programa Nacional de Wawa Wasi, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, el Centro de Desarrollo Integral de la Familia y el Programa Educadores de la Calle.

Dicha previsión tenía como objetivo dejar en manos de las municipalidades provinciales tales responsabilidades; es decir, acercar a la población la gestión y la prestación de servicios que inciden en sus derechos y su vida cotidiana, principalmente de las mujeres que suelen ser las beneficiarias de la mayor parte de estos programas.

Sin embargo, dicho proceso de transferencia se fue dilatando en el tiempo y a pesar de que se continuó con la acreditación de las municipalidades para la prestación de los servicios y programas de protección social, el MIMDES, en los hechos siguió a cargo de los referidos programas. En ese escenario, se publicó el 24 de diciembre de 2008 el Decreto Supremo N° 083-2008-PCM que establece que los sectores del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales involucrados en el proceso de transferencia 2007 “realicen todas las acciones para culminar, hasta el 31 de diciembre de 2009, con las transferencias de funciones, competencias, programas, proyectos, activos, etc.”.

Una revisión del portal del MIMDES permite advertir que el Programa Nacional de Wawa Wasi y el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, así como el FONCODES, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar continúan bajo la jurisdicción del MIMDES<sup>16</sup>.

## ***2. Transferencias de las empresas del Estado a los gobiernos regionales***

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece en su artículo 45° que le corresponde al gobierno nacional determinar la jerarquización de los activos y empresas del Estado por su alcance nacional, regional y local, que será aprobado mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión técnica del Consejo Nacional de Descentralización. Han transcurrido los años y dos gobiernos y, hasta la fecha, dicho decreto supremo no ha sido emitido.

---

15 <http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0564234001246994930.pdf>

16 [http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1127&Itemid=330&lang=es](http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1127&Itemid=330&lang=es)

Cabe decir que desde marzo del 2008, el Fondo Nacional del Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) anunció que empezará la transferencia de empresas a las regiones<sup>17</sup>. Entre las empresas que mencionaron su pronto traspaso estaban la Sociedad Eléctrica del Sur Oeste (SEAL) en Arequipa, la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad de Puno (ELECTRO PUNO) y la Empresa Concesionaria de Electricidad de Ucayali (ELECTRO UCAYALI).

De igual modo, es el caso de Hidrandina, que distribuye electricidad en las regiones de La Libertad, Ancash y parte de Cajamarca; ENSA, que incluye a Lambayeque y Cajamarca; ENOSA, con Piura y Tumbes; y ELECTRO ORIENTE, que opera en Loreto y San Martín. También está prevista la transferencia de ELECTROCENTRO, aunque el proceso será un tanto complicado porque deberá ser dividida entre las regiones de Pasco, Junín, Huánuco, Huancavelica, Ayacucho y Lima provincias.

Pese a ese anuncio, tales empresas aún continúan bajo la gestión del gobierno central, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

### Empresas del FONAFE con transferencia pendiente

| RUBRO        | EMPRESA   |
|--------------|---|
| Electricidad | Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S.A. (EGASA)                                      |
|              | Empresa de Generación Eléctrica Machupicchu S.A. (EGEMSA)                                     |
|              | Empresa de Generación Eléctrica del Sur S.A. (EGESUR)   |
|              | Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. (ELECTRO ORIENTE)       |
|              | Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad de Puno S.A.A. (ELECTRO PUNO)            |
|              | Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Sur Este S.A.A. (ELECTRO SUR ESTE)   |
|              | Empresa Concesionaria de Electricidad de Ucayali S.A. (ELECTRO UCAYALI)                       |
|              | Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Centro S.A. (ELECTRO CENTRO)         |
|              | Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electronoroeste Sociedad Anónima (ENOSA) |
|              | Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Norte S.A (ENSA)                     |

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

|  |   |
|--|---|
|  | Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Sur S.A.<br>(ELECTRO SUR)  |
|  | Empresa de Servicio Público de Electricidad Electro Norte Medio S.A<br>(HIDRANDINA) |
|  | Empresa de Generación Eléctrica San Gabán S.A.<br>(SAN GABAN)                       |
|  | Sociedad Eléctrica del Sur Oeste S.A. (SEAL)  |

Fuente: Portal del FONAFE

### 3. *La descentralización fiscal en el país*

No hay duda que la descentralización fiscal es uno de los principales ejes de descentralización. El informe de la PCM incide en la importancia de la transferencia de recursos a los gobiernos sub nacionales, para ello es necesario enfatizar desde la transferencia de montos de la caja fiscal: 519,9 millones de nuevos soles transferidos a los gobiernos regionales y locales entre el periodo del 2003 al 2009. Asimismo, es un logro que en la Ley de Presupuesto del sector Público para el año 2010, Ley 29465, se haya incluido 42,8 millones de nuevos soles para la *transferencia de competencias* y se conformó un grupo técnico con la participación de los gobiernos subnacionales, se oficializó en la duodécima disposición transitoria final de la Ley de Presupuesto del sector Público para el año 2010, Ley 29465, presidido por el Presidente del Consejo de Ministros e integrado por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Asamblea General de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE).

En lo concerniente a la distribución de los fondos de la caja fiscal a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales, la evolución tuvo una historia diferente. El prorrateo benefició a los gobiernos regionales incrementando en 87%, equivalente a 321 millones más de los que disponían los gobiernos regionales el año 2004. Lo contrario sucedió con los gobiernos locales ya que la disminución del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) fue de forma significativa, el año 2008 alcanzó los 3.263 millones de nuevos soles disminuyendo el 2009 a 2.591 millones de nuevos soles como producto de la crisis financiera internacional que ocasionó la disminución de la recaudación tributaria.

La PCM señala en su informe que la Secretaría de Descentralización dispone una *propuesta de lineamientos desde el enfoque de la descentralización fiscal*, produc-

to de la Secretaría mencionada y la cooperación Española, el cual fue editado el año 2009, para la articulación de las dimensiones generales del proceso, a fin que tenga un desarrollo armónico, racional, interdependiente y consensuado.

La descentralización fiscal, a nuestro modo de ver, va más allá de la retórica y compromete una decisión política de todas las instancias del gobierno, una nueva concepción de la descentralización fiscal abarca cuestiones transcendentales que cambien la política fiscal y tributaria con una nueva distribución de los fondos a los gobiernos regionales y locales con mayor equidad para los que menos tienen.

### **Recomendaciones**

- 1) El Poder Ejecutivo debe concluir con el proceso de transferencia de funciones y competencias sectoriales, priorizando la asignación de recursos humanos y económicos, conforme el artículo 5º, principios específicos de descentralización fiscal, de la Ley de Bases de la Descentralización.
- 2) El Poder Ejecutivo debe emitir el decreto supremo de jerarquización de las empresas del Estado a ser transferidas a los gobiernos regionales en el marco de un plan de transferencias de estas entidades públicas.
- 3) El Poder Ejecutivo debe formular un plan de transferencias de los programas sociales, proyectos y entidades públicas que no han sido aún transferidos.

## VI. SOBRE LA REFORMA DEL PODER EJECUTIVO

---

### *1. Reforma de los ministerios*

La Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), publicada el 20 de diciembre de 2007, establece los principios y normas básicas de organización, competencias y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo, así como las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Mediante esta ley se dio inicio al proceso de reforma de los ministerios al establecer un plazo para que el Poder Ejecutivo presente al Congreso de la República los proyectos de ley de organización y funciones de los ministerios, y los proyectos de ley de los organismos públicos que requieren de ley para adecuarlos al proceso de descentralización.

Los proyectos de ley de organización y funciones (LOF) de los ministerios que presentó el Poder Ejecutivo al Congreso de la República, en cumplimiento de la LOPE, fueron presentados a partir de agosto del 2008, y su reforma debió realizarse durante el año legislativo 2008-2009, sin embargo, dicho proceso no ha concluido a la fecha de aprobación del presente informe (junio, 2010).

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, corrigió y precisó en sus respectivos dictámenes Las fórmulas legales de los proyectos de ley de Organización y Funciones de los ministerios presentados por el Poder Ejecutivo dado que no estuvieron de conformidad con lo dispuesto en la LOPE, en los siguientes aspectos:

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

1. Las áreas programáticas de acción no habían sido definidas como establece el artículo 2° de la LOPE.
2. Los proyectos de ley de las LOF presentados por el Poder Ejecutivo, de competencias exclusivas y compartidas, establecen tres tipos de funciones, las “funciones rectoras”, “funciones específicas de competencias compartidas” y “otras funciones específicas”, que no está conforme a la LOPE, pues debería indicarse con precisión cuales son las competencias exclusivas y compartidas, y cuales las funciones para cada una de ellas respecto otros niveles de gobierno, de esta manera, se proponía crear una tipología de funciones que la LOPE no manda.
3. No se precisaban cuáles son las competencias compartidas con los gobiernos regionales y con los gobiernos locales.
4. La estructura orgánica básica que indica la LOPE para cada ministerio no estaba conforme lo establecido. Se creaba la figura de “despacho ministerial”, que no estaba consignado en la LOPE.
5. No se mencionaba los organismos públicos adscritos al Ministerio, como lo indica la LOPE.
6. Las relaciones intergubernamentales con los gobiernos regionales y locales no estaban desarrolladas.

El problema que ha ocasionado la demora en la aprobación de las LOF de los ministerios reside en la discrepancia entre la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado y la Presidencia del Consejo de Ministros, respecto de la interpretación del artículo 2° de la LOPE, que establece que en la LOF de cada ministerio deben definirse las “áreas programáticas de acción” para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas.

En el siguiente cuadro comparativo se resume los dos puntos de vista:

| COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN  | SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA- PCM   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE establece en su Artículo 2° que los ministerios ejercen sus funciones en respuesta a una o varias <b>áreas programáticas de</b></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El numeral 22.4) del art. 22° de la LOPE precisa que el <b>ámbito de competencia y estructura orgánica básica</b> de los ministerios se establece en su LOF.</li> </ul> |

|   |  |
|---|--|
| <p><b>acción (APA)</b>, las que son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas.</p> <p>"Artículo 2º.- Conformación del Poder Ejecutivo</p> <p>(...)</p> <p><i>Los ministerios y las entidades públicas ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toda vez que los ministerios ejercen funciones en respuesta a una o a varias APA, estas se definen en las Leyes de Organización y Funciones –LOFs, pues son en estas normas en las que se establecen las funciones de los ministerios.</li> </ul> | <p>Artículo 22.- Definición y constitución</p> <p>(...)</p> <p>22.4 <i>El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los reglamentos de organización y funciones de los ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La LOPE y la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización no establecen que es en las LOF donde se desarrollan las áreas programáticas de acción.</li> </ul> |
| <p><b>ÁREAS PROGRAMÁTICAS DE ACCIÓN</b></p> <p>Campo de acción de un ministerio claramente delimitado en el que desarrolla sus competencias y funciones. Es una categoría funcional no presupuestal.</p> <p><b>COMPETENCIAS</b></p> <p>Facultad (atribución) que tiene el ministerio para actuar sobre las áreas programáticas de acción asignadas por ley; es decir, no podrá ser competente en aquellas que corresponde a otro ministerio.</p> <p><b>FUNCIONES</b></p> <p>Capacidad de acción del ministerio para el logro de los objetivos del sector o de los sectores. Conjunto de tareas asignadas que se deben realizar de manera sistemática y reiterada por el ministerio y sus autoridades.</p>   | <p><b>ÁREAS PROGRAMÁTICAS DE ACCIÓN</b></p> <p>Es una calificación presupuestal y no organizacional ni estructural.</p> <p><b>COMPETENCIAS</b></p> <p>Ámbito de actuación material o territorial de la entidad, establecido de acuerdo a un mandato constitucional y/o legal.</p> <p><b>FUNCIONES</b></p> <p>Acción y actividad derivadas de las competencias otorgadas por la Constitución y las leyes a las entidades públicas, en cuya virtud les corresponde realizarlas para alcanzar sus objetivos.</p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• La categoría "área programática de acción" está prevista LEGALMENTE en la LOPE que es parte del marco legal del proceso de descentralización.</li> <li>• Toda vez que las área programática de acción no se transfieren, y lo que se transfieren son competencias y funciones, no existe tal "riesgo" para el proceso de gestión descentralizada.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La categoría "área programática de acción" no está prevista dentro del Proceso de Descentralización.</li> <li>• Hay riesgo para la continuación ordenada y adecuada del proceso de transferencia de competencias y funciones, y del proceso de gestión descentralizada.</li> </ul>  |

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• No afecta al desarrollo ordenado de los documentos de gestión, puesto que estos se formulan a partir de competencias y funciones.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afecta el desarrollo ordenado de los documentos de gestión de los ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales y demás entidades públicas.</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• La LOPE es una ley de desarrollo constitucional y establece las áreas programáticas de acción.</li> <li>• Las leyes de actividad (como la Ley general de salud u otras) y las leyes de contenido administrativo tienen que adecuarse al ordenamiento jurídico del proceso de descentralización.</li> <li>• "área programática de acción" es un nuevo concepto en el marco legal del proceso de descentralización, modernización y organización del Estado establecido en la LOPE. Los operadores no deben confundir una categoría funcional con una categoría que sirve para el registro del gasto público.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Constitución, la Ley de bases, las leyes Orgánicas, las leyes específicas (Ley general de salud), leyes con contenido administrativo (Ley 27444) Normas de organización (D. S. 043-2006-PCM). <b>SÓLO DESARROLLAN COMPETENCIAS Y FUNCIONES.</b></li> <li>• "área programática de acción" es un concepto ajeno al Proceso de Descentralización, Modernización y Organización del Estado, y carece de contenido como herramienta de gestión y organización, toda vez que los operadores relacionarían este término con conceptos vinculados con el gasto.</li> </ul> |

Por otro lado, la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó, mediante oficio a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, que no se aprobaran las leyes de organización de los ministerios de competencias compartidas hasta que no se aprueben las denominadas "matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones", ello en razón de que ello permitiría definir con claridad en las leyes de organización y funciones de los ministerios las competencias exclusivas y compartidas de los niveles de gobierno.

La figura de "matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones" había sido creada por el Poder Ejecutivo en las disposiciones complementarias de la fórmula legal de los proyectos de ley de organización y funciones de los ministerios que envió al Congreso de la República. En dicha disposición se indicaba que estas se aprobarían mediante decreto supremo luego de un plazo de sesenta días de vigencia de la ley.

El problema es que la aprobación de dichas matrices ha demorado en exceso (tres años). La justificación de ello, por parte de la PCM, es que éstas han sido consultadas con los gobiernos regionales para cada uno de los sectores. A la fecha aún no

han sido enviadas a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, pese a la reiteración de la solicitud de su envío.

Otro de los problemas es que no está claro cómo se ubican estas matrices en el texto legal de las LOF de cada ministerio. Finalmente, con fecha 10 de abril del 2010, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo aprueba, mediante decreto supremo N° 002-2010-TR la “Matriz de delimitación de competencias y asignación de funciones de los sectores trabajo y promoción del empleo en los tres niveles de gobierno”. Hay que indicar que la LOF del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ley 29381, establece en su fórmula legal sus “áreas programáticas de acción”, tal como, en su oportunidad, lo dictaminó la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado.

Adicionalmente, debemos destacar que a las fecha de elaboración del presente Informe, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado no tiene conocimiento de la culminación de la elaboración de las matrices de competencias que el Poder Ejecutivo esta efectuando, es decir, han transcurrido cuatro años y aún no se tiene esta herramienta, supeditar las LOFs a las matrices implicaría que no se haya emitido ninguna Ley de Organización y Funciones retrasando de esta manera el reparto de competencias hasta probablemente luego del año 2011.

El cuadro muestra la situación actual del avance del proceso de reforma de los ministerios:

| LEYES  | DECRETOS<br>LEGISLATIVOS  | EN EL PLENO   | EN LA<br>COMISIÓN              | NO REMITIDOS<br>POR PODER<br>EJECUTIVO |
|--|---|---|--------------------------------|--|
| LEY 29334 – LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR<br><br>(Áreas programáticas) | DECRETO LEGISLATIVO N° 997, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA | DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 2486, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS<br><br>(Áreas programáticas) | L.O.F. DEL MINISTERIO DE SALUD | L.O.F. DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN     |

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| LEY 29357, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES                                       | DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE.     | DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 2521, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA<br><br>(Áreas programáticas) | L.O.F. DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO          |
| LEY 29370 – LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES                               | DECRETO LEGISLATIVO N° 1047 – LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN | DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 2488 – LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE DEFENSA<br><br>(Áreas Programáticas) | L.O.F. DEL MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS                      |
| LEY 29381, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO<br><br>(Áreas programáticas) |   | DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY 2595, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL          | L.O.F. DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN               |
|  |   |  | L.O.F. DEL MINISTERIO DE CULTURA<br><br>(Áreas programáticas) |

## 2. Organismos públicos

El capítulo I del título IV de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) establece la naturaleza y los requisitos de los organismos públicos como entidades descentradas del Poder Ejecutivo. Los organismos públicos se encuentran adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros o a un ministerio y son de dos tipos: organismo público ejecutor y organismo público especializado, este puede ser: organismo público especializado regulador u organismo público especializado técnico especia-

lizado. La segunda disposición transitoria dispuso que mediante decreto supremo la Presidencia del Consejo de Ministros califique a los organismos públicos existentes en los términos previstos en el Título IV.

En cumplimiento de las citadas normas, el Decreto Supremo 034-2008-PCM, que aprueba la calificación de los organismos públicos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 29158, publicado el 6 de mayo del 2008, se efectúa la calificación de los organismos públicos existentes. El Decreto Supremo 048-2010-PCM, que aprueba la actualización de la calificación y relación de los organismos públicos que establece el Decreto Supremo N° 034-2008-PCM, publicado el 20 de abril del 2010, establece la actualización de dicha calificación.

De dichas entidades calificadas por esos decretos supremos solo se han adaptado o están conforme a lo dispuesto por la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las siguientes:

- 1) Agencia de Promoción de la Inversión Privada.
- 2) Autoridad Nacional del Agua.
- 3) Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- 4) Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 5) Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial.
- 6) Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero.
- 7) Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual.
- 8) Oficina de Normalización Previsional.
- 9) Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- 10) Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.
- 11) Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
- 12) Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- 13) Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías.
- 14) Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.

Por otro lado, los nuevos organismos públicos que se han creado en plena vigencia de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, son:

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

- 1) Autoridad Nacional del Agua.
- 2) Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- 3) Central de Compras Públicas.
- 4) Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 5) Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- 6) Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.
- 7) Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
- 8) Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- 9) Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud.
- 10) Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías.

De estas, todavía no han aprobado el reglamento de organización y funciones, de acuerdo con los lineamientos de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las siguientes entidades:

- 1) Central de Compras Públicas.
- 2) Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud.

El siguiente cuadro, que toma en cuenta el orden y la clasificación establecidos por el Decreto Supremo 048-2010-PCM, presenta las mencionadas entidades que han cumplido con lo dispuesto por la Ley 29158 y las que aún no lo han hecho. En el primer caso se señala la norma por la cual se han adaptado a la nueva normativa:

| Nº | ORGANISMO PÚBLICO                            | SIGLAS       | TIPO     | LEY DE CREACIÓN                                       | REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES | NORMA DE ADECUACIÓN A LA NUEVA LEY DEL PODER EJECUTIVO |
|----|--|--------------|----------|---|--|--|
| 1  | Academia Mayor de la Lengua Quechua          | AMLO         | Ejecutor | Ley 25260   | -----                                  | -----  |
| 2  | Agencia de Promoción de la Inversión Privada | PROINVERSIÓN | Ejecutor | Decreto Supremo 027-2002-PCM                          | Decreto Supremo 042-2009-EF            | Decreto Supremo 042-2009-EF                            |
| 3  | Agencia Peruana de Cooperación Internacional | APCI         | Ejecutor | Ley 27692   | Decreto Supremo 028-2007-RE            | -----  |
| 4  | Archivo General de la Nación                 | AGN          | Ejecutor | Ley 25323   | Resolución Ministerial 197-93-JUS      | -----  |
| 5  | Biblioteca Nacional del Perú                 | BNP          | Ejecutor | Decreto de Creación de la Biblioteca Nacional de 1821 | Decreto Supremo 024-2002-ED            | -----  |

- Sobre la reforma del Estado -

|    |  |              |          |  |  |  |
|----|--|--------------|----------|--|--|--|
| 6  | Central de Compras Públicas                                    | PERU COMPRAS | Ejecutor | Decreto Legislativo 1018                   | -----  | -----                                      |
| 7  | Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial   | CONIDA       | Ejecutor | Decreto Ley 20643                          | Resolución Jefatural 038-2010-JEINS-CONIDA   | Resolución Jefatural 038-2010-JEINS-CONIDA |
| 8  | Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad | CONADIS      | Ejecutor | Ley 27050 (artículo 5)                     | Decreto Supremo 014-2005-MIMDES, aplicable temporalmente por Resolución de Presidencia N° 034-2008-PRE-CONADIS | -----                                      |
| 9  | Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú                | CGBVP        | Ejecutor | Ley 27067                                  | Resolución Suprema 379-2000-PCM  | -----                                      |
| 10 | Despacho Presidencial  | DP           | Ejecutor | Ley 27573 (Décimo Disposición Transitoria) | Decreto Supremo 066-2006-PCM   | -----                                      |
| 11 | Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas         | DEVIDA       | Ejecutor | Decreto Legislativo 824 y Ley 27629        | Decreto Supremo 032-2002PCM  | -----                                      |
| 12 | Dirección Nacional de Inteligencia                             | DINI         | Ejecutor | Ley 28664                                  | Decreto Supremo 026-2006-PCM   | -----                                      |
| 13 | Escuela Nacional de Marina Mercante                            | ENAMM        | Ejecutor | Decreto 18711 y Ley 26682                  | Resolución Ministerial 516-DE-SG   | -----                                      |
| 14 | Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero                          | FONDEPES     | Ejecutor | Decreto Supremo 010-92-PE                  | Decreto Supremo 003-2010-PRODUCE   | Decreto Supremo 003-2010-PRODUCE           |
| 15 | Instituto Geofísico del Perú                                   | IGP          | Ejecutor | Decreto Legislativo 136                    | Decreto Supremo 026-2001-ED  | -----                                      |
| 16 | Instituto Geográfico Nacional                                  | IGN          | Ejecutor | Ley 27292                                  | Decreto Supremo 005-DE-SG  | -----                                      |
| 17 | Instituto Nacional de Cultura                                  | INC          | Ejecutor | Decreto Ley 18799                          | Decreto Supremo 017-2003-ED  | -----                                      |
| 18 | Instituto Nacional de Defensa Civil                            | INDECI       | Ejecutor | Decreto Ley 19338                          | Decreto Supremo 059-2001-PCM   | -----                                      |
| 19 | Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas                 | INEN         | Ejecutor | Ley 28748                                  | Decreto Supremo 001-2007-SA  | -----                                      |
| 20 | Instituto Nacional de Innovación Agraria                       | INIA         | Ejecutor | Ley 25902                                  | Decreto Supremo 031-2005-AG  | -----                                      |
| 21 | Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú              | IRTP         | Ejecutor | Decreto Legislativo 829                    | Decreto Supremo 056-2001-ED  | -----                                      |
| 22 | Instituto Nacional de Salud                                    | INS          | Ejecutor | Ley 27657 (artículos 32 y 33)              | Decreto Supremo 001-2003-SA  | -----                                      |
| 23 | Instituto Nacional Penitenciario                               | INPE         | Ejecutor | Decreto Legislativo 654                    | Decreto Supremo 009-2007-JUS   | -----                                      |
| 24 | Instituto Peruano de Energía Nuclear                           | IPEN         | Ejecutor | Ley 21094                                  | Decreto Supremo 062-2005-EM  | -----                                      |

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

|    |  |            |                       |  |   |                              |
|----|--|------------|-----------------------|--|---|------------------------------|
| 25 | Instituto Peruano del Deporte  | IPD        | Ejecutor              | Ley 28036 y Decreto Supremo 082-2005-PCM                           | Decreto Supremo 017-2004-PCM                  | -----                        |
| 26 | Organismo de Formalización de la Propiedad Informal  | COFOPRI    | Ejecutor              | Decreto Legislativo 803  | Decreto Supremo 025-2007-VIVIENDA             | -----                        |
| 27 | Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre                       | OSINFOR    | Ejecutor              | Decreto Legislativo 1085   | Decreto Supremo 065-2009-PCM                  | Decreto Supremo 065-2009-PCM |
| 28 | Seguro Integral de Salud   | SIS        | Ejecutor              | Ley 27657  | Decreto Supremo 009-2002-SA                   | -----                        |
| 29 | Servicio Aerofotográfico Nacional  | SAN        | Ejecutor              | Ley 29075 (artículo 31)  | -----   | -----                        |
| 30 | Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú  | SENAMHI    | Ejecutor              | Ley 24031  | Resolución Jefatural 0111/SENAIM-JSS-ORA/2002 | -----                        |
| 31 | Sierra Exportadora   | SE         | Ejecutor              | Ley 28890  | Resolución Jefatural 002-2007-PE/SE           | -----                        |
| 32 | Superintendencia Nacional de Bienes Estatales  | SBN        | Ejecutor              | Ley 25556 y Ley 27395  | Resolución N° 315-2001/SBN                    | -----                        |
| 33 | Superintendencia Nacional de Administración Tributaria   | SUNAT      | Ejecutor              | Decreto Legislativo 501  | Decreto Supremo 115-2002-PCM                  | -----                        |
| 34 | Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías                       | SUTRAN     | Ejecutor              | Ley 29380  | Decreto Supremo 021-2010-MTC                  | Decreto Supremo 021-2010-MTC |
| 35 | Organismo Supervisor de la Inversión en Regulador Infraestructura de Transporte de Uso Público | OSITRAN    | Regulador             | Ley 26917  | Decreto Supremo 044-2006-PCM                  | -----                        |
| 36 | Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería                                      | OSINERGMIN | Regulador             | Ley 28964  | Decreto Supremo 067-2007-PCM                  | -----                        |
| 37 | Organismo Supervisor de la Inversión Privada Regulador en Telecomunicaciones                   | OSIPTEL    | Regulador             | Decreto Legislativo 702  | Decreto Supremo 008-2001-PCM                  | -----                        |
| 38 | Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento  | SUNASS     | Regulador             | Decreto Ley 25965  | Decreto Supremo 076-2009-PCM                  | Decreto Supremo 076-2009-PCM |
| 39 | Autoridad Nacional del Agua  | ANA        | Técnico Especializado | Decreto Legislativo 997 (Primera Disposición Complementaria Final) | Decreto Supremo 039-2008-AG                   | Decreto Supremo 039-2008-AG  |

- Sobre la reforma del Estado -

|    |   |             |                       |   |   |                              |
|----|---|-------------|-----------------------|---|---|------------------------------|
| 40 | Autoridad Portuaria Nacional  | APN         | Técnico Especializado | Ley 27943 (artículo 19)                     | Decreto Supremo 034-2004-MTC                  | -----                        |
| 41 | Autoridad Nacional del Servicio Civil   | SERVIR      | Técnico Especializado | Decreto Legislativo 1023                    | Decreto Supremo 062-2008-PCM                  | Decreto Supremo 062-2008-PCM |
| 42 | Centro de Formación en Turismo  | CENFOTUR    | Técnico Especializado | Ley 22155                                   | Decreto Supremo 014-2003-MINCETUR             | -----                        |
| 43 | Centro Nacional de Planeamiento Estratégico   | CEPLAN      | Técnico Especializado | Decreto Legislativo 1088                    | Decreto Supremo 046-2009-PCM                  | Decreto Supremo 046-2009-PCM |
| 44 | Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores   | CONASEV     | Técnico Especializado | Ley 26126                                   | Decreto Supremo 038-2007-EF                   | -----                        |
| 45 | Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo   | PROMPERU    | Técnico Especializado | Decreto Supremo 003-2007-MINCETUR           | Decreto Supremo 009-2007-MINCETUR             | -----                        |
| 46 | Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica  | CONCYTEC    | Técnico Especializado | Ley 28303                                   | Decreto Supremo 029-2007-ED                   | -----                        |
| 47 | Consejo Superior del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa | COSUSINEACE | Técnico Especializado | Ley 28740 (artículo 8)                      | -----   | -----                        |
| 48 | Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana   | IIAP        | Técnico Especializado | Ley 23374                                   | Acuerdo de Consejo Superior 209/028-2005-IIAP | -----                        |
| 49 | Instituto del Mar del Perú  | IMARPE      | Técnico Especializado | Decreto Legislativo 95                      | Decreto Supremo 009-2001-PE                   | -----                        |
| 50 | Instituto Geológico Minero y Metalúrgico  | INGEMMET    | Técnico Especializado | Ley 22631                                   | Decreto Supremo 035-2007-EM                   | -----                        |
| 51 | Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual                  | INDECOPI    | Técnico Especializado | Ley 25868                                   | Decreto Supremo 009-2009-PCM                  | Decreto Supremo 009-2009-PCM |
| 52 | Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano                             | INDEPA      | Técnico Especializado | Ley 28495 y Decreto Supremo 001-2008-MIMDES | Decreto Supremo 065-2005-PCM                  | -----                        |
| 53 | Instituto Nacional de Estadística e Informática   | INEI        | Técnico Especializado | Decreto Legislativo 604                     | Decreto Supremo 043-2001-PCM                  | -----                        |
| 54 | Instituto Tecnológico Pesquero  | ITP         | Técnico Especializado | Decreto Legislativo 92                      | Decreto Supremo 002-2001-PE                   | -----                        |

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

|    |   |         |                       |  |   |                                |
|----|---|---------|-----------------------|--|---|--------------------------------|
| 55 | Oficina de Normalización Previsional                  | ONP     | Técnico Especializado | Ley 25967  | Decreto Supremo 027-2008-EF   | Decreto Supremo 027-2008-EF    |
| 56 | Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental     | OEFA    | Técnico Especializado | Decreto Legislativo 1013 (Segunda Disposición Complementaria Final Numeral 1)  | Decreto Supremo 022-2009-MINAM  | Decreto Supremo 022-2009-MINAM |
| 57 | Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado | OSCE    | Técnico Especializado | Decreto Legislativo 1017(artículo 57)  | Decreto Supremo 006-2009-EF   | Decreto Supremo 006-2009-EF    |
| 58 | Servicio Nacional de Sanidad Agraria                  | SENASA  | Técnico Especializado | Ley 25902  | Decreto Supremo 008-2005-AG   | -----                          |
| 59 | Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas       | SERNANP | Técnico Especializado | Decreto Legislativo 1013 (Segunda Disposición Complementaria Final Numeral 2)  | Decreto Supremo 006-2008-MINAM  | Decreto Supremo 006-2008-MINAM |
| 60 | Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud    | SEPS    | Técnico Especializado | Ley 29344 (artículo 9)<br>*Se crea la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud sobre la base de la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud | Resolución de Superintendencia 029-2001-SEPS/CD<br>*Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Entidades Prestadoras de Salud. | -----                          |
| 61 | Superintendencia Nacional de los Registros Públicos   | SUNARP  | Técnico Especializado | Ley 26366  | Resolución Suprema 139-2002-JUS   | -----                          |

Elaboración: propia.

Fuentes: Diario Oficial "El Peruano", página web de las entidades y el SPIJ del Ministerio de Justicia.

### Recomendaciones

- 1) El Congreso de la República debe culminar con la aprobación de las LOF de los ministerios, para lo cual el Poder Ejecutivo debe prestar su colaboración a fin de consensuar los textos legales.
- 2) El Poder Ejecutivo debe cumplir con el proceso de adecuación de las entidades bajo su dependencia, conforme a lo dispuesto por la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 3) El Poder Ejecutivo debe descentralizar las entidades públicas que aún se mantienen centralizadas, conforme a lo dispuesto por el ordenamiento

- Sobre la reforma del Estado -

jurídico del proceso de descentralización, como es el caso del INC o las beneficencias públicas, entre otras entidades.

## VII. REPRESENTACIÓN Y ELECCIONES REGIONALES

---

El 14 de diciembre del 2009, se publica la Ley 29470, Ley que modifica diversos artículos de la Ley de elecciones regionales, y el 25 de diciembre del mismo año se publica la Ley 29490, Ley que modifica diversos artículos de la Ley de partidos políticos. Ello cobra importancia puesto que el período 2009-2010 tiene la peculiaridad de que se convierte en la antesala del proceso electoral 2010, por ser un año de cierre de la gestión descentralizada de autoridades regionales y locales.

### *1. Avances legales: modificación de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales*

La Ley 27683, Ley de elecciones regionales, ha sido modificada por la Ley 29470, en el sentido que las elecciones regionales se realizan junto con las elecciones municipales del primer domingo del mes de octubre. El texto de la norma modificada prescribía que dichas elecciones se realizarían el tercer domingo de noviembre.

La novedad de esta modificatoria consiste en la instauración de la segunda vuelta si ninguno de los candidatos alcanza el 30% de los votos válidos. Esta segunda elección se realizará dentro de los treinta días calendario siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, con la participación de las dos listas que alcanzaron las más altas votaciones. En esta segunda elección, se proclama electa la fórmula de presidente y vicepresidente que

obtenga la mayoría simple de votos válidos. Con ello se elimina la proliferación de organizaciones políticas y contribuye a que la autoridad electa cuente con legitimidad.

También permite que el JNE establezca el número de miembros de cada consejo regional, asigne uno a cada provincia y distribuye los demás siguiendo un criterio de población electoral. El consejo estará conformado por un mínimo de siete y un máximo de veinticinco consejeros. El texto anterior establecía un mínimo de siete miembros pero no establecía un máximo.

La elección de los miembros del consejo regional se realiza en forma conjunta con el proceso de elección de presidentes y vicepresidentes regionales. La Ley 29470 establece las siguientes reglas:

- 1) Cada provincia constituye un distrito electoral.
- 2) El JNE señala el número total de consejeros y asigna a cada provincia al menos un consejero y distribuye los demás de acuerdo con un criterio de población electoral.
- 3) En cada provincia se proclama consejero electo al candidato con la mayor votación. En la provincia en que se elija dos o más consejeros, se aplica la regla de la cifra repartidora, según el orden de candidatos establecidos por los partidos políticos y movimientos políticos.

Asimismo, se dispone que los presidentes regionales, los alcaldes y otros funcionarios a nivel regional y local que postulan en las elecciones regionales tengan una licencia sin goce de haber de 120 días antes de la fecha de elecciones. A diferencia, el texto anterior exigía la renuncia al cargo de autoridad regional antes de dicha cantidad de días como requisito elemental para postular en esas elecciones. Dicha modificación facilitaría la postulación de funcionarios y personas con experiencia en administración regional y local, ya que muchos de ellos no postulan a dichos puestos por no renunciar a su cargo actual.

Esta modificatoria establece los siguientes requisitos para postular a los cargos de autoridad regional:

- 1) Ser peruano. Al respecto, se elimina el requisito de ser peruano de nacimiento, el cual se mantendrá cuando el cargo de autoridad regional que se postula sea de circunscripciones de frontera.
- 2) Acreditar residencia efectiva en la circunscripción en que se postula por un mínimo de tres años.

- 3) Estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) con domicilio en la circunscripción para la que postula.
- 4) Ser mayor de edad. Para presidente y vicepresidente se exige ser mayor de 25 años.
- 5) Ser ciudadano en ejercicio y gozar del derecho de sufragio.

Estos cambios permitirán que quien postule a la autoridad regional sea un ciudadano que efectivamente pertenezca a la región por la cual postula, cumpliéndose de esta manera con el requisito de representatividad y legitimidad de entrada que deben tener quienes aspiran a ser representantes de su región.

## **2. Proyecto de Ley que modifica la Ley 26864, Ley de elecciones municipales**

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales, y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República el 17 de abril, en la segunda sesión extraordinaria descentralizada realizada en Chiclayo aprobó el dictamen del proyecto de ley que modifica la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales.

El dictamen del Congreso de la República establece modificaciones a fin de seguir los lineamientos expuestos en la modificatoria de la Ley 27683, Ley de elecciones regionales. En tal sentido, se establece que la elección de las autoridades municipales sea el primer domingo del mes de octubre, es decir, la misma fecha en que se realizan las elecciones regionales. También consigna los requisitos para ser candidato a alcalde, para la inscripción de agrupaciones política y candidatos y para la proclamación de los elegidos.

Al igual que la Ley 29470, Ley que modifica la ley de elecciones regionales, establece la segunda vuelta para aquellos candidatos que no alcancen el 30% de los votos válidos. Asimismo, se mantiene que los trabajadores y funcionarios públicos que van a postular deberán tener una licencia de treinta días antes de la elección sin goce de haber. A diferencia, dispone, que los presidentes regionales, alcaldes y otros funcionarios a nivel regional y local que postulen tienen licencia sin goce de haber ciento veinte días antes de la fecha de elecciones.

Respecto de a las elecciones de los regidores del consejo municipal establece que a la lista ganadora se le aplica la mayoría simple y a las demás listas participantes, la cifra repartidora. A diferencia, la actual ley dispone que a la lista ganadora se le

aplica la mitad más uno o la cifra repartida, la que más le favorezca, y a la demás listas la cifra repartidora.

Dada la coyuntura, ha quedado al debate en el pleno del Congreso dicha norma.

### **Recomendación**

El Pleno del Congreso de la República debe aprobar el dictamen que modifica a la Ley de elecciones municipales que equipare y concuerde las reglas electorales con las de la Ley de elecciones regionales.

## VIII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

---

Las relaciones entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales es un aspecto sustantivo para mejorar la gestión de gobierno. Sin embargo, estas relaciones no la tienen la fluidez y el desarrollo adecuado, ya sea por falta de voluntad política de las partes o porque las instancias legales necesarias no están establecidas.

La existencia de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipales Rurales del Perú (REMURPE), como espacios institucionalizados por fuera de las instancias de gobierno legalmente establecidas es una muestra de esta debilidad.

El Presidente de la República debería convocar y reunirse periódicamente con los presidentes regionales, y a su vez estos deberán convocar y reunirse con los alcaldes provinciales de su departamento, y los alcaldes provinciales con los distritales, para efectos de desarrollo de las políticas públicas y de gestión de gobierno. Asimismo, los ministros deberían reunirse y coordinar sus políticas sectoriales con las gerencias regionales correspondientes de los gobiernos regionales. Sin embargo, ello no ocurre ni legalmente está establecido. Ello no permite un eficiente y eficaz uso del presupuesto público, así como de los servicios públicos.

### ***1. El Consejo de Coordinación Intergubernamental***

El artículo 19° de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, crea el Consejo de Coordinación Intergubernamental

(CCI) y establece que corresponde al Presidente del Consejo de Ministros presidir y convocar al CCI, con la participación de los presidentes regionales y alcaldes, con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y de darle seguimiento como política de Estado. El CCI es un órgano consultivo y de coordinación del gobierno central con los gobiernos regionales y municipales. Fue instalado el 19 de diciembre de 2008 por el entonces primer ministro Yehude Simón, pero no funciona hasta la fecha.

## ***2. Reglamento de funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental***

El 16 de diciembre de 2009 se publicó el Decreto Supremo 079-2009-PCM por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental. El CCI tiene ahora claramente definida su competencia, por lo que ya puede ejercer sus funciones de manera eficaz y efectiva. Esas funciones son:

- 1) Concertar e impulsar recomendaciones de políticas, estrategias y acciones que garanticen el logro de los objetivos de la descentralización.
- 2) Fortalecer el diálogo entre los distintos niveles que componen el gobierno, en materia de descentralización.
- 3) Coadyuvar a la coordinación y articulación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales, pudiendo promover acciones conjuntas.
- 4) Coordinar con la PCM la puesta en marcha de sistemas de información y comunicación que favorezcan la descentralización, así como el monitoreo y la evaluación de la gestión pública descentralizada.
- 5) Proponer y realizar acciones de cooperación y coordinación entre los gobiernos regiones y municipales.
- 6) Realizar acciones de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización como política de Estado.
- 7) Formular propuestas para la prevención y el tratamiento de conflictos entre circunscripciones departamentales, provinciales y distritales.
- 8) Otras que fortalezcan el proceso de descentralización.

El CCI estará conformado por el presidente de la PCM, los ministros de Estado, el presidente del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el Secretario de Descentralización, los presidentes de los gobiernos regionales, el alcalde de Lima Metro-

politana, el alcalde de la provincia constitucional del Callao, 12 alcaldes de municipalidades provinciales y 12 alcaldes de municipalidades distritales, los cuales serán elegidos como lo dispone el referido reglamento.

El reglamento de funciones del CCI también dispone los derechos y responsabilidades de los miembros, y las instancias que lo conforman, que son la asamblea, el comité coordinador y la secretaría técnica.

Según el artículo 13° de dicho reglamento, los acuerdos del consejo tienen carácter de recomendaciones. Las entidades involucradas realizarán las acciones necesarias para acoger dichas recomendaciones, dentro del marco legal aplicable.

### **3. *Observaciones al reglamento de funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental***

En el informe *Aportes para un análisis del reglamento del CCI* de la ANGR, aprobado por Decreto Supremo 079-2009-PCM, se sostiene que dicho decreto supremo limita las funciones del CCI al otorgarle un carácter fundamentalmente consultivo. Los acuerdos del CCI al tener carácter de recomendaciones no tienen impacto vinculante sobre el conjunto de instituciones del Estado.

La ANRG informa que ese reglamento contrasta con lo previsto en el borrador del reglamento entregado en diciembre de 2008 y en el texto consensuado por la ANGR, AMPE, REMURPE y la Secretaría de Descentralización de la PCM en febrero del 2009.

El texto del Reglamento del CCI, consensuado en febrero de 2009, buscaba que este tuviera una composición que garantice la representación de todos los departamentos del país, tanto por las autoridades regionales como por las autoridades municipales. Así, en el artículo 5° del documento suscrito por la ANGR, la AMPE, el REMURPE y Secretaría de Descentralización de la PCM se determinan los criterios de selección de representantes municipales garantizando “la representación de todos los departamentos y la diversidad de las municipalidades del país”. A diferencia, el reglamento aprobado elimina estas previsiones y mantiene únicamente la distinción entre municipalidades provinciales y distritales.

El estudio de la ANGR concluye:

“Cabe observar que esto puede ser interpretado como un retroceso en los esfuerzos que durante las últimas dos décadas se hicieron desde diversos

sectores porque se reconociera la diversidad de realidades municipales, esfuerzos que permitieron por ejemplo que la actual Ley Orgánica de Municipalidades previera un tratamiento especial para las municipalidades rurales, fronterizas y metropolitanas, en el entendido que la distinción entre provincial y distrital es completamente insuficiente”.

En cuanto a la adopción de acuerdos, la ANGR informa que el reglamento aprobado establece una modalidad particular de adopción que resulta bastante difícil de cumplir. Efectivamente, para llegar a un acuerdo se exige que todos los presidentes regionales, alcaldes y representantes del gobierno nacional se pongan de acuerdo entre sí para luego emitir un voto por cada nivel, es decir uno nacional, otro regional y otro municipal, y solo si los tres votos coinciden habrá acuerdo. El documento de la ANGR sostiene que dicho procedimiento es inviable en la práctica, puesto que en la mayoría de veces la toma de acuerdos se basa en el debate o en las mutuas concesiones.

Sobre el funcionamiento del CCI, el reglamento señala que la asamblea se reúne sólo dos veces al año y el comité coordinador tres veces. Ello contrasta la funcionalidad más dinámica establecida en el reglamento consensuado, que disponía un número mayor de reuniones.

Además, la ANGR afirma que según los plazos establecidos para la puesta en funcionamiento del CCI, este recién entraría en funciones en junio del 2010 y sus representantes cesarían en diciembre de ese año, por cuanto el Reglamento aprobado otorga sesenta días para que la Secretaría de Descentralización de la PCM emita las normas sobre el proceso de elección de representantes municipales y cien días más para realizar dicha elección.

Al respecto, el siguiente cuadro ilustra algunas de las posiciones expuestas:

| <b>Borrador de reglamento<br/>entregado en diciembre 2008 y<br/>texto consensuado y suscrito<br/>en febrero 2009</b>  | <b>Reglamento aprobado<br/>DS 079-2009-PCM, diciembre<br/>2009</b>  |
|---|---|
| <p><b>Art. 3º.</b><br/>Son funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental:<br/>a) Definir e impulsar las políticas, estrategias y acciones que garanticen la realización de los principios y el logro de los objetivos de la descentralización...</p> | <p><b>Art. 3º</b><br/>Son funciones del Consejo de Coordinación Intergubernamental:<br/>a) Concertar e impulsar recomendaciones de políticas, estrategias y acciones que garanticen la realización de los principios y el logro de los objetivos de la descentralización...</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>Art. 12º.<br/>Régimen de sesiones<br/>Sesiones de la Asamblea del CCI:<br/>- cada 4 meses<br/>Sesiones del Comité Coordinador:<br/>- cada 2 meses.</p>   | <p>Art. 12º.<br/>Régimen de sesiones<br/>Sesiones de la Asamblea del CCI:<br/>- cada 6 meses<br/>Sesiones del Comité Coordinador:<br/>- cada 4 meses.</p>   |
| <p>Art. 13º.<br/>Acuerdos.<br/>Los acuerdos del Asamblea del Consejo de Coordinación Intergubernamental se aprueban por consenso y son vinculantes para todos los niveles de gobierno que componen el Estado.</p> | <p>Art. 13º<br/>Naturaleza de los acuerdos.<br/>El Consejo de Coordinación Intergubernamental adopta y evacua recomendaciones en la materia de su competencia, éstas se aprueban por consenso...<br/>Las entidades de los tres niveles de gobierno del Estado adoptarán las acciones necesarias para acoger dichas recomendaciones...</p> |

Elaboración: ANGR

#### **4. *Reglamento de elecciones de los representantes de los gobiernos locales ante el Consejo de Coordinación Intergubernamental***

El 7 de abril del 2010 mediante Resolución N° 052-2010-PCM/SD de la PCM se aprueba el Reglamento de Elecciones de los representantes de los gobiernos locales ante el CCI, el que constituye el comité electoral del proceso de elección de los representantes de las municipalidades provinciales y distritales ante el Consejo de Coordinación Intergubernamental.

Cabe resaltar que el cargo de los representantes municipales será de dos años, a excepción de los primeros representantes cuyo mandato culmina el 31 de diciembre del 2010.

Las elecciones deben realizarse a la brevedad posible a fin de que el CCI se constituya y pueda ejercer sus funciones de manera efectiva.

#### **5. *Modificación de la Ley 29029, Ley de mancomunidad municipal***

El 4 de abril del 2009 se publica la Ley 29341, Ley que modifica la Ley 29029, Ley de la mancomunidad municipal, y dicta otras disposiciones.

La mancomunidad municipal es el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades, para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras o proyectos de inversión públicas. La mancomunidad municipal es en el ámbito municipal lo que la juntas de coordinación interregional es en el ámbito regional.

## COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

La Ley 29341, Ley que modifica la Ley 29029, Ley de la mancomunidad municipal, precisa los requisitos para las conformaciones de estas mancomunidades, los cuales son:

- 1) La voluntad de constituir una mancomunidad municipal y su estatuto se aprueba mediante ordenanza de las respectivas municipalidades intervinientes, sustentada en los informes técnicos que den viabilidad a su creación.
- 2) El estatuto de la mancomunidad municipal debe establecer su denominación, domicilio, ámbito territorial, objeto y funciones, órganos directivos, recursos, plazo de duración, reglas para la disposición de sus bienes en caso de disolución y otras condiciones necesarias para su funcionamiento.
- 3) Verificado el cumplimiento de los requisitos presentados por la mancomunidad municipal, la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante resolución de la Secretaría de Descentralización, dispone su inscripción en el Registro de Mancomunidades Municipales.
- 4) La inscripción en el Registro otorga personería jurídica de derecho público a la mancomunidad municipal. Con su inscripción las mancomunidades municipales pueden beneficiarse con los incentivos previstos en la presente Ley.
- 5) La mancomunidad municipal constituye una entidad pública que se encuentra sujeta al sistema nacional de presupuesto y los otros sistemas administrativos del Estado.

De igual manera, se dispone que el funcionamiento de la mancomunidad municipal, los proyectos que ejecute y la prestación de servicios que se le encargue, se financian con el presupuesto de cada una de las municipalidades intervinientes, con los aportes efectuados en el marco de los presupuestos participativos, y con recursos provenientes de donaciones que reciban directamente de entidades que no pertenezcan al sector público.

Al respecto, se establece la prohibición de que ninguna mancomunidad municipal puede suscribir convenios de administración de recursos, costos compartidos y similares.

La segunda disposición complementaria de la Ley 29341 establece que los alcaldes de las municipalidades intervinientes son miembros del órgano directivo de la mancomunidad municipal y que el cargo de miembro del órgano directivo no está

sujeto al pago de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, incentivos o beneficios de índole alguna, cualquiera sea su forma, modalidad, mecanismo o fuente de financiamiento.

#### **6. *Reglamento de la Ley 29029, Ley de Mancomunidad Municipal***

El 10 de abril del 2010 se publica el Decreto Supremo 046-2010-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley 29029, Ley de mancomunidad Municipal. El reglamento regula las competencias y funciones de las mancomunidades municipales, así como su conformación.

Al respecto, se debe crear una unidad ejecutora por mancomunidad. Es obvio que con ello se genera un nuevo piso en la burocracia, se crea confusión sobre las competencias por nivel de gobierno. Sin embargo, sería un importante paso en la integración que facilite la integración territorial, puesto que las mancomunidades municipales tienen la ventaja de agrupar a municipalidades pequeñas con pocos recursos y escasas capacidades de ejecución, y sería de gran ayuda que tuvieran facultades ejecutivas.

#### **Recomendaciones**

- 1) El Poder Ejecutivo debe poner en funcionamiento el CCI en la brevedad posible a fin de que se constituya en una instancia efectiva para mejorar las relaciones intergubernamentales.
- 2) El Congreso de la República debe aprobar las modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que precisan, entre otras, las relaciones intergubernamentales.
- 3) El Congreso de la República debe de aprobar la Ley Orgánica de Municipalidades para que los representantes elegidos para el Consejo de Coordinación Intergubernamental tengan una norma moderna, que permita que los acuerdos con las otras instancias de gobierno potencien el proceso de descentralización.

## IX. GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

---

Un elemento que permanece en el ambiente político, y que aparenta tener tanto de percepción como de realidad, es aquella caracterización que se atribuye a los gobiernos regionales en lo referente a que tienen escasa capacidad de gestión. Se dice de estas autoridades que “no saben gastar”, “no saben hacer proyectos” o “no saben administrar”. No son pocas las ocasiones en que ese pensamiento atraviesa los discursos y gestos de muchos actores políticos capitalinos.

La Comisión considera importante evaluar el ejercicio de la gestión de los gobiernos regionales con el objeto de determinar la naturaleza de los problemas que enfrentan para desarrollar una eficiente y eficaz gestión de gobierno. En esa orientación, la Comisión determinó formar dos grupos de trabajo: el primero, de “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales”; el segundo de “Barreras burocráticas”. El primer grupo estuvo coordinado por el congresista Washington Zeballos y el segundo, por el congresista Walter Menchola.

Los grupos de trabajo presentaron sus informes con la evaluación y las recomendaciones correspondientes. Los resúmenes ejecutivos de ambos informes forman parte de este documento, como anexos.

### ***1. Experiencias de reforma institucional en los gobiernos regionales***

El grupo de trabajo que coordinó el congresista Washington Zeballos, presentó su informe referido a la evaluación de las reformas institucionales en los gobiernos regionales<sup>18</sup>. Por razones de tiempo este no ha podido abordar en la extensión y la profundidad requerida la gestión pública de los gobiernos locales y el cumplimiento de la normatividad de la descentralización, ya que por su gran número, proporciones y diversidades; requiere de mayor tiempo el estudio de los gobiernos locales.

El diagnóstico de los gobiernos regionales presentado en el informe es el siguiente:

- El diseño normativo de los gobiernos regionales tiene tres piezas principales: los CTARs, que proviene de la Constitución y las leyes orgánicas, y de las transferencias de funciones de los sectores y de los proyectos especiales de INADES.
- El diseño original de los gobiernos regionales tiene una matriz municipal, una gerencia general única, gerencias multisectoriales relacionadas con la dimensión económica social, ambiental del desarrollo, etc.
- Existe una rigidez que proviene de los paradigmas del Instituto Nacional de Administración Pública de los 80, y con ellos se enfrenta el diseño institucional sin tomar en cuenta otros términos conceptuales u otros modelos de organización.
- Conceptos como órganos desconcentrados y descentralizados se usan con poca claridad en el diseño de las instituciones y en los organigramas de los gobiernos regionales.
- Los gobiernos regionales por su origen y las estructuras preexistentes tienen dificultades para verse como una sola organización.
- Existe una asignación confusa de competencias en los gobiernos regionales, se han emitido normas y leyes con la intención de aclarar los conceptos, pero por el contrario se volvieron más rígidas y confusas, el ejemplo son las gerencias de planeamiento y presupuesto y las gerencias de recursos naturales y ambiente.

---

18 El informe "Sistematización de experiencias de reforma institucional en los gobiernos regionales" estuvo a cargo del consultor Raúl Molina Martínez, que contó con el apoyo de USAID/Perú Prodescentralización.

- Gestión de los Gobiernos Regionales -

- Existen limitaciones normativas a la autonomía constitucional de los gobiernos regionales para organizarse. La separación de poderes entre el Consejo Regional y la Presidencia Regional, en vez de fortalecer a los Consejos, los ha debilitado.
- Los Consejos de Coordinación Regional (CCR) no pueden cumplir con rol por las limitaciones que su diseño les impone y tienen una relevancia muchísimo menor que los Consejos de Coordinación Local (CCL) provinciales.
- La estandarización de gerencias y direcciones regionales preexistentes permite que existan muchos desbalances entre el peso competencial de una gerencia con respecto a otra y entre las propias direcciones regionales.
- Los gobiernos regionales cuentan con una sola gerencia general para una estructura piramidal muy grande, por lo que los niveles de decisión que se toman, por ejemplo, en la Presidencia Regional deben pasar varios pisos, con los cambios o maneras de entender que tienen sobre esa decisión en cada área.
- La dirección regional de los gobiernos regionales viene con una estructura propia con órganos de asesoramiento, apoyo, línea y además las estructuras desconcentradas, como las UGEL, redes de salud y agencias agrarias.
- Los gobiernos regionales tienen una dotación de recursos humanos con diversos regímenes de contratación y de beneficios que no son compatibles y no existe comunicante entre uno y otro, que dificultan mucho la gestión del personal. Adicionalmente, hay una rigidez enorme en el manejo de los recursos presupuestales para gasto corriente que son los que financian a los recursos humanos.
- Se han logrado caracterizar seis enfoques de reforma: uno dirigido a nivel directivo, principalmente representado por Arequipa y La Libertad; Otro dirigido al nivel operativo-servicios, representado por Huancavelica y, de modo complementario, por Cajamarca; un enfoque concentrado en el fortalecimiento de procesos trasversales, planeamiento de inversión, La Libertad, Cajamarca, Junín y parcialmente Huancavelica dentro de su reestructuración.
- Los sectores nacionales siguen manteniendo el poder de las direcciones regionales a pesar de que dependen para todos los efectos del gobierno regional.
- En las direcciones regionales la cultura de la organización de personal sigue siendo sectorial con una visión de pertenencia al gobierno regional pero con

inclinación de dependencia al ministerio, porque muchos consideran que los gobiernos regionales serán una institucionalidad temporal y que en algún momento volverá el ministerio como estructura permanente.

- Una limitación con fuerte resistencia del Ministerio de Economía y Finanzas, y es lo referente a alcanzar políticas más flexibles para la reestructuración de las unidades ejecutoras presupuestales.

Las recomendaciones principales buscan que los gobiernos regionales puedan alcanzar una gestión fluida y eficiente basada en la delegación de decisiones a distintos niveles, definiendo claramente sus roles, responsabilidades y formas de decisión. Para lograr este propósito deben establecerse diferencias entre la gerencia estratégica y la gerencia operativa.

Asimismo, se recomienda la elaboración de una matriz en el Estado peruano que permita vincular las políticas que provienen de los sectores nacionales, con la ejecución de las mismas en el ámbito territorial regional, estableciendo de ese modo que los gobiernos regionales sean una correa de transmisión entre las políticas sectoriales nacionales y los ámbitos territoriales donde éstas deben converger. Con este fin se debe acelerar el proceso de delimitación de las competencias de cada nivel de gobierno. Además, a nivel normativo se requiere concordar la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) entre ellas y con las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los sectores del gobierno nacional.

De otro lado, se recomienda una modificación normativa de la Ley de Bases de la Descentralización donde se precise, con mayor claridad, los alcances del concepto de autonomía en los tres niveles de gobierno, así como lo relacionado con la injerencia administrativa y la rectoría de los sectores nacionales en los procesos de gestión de las competencias y funciones transferidas a los gobiernos regionales. En ese sentido se recomienda que se inicie la adecuación de los sistemas administrativos nacionales al proceso de la descentralización y la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, se recomienda modificar las normas sobre el sistema nacional de presupuesto público para autorizar a los gobiernos regionales a definir o modificar, lo necesario en relación con sus requerimientos de organización institucional. Asimismo, se recomienda modificar o elaborar normatividad en el corto plazo que permita la flexibilización de la gestión de los recursos humanos, regímenes laborales y elimine

restricciones en función de la modernización institucional de los gobiernos regionales, facilitando la gestión del capital humano.

## **2. Barreras burocráticas**

El grupo de trabajo de “Barreras burocráticas”, coordinado por el congresista Walter Menchola, presentó su informe que evalúa la incidencia de las barreras burocráticas en los niveles de competitividad del país con énfasis en el nivel de gobiernos locales. El estudio parte de la idea de que todo acto administrativo constituye un límite a todo proceso de generación de riqueza con la finalidad de conciliar los intereses públicos y los intereses privados. Las barreras burocráticas, por tanto, son todos los actos y disposiciones de las entidades de la administración pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.

Las barreras burocráticas desalientan la inversión, obstruyen la competitividad y el crecimiento económico. De acuerdo con el Banco Mundial, es el segundo de los cinco obstáculos notorios que impiden el desarrollo de las micro empresas y pequeños negocios en América Latina. Las MYPE tienen menos recursos para hacer frente a la excesiva regulación. Los inversionistas identifican como principales obstáculos para la inversión los permisos de operación y de construcción, volviéndose barreras burocráticas cuando responden a procedimientos complejos, costosos y poco transparentes. No tienen base legal clara y no son homogéneos.

Un entorno regulador eficiente puede influir en la capacidad de las empresas para enfrentarse y aprovechar las oportunidades en el período de recuperación de la economía mundial -señala el Doing Business-, la importancia de aplicar un conjunto de reformas que las eliminen. Pero para que la nueva legislación tenga éxito necesita estar correspondida por una adecuada difusión, además de ser adoptada tanto por el sector público como por el privado. Un entorno regulatorio con procesos administrativos eficientes y fuerte protección de los derechos de propiedad pueden marcar la diferencia incluso en circunstancias difíciles. Esto es importante en economías relativamente pobres pero bien gobernadas, puesto que una reducción de diez días en el tiempo para abrir una empresa conllevó un incremento de 0,4 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento y 0,27 puntos porcentuales en la tasa de inversión.

El Perú mejoró su posición hasta el puesto 56 en el Doing Business de 2010. Pero ocupa el puesto 112 cuando se trata de la apertura de una nueva empresa porque para lograrla se requiere de nueve procedimientos, 41 días y un costo de 24.5% del ingreso per cápita. En el manejo de permisos de construcción ocupa el puesto 117 por requerir 21 procedimientos, 205 días y un costo de 130% del ingreso per cápita. Precisamente, el alcalde y el concejo de la Municipalidad de Lima tomaron la decisión de emprender una profunda reforma de simplificación administrativa llevándola a liderar el ranking de facilidades en licencia de funcionamiento en la región (IFC, Municipal Scorecard 2007).

Las barreras burocráticas están relacionadas con los actos administrativos de las municipalidades, ya que miles de funcionarios públicos imponen su discrecionalidad y desacatan las normas de simplificación administrativa. El Banco Mundial señala que los empresarios pasan el 60% del tiempo en las municipalidades cuando realizan trámites. En el índice de barreras burocráticas de INDECOPI el 72% de las denuncias presentadas se hicieron en contra de las municipalidades, 42% de los casos por barreras sobre las licencias de funcionamiento. La Municipalidad de La Victoria impuso la mayor cantidad de barreras a las licencias de funcionamiento (18%), en tanto Chorrillos aplicó la mayor cantidad de barreras (8). Las barreras sobre las licencias de funcionamiento (46%) fueron también el principal obstáculo a la iniciativa privada en el ámbito de las oficinas regionales de INDECOPI.

Por otro lado, la Ley del silencio administrativo (Ley 29060) obliga a las entidades públicas a presentar la sustentación técnico legal de los TUPAs a la PCM. Empero, sólo el 27% de las municipalidades distritales y el 62% de las municipalidades provinciales cumplieron con presentar la sustentación técnico legal de los TUPAs.

En consecuencia, la PCM ha emprendido una campaña para promover la facilitación de la apertura de una empresa con la finalidad de mejorar el clima de negocios, mediante la fiscalización de las municipalidades respecto del cumplimiento de la Ley del Silencio Administrativo (N° 29060), la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento (N° 28976) y Ley de Atención Preferente (N° 28683). Existe una elevada dispersión de los costos para obtener licencia de funcionamiento. En Pisco cuesta S/. 1,430 (la más alta) y en Lampa S/. 34 (la más baja). En Abancay toma 45 días y en Santa Anita 1 día. Empero, la municipalidad de Lima lidera el índice de facilitación y cumplimiento en materia de licencia de funcionamiento.

Para obtener un derrotero definido en el objetivo de liderar la región en el Doing Business 2011, el gobierno diseñó un Plan de Mejora del Clima de Negocios. Plantea objetivos para cada una de las áreas que evalúa el Doing Business. En ese orden de ideas, el Congreso aprobó la ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias. La propuesta remitida por el Poder Ejecutivo elimina el requisito de depositar el 25% de capital social para la constitución de una MYPE, simplifica los trámites para obtener una licencia de edificación, faculta a los notarios para que comuniquen a las municipalidades la transferencia de dominio, facilita y agiliza el acceso a los registros público por medio de la digitalización de documentos y la presentación vía telemática y el intercambio gratuito de información entre entidades públicas.

El informe recomienda tener en cuenta no solo la regulación ineficiente sino también el incumplimiento de la ley sobre simplificación administrativa, también la elaboración de un ranking de barreras burocráticas con alcance en el ámbito del gobierno nacional así como de los tipos de barreras que imponen. El informe considera que es imprescindible dar respuesta a la atomización y fragmentación de municipalidades por impedir la aplicación y administración de una estructura regulativa eficiente.

### **3. *Opinión de la Defensoría del Pueblo sobre la gestión de los gobiernos regionales***

Según la nota periodística del 1° de abril de 2009 del Diario Perú 21<sup>19</sup>, el Informe N° 141 de la Defensoría del Pueblo, "*Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales*", detalla que la mayor parte de los gobiernos regionales, a excepción de La Libertad y el Callao, no cumplieron ni asumieron los objetivos que les fueron trasladados en materia de salud, educación, población, desarrollo social e igualdad de oportunidades.

Según Kantuta Vallenas, jefa del Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo, la situación es seria porque significa que las regiones no están capacitadas para desempeñar de forma cotidiana y permanente sus funciones en las áreas mencionadas. "Básicamente, encontramos que no cuentan con el recurso hu-

19

<http://peru21.pe/noticia/267306/regiones-no-tienen-capacidad-asumir-sus-funciones>

mano idóneo, ni con la infraestructura adecuada para asumir las tareas que le fueron encargadas”, explicó Vallenás<sup>20</sup>.

El informe citado dice lo siguiente:

“Las principales debilidades que se advierten en la capacitación y asistencia técnica a los Gobiernos Regionales son la falta de coordinación concertada entre los Sectores y los Gobiernos Regionales sobre los contenidos de los programas de capacitación. Asimismo, la alta rotación de personal en la administración pública, debido a la falta de la reforma del empleo público, impide la efectividad de los programas de capacitación y asistencia técnica a los Gobiernos Regionales”<sup>21</sup>.

#### **4. *Plan nacional de desarrollo de capacidades para la gestión pública y buen gobierno de los gobiernos regionales y locales***

En el año 2008 se constituye la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades mediante el Decreto Supremo N° 002-2008-PCM, como un espacio de articulación de trabajo y necesidades de desarrollo de capacidades para la gestión pública descentralizada, orientando sus esfuerzos a la optimización del uso de los recursos públicos<sup>22</sup>.

La PCM, en forma concertada con los tres niveles de gobierno, formuló el “Plan nacional de desarrollo de capacidades para la gestión pública y buen gobierno de los gobiernos regionales y locales” 2010-2012, implementado mediante Decreto Supremo 004-2010 PCM, publicado el 12 de enero de 2010.

Según la PCM, conforme a un enfoque de gestión pública descentralizada, el desarrollo de capacidades se orienta al fortalecimiento de las funciones transferidas con un análisis del proceso donde el elemento principal lo constituyen los servicios públicos locales, partiendo de un perfil de competencias para el diseño e implementación de los Planes Sectoriales de Desarrollo de Capacidades.

#### **5. *Acciones de la Presidencia del Consejo de Ministros***

La PCM, respecto de la gestión de los gobiernos regionales y locales y dentro del marco de la implementación del “Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la

20 Ibid.

21 [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_141.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_141.pdf)

22 PCM, Informe Anual del Proceso de Descentralización 2009, pág. 19.

Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales”, realizó las siguientes acciones:

- 1) La institucionalización de los sistemas regionales de desarrollo de capacidades en veinte gobiernos regionales, permitiéndoles actualizar y articular sus respectivos planes.
- 2) La constitución de las comisiones multisectoriales regionales de desarrollo de capacidades, en la expectativa de que las regiones otorguen sostenibilidad al proceso.
- 3) El fortalecimiento de la gestión administrativa institucional en gobiernos regionales, sobre la base de un modelo de gestión por resultado. Por ello, gobiernos como los de Tumbes, Piura, La Libertad, Huánuco y Junín recibieron asistencia técnica.
- 4) La realización del programa de asistencia técnica para la identificación de proyectos de inversión pública en ocho gobiernos regionales, evento que permitió identificar una cartera de ochenta proyectos.
- 5) El intercambio de experiencias institucionales en los talleres descentralizados de buenas prácticas en inversiones público-privadas, realizados a través de la Consejería Presidencial para la Inversión Pública Regional y Local de la Presidencia de la República, conjuntamente con la Secretaría de Descentralización de la PCM y el Ministerio de Energía y Minas.
- 6) El fortalecimiento de la institucionalidad de las mancomunidades municipales forma parte de la agenda del desarrollo de capacidades. Se llevó a cabo cuatro encuentros descentralizados, de los cuales dos se realizaron en el año 2009 para difundir la normativa y los mecanismos que deben emplear para su debida conformación y reconocimiento en el registro nacional a cargo de la PCM.
- 7) Se formalizaron alianzas estratégicas realizadas con instituciones locales territoriales que han sido claves para darle sostenibilidad al desarrollo de capacidades; entre las que destacan la Red Nacional de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), el Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales (APODER-IC), universidades, entre otros<sup>23</sup>.

## Recomendaciones

1. Los ministerios del gobierno nacional y las gerencias regionales de los gobiernos regionales deberán consensuar el contenido de los programas y actividades de capacitación y asistencia técnica que deberán continuar desarrollándose, con la finalidad de adecuarlos a las necesidades reales de estos niveles de gobierno<sup>24</sup>.
2. Los gobiernos regionales deberán establecer alianzas con entidades públicas y privadas, a fin de promover una mayor oferta de capacitación y asistencia técnica en sus localidades<sup>25</sup>.
3. Adecuación de los sistemas administrativos nacionales al proceso de la descentralización y la autonomía de los gobiernos subnacionales.
4. Modificar o elaborar la normatividad para el corto plazo que permita la flexibilización de la gestión de los recursos humanos, regímenes laborales y elimine restricciones en función de la modernización institucional de los gobiernos regionales, facilitando la gestión del capital humano.
5. Concordar la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) con las Leyes de Organización y Funciones (LOFs) de los sectores del gobierno nacional, en base al Plan Nacional de Desarrollo de Gestión y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales.

---

24        Ibid.

25        Ibid.

## X. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

---

El artículo 4° del Decreto Legislativo N° 955, de descentralización fiscal, publicado el 5 de febrero del 2004, establece que la descentralización fiscal comprende:

- a) Reglas de asignación de competencias y gastos.
- b) Reglas para la asignación de ingresos con esquemas de incentivos que reconozcan el esfuerzo fiscal, el uso eficiente y transparente de los recursos.
- c) Reglas de transferencias presupuestales.
- d) Reglas de endeudamiento y responsabilidad fiscal.

El informe “Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal”, elaborado por los consultores Luis Alberto Arias Minaya y Carlos Casas Tragodara, define como un proceso económico y político que consiste en la transferencia ordenada y gradual de competencias y recursos, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

El artículo 8° de la misma norma establece que los gobiernos regionales obtendrán ingresos de manera gradual en dos etapas:

- 1) Primera etapa: Transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR).
- 2) Segunda etapa: Transferencias presupuestales, asignación de los recursos recaudados en cada región

## COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

por determinados impuestos del gobierno nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional.

El Decreto Legislativo N° 955 también establece el otorgamiento de transferencias complementarias, consistentes en las transferencias dadas por el gobierno nacional en favor de las regiones para cubrir las diferencias existentes entre los egresos e ingresos.

Asimismo, el artículo 18° dispone que se asignara a cada Región el 50% de los recursos recaudados por los siguientes impuestos del gobierno nacional:

- 1) El Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal.
- 2) El Impuesto Selectivo al Consumo.
- 3) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categorías.

La sexta disposición transitoria, complementaria y final de dicha norma establece que los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del fondo de compensación municipal no podrán ser inferiores al monto equivalente a ocho unidades impositivas tributarias vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público.

Al respecto, se observa que el diseño normativo previsto en dicha norma excluye a los recursos determinados como canon y sobrecanon, regalías mineras, el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea (FOCAM) y la renta de aduanas.

### Concepto de descentralización fiscal

| <b>Decreto Legislativo 955</b>   | <b>Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal de la Comisión.</b>  |
|--|---|
| Un proceso que comprende:<br>1) Reglas de asignación de competencias y gastos.<br>2) Reglas para la asignación de ingresos con esquemas de incentivos que reconozcan el esfuerzo fiscal, el uso eficiente y transparente de los recursos.<br>3) Reglas de transferencias presupuestales.<br>4) Reglas de endeudamiento y responsabilidad fiscal. | Un proceso económico y político que consiste en la transferencia ordenada y gradual de competencias y recursos, desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales |

### Etapas del proceso de descentralización

|  |   |
|--|---|
| 1) Primera etapa: transferencias presupuestales.   | (Aplicable a los gobiernos locales)   |
| 2) Segunda etapa: transferencias presupuestales y asignación de los recursos efectivamente recaudados. | 1) Primera etapa: fortalecimiento de los ingresos propios.<br>2) Segunda etapa: rediseño del sistema de transferencias. |

#### **1. Integración regional: requisito para la descentralización fiscal**

La Ley N° 28274, Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones, publicada el 9 de julio de 2004, establece ciertos beneficios para las regiones que se conformen como son la prioridad para el acceso al crédito internacional, la facultad para el endeudamiento en créditos sin aval del gobierno nacional, el canje de deuda por inversión, la asignación de la recaudación de los impuestos internos, los convenios de auto-gravamen y una bonificación en contratos y adquisiciones del Estado para las empresas ubicadas y registradas como contribuyentes en las circunscripciones de las regiones.

Los resultados del referéndum para la conformación de regiones fueron negativos y ninguna región se constituyó. Al respecto, en el informe preliminar del grupo de trabajo sobre descentralización fiscal de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, realizado en abril de 2009, se señala que ese fracaso se debió a :

- 1) Los expedientes técnicos para la conformación de regiones fueron presentados sólo por los presidentes de los gobiernos regionales y las autoridades locales, y la ciudadanía y las organizaciones políticas no participaron en dicho proceso.
- 2) Vacíos normativos relacionados con el proceso de referéndum y con la gestión de las nuevas regiones que se conformarían.
- 3) La poca información existente sobre el proceso para conformar regiones.
- 4) La debilidad de la descentralización fiscal como incentivo principal para la integración regional.

#### **2. Problemas en la descentralización fiscal**

El poco avance en el proceso de descentralización fiscal se debe en parte, según el informe preliminar del grupo de trabajo sobre la descentralización fiscal de la Comisión

de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, realizado en abril de 2009, a las controversias entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales sobre la identificación de los recursos asociados a las competencias sectoriales transferidas y la transferencia de competencias sectoriales sin los correspondientes recursos asociados, como lo son el presupuesto, el personal, equipamiento, entre otros.

Según el citado informe otra causa del poco avance del proceso de descentralización es el hecho de que no se dio cumplimiento al artículo 18° del D.L. 955, porque las regiones carecen de propias fuentes de financiamiento. Ello se podría suplir asignando el total de lo recaudado por los impuestos nacionales en el territorio regional como lo son:

- 1) El Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal.
- 2) El Impuesto Selectivo al Consumo.
- 3) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categorías.

También, se menciona la falta de un sistema de transferencias intergubernamentales regulares y horizontales entre los gobiernos regionales y los municipios. Al respecto, se ha avanzado en algo en lo que se refiere a regiones con los consejos de coordinación regional, pero otro tanto se debe realizar a nivel de regiones y municipios.

#### **Problemas de la descentralización fiscal**

**Informe preliminar del grupo de trabajo sobre descentralización fiscal de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.**

- 1) Controversias entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales en cuanto a las competencias sectoriales transferidas.
- 2) Transferencia de competencias sectoriales sin los correspondientes recursos asociados.
- 3) Falta de un sistema de transferencias intergubernamentales regulares y horizontales.

**Informe "Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal" elaborado por La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.**

- 1) El Decreto Legislativo 955 no ha asignado impuestos a los gobiernos regionales.
- 2) Los gobiernos municipales tienen facultad para crear tasas por los servicios que prestan, pero no se ha definido el tipo de servicios que pueden ser financiados.
- 3) El diseño normativo excluye a recursos determinados como con el canon, sobrecanon y regalías mineras.
- 4) El Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea (FOCAM) y renta de aduanas.

### 3. Avances de la descentralización fiscal

El Decreto Legislativo 955 no ha asignado impuestos a los gobiernos regionales, como en el nivel municipal, estos solo tienen facultad para crear tasas por los servicios que prestan. Sin embargo, según el citado informe “Propuesta técnico legal de descentralización fiscal” esta facultad no está reglamentada por lo que no se ha definido el tipo de servicios (bienes públicos) que pueden ser financiados bajo esta modalidad.

Los ingresos municipales han aumentado durante el periodo 2003-2008, pero los porcentajes son los mismos respecto al PBI, conforme lo demuestran los siguientes gráficos:

**Cuadro 1**  
**Ingresos Tributarios por niveles de gobierno 2001-2008<sup>26</sup>**

| Año      | (% del PBI) |                              |                       |                       |       |
|----------|-------------|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------|
|          | % PBI       | Gob. Central<br>Recaudación% | Gob. Locales<br>% PBI | Total<br>Recaudación% | % PBI |
| 2001     | 12.4        | 98.1                         | 0.2                   | 1.9                   | 12.7  |
| 2002     | 12.1        | 97.8                         | 0.3                   | 2.2                   | 12.3  |
| 2003     | 12.8        | 97.9                         | 0.3                   | 2.1                   | 13.1  |
| 2004     | 13.1        | 97.8                         | 0.3                   | 2.2                   | 13.4  |
| 2005     | 13.6        | 98.0                         | 0.3                   | 2.0                   | 13.9  |
| 2006     | 15.0        | 98.4                         | 0.2                   | 1.6                   | 15.3  |
| 2007     | 15.6        | 98.3                         | 0.3                   | 1.7                   | 15.9  |
| 2008     | 15.6        | 97.8                         | 0.4                   | 2.2                   | 16.0  |
| Promedio | 13.8        | 98.0                         | 0.3                   | 2.0                   | 14.1  |

Fuente: BCRP – MEF

<sup>26</sup> Arias Minaya, Luis Alberto y Casas Tragodara, Carlos. Propuesta técnico legal de descentralización fiscal. INDECONSULTORES. Lima, setiembre 2009. p. 25.

**Cuadro 2**  
**Presupuesto por nivel de Gobierno 2004 – 2008**  
**(Millones de nuevos soles corrientes)**

|                      | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Gobierno nacional    | 32,376 | 40,141 | 43,742 | 46,031 | 54,558 |
| Gobiernos regionales | 8,650  | 9,701  | 11,435 | 14,158 | 16,355 |
| Gobiernos locales    | 7,151  | 7,942  | 10,086 | 11,128 | 19,874 |
| Total                | 48,177 | 57,784 | 65,263 | 71,318 | 90,787 |

Fuente: SIAF y DNCP

#### **4. *Transferencias del gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales***

Las transferencias del gobierno central representan gran parte de los ingresos regionales y locales. El referido informe: “Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal”, sostiene que en los últimos años las transferencias hacia los gobiernos regionales y locales han sido producto de ingresos transitorios que ha llevado a una fuerte dependencia por parte de los gobiernos subnacionales a una fuente de financiamiento volátil.

Las principales transferencias para los gobiernos regionales y locales al 2008, de acuerdo con el citado informe, son:

- Canon y Sobre canon petrolero.
- Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)
- Renta de aduanas.
- Vaso de leche.
- Regalías mineras.
- Fondo de desarrollo de Camisea
- Fondo de desarrollo Socioeconómico del Proyecto de Camisea (FOCAM).
- Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).

Estas transferencias se mantienen constantes en función del PBI en términos cuantitativos.

## **5. *Texto Único Ordenado de la Ley 27245, Ley de Prudencia y Transparencia fiscal***

El marco normativo sobre política fiscal está establecido por la Ley 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, publicada el 27 de diciembre de 1999.

El 25 de marzo de 2009 se publica el texto único ordenado de dicha norma donde se recogen modificaciones, se agregan reglas explícitas para los gobiernos regionales y locales en materia de gastos y endeudamiento, por lo que las normas del proceso de descentralización no serían las únicas aplicables. En efecto, la Ley 27245 regula el tratamiento de las finanzas públicas a nivel nacional.

Según el informe: “Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal” elaborado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Se establecen límites a la gestión fiscal en términos de gasto y endeudamiento total así como los flujos de servicio de deuda en un año fiscal.

Al respecto, se menciona que, además de los límites establecidos para el endeudamiento y servicio de deuda, el Texto Único Ordenado de la Ley 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, agrega la obligación de elaborar planes de desarrollo regional anual, según el contenido económico del Marco Macroeconómico Multianual.

## **6. *Propuesta técnica de descentralización fiscal para los gobiernos locales***

El informe: “Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal” elaborado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, presenta una propuesta técnica de descentralización fiscal para los gobiernos locales, la cual contiene dos líneas de acción: la primera, corresponde al fortalecimiento de los ingresos propios; y, la segunda, al rediseño del sistema de transferencias, particularmente del FONCOMUN, para convertirlo en un fondo de transferencias compensatorias.

De igual manera, se informa que actualmente los gobiernos locales financian sus presupuestos, los que comprende las siguientes transferencias:

- 1) Las vinculadas a las industrias extractivas (Canon, sobrecanon petrolero, regalías mineras y FOCAM).
- 2) Las vinculadas a la evolución de la actividad económica (FONCOMUN).

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

- 3) Otras transferencias, como recursos ordinarios de tipo discrecional o algún otro tributo de menor importancia.

Los principales problemas, expuesto en dicho informe son:

- 1) Los ingresos propios presentan un bajo rendimiento.
- 2) Las transferencias vinculadas a las industrias extractivas crean problemas de equidad.
- 3) Las transferencias correspondientes al FONCOMUN no cumplen con un rol compensatorio. Es decir, no se da preferencia a las municipalidades que no cuentan con ingresos propios u otros derivados del canon y las regalías mineras.
- 4) Las transferencias están desvinculadas del esfuerzo fiscal que realizan las municipalidades.

**Ingresos de las regiones y los gobiernos locales**

| Decreto Legislativo 955   | Propuesta del trabajo sobre descentralización fiscal de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República  |
|---|--|
| <p>El 50% de lo recaudado en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) El Impuesto General a las Ventas.</li> <li>2) El Impuesto Selectivo al Consumo.</li> <li>3) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales.</li> </ol>  | <p>El total de lo recaudado en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) El Impuesto General a las Ventas.</li> <li>2) El Impuesto Selectivo al Consumo.</li> <li>3) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales.</li> </ol> |
| Problemas actuales  | Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal elaborado por los consultores Programa nacional de fortalecimiento de ingresos propios de los gobiernos locales  |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Los ingresos propios con bajo rendimiento.</li> <li>2) Las transferencias crean problemas de equidad.</li> <li>3) FONCOMUN y otros no cumplen un rol compensatorio.</li> <li>4) Las transferencias desvinculadas del esfuerzo fiscal de las municipalidades.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Un adecuado marco legal.</li> <li>2) Fortalecimiento institucional.</li> <li>3) Mejoras del servicio al contribuyente.</li> <li>4) Mejoras en la gestión de cobranzas.</li> </ol>        |

## **7. Propuesta técnica de creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de Ingresos Propios de los Gobiernos Locales**

En el mencionado informe “Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal” elaborado por los consultores, se sostiene que se debe diseñar un programa nacional cuyo objetivo sea el crecimiento sostenido de los ingresos propios de los gobiernos locales.

Dicho programa debe tener los siguientes componentes:

- 1) Un adecuado marco legal.
- 2) Fortalecimiento institucional.
- 3) Mejoras de servicios al contribuyente.
- 4) Mejoras en gestión de cobranzas.

## **8. Situación de las municipalidades rurales**

En un informe de la Red de Municipales Rurales del Perú, titulado “Descentralización Fiscal frente a un contexto rural”, realizado por el consultor Carlos Casas Tragodara, sostiene que aún son escasos los mecanismos de coordinación entre las municipales distritales, las provinciales y los gobiernos regionales.

El informe de la Red de Municipales Rurales del Perú concluye que la pobreza de las zonas rurales se debe a la escasez de una base tributaria de las municipalidades rurales, generado por la dispersión de las personas, lo que hace muy costoso para la municipalidad tener una recaudación eficiente y por la escasa actividad comercial e industrial.

Así, las municipalidades dependen, en gran medida, de las transferencias. La Red de Municipalidades Rurales propone que para que este se dé con equidad y eficiencia, se establezcan fondos de estabilización individuales, de un porcentaje de las transferencias.

También se propone la conformación de un fondo solidario de las municipalidades que reciben canon para repartirse en aquellas municipalidades que no tienen canon y tengan altos niveles de pobreza.

De igual manera, plantea la reestructuración del FONCOMUN y de los recursos adicionales de manera que se constituyan dos fondos: uno de equidad, para asignar los recursos en función de la pobreza, y otro de incentivos para premiar la efi-

ciencia en la gestión. Ello beneficiaría en un principio a las municipalidades urbanas, pero a la larga serviría de incentivo a las municipalidades rurales.

Con la propuesta de creación de estos fondos se busca reducir el desbalance fiscal horizontal y dar mayor coherencia a todo el sistema de transferencias intergubernamentales.

Con relación al endeudamiento, en el caso de las municipalidades rurales se podrían introducir mecanismos que permitan disminuir el costo del crédito a fin de consolidar las deudas de varias municipalidades y todas ser garantes del resto cuando se pide un préstamo con cargo a sus recursos, y favorecer el acceso a líneas de crédito que establezca el Banco de la Nación bajo un modelo de capacidad de endeudamiento. Ello estimularía la mayor generación de recursos propios y así aumentar dicha capacidad de endeudamiento.

Una condición elemental para realizar lo mencionado es la difusión efectiva de los nuevos arreglos de descentralización fiscal y contar con una línea de base que permita evaluar el desempeño de las municipalidades en términos administrativos, financieros y de servicios públicos, entre otros, según el mismo informe.

### 9. *Transferencias de presupuesto*

#### Presupuesto por nivel de gobierno 2004 – 2010

(Millones de nuevos soles corrientes y porcentajes)

|           | 2004   | 2005      | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   |
|-----------|--------|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Gob. Nac. | 32,376 | 40,141    | 43,742 | 46,031 | 54,558 | 54,773 | 58,954 |
| Gob. Reg. | 67%    | 69%       | 67%    | 65%    | 60%    | 57%    | 72%    |
| Gob. Loc. | 8,650  | 9,701 17% | 11,435 | 14,158 | 16,355 | 18,742 | 13,007 |
|           | 18%    | 7,942 15% | 18%    | 20%    | 18%    | 19%    | 15,8%  |
|           | 7,151  |           | 10,086 | 11,128 | 19,874 | 23,270 | 9,897  |
|           | 15%    |           | 15%    | 15%    | 22%    | 24%    | 12,2%  |
| Total     | 48,177 | 57,784    | 65,263 | 71,318 | 90,787 | 96,785 | 81,858 |

Fuente: indeconsultores. Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal. Informe final. Lima, 2009, p. 28

Se han producido algunos cuestionamientos a las asignaciones presupuestales del 2009 al 2010. Pro Descentralización (PRODES), observa que para el presupuesto 2010 existe “una disminución en el presupuesto asignado a los gobiernos descentralizados, la cual se explica principalmente por los efectos de la crisis financiera sobre la econo-

mía nacional (reducciones en la recaudación del Impuesto a la Renta y del Impuesto General a las Ventas), lo que exigiría la colocación de mayores fondos en la reserva de contingencia”<sup>28</sup>.

Por su parte, según la propuesta técnico-legal de descentralización fiscal, de INDECONSULTORES señala:

“Si realizamos un análisis de la composición del presupuesto para cada uno de los años analizados veremos que la participación de los gobiernos regionales se ha mantenido más o menos estable (entre 18-20%), mientras que la participación de los gobiernos locales ha crecido considerablemente (de 15% a 22%). Este crecimiento está vinculado, como se verá más adelante, al significativo incremento del canon, sobre el fondo del minero, observado en los últimos años. De esta manera el crecimiento de la participación de los gobiernos locales no se da por una decisión premeditada del gobierno sino por la existencia de la Ley del canon que, desde el año 2002, establece que el 50% de lo recaudado por concepto de impuesto a la renta de empresas dedicadas a esta actividad pase a manos de los gobiernos locales (75% de la transferencia) y a los Gobiernos regionales y las universidades públicas ubicadas en las zonas donde se extraen minerales (25% restante).<sup>29</sup>

En cuanto a las transferencias de recursos para las inversiones en los gobiernos regionales y locales, el siguiente cuadro permite advertir una fuerte modificación de la proporción de estas inversiones: apréciase que en el 2005 el presupuesto de inversión para el gobierno nacional significó casi el 74% del total nacional, y el de los gobiernos regionales y locales fue de 26%, esta distribución se ha modificado sustancialmente entre 2007 y 2009.

#### **Evolución del presupuesto de inversiones 2005 – 2009 (Miles de millones de nuevos soles)**

| <b>Niveles de gobierno</b> | <b>2005</b>   | <b>2006</b>   | <b>2007</b>    | <b>2008</b>    | <b>2009</b>    |
|----------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Total</b>               | 5,511,680,513 | 7,002,495,214 | 15,349,235,214 | 24,949,916,815 | 31,860,274,504 |

28 Apuntes Descentralistas. Lima, USAID, N°5, 2009-2010, p. 5.

29 Arias Minaya, Luis Alberto y Casas Tragodara, Carlos. Propuesta técnico legal de descentralización fiscal. INDECONSULTORES. Lima, setiembre 2009. p.28.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

|                                |               |               |                |                |                |
|--------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Gobierno nacional              | 4,069,181,288 | 4,411,332,984 | 4,943,515,439  | 6,392,704,180  | 8,915,397,698  |
|                                | 73.8%         | 63.0%         | 32.2%          | 25.6%          | 28.0%          |
| Gobiernos locales y regionales | 1,442,479,225 | 2,591,162,230 | 10,405,719,775 | 18,557,212,636 | 22,944,876,806 |
|                                | 26,2%         | 37,0%         | 67,8%          | 74,4%          | 72,0%          |

Fuente: PCM. Secretaría de Descentralización. Informe ejecutivo anual 2009.

**Recomendaciones**

- 1) El Poder Ejecutivo debe rediseñar el proceso de descentralización a fin de separar la descentralización fiscal de la integración regional para que ésta no sea requisito de aquella.
- 2) El Congreso de la República debe dar una nueva ley de descentralización fiscal, en la que se considere que las regiones dispongan de sus propias fuentes de financiamiento.

## XI. COMPETITIVIDAD REGIONAL

---

La Ley de Bases de la Descentralización establece, en su artículo 4°, que son objetivos de la descentralización: el desarrollo económico, auto sostenido y de competitividad de las diferentes regiones y localidades del país, sobre la base de vocación y especialización productiva. Asimismo, en el artículo 8° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se establece como principio rector de las políticas y la gestión regional, la competitividad y señala que el gobierno regional tiene como objetivo la gestión estratégica de la competitividad regional. Para ello promueve un entorno de innovación, impulsa alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado, el fortalecimiento de las redes de colaboración entre empresas, instituciones y organizaciones sociales, junto con el crecimiento de eslabonamientos productivos y, facilita el aprovechamiento de oportunidades para la formación de ejes de desarrollo y corredores económicos, la ampliación de mercados y la exportación.

En abril de 2002 se crea por Decreto Supremo N° 024-2002-PCM, publicado el 23 de abril de 2002, el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC), como una comisión de coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas, encargada de impulsar, con el concurso de entidades del sector público y en alianza con el sector privado, políticas y estrategias orientadas a incrementar los niveles de competitividad del país y sus empresas, a fin de lograr una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos del Perú<sup>30</sup>.

---

30 [http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=48&Itemid=24](http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=24)

Una de las finalidades es hacer que las regiones peruanas se integren de una mejor manera a los mercados y al comercio. Al respecto, el portal de esta entidad informa:

“Las cadenas competitivas tienen lugar en las distintas regiones del país, de tal manera que es necesario considerar un enfoque de impulso al desarrollo regional porque éste traería consigo mayor acceso a oportunidades y cadenas productivas más articuladas y fortalecidas, por ello, parte de las acciones competitivas plasmadas a través de las iniciativas para la competitividad es la promoción del desarrollo productivo regional y local”<sup>31</sup>.

El siguiente cuadro consigna el marco legal aplicable al CNC:

### Marco legal vigente de PERUCOMPITE - Consejo Nacional de la Competitividad

| Número de Norma                        | Título  | Fecha de Publicación |
|--|---|----------------------|
| Decreto Supremo N° 223-2009-EF         | Modifican el Decreto Supremo N°024-2002-PCM que creó el Consejo Nacional de la Competitividad                             | 02 / 10 / 2009       |
| Resolución Ministerial N° 251-2006-PCM | Aprueban Reglamento Interno del Consejo Nacional de la Competitividad   | 08 / 07 / 2006       |
| Decreto Supremo N° 057-2005-PCM        | Aprueban el Plan Nacional de Competitividad   | 29 / 07 / 2005       |
| Decreto Supremo N° 094-2003-PCM        | Aprueban Lineamientos de la Estrategia Nacional de Competitividad para la formulación del Plan Nacional de Competitividad | 28 / 06 / 2003       |
| Decreto Supremo N° 024-2002-PCM        | Crean el Consejo Nacional de la Competitividad  | 23 / 04 / 2002       |

Fuente: CNC

31 [http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=48&Itemid=24](http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=24)

## **1. La competitividad regional**

El CNC propuso una metodología para medir la capacidad de los gobiernos regionales en promover el uso eficiente de los factores productivos afincados en sus respectivas jurisdicciones, lo que se denomina competitividad. Aun cuando este sea un concepto comúnmente asociado a la actividad privada, resulta útil conocer en qué medida los gobiernos regionales flexibilizan sus estructuras, generan infraestructura física y mejoran su capacidad para atraer inversiones privadas. La competitividad de las regiones se convierte en un criterio adicional para evaluar sus desempeños. Dicha metodología ha sido constituida por el CNC, y ha dado como resultado el Índice de competitividad regional.

## **2. Índice de Competitividad Regional**

El Índice de Competitividad Regional (ICR) permite medir y comparar el nivel de competitividad de las regiones.

El ICR entiende como competitividad a:

“La interrelación de los diversos elementos que determinan el incremento de la productividad de las empresas y el contexto que las rodea y que les permite utilizar de manera eficiente los factores productivos, tales como los recursos humanos, el capital físico, los recursos financieros y la tecnología”. Esta definición “incluye el fortalecimiento de la institucionalidad para crear un clima de negocios favorable, dentro de un marco macroeconómico estable, que permita un adecuado funcionamiento de los mercados de factores, productos y servicios”<sup>32</sup>.

El ICR busca ser una herramienta de análisis y de consulta para que los gobiernos regionales y planificadores para el diseñen políticas públicas que se orienten a mejorar los diversos factores que tienen impacto en la competitividad territorial. El ICR agrupa un conjunto de 46 indicadores y 79 variables dentro de ocho factores para medir la competitividad de las regiones:

- 1) Institucionalidad.
- 2) Infraestructura.

---

<sup>32</sup> Consejo Nacional de Competitividad. *Metodología: Cómo se construyó el Índice de Competitividad Regional*, en: <http://www.perucompite.gob.pe/metodologia.pdf>

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

- 3) Desempeño económico.
- 4) Salud.
- 5) Educación.
- 6) Clima de negocios.
- 7) Innovación.
- 8) Medio ambiente

Los subíndices utilizados para calcular el índice se eligieron considerando:

- 1) Otras experiencias de construcción de índices de competitividad.
- 2) La disponibilidad de información.
- 3) La frecuencia de actualización de la información.
- 4) La confiabilidad de la fuente.

Los factores y sub índices que conforman el ICR se consignan en el siguiente cuadro:

| Factores            | Sub índices  |
|---------------------|--|
| Institucionalidad   | 1.1. Eficacia presupuestal en inversiones del gobierno regional<br>1.2. Inversión per cápita del gobierno nacional<br>1.3. Inversión per cápita de los gobiernos regionales y municipales<br>1.4. Cumplimiento de la Ley de Transparencia Informativa<br>1.5. Nivel de corrupción<br>1.6. Criminalidad per se  |
| Infraestructura     | 2.1. Densidad de red vial<br>2.2. Coeficiente de electrificación<br>2.3. Porcentaje de viviendas con conexión de red pública de alcantarillado<br>2.4. Infraestructura portuaria<br>2.5. Pasajeros transportados por vía aérea<br>2.6. Carga transportada por vía aérea<br>2.7. Número de líneas telefónicas fijas en servicio por vivienda<br>2.8. Número de líneas de teléfonos celulares per cápita<br>2.9. Acceso a internet |
| Desempeño económico | 3.1. PBI per cápita<br>3.2. Tasa de crecimiento del PBI<br>3.3. Superávit del gobierno regional<br>3.4. Inflación<br>3.5. Stock de deuda pública (de los gobiernos regionales y municipales)<br>3.6. Recaudación per cápita  |

- Competitividad regional -

|                   |  |
|-------------------|--|
| Salud             | <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1. Mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)</li> <li>4.2. Expectativa de vida</li> <li>4.3. Morbilidad</li> <li>4.4. Cobertura médica (por 10000 habitantes)</li> <li>4.5. Cobertura hospitalaria</li> </ul>  |
| Educación         | <ul style="list-style-type: none"> <li>5.1. Tasa de asistencia escolar</li> <li>5.2. Porcentaje de la población con educación secundaria</li> <li>5.3. Porcentaje de población con educación superior</li> <li>5.4. Tasa de analfabetismo de población de 15 años a más</li> <li>5.5. Cobertura docente escolar</li> <li>5.6. Nivel de calidad educativa (nivel de desempeño en comprensión de textos)</li> <li>5.7. Nivel de calidad educativa (nivel de desempeño en matemática).</li> </ul> |
| Clima de negocios | <ul style="list-style-type: none"> <li>6.1. Número de procedimientos para iniciar un negocio</li> <li>6.2. Costo necesario para iniciar un negocio</li> <li>6.3. PBI / PEA ocupada</li> <li>6.4. Contribuyentes inscritos activos per cápita</li> <li>6.5. Penetración del sistema financiero</li> <li>6.6. Cobertura de oficinas del sistema financiero</li> <li>6.7. Número de horas perdidas por huelgas</li> </ul>   |
| Innovación        | <ul style="list-style-type: none"> <li>7.1. Inversión en ciencia y tecnología</li> <li>7.2. Docentes en educación superior en carreras científico-tecnológicas (por 1000 habitantes)</li> <li>7.3. Porcentaje de la población que sigue estudios de educación superior en carreras científico tecnológicas</li> <li>7.4. Solicitudes otorgadas de patente de invención, modelos de utilidad y diseños industriales.</li> </ul>   |
| Medio ambiente    | <ul style="list-style-type: none"> <li>8.1. Avance de la reforestación durante el año</li> <li>8.2. Capacidad de las plantas de tratamiento de aguas residuales</li> <li>8.3. Generación de residuos sólidos per cápita</li> </ul>   |

Fuente: Consejo Nacional de Competitividad.

### 3. Competitividad regional 2009

El nivel de competitividad regional sigue mostrándose heterogéneo, con altos niveles de disparidad entre departamentos, volviendo a ser la costa una de las regiones con un alto índice de desarrollo<sup>33</sup>.

El siguiente cuadro demuestra el ranking de competitividad:

Índice de competitividad regional 2008- 2009<sup>34</sup>

| Departamento  | Puesto-Índice 2008 | Puesto-Índice 2009 <sup>1</sup> |
|---------------|--------------------|---------------------------------|
| Lima          | 1 0.7066           | 1 0.725                         |
| Arequipa      | 3 0.6253           | 2 0.702                         |
| Tacna         | 2 0.6286           | 3 0.651                         |
| Moquegua      | 5 0.6105           | 4 0.614                         |
| Ica           | 4 0.6110           | 5 0.583                         |
| La Libertad   | 6 0.5711           | 6 0.561                         |
| Lambayeque    | 11 0.4845          | 7 0.545                         |
| Ancash        | 10 0.5078          | 8 0.544                         |
| Piura         | 8 0.5175           | 9 0.524                         |
| Junín         | 7 0.5652           | 10 0.523                        |
| Tumbes        | 13 0.4759          | 11 0.515                        |
| Cusco         | 9 0.5095           | 12 0.439                        |
| Ayacucho      | 17 0.3955          | 13 0.436                        |
| Puno          | 15 0.4474          | 14 0.412                        |
| Pasco         | 14 0.4574          | 15 0.395                        |
| Madre de Dios | 12 0.4770          | 16 0.390                        |
| Cajamarca     | 18 0.3927          | 17 0.386                        |
| Ucayali       | 16 0.4000          | 18 0.384                        |
| San Martín    | 19 0.3682          | 19 0.375                        |
| Huánuco       | 23 0.2854          | 20 0.347                        |
| Apurímac      | 22 0.3106          | 21 0.321                        |
| Loreto        | 20 0.3626          | 22 0.318                        |
| Huancavelica  | 24 0.2595          | 23 0.309                        |
| Amazonas      | 21 0.3413          | 24 0.306                        |

Fuente: Consejo Nacional de Competitividad.

Se observa que los cinco departamentos que lideran el ranking de competitividad son Lima, Arequipa, Tacna, Moquegua e Ica.

Para ello se ha tomado en cuenta los avances importantes en el desarrollo de infraestructura (proyectos de inversión), desempeño económico (crecimiento del PBI) e institucionalidad (ejecución del gasto).

### Recomendaciones

- 1) Los gobiernos regionales deben reforzar sus oficinas o consejos regionales de competitividad, en concordancia con los criterios y recomendaciones vinculados con la mejora de su capacidad de gestión, capacitación y asistencia técnica.

34

[http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=150&Itemid=1](http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=150&Itemid=1)

- Competitividad regional -

- 2) Los gobiernos regionales deben fortalecer los sistemas de articulación público-privado-sectores académicos.
- 3) Se debe priorizar la actualización y confección de un plan regional de competitividad.
- 4) Se debe orientar los esfuerzos locales hacia la mejora de la infraestructura física y provisión de servicios relacionados, en perspectiva de integrar mercados y fomentar el desarrollo empresarial.

## XII. PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN DESCENTRALIZADA REGIONAL

---

Uno de los aspectos sustantivos para el desarrollo regional es la promoción de la inversión privada descentralizada. En la actual etapa del proceso de descentralización los aspectos de desarrollo económico-productivos constituyen uno de los principales puntos de la agenda. Los antecedentes legales que tratan la promoción de inversiones son<sup>35</sup>:

- 1) Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, cuyo artículo 34° establece la creación de mecanismos para promover la inversión privada nacional y extranjera, dirigidos a lograr el crecimiento económico regional conforme a ley. El artículo 45°, inciso b), de la citada ley estipula como función general la de planeamiento, lo que implica el diseño de políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa; y de proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa. En el inciso d), sobre promoción de inversiones, se establece incentivar y apoyar las actividades del sector privado nacional y extranjero, orientadas a impulsar el desarrollo de los recursos regionales, creando los instrumentos necesarios para tal fin.

---

35

[http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/58a13ef4551d396e778ccf6e4872e983/010\\_2007\\_LL.pdf](http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/58a13ef4551d396e778ccf6e4872e983/010_2007_LL.pdf)

- 2) Ley 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, establece en su artículo 8° que los gobiernos regionales crearán las agencias de fomento de la inversión privada con un órgano especializado, consultivo y de coordinación con el sector privado en la promoción de la inversión.
- 3) Ley 29482, Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas, que agiliza, facilita y exonera el pago de todo tipo de aranceles y de impuestos, por un primer plazo de 10 años, a las inversiones que se instalen y den trabajo en las zonas altoandinas del país<sup>36</sup>.
- 4) Decreto Supremo N° 015- 2004-PCM, Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, Ley 28059, señala, en su artículo 23°, que las agencias de fomento de la inversión privada serán creadas con ordenanza regional, contarán con tres representantes del gobierno regional y con cuatro representantes del sector privado de la respectiva jurisdicción elegidos por el presidente Regional. El ejercicio del cargo es ad honorem.

### **1. Situación anterior**

En una entrevista en diciembre de 2008, la entonces ministra de la Producción, Elena Conterno, manifestó, acerca de las agencias de promoción de inversiones privadas de las regiones, lo siguiente:

“Lo que queremos promover con los gobiernos regionales es que tengan agencias de promoción de la inversión. *Hay una ley marco de la promoción de inversiones descentralizadas que habla de ellas.* Pero aún no cuaja. Sólo están en el papel. Creo que hay que revisar y ver cómo les damos a estas agencias características flexibles, que no pasen por la burocracia pública, para medir su gestión por resultados y establecer controles que promuevan la ejecución”<sup>37</sup>.

Ante la pregunta sobre el financiamiento de dichas agencias, responde:

“Nosotros podemos contribuir en el diseño y conseguir financiamiento para apoyar el funcionamiento de estas instancias, pero el éxito del modelo dependerá del liderazgo de los presidentes regionales y sus gerentes para ponerlas en marcha. Y eso es parte de las reglas de juego de un Estado descentralizado, donde el nivel nacional tiene un rol y debe crear

36

<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=jU8f5begxXQ=>

37

<http://www.egc.edu.pe/revista/numero5/enlaces/articulo4x.htm>

condiciones favorables para que los gobiernos regionales cumplan con su rol. El resto dependerá de ellos. Confiamos, que lo hagan, porque hay interés y disposición para hacerlas”.

Ante la pregunta sobre el tiempo que dure la implementación de estas agencias, asevera:

“Calculo que lo vamos a tener como máximo en unos cuatro o seis meses. Pero, probablemente, *requerirá de un cambio a nivel de Ley*. Y eso va a tomar su tiempo. La idea es hacer algo bien organizado. Mientras tanto se establecerán mejores relaciones de trabajo con los gobiernos regionales”.

La necesidad de que los gobiernos regionales dispongan de una oficina que promueva la inversión ya había concitado el interés de los especialistas. En 2005, Juan Suito, por entonces jefe de operaciones de la Agencia PROINVERSIÓN, señaló que este organismo considera como una oportunidad que cada gobierno regional cuente con una agencia que promueva las inversiones, las que poco a poco, con la asistencia técnica de PROINVERSIÓN, podrán identificar las necesidades de inversión, desarrollar procesos y colaborar con los gobiernos locales, entre otras acciones.

Entre los objetivos de las agencias de fomento de la inversión, señaló Juan Suito<sup>38</sup>, podrían ser:

- 1) Generar una imagen de seguridad en la región.
- 2) Dar servicios al inversionista.
- 3) Promover inversión descentralizada.
- 4) Ampliar cobertura de infraestructura de los servicios públicos.
- 5) Priorizar inversiones que ayuden a incrementar el empleo.

En 2006, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) aseveraba, acerca de las primeras agencias promotoras de la inversión privada en las regiones, lo siguiente:

“El personal de estas oficinas es reducido y el presupuesto escaso, lo cual demuestra dos cosas: en primer lugar, que la promoción de inversiones, aunque importante, no ha sido una prioridad; en segundo lugar, la es-

38

<http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/1760/1/BVCl0001502.pdf>

casez de recursos de muchos de los gobiernos regionales, que dependen de recursos de la cooperación internacional para poder desarrollar estas tareas. PROINVERSIÓN, y en particular el área de proyectos descentralizados, ha iniciado contactos con las regiones para crear, fortalecer o apoyar la labor de las agencias regionales de fomento a la inversión privada.

Es, sin embargo, una labor que debe ser implementada progresivamente y con un equipo más numeroso y capacitado. Los resultados de la encuesta advierten también sobre la gran heterogeneidad existente en la generación de bancos de proyectos. No hay una metodología establecida para ser aplicada por todos los departamentos y que permita la consolidación de la información a fin de realizar labores de promoción en el extranjero. Adicionalmente, se observa gran énfasis en los proyectos de inversión pública<sup>39</sup>.

## 2. *Situación actual y avances: oficinas, gerencias y agencias de promoción de inversiones privadas en los gobiernos regionales*

Las oficinas sobre promoción a las inversiones privadas que se han constituido en los departamentos son:

| Departamento  | Oficina de promoción de inversiones privadas                      |
|---------------|---|
| Tumbes        | Agencia de Fomento a la Inversión Descentralizada                 |
| Piura         | Agencia Regional de Fomento de Inversiones Privadas               |
| Lambayeque    | División de Promoción de Inversiones y CTI                        |
| La Libertad   | Agencia Regional de Fomento de la Inversión Privada               |
| Ancash        | Sub Gerencia de Promoción de Inversiones y Estudios               |
| Lima regiones | Agencia de Fomento a la Inversión Privada                         |
| Ica           | Sub Gerencia de Promoción de Inversiones                          |
| Arequipa      | Agencia de Fomento de la Inversión Privada                        |
| Moquegua      | Sub Gerencia de Promoción de la Inversión Privada                 |
| Tacna         | Oficina Regional de Promoción a la Inversión Privada              |
| Amazonas      | Sub Gerencia de Promoción de la Inversión Privada                 |
| Cajamarca     | Sub Gerencia de Promoción de Inversión Privada                    |
| Huánuco       | Sub Gerencia de Promoción de Inversiones y Estudios               |
| Pasco         | Secretaría General de Promoción y Gestión de Inversiones Privadas |

39 UNCTAD. La promoción de Inversión Extranjera en las Regiones del Perú, p. 18. [http://www.unctad.org/sp/docs/iteipc20063\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/iteipc20063_sp.pdf) (Revisado el 2/5/2010)

- Promoción de inversión descentralizada regional -

|               |  |
|---------------|--|
| Junín         | Sub Gerencia de Promoción de Inversiones y Agencia de Fomento de la Inversión Privada  |
| Huancavelica  | Sub Gerencia de Promoción de Inversiones, Competitividad e Innovación  |
| Ayacucho      | Gerencia Regional de Desarrollo Económico  |
| Apurímac      | Sub Gerencia de Promoción de Inversiones y Desarrollo Empresarial  |
| Cusco         | Subgerencia de Fomento a la Competitividad   |
| Puno          | Su organigrama no muestra una oficina que nominalmente promueva las inversiones privadas, pero por las referencias de su portal, sí existen mecanismos orientados a buscar inversiones privadas. |
| Loreto        | Secretaría General de Promoción de Inversiones   |
| San Martín    | Sub Gerencia de Desarrollo de Actividades Productivas  |
| Ucayali       | Sub Gerencia de Promoción de Inversiones   |
| Madre de Dios | Sub Gerencia de Promoción de la Inversión Privada  |

Fuente: Elaboración propia en base a páginas web de las regiones.

Hay que señalar que se ha constatado que algunos gobiernos regionales, si bien han instituido en sus organigramas las oficinas de promoción de inversiones privadas, éstas aún no se hallan operativas. Sus funciones son asumidas por las gerencias de economía o de finanzas de la región. A su vez, parecen existir algunas dificultades tanto en el financiamiento de estas oficinas de promoción de inversiones privadas como en la idea misma de inversión privada, cuyo papel aún no es entendido por algunos funcionarios.

### **3. Características de la promoción de inversión en los departamentos**

El siguiente cuadro grafica y detalla los planes institucionales de inversión en los departamentos, así como los principales problemas por los que se atraviesa<sup>40</sup>:

| <b>Planes y sistema institucional</b> | <b>Departamentos donde se implementa</b>  | <b>Principales problemas identificados</b>           |
|---------------------------------------|---|--|
| Plan de desarrollo concertado (PDC)   | Amazonas, Cajamarca, Junín, Huánuco, Arequipa, Huancavelica, Lima, Puno, Ica, Ucayali, Tumbes, Cusco, Loreto, La Libertad, Tacna, San Martín, Pasco, Piura. | - Carencia de información económica y apoyo técnico. |

<sup>40</sup> La promoción de la inversión extranjera en las regiones del Perú, 2005, en: [http://www.unctad.org/sp/docs/iteipc20063\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/iteipc20063_sp.pdf)

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

|   |   |  |
|---|---|--|
| Plan regional de competitividad (PRC)           | Amazonas, Moquegua, Huánuco, Arequipa, Ucayali, Loreto, Piura.  | - Carencia de información económica.   |
| Plan estratégico regional de exportación (PERX) | Áncash, Lambayeque, Amazonas, Cajamarca, Huánuco, Arequipa, Ucayali, Loreto, Piura.   | - Débil vinculación con el plan de competitividad.   |
| Plan estratégico de inversión                   | Arequipa (realizado en conjunto con PERX).  | - Falta de recursos y conocimiento   |
| Oficina de promoción regional                   | Lambayeque, Moquegua, Cajamarca, Huánuco, Arequipa, Huancavelica, Puno, Ica, Ucayali, Loreto, La Libertad, Pasco.               | - Algunas de esas oficinas operan desde diez años, otras han sido muy recientemente establecidas. El Equipo de trabajo es muy pequeño (3-4 personas) y los recursos son muy limitados (300 dólares en promedio). |
| Agencia fomento inversión                       | Lambayeque, Moquegua, Junín, Huancavelica, Ica, Ucayali, Tumbes, Loreto, Pasco.   | - Falta de coordinación con Proinversión.<br>- En pocas regiones la gerencia de la agencia es compartida con el sector privado.  |
| Banco de proyectos                              | Lambayeque, Amazonas, Moquegua, Cajamarca, Huánuco, Arequipa, Huancavelica, Lima, Puno, Ica, Tumbes, Loreto, San Martín, Pasco. | - Cada región tiene un sistema distinto para el desarrollo del banco de proyectos. La mayoría se concentra en inversión pública.   |
| Asistencia técnica                              | Cajamarca, Ica, Lambayeque, Loreto, La Libertad.  | - Solo algunas regiones se benefician de apoyo técnico de cooperación internacional.   |

Fuente: UNCTAD. La promoción de Inversión Extranjera en las Regiones del Perú. 2005. En [http://www.unctad.org/sp/docs/iteipc20063\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/iteipc20063_sp.pdf)

### Recomendaciones

1. El Congreso debe actualizar la legislación en materia de promoción de la inversión privada en el marco del ordenamiento jurídico de la descentralización.
2. Dotar de los recursos humanos especializados y presupuestales a las agencias regionales de promoción de las inversiones.
3. Incentivar la inversión pública mediante la labor efectiva de las agencias de promoción de la inversión privada nacional y regional.

### **1. Marco legal para el ordenamiento territorial**

El Congreso debe estudiar y aprobar la Ley General de Ordenamiento Territorial como instrumento para la reforma territorial del Estado.

### **2. Transparencia de la información pública**

El Congreso debe aprobar el dictamen de la Comisión que modifica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

### **3. Fortalecer los espacios de participación ciudadana.**

El Congreso de la República debe aprobar las modificaciones, en materia de participación ciudadana, consignada en el dictamen que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

### **4. Modificar la Ley de Elecciones Municipales**

El Congreso de la República debe aprobar el dictamen de modificaciones a la Ley de Elecciones Municipales, que permita fortalecer la legitimidad de entrada de las autoridades locales.

### **5. Desarrollar las normas de las relaciones intergubernamentales**

El Congreso de la República debe aprobar el dictamen de las modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que precisan y desarrollan, las relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno.

### **6. Reforma de la Ley de Descentralización Fiscal**

El Congreso de la República debe aprobar una nueva Ley de Descentralización Fiscal, a fin de que se considere que las regiones dispongan sus propias fuentes de financiamiento.

**7. Adecuación de las normas de promoción de inversión privada al proceso de descentralización.**

El Congreso debe actualizar la legislación en materia de promoción de la inversión privada en el marco del ordenamiento jurídico de la descentralización.

**8. Concluir con la reforma de los ministerios y de los organismos públicos**

El Congreso debe dictaminar y aprobar las leyes de organización y funciones de los ministerios. Están pendientes de aprobación en el Pleno del Congreso: Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa y Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. En Comisión: Ministerio de Salud, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Energía y Minas y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. El Poder Ejecutivo no envía aún el proyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Revisar el marco legal de los organismos públicos del Poder Ejecutivo para adecuar al marco legal de la descentralización aquellos que lo requieran de ley.

**CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA LEGISLATIVA**

| AGENDA LEGISLATIVA 2008  | AVANCE AL 2009  |
|--|---|
| <p>1. REFORMA DEL PODE EJECUTIVO<br/>Continuar con la aprobación de las leyes de organización y funciones de los ministerios como parte de la reforma del Poder Ejecutivo. Que el Poder Ejecutivo presente al Congreso, el proyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, que es el único que está pendiente de presentación. Revisar y adecuar a la LOPE los decretos legislativos de organización y funciones de los Ministerios del Ambiente, Agricultura y Producción.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> La reforma de los ministerios se encuentra paralizada debido a las discrepancias con la PCM, respecto del artículo 2° de la LOPE.</li> <li><input type="checkbox"/> El Poder Ejecutivo a la fecha no ha presentado el proyecto de ley de organización y funciones del Ministerio de Educación.</li> <li><input type="checkbox"/> No se han adecuado a la LOPE los decretos legislativos que modificaron las LOF de los Ministerios del Ambiente, Agricultura y Producción.</li> </ul> |
| <p>2. REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA<br/>Evaluar el modelo de gestión pública nacional, regional y local con el objeto de formular propuestas para su reforma y modernización.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> La Comisión constituyó el grupo de trabajo "Seguimiento y cumplimiento de las normas de descentralización y evaluación de la gestión pública de los gobiernos regionales y locales", que formuló el informe "Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales".</li> <li><input type="checkbox"/> La Comisión constituyó el grupo de trabajo: "Empleo Público y Barreras Burocráticas", que presentó el informe "Barreras Burocráticas".</li> </ul>   |

|   |   |
|---|---|
| <p>3. FORTALECER EL SISTEMA DE PARTIDOS Y PROCESOS ELECTORALES</p> <p>Perfeccionar las normas que regulan el sistema de partidos y de procesos electorales para mejorar la calidad de la representación en los niveles regionales y locales.</p>  | <p><input type="checkbox"/> El 14 de diciembre de 2009, se publica la Ley 29470, Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Elecciones Regionales y el 25 de diciembre del mismo año se publica la Ley 29490, Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos.</p> <p><input type="checkbox"/> La Comisión aprobó el dictamen que modifica la Ley de Elecciones Municipales, está pendiente su votación en el pleno del Congreso.</p> |
| <p>4. PERFECCIONAR LA DESCENTRALIZACION FISCAL</p> <p>Perfeccionar la descentralización fiscal revisando tanto las normas que promuevan la mejora de la capacidad de recaudación de los gobiernos locales, como los sistemas de transferencia de recursos a gobiernos descentralizados para que guarden coherencia con las funciones transferidas y contribuyan a reducir el excesivo desequilibrio vertical y horizontal en la asignación de recursos económicos, para garantizar una mayor equidad.</p> | <p><input type="checkbox"/> Existen estudios sobre la descentralización fiscal elaborados por el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, lo que han realizado un diagnóstico y formulado propuestas alternativas de reforma fiscal.</p>  |
| <p>5. REVISAR EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES Y SANCIONES</p> <p>Revisar de forma integral el cuerpo de normas que configuran el régimen de incompatibilidades y sanciones que afectan la toma de decisiones de los servidores públicos, para mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados.</p>   | <p><input type="checkbox"/> Agenda pendiente</p>  |
| <p>6. PERFECCIONAR LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS</p> <p>Perfeccionar la normatividad de los sistemas administrativos para mejorar su coherencia e integración normativa y operativa, especialmente en los casos en que éstos tienen impacto directo en la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados (planificación, preinversión, presupuesto, adquisiciones y contrataciones del Estado y control).</p>  | <p><input type="checkbox"/> Agenda pendiente.</p>   |

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN

|  |   |
|--|---|
| <p>7. PERFECCIONAR EL MARCO LEGAL DE LA INVERSIÓN PRIVADA DESCENTRALIZADA</p> <p>Evaluar y perfeccionar el marco legal de la promoción de la inversión privada, en especial la descentralizada, ya que gran parte de la normatividad proviene del periodo anterior a la descentralización.</p> | <p><input type="checkbox"/> Se realizó el estudio: “Promoción de la Inversión Privada Descentralizada, evolución legal entre los años 1991-2008” por el CIAE-Congreso de la República.</p>    |
| <p>8. ADECUAR LAS LEYES DE ACTIVIDAD SECTORIAL</p> <p>Evaluar y modificar las leyes de actividad sectorial nacional en la medida en que esa legislación corresponde al modelo anterior a la descentralización.</p>   | <p><input type="checkbox"/> Agenda pendiente. No se ha concluido con la reforma de los ministerios, que es el paso previo para pasar a la adecuación de las leyes de actividad sectorial.</p> |
| <p>9. PRESENTACIÓN DEL INFORME DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PRIMER TRIMESTRE</p> <p>Establecer la obligación de presentar el informe de avance del proceso de descentralización en el primer trimestre de cada año para facilitar el amplio debate de esta política de estado.</p>   | <p><input type="checkbox"/> Agenda pendiente.</p>   |

## RESUMEN EJECUTIVO

### *Grupo de trabajo sobre el “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos regionales y locales”*

Este grupo de trabajo fue coordinado por el congresista Washington Zeballos y se instaló el 8 de setiembre de 2009 y tuvo como objetivo principal proponer modificaciones normativas y de políticas sobre la base de la experiencia de la gestión pública de los gobiernos regionales y gobiernos locales, luego de siete años de haber sido relanzando el proceso de descentralización en el Perú, por lo que la modulación de mirar la gestión pública de los gobiernos subnacionales se convirtió en el tema central.

El enfoque del grupo de trabajo abordó dos estrategias: sesiones ordinarias con entidades públicas e instancias especializadas en descentralización y procesos de gestión pública; y el desarrollo de una asistencia técnica que estudiara el estado de situación y la sistematización de las reformas institucionales de los gobiernos regionales.

En las sesiones ordinarias del grupo de trabajo se invitó a un grupo importante de especialistas en descentralización con el objetivo de obtener lineamientos sobre los asuntos que se encuentran en juego en la gestión pública de los gobiernos regionales y locales para el fortalecimiento de la descentralización.

Para conocer el diagnóstico sobre los organismos creados por los gobiernos regionales para mejorar la eficacia de su gestión en el nivel de las inversiones y los grandes proyectos participaron en sesiones del grupo de trabajo el secretario técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y los secretarios técnicos de las Juntas de Coordinación Intergubernamental.

En otro momento, para acercarse a la situación de la delimitación de las competencias compartidas, las transferencias de funciones y el estado de los recursos humanos en los gobiernos subnacionales asistieron a las sesiones del grupo de trabajo la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; el secretario de descentralización y la presidenta de la autoridad nacional del Servicio Público (SERVIR).

Para continuar profundizando el conocimiento de la gestión pública en los gobiernos regionales y locales participaron el Contador General de la República y los representantes del organismo supervisor de las contrataciones del estado., así como de los representantes de organismos no gubernamentales que plantearon su preocupación sobre la gestión en Lima en su calidad de región metropolitana.

A partir de las sesiones y la asistencia técnica brindada por USAID/Perú Prodescentralización en las reformas institucionales, el grupo de trabajo logró abordar con profundidad la situación de la gestión pública regional.

### ***Diagnóstico de los gobiernos regionales:***

- El diseño normativo de los gobiernos regionales tiene tres piezas principales: los CTARs, que proviene de la Constitución y las leyes orgánicas, de las transferencias de funciones de los sectores y de los proyectos especiales de INADES.
- El diseño original de los gobiernos regionales tiene una matriz municipal, una gerencia general única, gerencias multisectoriales relacionadas con la dimensión económica social, ambiental del desarrollo, etc.
- Existe una rigidez que proviene de los paradigmas del Instituto Nacional de Administración Pública de los 80, y con ellos se enfrenta el diseño institucional sin tomar en cuenta otros términos conceptuales u otros modelos de organización.
- Conceptos como *órganos desconcentrados* y *descentralizados* se usan con poca claridad en el diseño de las instituciones y en los organigramas de los gobiernos regionales.

- Los gobiernos regionales por su origen y las estructuras preexistentes tienen dificultades para verse como una sola organización.
- Existe una asignación confusa de competencias en los gobiernos regionales, se han emitido normas y leyes con la intención de aclarar los conceptos, pero por el contrario se volvieron más rígidas y confusas, el ejemplo son las gerencias de planeamiento y presupuesto y las gerencias de recursos naturales y ambiente.
- Existen limitaciones normativas a la autonomía constitucional de los gobiernos regionales para organizarse. La separación de poderes entre el Consejo Regional y la Presidencia Regional, en vez de fortalecer a los Consejos, los ha debilitado.
- Los Consejos de Coordinación Regional (CCR) no pueden cumplir con rol por las limitaciones que su diseño les impone y tienen una relevancia muchísimo menor que los Consejos de Coordinación Local (CCL) provinciales.
- La estandarización de gerencias y direcciones regionales preexistentes permite que existan muchos desbalances entre el peso competencial de una gerencia con respecto a otra y entre las propias direcciones regionales.
- Los gobiernos regionales cuentan con una sola gerencia general para una estructura piramidal muy grande, por lo que los niveles de decisión que se toman, por ejemplo, en la Presidencia Regional deben pasar varios pisos, con los cambios o maneras de entender que tienen sobre esa decisión en cada área.
- La dirección regional de los gobiernos regionales viene con una estructura propia con órganos de asesoramiento, apoyo, línea y además las estructuras desconcentradas, como las UGEL, redes de salud y agencias agrarias.
- Los gobiernos regionales tienen una dotación de recursos humanos con diversos regímenes de contratación y de beneficios que no son compatibles y no existe comunicante entre uno y otro, que dificultan mucho la gestión del personal. Adicionalmente, hay una rigidez enorme en el manejo de los recursos presupuestales para gasto corriente que son los que financian a los recursos humanos.
- Se han logrado caracterizar seis enfoques de reforma: uno dirigido a nivel directivo, principalmente representado por Arequipa y La Libertad; Otro dirigido al nivel operativo-servicios, representado por Huancavelica y, de modo complementario, por Cajamarca; un enfoque concentrado en el forta-

lecimiento de procesos transversales, planeamiento de inversión, La Libertad, Cajamarca, Junín y parcialmente Huancavelica dentro de su reestructuración.

- Los sectores nacionales siguen manteniendo el poder de las direcciones regionales a pesar de que dependen para todos los efectos del gobierno regional.
- En las direcciones regionales la cultura de la organización de personal sigue siendo sectorial con una visión de pertenencia al gobierno regional pero con inclinación de dependencia al ministerio, porque muchos consideran que los gobiernos regionales serán una institucionalidad temporal y que en algún momento volverá el ministerio como estructura permanente.
- Una limitación con fuerte resistencia del Ministerio de Economía y Finanzas, y es lo referente a alcanzar políticas más flexibles para la reestructuración de las unidades ejecutoras presupuestales.

#### **Recomendaciones:**

El grupo de trabajo a partir del diagnóstico y el estado de situación de las reformas institucionales realizó veinticinco recomendaciones, determinando las responsabilidades existentes en el gobierno nacional, los gobiernos regionales y el Congreso de la República.

Las recomendaciones principales buscan que los gobiernos regionales puedan alcanzar una gestión fluida y eficiente basada en la delegación de decisiones a distintos niveles, definiendo claramente sus roles, responsabilidades y formas de decisión. Para lo cual deben establecerse diferencias entre la gerencia estratégica y la gerencia operativa.

Asimismo, se recomienda la elaboración de una matriz en el Estado peruano que permita vincular las políticas que provienen de los sectores nacionales, con la ejecución de las mismas en el ámbito territorial regional, estableciendo de ese modo que los gobiernos regionales sean una correa de transmisión entre las políticas sectoriales nacionales y los ámbitos territoriales donde éstas deben converger. Para lo cual se debe acelerar el proceso de delimitación de las competencias por cada nivel de gobierno. Complementariamente a nivel normativo se requiere concordar efectivamente la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) entre ellas y con las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los sectores del gobierno nacional. (LOFs).

De otro lado, se recomienda una modificación normativa de la Ley de Bases de la Descentralización donde se precise con mayor claridad los alcances del concepto de autonomía en la relación de los tres niveles de gobierno, así como lo relacionado con la injerencia administrativa y la rectoría de los sectores nacionales en los procesos de gestión de las competencias y funciones transferidas a los gobiernos regionales. En ese sentido se recomienda que se inicie la adecuación de los Sistemas Administrativos Nacionales al proceso de la descentralización y la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Se deben modificar las normas sobre el Sistema de Presupuesto Público para autorizar a los gobiernos regionales a definir o modificar, en concordancia con sus requerimientos de organización institucional. Asimismo, se recomienda modificar o elaborar normatividad en el corto plazo que permita la flexibilización de la gestión de los recursos humanos, regímenes laborales y elimine restricciones en función de la modernización institucional de los gobiernos regionales, facilitando la gestión del capital humano.

El encargo del grupo de trabajo implicaba el seguimiento y el estudio de todos los procesos que se encuentran relacionados con la Reforma del Estado, de la Descentralización en general y de los procesos institucionales de los gobiernos regionales, por lo que los cambios y reformas que se recomiendan requiere construir un consenso político y técnico que hoy día no existe, pero que el contexto de las elecciones regionales y municipales, así como de las elecciones nacionales del año 2011, podrían permitir y ser un momento propicio para establecer los cambios en el corto, mediano y largo plazo.

Por razones de tiempo el grupo de trabajo no ha podido abordar en la extensión y profundidad requerida la gestión pública de los gobiernos locales y el cumplimiento de la normatividad de la descentralización, porque el universo de gobiernos locales provinciales y distritales es de grandes proporciones, a lo cual se le adiciona la diversidad de tamaño y de tipos de municipalidades por abordar, lo que dificulta aún más la atención en profundidad.

#### **RECOMENDACION FINAL:**

El grupo de trabajo a partir del desarrollo del encargo recibido por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Ges-

ción del Estado, debido a lo complejo que resulta abordar las diversas aristas del proceso de descentralización plantea las siguientes recomendaciones finales

1. Que se establezca un grupo de trabajo de carácter permanente en el seno de la Comisión de Descentralización que continúe con el trabajo iniciado sobre el “Seguimiento y cumplimiento de las normas y del proceso de descentralización, y de evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales”.
2. Que la Comisión de Descentralización cuente con la asistencia profesional especializada que le permita desarrollar asistencia técnica y consultorías sobre la normatividad, gestión pública, sistemas administrativos, procesos de políticas y estructura orgánica, coordinación intergubernamental y otros que se encuentran implicados en el desarrollo y profundización del proceso de la descentralización.
3. Que la Comisión de Descentralización promueva la constitución de un espacio de carácter permanente intergubernamental e intersectorial que permita avanzar en la construcción de un consenso, mejorar los contenidos respecto de las modificaciones necesarias que requiere el marco normativo de la descentralización.

### ***Grupo de Trabajo Sobre Barreras Burocráticas***

Este grupo de trabajo fue coordinado por el congresista Walter Menchola Vásquez. El informe presentado investiga la incidencia de las barreras burocráticas en los niveles de competitividad del país con énfasis en el nivel de gobiernos locales. El estudio parte de la idea que todo acto administrativo constituye un límite a todo proceso de generación de riqueza con la finalidad de conciliar los intereses públicos y los intereses privados. Las barreras burocráticas, por tanto, son todos los actos y disposiciones de las entidades de la administración pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, afectando los principios y normas de simplificación administrativa limitando la competitividad empresarial en el mercado.

El estudio se justifica en la medida que las barreras burocráticas desalientan la inversión, obstruyen la competitividad y el crecimiento económico. La barreras burocráticas, de acuerdo con el Banco Mundial, es la segunda de los cinco obstáculos

más importantes para el desarrollo de las micro y pequeños negocios en América Latina. Las MYPEs tienen menos recursos para hacer frente a la excesiva regulación. Los inversionistas identifican como principales obstáculos para la inversión los permisos de operación y de construcción, volviéndose barreras burocráticas cuando responden a procedimientos complejos, costosos y poco transparentes. No tienen base legal clara y no son homogéneos.

Un entorno regulador eficiente puede influir en la capacidad de las empresas para enfrentarse y aprovechar las oportunidades en el período de recuperación de la economía mundial —señala el Doing Business— por eso la importancia de aplicar un conjunto de reformas que las eliminen. Pero para que la nueva legislación tenga éxito necesita estar correspondida por una adecuada difusión, además de ser adoptada tanto por el sector público como por el privado. Un entorno regulatorio con procesos administrativos eficientes y fuerte protección de los derechos de propiedad puede marcar la diferencia incluso en circunstancias difíciles. Esto es importante en economías relativamente pobres pero bien gobernadas, puesto que una reducción de 10 días en el tiempo para abrir una empresa conllevó un incremento de 0,4 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento y 0,27 puntos porcentuales en la tasa de inversión.

Perú mejoró su posición hasta el puesto 56 en el Doing Business de 2010. Pero ocupa el puesto 112 cuando se trata de la apertura de una nueva empresa porque para lograrlo se requiere 9 procedimientos, 41 días y un costo de 24.5% del ingreso per cápita. En el manejo de permisos de construcción ocupa el puesto 117 por requerir 21 procedimientos, 205 días y un costo de 130% del ingreso per cápita. Precisamente, el alcalde y el concejo de la municipalidad de Lima tomaron la decisión de emprender una profunda reforma de simplificación administrativa llevándola a liderar el ranking de facilidades en licencia de funcionamiento en la región (IFC, Municipal Scorecard 2007).

Las barreras burocráticas están relacionadas con los actos administrativos de las municipalidades de miles de funcionarios públicos que imponen su discrecionalidad y desacatan las normas de simplificación administrativa. El Banco Mundial señala que los empresarios pasan el 60% del tiempo en las municipalidades cuando realizan trámites. En el índice de barreras burocráticas de INDECOPI, señala que el 72% de las denuncias presentadas se hicieron en contra de las municipalidades, 42% de los casos por barreras sobre las licencias de funcionamiento. Empero, sólo el 27%

de las municipalidades distritales y el 62% de las municipalidades provinciales cumplieron con presentar la sustentación técnico legal de los TUPA.

El informe recomienda tener en cuenta no solo la regulación ineficiente sino también el incumplimiento de la ley sobre simplificación administrativa, también la elaboración de un ranking de barreras burocrática con alcance en el ámbito del gobierno nacional así como de los tipos de barreras que imponen. El informe considera que es imprescindible dar respuesta a la atomización y fragmentación de municipalidades por impedir la aplicación y administración de una estructura regulativa eficiente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2009. Tomo I, Tomo II, Tomo III y Tomo IV. Lima, mayo 2010.
- Arias Minaya, Luis Alberto y Casas Tragodara, Carlos. *Propuesta técnico-legal de descentralización fiscal*. INDECONSULTORES. Lima, setiembre 2009.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Aportes para un Análisis del Reglamento del Consejo de Coordinación Interregional. Lima 2009.
- Burneo, María Luisa. La dimensión política del ordenamiento territorial. En [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=864&Itemid=111](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=864&Itemid=111)
- Casas Tragodara, Carlos. Descentralización fiscal frente a un contexto rural. Red de municipales rurales del Perú. Mayo 2009.
- Comisión De Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República. Informe Preliminar del Grupo de Trabajo Sobre descentralización fiscal. Lima: Abril 2009.
- Consejo Nacional de Competitividad. Metodología: Cómo se construyó el Índice de Competitividad Regional. En <http://www.perucompite.gob.pe/metodologia.pdf>
- Congreso de la República. Evaluación del proceso de descentralización. 2007-2008. Lima, Congreso de la República, 2008.
- Congreso de la República. Evaluación del proceso de descentralización. 2008-2009. Lima, Congreso de la República, 2009.

Defensoría del Pueblo. Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Serie Informes Defensoriales, Informe N° 141, 2009.

Defensoría del Pueblo. Reporte mensual N° 73, marzo 2010, p. 6.

Defensoría del Pueblo. Reporte mensual N° 74, abril 2010

<http://blog.pucp.edu.pe/item/25099>

<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=jU8fSbegxXQ=>

<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=xW179Jzoi94=>

<http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/1760/1/BVCI0001502.pdf>

<http://www.congreso.gob.pe>

[http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_141.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_141.pdf)

<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/boletines/adjuntia/IV-reporte-transparencia.pdf>

<http://www.egc.edu.pe/revista/numero5/enlaces/articulo4x.htm>

<http://energiaslimpias.wordpress.com/2010/02/04/ordenamiento-territorial-demanda-iniciar-el-minam/>

[http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=394&Itemid=43](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=394&Itemid=43)

[http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=261:minam-presidira-comite-tecnico-consultivo-de-ordenamiento-territorial&catid=1:noticias&Itemid=21](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=261:minam-presidira-comite-tecnico-consultivo-de-ordenamiento-territorial&catid=1:noticias&Itemid=21)

[http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1127&Itemid=330&lang=es](http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1127&Itemid=330&lang=es)

[http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/58a13ef4551d396e778ccf6e4872e983/010\\_2007\\_LL.pdf](http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/58a13ef4551d396e778ccf6e4872e983/010_2007_LL.pdf)

<http://peru21.pe/noticia/267306/regiones-no-tienen-capacidad-asumir-sus-funciones>

[http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=150&Itemid=1](http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=150&Itemid=1)

- [http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12  
&Itemid=10](http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=10)
- [http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=48  
&Itemid=24](http://www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=24)
- <http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0564234001246994930.pdf>
- [http://www.regionlima.gob.pe/proinversion.php,](http://www.regionlima.gob.pe/proinversion.php)
- <http://www.slideshare.net/HFQA/plan-de-promocion-de-inversiones-privada>
- [http://sc.pcm.gob.pe/web/images/DS027/LINEAMIENTOS/pcm-sd-%20descentrali-  
zacion.ppt](http://sc.pcm.gob.pe/web/images/DS027/LINEAMIENTOS/pcm-sd-%20descentralizacion.ppt)
- [http://www.unctad.org/sp/docs/iteipc20063\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/iteipc20063_sp.pdf)
- InWent-FLACSO. La descentralización en el Perú: un balance del proceso y determinación de necesidades de desarrollo de capacidades. Memoria de diálogo de los actores. Lima, InWent-FLACSO, 2008.
- InWent-FLACSO. Diálogos para la Descentralización. Fomentando la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú. Lima, InWent-FLACSO, 2009.
- Ministerio del Ambiente. Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial. En [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=1113&Itemid=39](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=1113&Itemid=39)
- Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. La promoción de la inversión extranjera en las regiones del Perú, 2005. En [http://www.unctad.org/sp/docs/iteipc20063\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/iteipc20063_sp.pdf)
- Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización. Informe Ejecutivo Anual 2009. Lima 2009.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Plan Nacional de Regionalización. Esquema. Lima 2010.
- PRODES y Mesa de Lucha Contra la Pobreza. Partición Ciudadana y Descentralización. Percepciones y Experiencias Ciudadanas. 2009.
- Propuesta Ciudadana. La descentralización peruana: una agenda para relanzar un proceso impostergable. Lima, CIES. En <http://cies.org.pe/files/ES/Bol59/descentralizacion.pdf>

- Proyecto USAID/PERÚ/ProDescentralización. Apuntes Descentralistas. Lima, USAID. Diversos números.
- Revesz, Bruno. La descentralización inconclusa. En Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico. Serie: Perú Hoy, No.15. Lima, DESCO, 2009.
- Rodriguez, Enrique. Desafíos y perspectivas del proceso de descentralización. Economía y Sociedad 70. CIES. Diciembre 2008. En <http://www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/E-y-S-70-04-enrique-rodriguez.pdf>
- Salazar, Milagros. Perú. Descentralización sin fondos. En <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=87252>
- Ugarte, Mayen. Apuntes para apoyar la discusión del proceso de descentralización. Lima, Fundación Konrad Adenauer. 2005.
- UNCTAD. La promoción de Inversión Extranjera en las Regiones del Perú. p. 18. (SE BORRA PORQUE SE REPITE)
- UNCTAD. La promoción de la inversión extranjera en las regiones del Perú, 2005. En [http://www.UNCTAD.org/sp/docs/iteipc20063\\_sp.pdf](http://www.UNCTAD.org/sp/docs/iteipc20063_sp.pdf)
- USAID-PRODES. Apuntes descentralistas, N° 5, 2010.

Impreso en la Imprenta del Congreso de la República.  
Noviembre de 2010.

# EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

PERIODO LEGISLATIVO 2009 - 2010

La Constitución señala que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente; que tiene por objetivo el desarrollo del país y que se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada.

En esa perspectiva la ley dispone que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado evalúe anualmente la situación del proceso de descentralización; lo cual tiene como finalidad contribuir a mejorar el desempeño del propio proceso y proponer la agenda que oriente su labor legislativa.