



Gobierno del Perú

PROGRESO PARA TODOS

**Plan Nacional de
Descentralización**

2012 – 2016

**Presidencia del Consejo de Ministros
Secretaría de Descentralización**

Lima, Noviembre de 2012

Índice

Glosario	3
Presentación	5
Prólogo	6
Introducción	8
Resumen del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016	11
Capítulo I. Conducción del Proceso, Articulación Intergubernamental y Participación Ciudadana	12
a. Balance	13
b. Objetivo Estratégico	18
c. Metas	
1.1. Fortalecer la conducción del proceso a cargo de la SD	18
1.2. Fortalecer los espacios de diálogo y coordinación intergubernamental	21
1.3. Fortalecer los espacios y mecanismos de participación ciudadana para la gestión del desarrollo territorial	24
1.4. Fortalecer la rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia	29
1.5. Promover la gobernabilidad desde su dimensión cultural, con énfasis en la interculturalidad.	32
Capítulo II. Descentralización Administrativa	35
a. Balance	36
b. Objetivo Estratégico	38
c. Metas	
2.1. Precisar la delimitación de competencias y funciones por nivel de gobierno	38
2.2. Completar la transferencia de funciones pendientes	42
2.3. Fortalecer el ejercicio de las competencias y funciones descentralizadas	46

2.4. Implementar un Sistema de Supervisión y Evaluación de resultados de la gestión descentralizada	52
Capítulo III. Fortalecimiento Institucional	55
a. Balance	56
b. Objetivo Estratégico	60
c. Metas	
3.1. Fortalecer la reforma efectiva del servicio civil regional y municipal	60
3.2. Implementar políticas efectivas de desarrollo de capacidades para la gestión descentralizada en el marco del PNDC	64
3.3. Facilitar los procesos de rediseño organizacional emprendidos por los gobiernos regionales para fortalecer su institucionalidad.	70
3.4. Contribuir con la institucionalidad de las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales.	73
Capítulo IV. Inversión Descentralizada e Integración Económica	76
a. Balance	77
b. Objetivo Estratégico	83
c. Metas	
4.1. Desarrollar instrumentos efectivos y fortalecer la autonomía y capacidad de gobiernos regionales y locales para aplicar políticas que fomenten inversión y desarrollo económico descentralizado.	83
4.2. Facilitar la inversión pública descentralizada.	90
4.3. Apoyar la integración económica de gobiernos regionales y locales	95
4.4. Promover el proceso de conformación de regiones con una nueva estrategia.	98
Capítulo V. Descentralización Fiscal	101
a. Balance	102
b. Objetivo Estratégico	105
c. Metas	
5.1. Articular las transferencias fiscales en un sistema equitativo y predecible.	105
5.2. Impulsar el desarrollo de capacidades de recaudación tributaria descentralizada.	112
5.3. Facilitar el gasto responsable y dirigido a resultados	118
Anexos:	
Anexo 1: Matriz de Metas y Acciones del Plan Nacional de Descentralización	123
Anexo 2: Matriz de Hitos a Julio 2016 del Plan Nacional de Descentralización	132
Anexo 3: Lista de las personas participantes en las Reuniones de Diálogo con las Asociaciones representativas de los gobiernos locales y regionales.	145
Anexo 4: Bibliografía	147

Glosario

AFIP	Agencia de Fomento de la Inversión Privada.
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
APPSR	Acuerdo Público Privado Social Regional
CAFAE	Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estimulo.
CAP	Cuadro de Asignación de Personal.
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CND	Consejo Nacional de Descentralización.
DL	Decreto Legislativo.
DLDF	Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal.
DN'TDT	Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.
DS	Decreto Supremo.
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública.
FONCODES	Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo.
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal.
FONCOR	Fondo de Compensación Regional.
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local.
GRDE	Gerencia Regional de Desarrollo Económico.
JCI	Junta de Coordinación Interregional.
LDB	Ley de Bases de la Descentralización.
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
LOF	Ley de Organización y Funciones.
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades.
LPID	Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada.
LRTF	Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
MCP	Municipalidad de Centro Poblado.
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
MMPV	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

MINSA	Ministerio de Salud.
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima.
MOF	Manual de Organización y Funciones.
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
MUNIRED	Asociación de Municipalidades en Red del Perú.
OPIP	Organismo de la Inversión Privada.
OT	Ordenamiento Territorial.
PBI	Producto Bruto Interno.
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros.
PDC	Plan de Desarrollo Concertado.
PDI	Plan de Desarrollo Institucional.
PEA	Población Económicamente Activa.
PI	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.
PIMGMM	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.
PIP	Proyecto de Inversión Pública.
PMM	Programa de Modernización Municipal.
PNDC	Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades.
PP	Presupuesto Participativo.
PpR	Presupuesto por Resultados.
PROCOMPITE	Iniciativa de Apoyo a la Competitividad Productiva.
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria.
RdC	Rendición de Cuentas.
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú.
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores.
RS	Resolución Suprema.
ROF	Reglamento de Organización y Funciones.
SAT	Servicio de Administración Tributaria.
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil.
SD-PCM	Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.
SIAF	Sistema de Información de Sistema Integrado.
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública.
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.
UMMP	Unión de Mancomunidades Municipales del Perú.

Presentación

Tal y como señaláramos en nuestro mensaje al Congreso de la República, el 28 de Julio de 2011, nuestro Gobierno ha asumido con firme convicción el reto de una verdadera descentralización, democráticamente concertada, que redistribuya de manera efectiva los recursos públicos, con inclusión social, de forma tal que nuestro Gobierno sea un gobierno para todos. Y asumimos esta tarea, además, porque como política y proceso permanente del Estado, contemplado en nuestra Constitución Política, sólo una actuación sólida de los tres niveles de gobierno, logrará que la descentralización pueda cumplir la aspiración general de todos los peruanos de alcanzar el desarrollo, el bienestar y la paz.

Por ello, siendo consecuentes con nuestra palabra, presentamos al pueblo del Perú, el Plan Nacional de Descentralización 2012 -2016, como una herramienta de gestión indiscutible, que marca una hoja de ruta para el proceso descentralizador en los próximos años y que fortalece la alianza entre el Gobierno Nacional con los gobiernos regionales y locales en la enorme pero significativa tarea de procurar el desarrollo integral, equilibrado y sostenible de nuestro país.

Ollanta Humala Tasso
Presidente Constitucional de la República

Prólogo

El Gobierno Nacional, conducido por el Presidente de la República Ollanta Humala, ha priorizado la Descentralización como una reforma política del Estado. Esta priorización se da en un contexto de promesa política *“de un gobierno para todos, caracterizado entre otros términos por: reforma, democracia, inclusión, redistribución, crecimiento, descentralización y concertación...”* (en el que) *“...el ideal de cambio no se concibe sin concertación, sin dialogo político y sin protagonismo de la gente...”*, (donde) *“...el gobierno nacional será el principal aliado de los gobiernos regionales y locales”*.¹

En esa perspectiva, ante la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, hemos señalado que la descentralización política es una de las grandes reformas del Estado tendiente a fortalecer la democracia, la gobernabilidad y el desarrollo sostenible de los territorios y que el Gobierno está comprometido plenamente con ella y dispuesto a liderar su fortalecimiento. En esa línea, se ha destacado que *“...la gran transformación del país, hacia la que estamos avanzando, requiere de regiones y municipalidades articuladas en una visión de país, hay que avanzar hacia territorios integrados geoeconómicamente, a través de políticas articuladas..”*. En esa medida, debemos construir un Estado Peruano inclusivo para el siglo XXI.

A la luz de nuestro marco constitucional, la Descentralización, concebida como política permanente de Estado, es el medio para alcanzar el desarrollo integral del país, sostenido, sustentable e inclusivo para todos los peruanos y peruanas. Ello exige, en consecuencia, que el proceso de descentralización se fortalezca e impulse desde los tres niveles de gobierno, adquiriendo un carácter dinámico y multidimensional, adecuadamente articulado y promotor del dialogo y la participación.

Para este fin, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaria de Descentralización considera de particular interés contar con un documento base que, a partir de lo avanzado, pueda fijar una Hoja de Ruta que consolide cada uno de los ejes del proceso de descentralización, evaluando el camino recorrido, redefiniendo instituciones y procedimientos, y sistematizando las acciones que llevan a cabo los actores del proceso, esto es, los sectores nacionales, los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y distritales y la sociedad civil, representada en organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y agentes

¹ Mensaje Presidencial del 28 de Julio del 2011

cooperantes de ámbito internacional. De esta forma, los esfuerzos por la descentralización podrán estar coordinados e integrados, para orientar la acción del gobierno mostrando así al ciudadano un horizonte claro en la acción para el desarrollo del país que se traduzca en una mejor calidad de vida.

El presente “Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2016” se constituye precisamente en el esfuerzo del Gobierno Nacional de determinar una ruta clara que fortalece la descentralización en el país. Aspira a constituirse en una columna vertebral del proceso que, seguramente, por su propio carácter dinámico, será enriquecido por todos aquellos involucrados en esta significativa tarea que apunta a un desarrollo equilibrado del país, reduciendo las inequidades territoriales que son germen para la conflictividad que afecta la paz social, pero sobre todo, para mejorar los servicios públicos en todo el país, para acercar al Estado a todos los ciudadanos y de esta forma, lograr un Estado eficiente e inclusivo, que brinde progreso para todos.

Juan Jiménez Mayor
Presidente del Consejo de Ministros

Introducción

La aspiración de un gobierno descentralizado ha sido una constante en el desarrollo político y social, como medio para superar nuestra heterogeneidad geográfica, cultural y económica, para lograr el ansiado desarrollo integral y equilibrado. Y en esa línea, hemos pasado hasta por siete intentos fallidos por diversas razones que la historia, desde diversos puntos de vista, ha descrito.

Sin embargo, es también cierto que a partir del año 2002, las principales fuerzas políticas han coincidido en la necesidad de impulsar el proceso de descentralización, iniciando las reformas enfocadas a superar el centralismo político, económico y administrativo que ha caracterizado a la época republicana y que ha marcado a nuestro país con una endémica configuración, con múltiples desequilibrios e inequidades, donde Lima continúa concentrando alrededor del 52.3% del Producto Bruto Interno Nacional en el 2009², y el PBI per cápita por departamento es sumamente desigual. A título de ejemplo, mientras que el PBI de Moquegua, Lima y Arequipa asciende, aproximadamente, a S/. 14 mil, S/. 10 mil y S/. 8 mil respectivamente, el PBI per cápita de Apurímac, Huánuco y Puno asciende a menos de 3 mil nuevos soles por habitante³.

De esta forma, el proceso de descentralización, iniciado hace una década, con la reforma constitucional del Capítulo XIV del Título IV de nuestra Constitución Política y validado políticamente en la Octava Política de Estado contenida en el Acuerdo Nacional, ha buscado revertir la situación de inequidad descrita a través de dos vías complementarias: 1) Creando los gobiernos regionales en el año 2002, como nivel meso, y 2) iniciando un proceso de ampliación de competencias, capacidades y disponibilidad de recursos de los gobiernos locales.

Hoy, el país está viviendo el décimo año de este proceso que se constituye en la reforma de Estado más visible y más consistente en el tiempo, mostrando avances y dificultades en su implementación. Hoy, podemos decir, como logro, el hecho que contemos con Gobiernos Regionales con competencias y funciones transferidas del Gobierno Nacional en más del 90%, pero a la vez, esta acción se ha convertido en una importante limitante en la conformación de regiones, conforme al mandato constitucional, como espacios geopolíticos estructurados en torno a afinidades económicas, históricas y culturales. A ello se suma el no haber podido lograr el objetivo de realizar acciones articuladas entre el nivel nacional y los niveles regionales y

² Quiñones, Nilton. Evolución Económica de las Regiones del Perú: Crisis y Post-crisis. 2011. p.23.

³ PCM. Propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (2012-2016). 2011. p.195

locales, para desarrollar y optimizar una verdadera gestión descentralizada, en beneficio de los ciudadanos.

Creemos que, a la luz de lo actuado, de las experiencias recogidas y lecciones aprendidas, es oportuno apreciar el proceso de descentralización en su conjunto para que, realizando cambios y/o ajustes y adoptando medidas, pueda potenciarse y consolidarse como una auténtica política de Estado. Es necesario, entonces, que en esta tarea, deba contarse con un Plan que, sobre la base de sus lineamientos básicos y los nuevos consensos políticos, pueda fortalecerse el proceso, de tal forma que, no solamente sea percibido por el ciudadano de a pie, sino que además, logre inclusión social, bienestar general y paz. Por esto, es necesario construir y concertar una visión estratégica del proceso de descentralización y sus componentes en nuestro país.

En estos últimos años, los diversos actores del proceso vienen realizando esfuerzos por proponer agendas y demandar medidas para llevar a cabo la reforma descentralista. En muchos casos, éstas han tenido un contenido sectorial, o poco difundidas y sobre todo, no encuentran canales y espacios para lograr articular los consensos necesarios para la marcha de un proceso complejo que requiere un Estado unitario y descentralizado que, sin embargo, cuenta con economías regionales muy heterogéneas y con un factor importante de pobreza y exclusión en la población.

Como ya determina la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. Y por ser un proceso dinámico, con objetivos a nivel político, económico, administrativo y social, exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.

El presente “Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2016” busca precisamente sistematizar estos balances, desafíos y propuestas elaborados por los diversos actores del proceso. En primer lugar, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización, como conductora del proceso⁴, las autoridades regionales y municipales, así como sus diversas organizaciones representativas (la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú, la Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú, la Asociación de Municipalidades en Red del Perú y la Unión Nacional de Mancomunidades Municipales del Perú), y las instituciones de la cooperación internacional. A dichas propuestas, se suman los esfuerzos coordinados y articulados de las autoridades políticas y los técnicos y especialistas en diversas reuniones de trabajo, iniciadas en el mes de agosto de 2011 hasta el momento actual, existiendo en todas y cada una de ellas, la principal convicción de fortalecer el proceso de descentralización construyendo un nuevo consenso político social y una visión compartida sobre el Estado Descentralizado y el proceso de Regionalización.

⁴ Fundamentalmente, la Propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (2012-2016) elaborada el año 2011 y Consultoría para la formulación de una propuesta a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización elaborado en el año 2010.

En este marco, el Plan Nacional de Descentralización traza una agenda estratégica y una acción inmediata para el proceso, en función a cinco ejes: 1) la Conducción del Proceso, la Articulación Intergubernamental y Participación Ciudadana; 2) la Descentralización Administrativa, 3) el Fortalecimiento Institucional, 4) la Inversión Descentralizada e Integración Económica y 5) la Descentralización Fiscal. Esta nueva agenda busca alcanzar, como retos actuales del proceso de descentralización, los siguientes:

- a. El liderazgo y la concertación, desde el gobierno nacional, con todos los actores comprometidos con el proceso de descentralización
- b. La promoción de un Estado eficiente, con equidad e inclusivo en la provisión de los servicios públicos, además de transparente y honesto.
- c. El impulso del fortalecimiento e institucionalidad de los gobiernos regionales y municipales, promoviendo proyectos de interés mutuo para sus territorios.
- d. El fortalecimiento de la rectoría nacional institucional y del órgano conductor del proceso de descentralización, que recae en la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

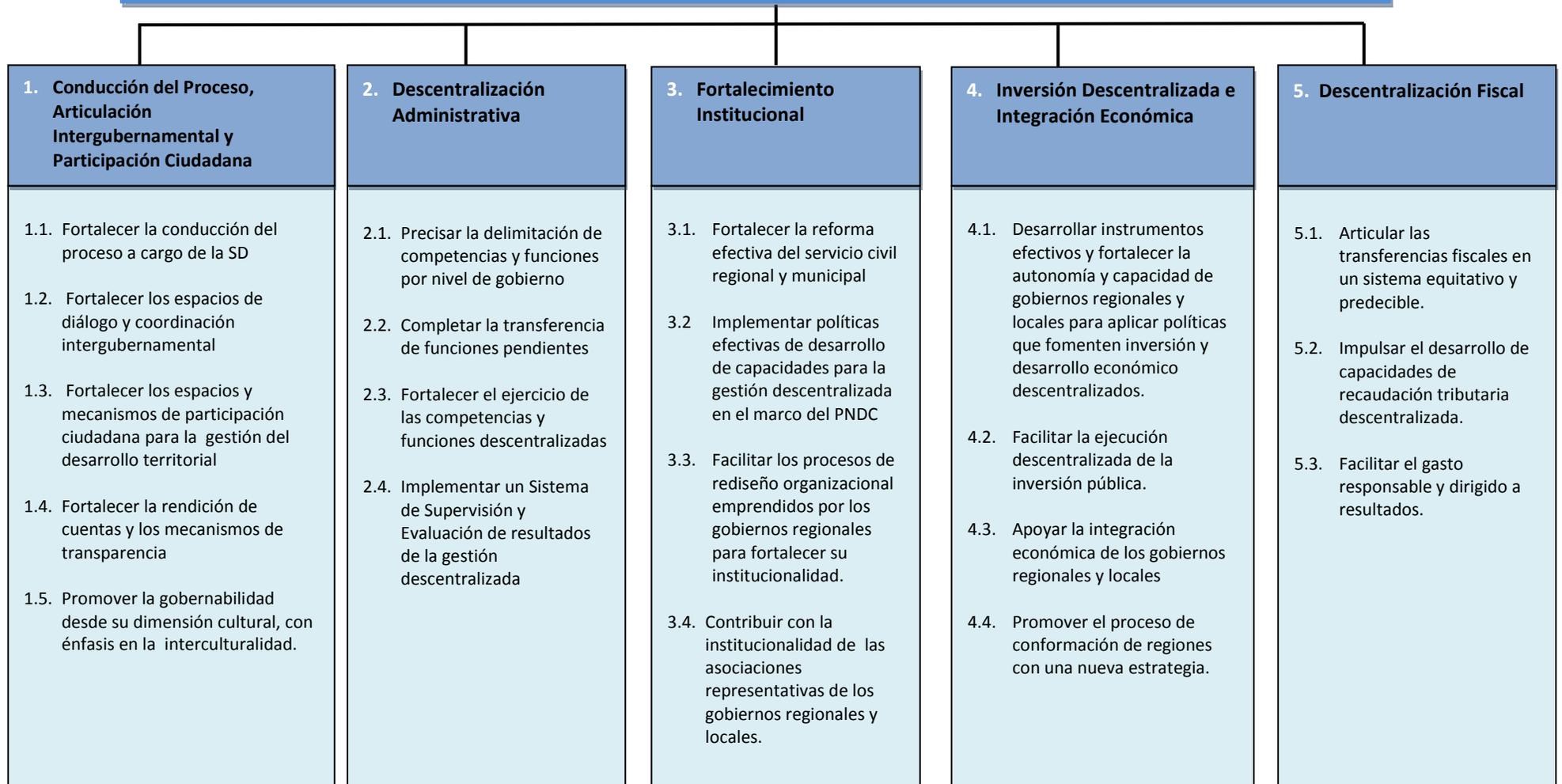
El documento está dividido en 5 capítulos, los cuales desarrollan el mismo número de ejes del proceso de descentralización, como se ha descrito líneas arriba. Los capítulos están divididos en (a) Balance, que incluye un breve diagnóstico de la situación del eje donde se identificará los principales problemas o limitaciones existentes hoy sobre el tema; (b) Objetivo estratégico del eje comprensivo y políticamente razonable; y (c) Metas, que incluirán un Desafío (breve justificación de la meta, indicando los problemas específicos que se busca resolver), una estrategia, propuestas de acciones e hitos a corto, mediano y largo plazo en el proceso de implementación de la estrategia de la Meta.

En el marco de los cinco ejes estratégicos del proceso, se propone como elementos dinamizadores y prioritarios que aportaran al fortalecimiento de la descentralización en el periodo del Plan, el desarrollo de la gestión descentralizada y la promoción de la competitividad interdepartamental, en base a una rectoría liderada por la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización, así como los diferentes sectores y los gobiernos descentralizados. A esta estrategia, se sumará el fortalecimiento institucional como mecanismo transversal que fortalezca la institucionalidad democrática, descentralista y moderna de los tres niveles de gobierno.

Rosa Florián Cedrón
Secretaría de Descentralización
Presidencia del Consejo de Ministros

Resumen del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016

Finalidad: Contribuir al desarrollo integral, armónico y sostenible de los territorios, mediante la separación de competencias y funciones, y el ejercicio equilibrado del poder en los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población, a fin de alcanzar la inclusión, bienestar y paz social en el país.



CAPÍTULO I

Conducción del Proceso, Articulación Intergubernamental y Participación Ciudadana

a. Balance

Conducción del Proceso

La Constitución del Perú establece que la Descentralización “...constituye una política permanente de Estado de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”⁵. Por esta definición, por su importancia y por los avances logrados en estos diez años de proceso, la descentralización es considerada como la reforma del Estado más importante en curso, y es una de las políticas centrales, para lograr la inclusión social y el desarrollo armónico del país, y para fortalecer la gobernabilidad democrática en el Perú.

En relación a la conducción del proceso, la Ley de Bases de la Descentralización⁶ creó el Consejo Nacional de Descentralización (CND), como el organismo encargado de la dirección y conducción del proceso de descentralización⁷. El CND estuvo conformado por nueve miembros: cinco representantes del Gobierno Nacional y cuatro de los gobiernos regionales y locales. En sus cinco años de existencia, si bien fue un factor importante para dar los primeros pasos del proceso descentralista, el Consejo Nacional de Descentralización, a pesar que su Presidente tenía rango de ministro, mostró limitaciones para cumplir dicho rol, respecto al logro de nuevos consensos entre los tres niveles de gobierno que permitieran ordenar de manera adecuada el proceso. Asimismo, la descentralización enfrentó otras dificultades desde su inicio producto de su diseño en general, como por ejemplo, el caso de la inviabilidad de la descentralización fiscal. Esta situación se agravó aún más por el retroceso del Gobierno Nacional de entonces en su voluntad para descentralizar y por los serios errores del CND (como es el caso de la realización del referéndum para la integración de departamentos llevada a cabo en el año 2005).

A partir de enero del 2007, las funciones de conducción del proceso de descentralización recayeron en la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SD-PCM), creada en reemplazo inmediato del CND. En una rápida evaluación de su labor, se puede afirmar que la SD-PCM ha desarrollado importantes iniciativas para continuar

⁵ Art. 188 de la Constitución del Perú, introducida por Ley de Reforma Constitucional N° 27680.

⁶ Ley N° 27783

⁷ Ello se encuentra descrito en los artículos 22° y 23° de la Ley N° 27783.

impulsando la reforma descentralista, habiendo “...dirigido sus esfuerzos hacia la construcción de puntos de encuentro con los gobiernos descentralizados, realizando acciones conjuntas en materia de desarrollo de capacidades y elaborando propuestas normativas, como sucedió con el anteproyecto de reglamento de funcionamiento del CCI, el reglamento de mancomunidades municipales o la implementación de talleres de capacitación en gestión pública local, en coordinación con gobiernos regionales y con mancomunidades municipales.” (PRODES 2011)⁸.

Si bien la SD-PCM viene realizando importantes esfuerzos para continuar el proceso de descentralización, hay que reconocer que ello se ha hecho enfrentando y superando dos importantes restricciones. La primera se refiere a sus limitadas atribuciones en la toma de decisiones de trascendencia que exige la profundización de esta importante reforma del Estado, y, en segundo lugar, su organización no incorpora a representantes de los gobiernos regionales y locales, situación que no le permita ejercer, con la debida fuerza, su rol rector en materia de descentralización, lo que le dificulta alcanzar nuevos consensos intergubernamentales para fortalecer el proceso descentralista.

Articulación Intergubernamental

Ante la desaparición del CND, en diciembre del 2007, el Congreso de la República incorporó en la LOPE la creación del CCI, como un espacio para el diseño de políticas y logro de nuevos consensos descentralistas. Sin embargo, a pesar de que, entre enero y marzo del 2009, a través de la SD-PCM, se consensó una versión del Reglamento del CCI, con las principales asociaciones de gobiernos descentralizados de ese entonces⁹, este documento se aprobó en una diferente versión con modificaciones a fines de ese año, y los representantes municipales al CCI recién se eligieron en abril del 2010. Actualmente, dicha instancia intergubernamental no ha llegado a institucionalizarse, entre otras razones, porque la convocatoria a su reunión de instalación fue hecha pocas semanas antes de terminar la gestión del gobierno del Dr. Alan García, y porque, además, existen importantes divergencias sobre su rol, composición y funciones entre los diversos actores del proceso de descentralización.

Esto ha provocado que el proceso de descentralización requiera de una articulación intergubernamental adecuada de los tres niveles de gobierno y que cuente con un órgano de conducción que diseñe las políticas, concerte los esfuerzos por consolidarla y, en el marco de un Estado descentralizado, sobre la base de delimitación de competencias y funciones de cada instancia gubernamental, afirme el rol rector del Gobierno Nacional. Siguiendo a PRODES, “...la articulación intergubernamental (...) permite a los tres niveles de gobierno identificar y definir las metas y objetivos que comparten (...) De igual modo... es un presupuesto para que el Gobierno Nacional cumpla con sus funciones de rectoría y los gobiernos descentralizados con sus funciones de provisión de bienes y servicios. No obstante, desde el inicio del proceso estos mecanismos e instrumentos no se institucionalizaron.”¹⁰.

⁸ Proyecto USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN (PRODES) Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011. p. 69 - 70.

⁹ Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Asociación de Municipalidades del Perú y Red de Municipalidades Rurales del Perú.

¹⁰ PRODES (2011). Op.cit. p.55

Para coadyuvar a esta necesaria articulación intergubernamental, en el ámbito de la descentralización administrativa, el Plan Anual de Transferencias Sectoriales de 2009¹¹ estableció la obligación de crear las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales por parte de los ministerios con competencias compartidas, a fin de desarrollar la gestión descentralizada de dichas competencias en consenso con los niveles de gobierno regional y local. Al 31 de diciembre del 2011, existe un avance en la conformación de 13 de las 16 Comisiones Intergubernamentales Sectoriales planteadas, estando pendientes las correspondientes al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de la Cultura y al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. De las Comisiones instaladas, algunas de ellas fueron muy activas (destacando las de los Ministerios de Salud, MIMDES, Trabajo y Promoción del Empleo), pero con el cambio de gobierno, este proceso ha perdido dinamismo.

En ese marco, urge un nuevo consenso respecto a una instancia ejecutiva con participación de los tres niveles de gobierno y capacidad efectiva de conducción del proceso de descentralización. Como parte de ese proceso, es necesario revisar el Reglamento del CCI y la propia LOPE, a fin de que pueda convertirse en un espacio eficaz de diálogo, consenso y evaluación de la política general de descentralización entre los tres niveles de gobierno. Además, corresponde revitalizar a las Comisiones Intergubernamentales sectoriales, como espacios más específicos, a través de los cuales el Gobierno Nacional cumpla su rol rector en las políticas nacionales y sectoriales (ver punto 1.3.5.).

Otra limitación importante para la marcha del proceso ha sido la poca articulación existente entre los propios gobiernos regionales y locales. Son pocos los presidentes regionales que coordinan de manera permanente e institucionalizada con los gobiernos locales de su jurisdicción, y sucede de modo similar entre cada alcalde provincial y sus alcaldes distritales. Asimismo, son débiles las coordinaciones y funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional, lo que lleva a que la mirada y la gestión de los gobiernos regionales se centre casi exclusivamente en ejecutar proyectos de ámbito departamental, sin articularlos a espacios mayores de cuenca, de corredores económicos, ejes viales y afinidades sociales y culturales que sobrepasan los límites de su jurisdicción. A ello, habría que agregar que aún predomina la desarticulación en la gestión y una visión sectorial del desarrollo, expresada en el hecho de que poco se hace para articular con enfoque territorial la gestión del desarrollo de los tres niveles de gobierno en cada ámbito departamental, provincial o local. Ello sigue dispersando la inversión de recursos y limita los resultados e impacto de la inversión pública y la promoción del desarrollo.

No obstante, en lo que va de la descentralización, ha habido un importante dinamismo a nivel de otras formas de asociación y articulación entre los gobiernos locales y regionales. Las organizaciones representativas de los gobiernos locales de carácter nacional, como la AMPE, la REMURPE, MUNIRED y la UMMP, entre otras, han sido muy activas en el marco del proceso de descentralización. Por su lado, a inicios del 2007, surgió la ANGR, mientras que algunas JCI son muy activas (particularmente CIAM que reúne a los gobiernos regionales amazónicos). Asimismo, están madurando algunas iniciativas de articulación

¹¹ Los artículos 83° y 84° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales exigen la formulación, por parte de la Secretaría de Descentralización en coordinación con los sectores, de Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales; planes que son aprobados por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. El Plan Anual correspondiente al año 2009 fue aprobado por Decreto Supremo N° 047-2009-PCM en el mes de Junio de 2009.

interdepartamental y más recientemente, en el marco de la Ley de Mancomunidades Municipales, existió una efervescencia de creación de éstas.

En ese contexto, se necesita que los gremios representativos de los gobiernos regionales y locales fortalezcan su institucionalidad, con la finalidad que éstos puedan ser interlocutores más eficaces en el diálogo con el gobierno nacional. Actualmente, la ANGR está haciendo esfuerzos para fortalecer su institucionalidad, pero enfrenta serias limitaciones para financiar una capacidad mínima de operación. En el caso de los gobiernos locales, sus principales asociaciones atraviesan una situación parecida, con el agregado de que la representación municipal está dividida en varias instituciones (AMPE, REMURPE, MUNIRED, UNMMP y otras). Asimismo, en general, los gremios de los gobiernos regionales y locales no tienen recursos para fortalecer sus capacidades, ni cuentan con equipos técnicos suficientes y adecuados, lo que no les permite brindar servicios sostenibles a sus representados. En el caso de los gremios departamentales y provinciales de los gobiernos locales (asociaciones municipales regionales), la debilidad institucional es aún mayor.

Esta realidad viene limitando la capacidad de las asociaciones representativas de los gobiernos locales y regional para hacer propuestas y canalizar las demandas de sus asociados de manera institucional; es decir, su capacidad de interlocución entre ellos, con el gobierno nacional, con otros poderes del Estado (Congreso de la República y el Poder Judicial) y otros actores, como los medios de comunicación, es muy débil.

Participación Ciudadana

La participación ciudadana es un componente transversal que, ligado a los temas de rectoría y articulación intergubernamental, le dan forma a la gestión descentralizada. La participación ciudadana -cuando actúa con responsabilidad- es un componente importante para mejorar la gestión pública y consiguientemente la prestación de los servicios descentralizados. También, adecuadamente desarrollada, aporta al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.

En el año 2002, se inició el relanzamiento de los espacios y mecanismos de participación ciudadana (incluidas en la Constitución de 1979), dotándolo de un nuevo marco legal para la promoción de prácticas democráticas y fomento a la participación ciudadana. Siguiendo el mandato contenido en la Ley de Bases de la Descentralización, en Noviembre de 2002 y Abril de 2003, se promulgan la LOGR¹² y la nueva LOM¹³, respectivamente. A nivel municipal, la Ley Orgánica, como norma de desarrollo constitucional, consigna –a diferencia de su antecesora, la Ley N° 23853 de 1984- importantes innovaciones: (i) el establecimiento del derecho y los mecanismos para la participación y control ciudadano; (ii) Planes de desarrollo municipal concertados, presupuestos participativos y los órganos de coordinación y concertación (CCL, una Junta de Delegados Vecinales Comunes); (iii) se incluye un capítulo especial para tratar las particularidades de las municipalidades rurales, ante la constatación que son las más pobres y las menos desarrolladas institucionalmente, que demandan políticas compensatorias; (iv) se crea la función de promoción económica municipal; y (v) se les encarga

¹² Ley N° 27867, hoy con diversas modificaciones legislativas.

¹³ Ley N° 27972.

de la ejecución de los programas sociales. De manera similar, la LOGR establece mecanismos y espacios de participación a nivel regional, tales como el funcionamiento del CCR, como órgano consultivo y de coordinación del Gobierno Regional con las municipalidades y la sociedad civil, el Presupuesto Participativo Regional (PPR), y el Plan de Desarrollo Regional Concertado Regional de mediano y largo plazo. También se mantienen los Consejos Regionales por materias (en salud, en educación, en agricultura, etc.) que provienen de los sectores, y cuyo funcionamiento hoy está desarticulado del Consejo de Coordinación Regional; situación pendiente de corregir. A estas innovaciones, se suma la promulgación de la Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley N° 28056) y sus respectivos instructivos por el Ministerio de Economía y Finanzas que brindan pautas técnicas y metodológicas para la aprobación de los presupuestos con participación de la población.

En ese marco, durante los primeros años del proceso de descentralización (2003-2005), existió un interesante movimiento de participación ciudadana, principalmente, en la formulación de los Planes de Desarrollo Concertado y el desarrollo de los Presupuestos Participativos. Paralelamente, por su parte, los líderes sociales empezaron a involucrarse de manera más informada en algunos espacios de gestión descentralizada, pasando de sólo participar en temas vinculados a programas sociales, a participar en otras instancias, como los Comités de Gestión (principalmente para la atención de los programas sociales transferidos) y de Vigilancia (en el ámbito de los presupuestos participativos).

Con el paso del tiempo, a partir del año 2006 en adelante, estos espacios empezaron a enfrentar: (i) Defectos de diseño legal sobre todo en el Consejo de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local; (ii) los acuerdos participativos no se expresan obligatoriamente en acciones de gobierno, (iii) los espacios y las decisiones que se toman en ellos no están articulados entre sí; y (iv) los costos de participación y sus escasos resultados han alejado a los más pobres y favorecen la participación de los actores con mayores capacidades (las ONG y las organizaciones de la sociedad civil formales). Como resultado, estos espacios, que inicialmente fueron muy activos, se han ido debilitando, con valiosas excepciones sobre todo a nivel distrital rural, con alcaldes que siguen apostando por la participación ciudadana.¹⁴

Por lo tanto, uno de los retos más importantes del proceso de descentralización y regionalización es el de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, cuyo fin es permitir una mejor vigilancia y control de los ciudadanos sobre la gestión pública, logrando una gestión compartida del desarrollo sostenible y de mejora de la calidad de vida. Recuérdese que no hay Estado sin sociedad, ni ésta sin Estado, puesto que son caras de una misma moneda. Por consiguiente, el fortalecimiento e institucionalización de la participación ciudadana es un desafío impostergable porque contribuye a la gobernabilidad y la democracia. A ello se suma el hecho de tomar en cuenta estos mecanismos y espacios de participación ciudadana como útiles para el proceso de integración intercultural, dándole un valor agregado al permitir un mayor acceso a los pueblos originarios y otras minorías, a una situación que si los promueva y los garantice.

¹⁴ Por ejemplo, los procesos del presupuesto participativo y de rendición de cuentas en las zonas rurales a nivel local, se han convertido en la práctica de gestión descentralizada más valorada por la población, situación que viene garantizando su continuidad, a pesar de los cambios de gestiones municipales.

b. Objetivo Estratégico

“Fortalecer la articulación y conducción intergubernamental del proceso de descentralización, afirmando el rol rector del gobierno nacional en el marco del sistema de autonomías relativas e interdependientes entre niveles de gobierno que define el carácter unitario y descentralizado del Estado peruano, así como mejorar y racionalizar los mecanismos y espacios normados de participación ciudadana que aporte al fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia.”

c. Metas

Meta 1.1. Fortalecer la conducción del proceso a cargo de la SD

a. Desafío

Transcurridos 10 años de la puesta en marcha de la reforma descentralista actual, la institucionalidad concebida para conducirla aún no ha encontrado una fórmula que pueda atender de manera adecuada la necesidad de articular la gestión de los tres niveles de gobierno y guiado de manera consensuada la más importante reforma del Estado en marcha. En efecto, desde la concepción del proceso a cargo del CND, no se ha consolidado una instancia suficientemente dotada de poder y legitimidad que permita articular el diseño de políticas y la gestión de los tres niveles de gobierno, y fortalezca el rol rector del Gobierno Nacional, a la vez, que respete la necesaria autonomía de los gobiernos regionales y locales en el marco de un Estado Unitario y Descentralizado.

De un lado, muchas de las propuestas originales del proceso de descentralización han sido puestas en marcha en alguna medida y otras han sido dejadas de lado por la experiencia, pero la necesidad de su afirmación, como un aspecto central de la política de inclusión social, requiere la construcción de nuevos consensos políticos sobre aspectos básicos de la descentralización, a fin de fortalecer el proceso.

Actualmente, los diversos actores del proceso descentralista vienen haciendo los esfuerzos por proponer agendas y demandar medidas para avanzar en el proceso; sin embargo, muchas veces tienen un contenido sectorial, son poco difundidas y sobre todo no encuentran canales y espacios para lograr articular los consensos necesarios que requiere el proceso de descentralización.

En ese marco, es necesario abrir un espacio de diálogo intergubernamental institucionalizado entre niveles de gobierno que permita definir los aspectos y las condiciones en que el proceso de descentralización puede ser fortalecido. Pero también será necesario impulsar desde una iniciativa nacional un debate ciudadano

amplio e informado sobre los nuevos retos que enfrenta el proceso de descentralización para significar cambios reales en las condiciones de vida de la población, particularmente, la más pobre y excluida de los beneficios del crecimiento económico, y sobre la base de la evaluación del camino recorrido, lograr nuevos consensos políticos que permitan fortalecer el proceso descentralista.

b. Estrategia

Enfoque

Se debe impulsar la construcción de nuevos consensos básicos para fortalecer el proceso de descentralización, en base a una evaluación amplia e informada de los logros y limitaciones del camino recorrido hasta ahora y los nuevos retos y desafíos del proceso, entre ellos, el crecimiento económico con inclusión social, a partir de lo cual es requerido plantear una nueva Agenda Descentralista ampliamente consensuada y un conjunto de medidas a corto plazo que inicien el fortalecimiento del proceso.

Para ello, se rediseñará el órgano coordinador para la conducción intergubernamental del proceso de descentralización con la participación de todos los niveles de gobierno. Asimismo, se deberá convocar la participación de todos los principales involucrados en el proceso, tanto del nivel nacional (Poder Ejecutivo, Congreso de la República y otros poderes y organismos), los gobiernos regionales y locales, las organizaciones representativas del sector privado descentralizado, las principales organizaciones de la sociedad, y otras instituciones públicas y privadas que tienen mayor relación con el proceso.

Un primer paso será la constitución de una instancia expeditiva de diálogo institucionalizado entre el gobierno nacional y representantes de los gobiernos descentralizados para, en el marco de sus competencias compartidas, consensuar los principales aspectos y condiciones en que el proceso de descentralización puede ser fortalecido.

c. Acciones

1.1.1. Promover espacios de diálogo y coordinación intergubernamental desde la SD-PCM para fortalecer el proceso de descentralización y regionalización.

Se promoverán espacios para el diálogo y coordinación intergubernamental presididos por la SD-PCM, con participación de representantes de los sectores, de los gobiernos regionales (a través de la ANGR) y las asociaciones representativas de los gobiernos locales (AMPE, REMURPE, MUNIREDA). Estas instancias tendrán como finalidad lograr consensos en estrategias y acciones para consolidar el proceso de descentralización y regionalización con la participación de todos los niveles de gobierno.

1.1.2. Impulsar un amplio consenso político que permita fortalecer el proceso de descentralización superando sus limitaciones.

El Gobierno Nacional promoverá, a través de diversos canales y espacios públicos de diálogo, la construcción de una nueva Agenda Descentralista consensuada para fortalecer el proceso de descentralización y regionalización renovando sus estrategias y precisando sus resultados esperados. Para ello, la SD-PCM convocará a todos los actores que tienen mayor relación con la marcha del proceso, no sólo públicos, sino también privados y de la sociedad civil. Luego estos consensos, se deberá expresarse en compromisos, acciones y la emisión de nuevas normas consensuadas en sus aspectos básicos.

1.1.3. Promover desde la iniciativa nacional debates públicos informados sobre beneficios los esperados y desafíos de la descentralización.

Actualmente, existe una gran desinformación pública sobre los desafíos y las limitaciones del proceso de descentralización, a fin de mejorar las capacidades del Estado en el servicio a los ciudadanos. El Gobierno Nacional deberá promover un amplio debate, con la participación de representantes de los gobiernos descentralizados, el sector privado y la sociedad civil, para evaluar los aspectos positivos y dificultades del proceso de descentralización, como parte de la reforma del Estado, así como para identificar los nuevos retos y construir una agenda descentralista necesaria para fortalecer el proceso de descentralización. Esta iniciativa deberá desarrollarse con la mayor difusión e información posible a la población, a través de los medios de comunicación, redes sociales y eventos de diálogo, con la participación de los principales actores públicos y privados relacionados al proceso.

1.1.4. Fortalecer el actual órgano conductor de la descentralización.

En ese marco, es fundamental fortalecer a la instancia nacional responsable de la conducción y coordinación del proceso, dotándola de las atribuciones, recursos y capacidades para cumplir su papel. La actual Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros no cuenta con las condiciones mínimas para realizar adecuadamente sus funciones. En ese sentido, se deberán tomar medidas para fortalecer las funciones y atribuciones de la actual Secretaría de Descentralización, dotándole de mayores prerrogativas y funciones potenciadas, con la finalidad de que pueda promover el debate sobre el proceso, apoyar la construcción de una agenda renovada y nuevos consensos para fortalecer el proceso de descentralización, así como impulsar el fortalecimiento de la gestión de los gobiernos regionales y locales, y del rol rector del Gobierno Nacional. Para ello, en lo inmediato, se impulsara coordinaciones entre los niveles nacional-regional, regional-local y local-local.

1.1.5. Crear un sistema de información geo-referenciado que fortalezca la toma de decisiones.

Se desarrollará e implementará un aplicativo que estará disponible para todos los actores prontamente en nuestra Página Web, nos permitirá hacer un seguimiento detallado a los proyectos de Cooperación Internacional por parte de todas las organizaciones de la Alianza, como del público en general.

El Sistema de Información Geo-referenciado es un instrumento que captura, almacena, maneja, reporta y presenta en múltiples formatos la información requerida para la toma de decisiones, el seguimiento y evaluación de programas, que tienen el fin de resolver necesidades concretas de información y problemas complejos de políticas, planificación y gestión.

d. Hitos

A julio 2013

- En funcionamiento, espacios de diálogo y coordinación conducidos por la SD-PCM sobre el proceso de descentralización con la participación de los sectores, de los gobiernos regionales y las municipalidades.
- Se impulsa el debate sobre el proceso de descentralización y regionalización, validándose una Agenda de Descentralización y Regionalización, para crear consensos y el fortalecimiento del proceso.
- Las Agenda Descentralista está difundida, consensuada y aprobada, habiendo identificado medidas urgentes para el corto plazo.
- Está desarrollado e implementado un sistema de información geo-referenciado

A diciembre 2014

- Se toman medidas efectivas para operativizar aspectos centrales de la Agenda Descentralista consensuada (decisión política).

A julio 2016

- La Secretaría de Descentralización de la PCM está articulada al CCI en funcionamiento, como instancia ejecutiva.

Meta 1.2. Fortalecer los espacios de diálogo y coordinación intergubernamental

a. Desafío

Actualmente, es aún muy débil la articulación de políticas entre los gobiernos regionales con los gobiernos locales, entre las municipalidades provinciales y las distritales, los gobiernos descentralizados con los ministerios y sus organismos desconcentrados. Esto conlleva a la dispersión, al paralelismo y a la poca eficiencia en el uso de los recursos públicos en los ámbitos territoriales regionales y locales. Al

respecto, hubo un avance con la creación de las Comisiones Intergubernamentales sectoriales, pero actualmente este proceso ha perdido dinamismo.

En ese sentido, el fortalecimiento del proceso de descentralización requiere tomar medidas para consolidar espacios de articulación intergubernamental y, en particular, en una instancia que, afirmando el rol rector del gobierno nacional, vincule la actuación de los gobiernos regionales y locales, promoviendo el diálogo y la concertación para el desarrollo integral e inclusivo del país. Con ello, se fortalecerá la gobernabilidad democrática, en tanto dicha instancia, sería un canal para el diálogo y logro de consensos en las políticas que conciernen a los tres niveles de gobierno.

De igual forma, es necesario fortalecer los espacios de coordinación y articulación entre los gobiernos regionales y locales y de estos con los ministerios y sus instituciones desconcentradas, que permita articular la gestión del desarrollo sostenible en cada espacio territorial.

b. Estrategia

Enfoque

Se fortalecerá los espacios de coordinación de los tres niveles de gobierno en la gestión de los sectores y en cada ámbito territorial departamental o regional con propuestas y modificaciones en las normas descentralistas (LBD, LOGR, LOM) que permitan mejorar la coordinación de los gobiernos regionales y locales, a través de instancias de coordinación intergubernamentales.

c. Acciones

1.2.1. Fortalecer las Comisiones Intergubernamentales sectoriales.

Conforme la acción 2.3.1. detallada más adelante, se plantea fortalecer y culminar la formación las Comisiones Intergubernamentales sectoriales como espacios principales de coordinación de los ministerios con los gobiernos locales y regionales.

1.2.2 Promover instancias de coordinación entre los gobiernos regionales y gobiernos locales, y entre las municipalidades provinciales y las distritales.

Se propone impulsar las coordinaciones entre los niveles de gobierno descentralizado con el propósito de coordinar y consensuar políticas de desarrollo territorial, aprovechando potencialidades complementarias y la racionalidad de la inversión. Progresivamente, en base a las experiencias aprendidas, incorporar en la LOGR una instancia obligatoria de coordinación periódica de los presidentes regionales con los alcaldes provinciales y representantes de los alcaldes distritales de su jurisdicción. A nivel municipal, recuperar e institucionalizar la Asamblea de

Alcaldes Distritales vigente en la LOM anterior, como instancia de coordinación regular de los alcaldes provinciales con sus alcaldes distritales.

Ambas medidas implicarán revisar la composición de los CCR y CCL establecidas en la Constitución y la LBD en lo que se refiere a la participación de los alcaldes provinciales y distritales en dichas instancias.

1.2.3. Instalar una comisión intergubernamental ad-hoc para revisar el Reglamento del CCI.

En el marco de la instancia de coordinación intergubernamental para la concertación de las políticas en materia de descentralización, se definirá la formación de una Comisión Intergubernamental ad-hoc, presidida por la Secretaría de Descentralización, con la participación de representantes de los sectores y las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales (ANGR, AMPE, REMURPE, MUNIRED y UMMP), con la finalidad de revisar el Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, para hacer del mismo una instancia intergubernamental eficaz y legítima para los tres niveles de gobierno para el diseño y consenso de políticas nacionales relacionadas con la descentralización.

En el escenario de funcionamiento del CCI, la SD-PCM, como instancia ejecutiva de conducción del proceso de descentralización, se encargará de coordinar, monitorear y evaluar la ejecución de las propuestas que se aprueben en el CCI actualizado en su diseño.

1.2.4. Fortalecer a las Juntas de Coordinación Interregional como espacios de coordinación y concertación con los gobiernos regionales a nivel Macroregional

Se promoverá el funcionamiento de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) como espacios de concertación de políticas e identificación de proyectos interdepartamentales de desarrollo entre los gobiernos regionales miembros de cada Junta de Coordinación Intergubernamental, así como de éstos con el Gobierno Nacional en cada espacio macroregional, como parte del impulso al proceso de regionalización y fortalecimiento de iniciativas de mancomunidades regionales.

1.2.5. Mejorar los mecanismos de coordinación entre los gobiernos locales, regionales y las institucionales sectoriales del Gobierno Central en cada departamento.

Se plantea promover la realización de reuniones periódicas de coordinación entre los tres niveles de gobierno en cada ámbito departamental, lo que permitirá articular los proyectos y políticas que ejecutan el GN, los GR y los GL en dichos espacios, a fin de hacer más eficiente y eficaz la prestación de servicios a la población.

d. Hitos

A julio 2013

- Todas las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales están instaladas y en funcionamiento.
- Se elabora una propuesta coordinada con ANGR, AMPE, REMURPE y otros actores para la modificación de la LBD, LOGR, LOM, creando instancias de coordinación entre los gobiernos regionales y gobiernos locales, y entre las municipalidades provinciales y las distritales.
- Se elabora una propuesta para la creación de mecanismos de coordinación del Gobierno Nacional con los gobiernos regionales y locales.
- Los espacios de coordinación regional local para el desarrollo territorial están fortalecidos.

A diciembre 2014

- Se instala la Comisión intergubernamental ad-hoc para revisión de reglamento del CCI.
- Se aprueba una propuesta modificatoria del Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, para facilitar su instalación y funcionamiento.
- Se modifica la LOGR para permitir la creación de una instancia obligatoria de coordinación periódica de los presidentes regionales con los alcaldes de su jurisdicción, y, en la LOM, entre cada alcalde provincial y sus alcaldes distritales.
- Las Juntas de Coordinación Interregional funcionan regularmente como instancias de coordinación para el diseño de políticas e identificación de proyectos interdepartamentales.

A julio 2016

- Se instala y se pone en funcionamiento el CCI reformulado, como la instancia nacional de articulación intergubernamental del proceso de descentralización.

Meta 1.3. Fortalecer los espacios y mecanismos de participación ciudadana para la gestión del desarrollo territorial.

a. Desafío

El Presupuesto Participativo (PP), el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y la Rendición de Cuentas (RdC) constituyeron el primer paso para la asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, tendientes a fortalecer las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, facultando a los

representantes de las organizaciones sociales a intervenir directamente en la priorización de la inversión pública y a participar en mecanismos de control social, a fin de supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos, fomentar la rendición de cuentas y promover el fortalecimiento de capacidades.

A nivel regional y local, estos mecanismos de participación ciudadana (PP, PDC y RdC) vienen funcionando, pero no están articulados entre sí, aún cuando las normas aplicables inducen a dicho objetivo.

De otro lado, los Planes de Desarrollo Concertado no se reflejan con objetividad en los presupuestos institucionales, mientras que, en los Presupuestos Participativos, se deciden únicamente las prioridades planteadas por los que participan, dejándose de lado aquellas que realmente pueden ser requeridas por la jurisdicción territorial, llegando, en algunos casos, a dejarse de lado inclusive aquellas que fueron precisamente priorizadas. Posteriormente, los PDC y los PP pasan a “discusión” a los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local, convirtiéndose en la práctica en una mera formalidad, requerida legalmente, para la aprobación del Plan de Desarrollo o el Presupuesto Institucional.. Por su parte, en la mayor parte de los casos, las rendiciones de cuentas son una recopilación de acciones realizadas acompañadas de su presupuesto, pero no se da cuenta de resultados (impacto) en la ejecución de los Planes de Desarrollo Concertado y/o en el cumplimiento de los acuerdos en los Presupuestos Participativos.

Por otro lado, los PDC y PP regionales con los PDC y PP locales tampoco están articulados entre sí, determinando que muchas veces un mismo proyecto pueda estar reflejado en los instrumentos de un Gobierno Regional, una Municipalidad Provincial y una Municipalidad Distrital.

Todo esto ha generado que los espacios y mecanismos de participación hayan ido perdiendo utilidad para los ciudadanos, siendo un desafío revitalizarlos para que vuelvan a tener sentido según su propósito original.

b. Estrategia

Enfoque

Dentro de cada nivel de gobierno descentralizado, se articulará el Plan de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo y la Rendición de Cuentas en el marco del ciclo del presupuesto público y orientándolos a resultados. Asimismo, se articulará entre sí los PDC y PP regionales y locales y, para ello, al tener que pasar por los respectivos Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local, es necesario articular el CCR con los CCL provinciales, y éstos, a su vez, con los CCL distritales, a través de los representantes ciudadanos participantes.

c. Acciones

1.3.1. Implementar los Presupuestos Participativos por Resultados (PPpR), en todos los niveles de gobierno, articulados a los planes de desarrollo concertado.

Actualmente, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y otros agentes, como la Cooperación Internacional y las ONG, vienen haciendo esfuerzos para orientar los Presupuestos Participativos a Resultados, pero sin enmarcarse en Planes de Desarrollo Concertado, que se entiende también deben estar orientados a resultados.

En ese marco, se plantea implementar el Presupuesto Participativo por Resultados articulado a los PDC orientado a resultados, para lograr y garantizar el uso correcto de los recursos y el gasto público de manera planificada. Siendo la planificación participativa de largo plazo (PDC orientado a resultados) y a corto plazo (PPpR). Esta acción incluye la capacitación y monitoreo en las entidades públicas que se adecúen al Presupuesto Participativo por Resultado.

1.3.2. Articular el Presupuesto Participativo y la Rendición de Cuentas con el calendario del ciclo del Presupuesto Público.

El proceso de Rendición de Cuentas no está articulado al ciclo del presupuesto público, exigiendo como mínimo dos audiencias anuales, una a medio año y la otra a fin de año. Ante esto, se propone que las audiencias de RdC deban estar vinculadas a una evaluación intermedia y una final del presupuesto de cada año en el marco del Plan de Desarrollo Concertado. Asimismo, se debe fortalecer el proceso de Rendición de Cuentas con el del Presupuesto Participativo, tomando en cuenta los resultados de la RdC para definir las prioridades del PP del año siguiente.

1.3.3. Difundir experiencias exitosas de concertación y participación ciudadana.

Se ha apreciado que, por lo general, las autoridades locales y regionales no conocen sobre las experiencias exitosas a nivel nacional en el tema de concertación y participación ciudadana, como son las mesas de concertación sectoriales y temáticas, que les permita recogerlas para fortalecer sus propios espacios participativos.

Por eso, es importante, desde el Gobierno Nacional, dar a conocer los casos exitosos con diversas formas de participación y concertación ciudadana promovidas por gobiernos locales y regionales, a fin de lograr su réplica. Esta acción se propone realizar con la participación de las organizaciones representativas de los gobiernos locales y regionales.

1.3.4. Incentivar los Acuerdos Público Privados Sociales y su seguimiento.

La aplicación de las herramientas de participación ciudadana como el Plan de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo y la Rendición de cuentas, no

consisten sólo en cumplir una norma o aplicar una metodología, sino de construir voluntad en las partes y de ponerse de acuerdo sobre objetivos compartidos.

En ese marco, es importante promover que los gobiernos locales y regionales utilicen los Acuerdos Público Privados Sociales como una herramienta para impulsar iniciativas conjuntas entre el sector público, la empresa y la sociedad.

1.3.5. Promover la conformación de sistemas articulados de espacios de participación ciudadana regional y local.

Se propone incentivar la articulación entre sí de los Planes de Desarrollo Concertado y los Presupuestos Participativos regionales y locales. Para esto, se debe contar con Consejos de Coordinación Regional y Consejos de Coordinación Local provinciales y éstos, a su vez, con los CCL distritales, a través de los representantes ciudadanos participantes.

1.3.6. Mejorar la representatividad ciudadana de los Consejos de Coordinación Regional, articulándolos a los Consejos de Coordinación Local y a los consejos temáticos regionales.

Actualmente, los CCR tienen una estructura de representación 60% para los alcaldes provinciales y lo restante para la sociedad civil. El 40% de la sociedad civil, al menos la tercera parte, debe corresponder a instituciones de empresarios y productores¹⁵.

La propuesta no plantea incrementar el porcentaje de la ciudadanía, sino más bien mejorar la representatividad ciudadana, a través de la obligatoriedad que los miembros de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional provengan de los Consejos de Coordinación Local y de los espacios temáticos existentes. Así el CCR, en lugar de ser un espacio más de participación ciudadana, pase a ser el principal espacio de concertación (que resuma a los demás). Esto le permitiría al Consejo de Coordinación Regional actuar en el campo de los acuerdos públicos-privados-sociales (ver 1.4.4.).

1.3.7. Flexibilizar la conformación de los CCL distritales para que incorporen efectivamente la diversidad de actores.

En el caso de los Consejos de Coordinación Local distritales, como los Concejos Municipales son más pequeños, el número proporcional de miembros ciudadanos del CCL es muy pequeño como para representar la diversidad del tejido ciudadano de un municipio. Por ejemplo, en Gobiernos locales, con un Concejo compuesto por cinco regidores, los representantes ciudadanos en el Consejo de Coordinación Local distrital son dos. Por ello, se plantea modificar la estructura de los CCL distrital, calculando el número de representantes según las particularidades de grupos de distritos.

¹⁵ Artículo 11 de la Ley 27867.

1.3.8. Actualizar y concordar el marco legal sobre participación ciudadana.

Se plantea consolidar y concordar todas las leyes de participación ciudadana en una sola (Ley N° 26300 actualizada), a fin de fortalecer la sociedad civil para que sea protagonista activa del proceso de desarrollo y democratización.

1.3.9. Reformar las reglas del proceso de revocatoria de autoridades regionales y locales.

Se propone modificar el proceso de revocatoria municipal y regional¹⁶ en dos sentidos: (i) eliminar la posibilidad de convocarlo en el primer año, y (ii) elevar los criterios para su presentación, determinando aspectos que reduzcan la subjetividad. Ambos cambios tienen como finalidad evitar que este mecanismo de participación ciudadano sea utilizado para crear inestabilidad en los territorios por los líderes locales.

d. Hitos

A julio 2013

- Implementado el enfoque de resultados articulando al presupuesto público al Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo y Rendición de Cuentas.
- Debatida la flexibilización y revitalización de los CCR y CCL.
- Identificadas las experiencias exitosas implementadas en gobiernos locales y regionales.
- La Ley N° 26300 es reformada y aprobada consolidando los aspectos de la participación ciudadana en un solo cuerpo normativo.

A diciembre 2014

- Las instituciones públicas están capacitadas y sensibilizadas en el uso de la herramienta del presupuesto por resultados.
- Están difundidas y replicadas las experiencias exitosas de participación ciudadana en gobiernos regionales y locales.
- Los gobiernos regionales y locales promueven nuevas formas de participación ciudadana a través de las redes sociales.

A julio de 2016

- 100% de las instituciones públicas están capacitadas y sensibilizadas en el uso de la herramienta de PPpR.
- 100% de gobiernos regionales y locales están informados e incentivados para la utilización de APPS.

¹⁶ Ley 26300. Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Meta 1.4. Fortalecer el sistema de rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia.

a. Desafío

En el año 1994, con la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos¹⁷, se estableció los derechos de control ciudadano, tales como la revocatoria de autoridades, la remoción de autoridades, y la demanda de Rendición de Cuentas (RdC), para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales. Mediante la RdC, el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades locales y regionales respecto a la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios, siendo obligatorio para la autoridad brindar respuesta oportuna¹⁸.

Con el inicio del proceso de descentralización, la Rendición de Cuentas se convirtió en el medio para contrarrestar el debilitamiento del control de gestión centralizado, pues los propios electores a nivel regional y local pueden controlar a sus autoridades políticas, y, con ello, tratar de reducir la desconfianza entre el Estado y sus autoridades. Esto ha convertido al mecanismo de Rendición de Cuentas como uno de los dos procesos más valorados por la población (el otro es el PP).

Por tal motivo, es importante, para el éxito del proceso descentralista, fortalecer la Rendición de Cuentas y, como se trata de RdC a los ciudadanos, tiene mucho más sentido una enfocada en resultados, más que en procesos de gestión e incluso, en uso de recursos, que son dimensiones más propias del control interno por parte del Estado.

b. Estrategia

Enfoque

Se busca poner al alcance de los ciudadanos más instrumentos para la vigilancia ciudadana, a fin de fortalecer sus capacidades de control social sobre la gestión descentralizada. De esta forma, no solamente consolidar el desarrollo de audiencias de Rendición de Cuentas y Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo, sino también facilitar su acceso a información (i) de la gestión, a través de la Consulta realmente Amigable del SIAF, y (ii) de resultados de su gobierno comparativos con otras administraciones (ranking).

c. Acciones

¹⁷ Ley N° 26300.

¹⁸ Ibid. Artículo 31.

1.4.1. Fortalecer la participación de los comités de vigilancia del Presupuesto Participativo en conjunción con el SNIP.

A la fecha, los Comités de Vigilancia carecen de un programa de fortalecimiento que les permita institucionalizarse, como un espacio de control y vigilancia que funcione independiente y autónomamente del Gobierno Regional y/o Gobierno Local. Los principales problemas que presentan es la resistencia de los gobiernos locales y regionales a entregar información a los comités de vigilancia, y, por otro lado, son los costos de participación que deben incurrir los representantes de la sociedad civil para pedir la información, que vienen alejando a los más pobres.

Ante esto, se plantea fortalecer los Comités de Vigilancia, a través de instructivos anuales que garanticen la neutralidad y eficiencia de estos espacios capacitando a los miembros del Comité de Vigilancia en la utilización de los mecanismos que otorga la Ley para el control y fiscalización de las obras y gastos públicos ejecutados por el Presupuesto Participativo.

1.4.2. Fortalecer las capacidades ciudadanas para el uso del SIAF y facilitar su acceso a la población.

El Sistema de Información de Sistema Integrado (SIAF) es complicado de consultar (dónde buscar qué) y de entender (la estructura del Presupuesto Público) incluso para alguien iniciado en el tema, más aún para un ciudadano común.

Por tal motivo, se propone fortalecer las capacidades técnicas de los integrantes de los mecanismos y espacios de participación ciudadana en el uso del SIAF, a fin de garantizar la transparencia y acceso a la información sobre la situación de capacidades y desempeño de los gobiernos locales y regionales. Asimismo, es importante crear un SIAF amigable a fin de que sea de fácil acceso a la población

1.4.3. Estructurar criterios básicos para las audiencias públicas de rendición de cuentas enfocadas en resultados y en marco del plan de desarrollo concertado.

El problema principal del proceso de rendición de cuentas en los gobiernos locales y regionales es que éstos vienen siendo una enumeración de los proyectos y actividades realizadas, en lugar de estar más enfocada en resultados en el beneficio de la población.

Ante esto, se propone dictar orientaciones metodológicas, con la finalidad de establecer los mecanismos adecuados en la rendición de cuentas enfocadas en resultados, ya que los recursos se pueden haber gastado, pero ello no significa que los servicios u obras que se han financiado hayan logrado cambiar y mejorar el nivel de vida de la población¹⁹.

¹⁹ Guía para la rendición de cuentas con enfoque a resultados. USAID (2011)

Esto se servirá a los gobiernos locales y regionales para aprender a gestionar con enfoque en resultados y recoger información que permita demostrarlos, lo que representaría un nuevo modelo de gestión opuesto a la gestión burocrática enfocada en los procedimientos.

1.4.4. Elaborar y difundir rankings en desempeño de la gestión de servicios de salud, educación y seguridad ciudadana.

Una de las maneras de generar competitividad entre los gobiernos locales y regionales, y, sobre todo, para mostrar los avances y resultados logrados es el establecimiento de indicadores que permitan al ciudadano ver el grado de eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos por parte de sus autoridades.

Como un primer paso, se debe definir los indicadores de gestión para los sectores prioritarios y sensibles para la población, como son la salud, la educación y la seguridad ciudadana, a fin de que sean aprobados, normados e implementados por los gobiernos locales y regionales.

1.4.5. Fortalecer la supervisión y ampliar la difusión del ranking de Portales de Transparencia regional y municipal.

Es importante incorporar dentro de las funciones del Comité de Vigilancia el monitoreo de los portales webs de los gobiernos regionales y locales, recogiendo la información que, para tal efecto, elabora la Defensoría del Pueblo u otras organizaciones públicas y privadas, a fin de verificar la publicación de información y de esta manera garantizar la transparencia y rendición de cuentas.

d. Hitos

A julio 2013

- Inicio de la capacitación y fortalecimiento institucional de los Comités de Vigilancia.

A diciembre 2014

- Los Comités de Vigilancia se encuentran en proceso de fortalecimiento y capacitación.
- Diseñada e implementada la metodología para la ejecución del proceso de rendición de cuentas enfocado en resultados en las audiencias públicas
- Aprobados, implementados y difundidos rankings de salud, educación y seguridad ciudadana en gobiernos locales y gobiernos regionales.

A julio 2016

- Los Comités de Vigilancia están fortalecidos y capacitados.

- Los Gobiernos regionales y locales cuentan con páginas webs actualizadas, supervisadas por los Comités de Vigilancia.

Meta 1.5. Promover la gobernabilidad desde su dimensión cultural, con énfasis en la interculturalidad.

a. Desafío

El Perú afronta serios problemas de gobernabilidad local y regional debido a que nuestra democracia representativa no logra recoger oportunamente, ni incorporar en sus decisiones la diversidad de culturas, visiones e intereses existentes en los territorios.

En el año 2011, se avanzó con la emisión de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios²⁰ y su respectivo reglamento²¹, que desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa. En ese marco, es indispensable implementar y difundirlos, como elemento de gobernabilidad, involucrando en la toma de decisiones a los actores sociales representativos de las diversas culturas existentes en el Perú.

Finalmente, es imprescindible contar con el apoyo de los gobiernos regionales y locales en la identificación y prevención de los conflictos sociales. Una posible herramienta de apoyo es la creación de un sistema descentralizado que nutra y complemente los ya existentes, como la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM y la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.

b. Estrategia

Enfoque

Se busca poner al alcance de las poblaciones tradicionalmente excluidas mecanismos eficaces que les permitan incorporar su voz en las decisiones públicas que los afectan. Para ello, se necesita generar un clima de paz, diálogo, concertación y de respeto a las autoridades legítimamente elegidas, a fin de mejorar la gobernabilidad local y regional en el país.

c. Acciones

1.5.1. Implementar los mecanismos adecuados para la consulta previa como elemento de gobernabilidad.

²⁰ Ley 29785

²¹ Decreto Supremo 001-2012-MC.03/04/2012

Es prioritario diseñar y difundir los mecanismos necesarios para aplicar el Reglamento de la Ley N° 29785, sobre la consulta previa como elemento estabilizador de la democracia y la participación ciudadana. En este proceso es importante involucrar en la toma de decisiones a los actores sociales representativos de las diversas culturas existentes en el Perú.

1.5.2. Promover una cultura de paz, de concertación y diálogo para fomentar las inversiones y el emprendimiento involucrando a los Gobiernos Regionales y Locales.

Con la finalidad de lograr que las poblaciones acepten los proyectos en su territorio, se necesita un marco de clima de paz y diálogo. Para ello, se necesita generar confianza entre los actores, principalmente, de la población en el Estado, lo que se logrará con un Estado neutral y mediador en función del bien común. Asimismo, se necesita sensibilizar a las poblaciones acerca de los beneficios de la inversión privada y del espíritu emprendedor.

Este marco de una cultura de paz y diálogo dará la posibilidad de construir un sistema descentralizado de identificación y prevención de los conflictos sociales que involucre los gobiernos regionales y locales.

1.5.3. Incluir criterios de interculturalidad en el diseño de las políticas públicas y de las formas de prestación de servicios públicos sensibles (educación, salud, programas sociales y otros).

En América Latina, en general, y en la Región Andina, en particular, existe una nueva atención a la diversidad cultural que parte de reconocimientos jurídicos y una necesidad de promover relaciones positivas entre distintos grupos culturales, de confrontar la discriminación, racismo y exclusión, de formar ciudadanos conscientes de las diferencias y capaces de trabajar conjuntamente en el desarrollo del país y en la construcción de una democracia justa, igualitaria y plural. La interculturalidad parte de esas metas²².

En ese marco, los criterios básicos a tomar en cuenta por los gobiernos regionales y locales al formular políticas públicas son:

- El respeto a las costumbres, tradiciones y formas de vida de los ciudadanos.
- El establecimiento de un proceso de comunicación y aprendizaje entre los grupos culturales para que el trato sea horizontal.
- La entrega de condiciones de legitimidad mutua e igualdad entre los grupos culturales.

²² Walsh, Catherine. Propuesta para el tratamiento de la Interculturalidad en la educación. Perú. 2000.

1.5.4. Reconocer a las comunidades campesinas y nativas como formas delegadas de autogobierno local según sus usos y costumbres tradicionales.

Actualmente, las comunidades demandan a la Sociedad y al Estado que les reconozcan el conjunto de derechos colectivos que les garantizan la Constitución y el Convenio N° 169, así como su rol actuante de hoy como sujetos que pueden y deben participar en los planes y programas de nivel nacional, regional y local a quienes el Estado debe atender un conjunto de políticas públicas (Artículo 7°), así como al derecho de consulta el cual se viene reglamentando²³.

En ese marco, el Estado peruano moderno está avanzando cada vez más viene aplicando sus políticas sobre las comunidades tradicionales, sin siempre incorporarlas en los “beneficios” de la modernidad.

Ante esto, se plantea otorgar a las comunidades campesinas y nativas la posibilidad de mantener un cierto nivel de auto-gestión de sus asuntos comunales, como una forma de reconocimiento a su identidad como equivalente a nuestros “derechos modernos”. Por ejemplo, las autoridades comunales de comunidades campesinas y nativas podrían ejercer -a sólo pedido- algunas funciones locales, por delegación de su respectiva municipalidad.

d. Hitos

A diciembre de 2014

- Difundido el reglamento de la Ley de Consulta Previa.

A julio de 2016

- Los mecanismos de consulta previa son implementados y difundidos a nivel nacional.
- El Gobierno Nacional sensibiliza a las regiones en una cultura de paz, concertación y diálogo.
- Los gobiernos regionales y locales están implementando el sistema descentralizado de identificación y prevención de los conflictos sociales.

²³ Comisión multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los pueblos indígenas (Periodo Legislativo 2009/2010). Informe políticas públicas para los pueblos indígenas u originarios.

CAPÍTULO II

Descentralización Administrativa

a. Balance

En el 2003, se inicia el proceso de transferencia de funciones sectoriales a los Gobiernos Regionales y algunos programas sociales a los Gobiernos Locales, a través de un proceso de acreditación que tiene entre sus fases la verificación la existencia de capacidades institucionales para gestionar las funciones y programas a ser transferidos²⁴.

En el 2005, prácticamente se interrumpe la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y la descentralización al nivel local, ante la “resistencia” de los sectores, en buena medida, porque las Direcciones Regionales desconcentradas que 9 de los 11 ministerios transferentes mantenían en los departamentos, aún detentaban en la práctica parte de las competencias que debían ser asumidas por los gobiernos regionales, manteniendo una dependencia con su respectivo sector²⁵.

A poco de instalado, el segundo Gobierno de Alan García (2006-2011) lanzó el llamado “shock de la descentralización” que incluyó, entre otras medidas, la sustitución del sistema de acreditación por un procedimiento simplificado basado en un compromiso de fortalecimiento posterior de capacidades para ejercer las funciones transferidas²⁶ y la propuesta de poner en marcha pilotos de municipalización de los servicios públicos de educación y salud.

Como resultado de este cambio, a fines del 2008 prácticamente se había completado la transferencia a los gobiernos regionales de las funciones sectoriales que les corresponden, quedando pendientes sólo algunas funciones específicas relativas a titulación rural, gestión de terrenos de propiedad del Estado, entre otras. El problema surgió, en todo caso, cuando en algunos casos, no existía claridad sobre los recursos presupuestales asociados a las distintas funciones transferidas, motivando el reclamo de los gobiernos regionales a ese respecto.

En el caso de los gobiernos locales, en el año 2003, se inició la transferencia de los proyectos del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y proyectos de infraestructura social del Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES), ambos adscritos

²⁴ Molina, Raúl. Informe de consultoría: “Fortalecimiento Institucional del Gobierno Regional de Apurímac: propuestas de rediseño institucional”. COSUDE, Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales (APODER). Lima, noviembre 2011.

²⁵ Ibid.

²⁶ PCM. Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2007.

al ex Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MINDES (hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables-MMPV) a dichos Gobiernos Municipales. Retomado este proceso en el 2009, se inicia además la transferencia de otros servicios sociales, tales como Beneficencias Públicas y Centros de Emergencia para mujeres.

En el año 2008, se puso en marcha el proceso de la municipalización educativa inicial y primaria a nivel nacional, lográndose efectivizar en 35 municipalidades hasta el 2011²⁷. La actual gestión del Ministerio de Educación ha revertido el proceso realizado, atendiendo a consideraciones relativas a limitaciones de diseño e implementación²⁸. Por su parte, el Ministerio de Salud (MINSA) incluyó en su Plan Anual 2011, la ejecución de experiencias piloto de municipalización de servicios de salud primaria en gobiernos locales de cinco gobiernos (San Martín, Apurímac, Lambayeque, La Libertad y Cajamarca), sin que se hayan llegado a concretar en el traspaso efectivo de funciones a las municipalidades participantes.

En mayo del 2011, al término del gobierno de Alan García se dictó el Decreto Supremo N° 044-2011-PCM, estableciendo medidas para culminar en un plazo de 45 días las transferencias pendientes de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales; plazo que no fue cumplido.

En paralelo, en junio del mismo año 2011, la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros formuló el proyecto de Plan de Transferencias de Mediano Plazo 2011-2015, en base a la información recogida en 26 talleres departamentales y 2 reuniones nacionales que se realizaron entre enero y junio del año 2010 con la participación de funcionarios de los GR y GL, y la asistencia técnica de todos los ministerios implicados en el proceso, incluyendo dos ejes estratégicos transversales del proceso, como son el Desarrollo de Capacidades y la Gestión Descentralizada²⁹; plan que no fue aprobado, quedando como documento de trabajo.

En diciembre del 2011, se dictó el Decreto Supremo 103-2011-PCM que establece medidas para continuar las transferencias pendientes de funciones, fondos, programas, proyectos, empresas, activos y otros organismos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, programados hasta el año 2010, lo que ha permitido continuar con el proceso. Según información de la Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias de la SD-PCM, a mayo 2012, el gobierno nacional había transferido a los gobiernos regionales 92.6% de las funciones que les corresponden³⁰.

A la luz de lo expuesto, puede apreciarse que las principales limitaciones de este proceso de transferencias son, entre otras, la falta de claridad existente en la delimitación de los roles y funciones de cada nivel de gobierno en las materias de competencia compartida, además de haberse avanzado sin un dimensionamiento certero del costo de ejercicio de las funciones

²⁷ PCM. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. 2012. p. 24

²⁸ Decreto Supremo N° 019-2011-ED

²⁹ PCM. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. 2012. Op.cit. p.37

³⁰ PCM. Resumen del Estado Situacional de la transferencia de competencias y funciones, fondos, programas, proyectos y activos a los gobiernos regionales y locales. Mayo 2012.

transferidas y, por lo tanto, sin claridad respecto a si los gobiernos receptores cuentan con los recursos suficientes que se requieren para dicho ejercicio, principalmente, porque en una situación de poca claridad de las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno, es lógico admitir que los sectores no puedan determinar los costos de ejercicio de las funciones transferidas y menos renunciar a parte de sus recursos para financiar esos costos.

A ello se suma la necesidad de que el Gobierno Nacional consolide su función rectora, reafirmando el carácter obligatorio e irreversible del proceso, articulando con los gobiernos locales y gobiernos regionales en la tarea de la descentralización. Esto evitará que algunos gobiernos regionales y locales excedan sus funciones e incluso tomen medidas que menoscaban el rol rector del gobierno central, convirtiéndose en caldo de cultivo para futuros conflictos de competencias, y en algunos casos, generan conflictos sociales en los territorios.

Ante esto, es indispensable precisar las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno en las materias de competencia compartida y, en ese marco, es necesario fortalecer la comprensión y capacidades de los ministerios para la aplicación adecuada del artículo 22° de la LOPE que establece el rol rector del Gobierno Nacional señalando que *“Los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas”*³¹.

b. Objetivo Estratégico

“Mejorar la asignación de competencias entre los tres niveles de gobierno, evitando la duplicidad de funciones y recursos, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios.”

c. Metas

Meta 2.1. Precisar y delimitar competencias y funciones por nivel de gobierno

a. Desafío

Como se ha indicado, una de las limitaciones del actual proceso de descentralización es la imprecisión de la delimitación de competencias, responsabilidades y roles entre los tres niveles de gobierno, debido a la ausencia de concordancia explícita entre las leyes sectoriales y las leyes de descentralización. Esto se debe a que las normas para el proceso de descentralización, en particular, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales³² y la Ley Orgánica de Municipalidades³³, no precisaron adecuadamente

³¹ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Artículo N° 22. Inciso 22.2.

³² Ley N° 27867

³³ Ley N° 27972

las funciones exclusivas de cada uno de ambos niveles y, sobre todo, las funciones que correspondían a cada nivel en el ejercicio de las competencias compartidas entre los gobiernos descentralizados y el Gobierno Nacional.

Ante ello, en diciembre del 2007, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo estipuló que los ministerios debían elaborar sus correspondientes proyectos de Ley de Organización y Funciones (LOF) en las cuales actualizarían sus funciones en concordancia con las de los gobiernos descentralizados

En ese marco, desde el año 2008, la Presidencia del Consejo de Ministros, como parte del proceso de implementación de la LOPE, impulsó la construcción de matrices de delimitación de competencias por cada uno de los ministerios, que clarifiquen la asignación de funciones en cada nivel de gobierno, a fin de que tanto las entidades públicas como la ciudadanía puedan tener una clara idea de lo que debe hacer cada nivel de gobierno.

Ante las limitaciones de avance en el desarrollo de esas matrices, en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009, se introdujo el enfoque de desarrollo de la gestión descentralizada de los bienes y servicios públicos que involucran competencias compartidas de dos o más niveles de gobierno³⁴. Este enfoque propuso resolver las imprecisiones de competencias entre niveles de gobierno, a través del diseño concertado entre los niveles de gobierno involucrados, de modelos de gestión descentralizada de los servicios públicos cuyo ciclo de prestación comparten. Para ello, dispuso la conformación en 16 ministerios con competencias compartidas, de Comisiones Intergubernamentales con la participación de los Gobiernos Locales y Regionales (ver punto 2.3.1).

Recientemente, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Secretaria de Gestión Pública ha emitido una nueva metodología para avanzar en la elaboración de las matrices de delimitación de competencias y asignación de funciones. En este escenario, las Comisiones Intergubernamentales sectoriales mencionadas pueden servir como espacio tanto para consensuar las matrices de competencias, así como los modelos de gestión descentralizada de los bienes y servicios públicos cuya responsabilidad de provisión a los ciudadanos comparten dos o más niveles de gobierno.

b. Estrategia

Enfoque

Se busca precisar la delimitación de competencias, responsabilidades y roles entre los tres niveles de gobierno, con la formulación de las matrices de competencias y funciones sectoriales.

³⁴ DS 047-2009-PCM

c. Acciones

2.1.1. Completar la elaboración de las matrices de competencias y funciones sectoriales en forma consensuada entre los tres niveles de gobierno.

La nueva metodología emitida por la PCM – SGP para la elaboración de las matrices establece que los ministerios formulan su propuesta de matriz para delimitar las competencias y funciones. Estas matrices deberían desarrollarse con un enfoque de gestión descentralizada; es decir, analizar y definir las competencias y funciones que corresponden a cada nivel de gobierno en función de los bienes y servicios públicos que el Estado en su conjunto, a través de sus tres niveles de gobierno, debe asegurar a los ciudadanos en cualquier lugar del país. Para ello, la delimitación de competencias y funciones a ser establecida en las matrices debe ser revisada y concertada con representantes de los gobiernos regionales y locales. El espacio para ese proceso deberían ser las Comisiones Intergubernamentales dispuestas por el DS N° 047-2009-PCM de manera de vincular los procesos de elaboración de matrices de competencias y funciones (impulsado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM) y de desarrollo de la gestión descentralizada de las competencias y funciones transferidas (impulsado por la SD-PCM).

2.1.2. Precisar las competencias de cada nivel de gobierno en materia de Ordenamiento Territorial

Como parte del proceso anterior y, en el contexto actual de conflictos sociales relacionados con proyectos de inversión privada en minería, es fundamental afinar la delimitación de competencias intergubernamentales en materia de ordenamiento territorial. Por definición, esta materia es transversal y se vincula con otras materias, tales como la promoción de inversión privada y la prevención de impactos ambientales relacionadas con el aprovechamiento económico de recursos naturales.

En ese sentido, es indispensable precisar y fortalecer la rectoría nacional en esta materia; en función de ello, reconocer y delimitar la competencia regional de Ordenamiento Territorial, articulándola con las competencias de acondicionamiento territorial que corresponde a las municipalidades provinciales y de planeamiento urbano que ejercen las municipalidades distritales.

2.1.3. Precisar las competencias locales en materias prioritarias para la población más excluida: educación, salud e inclusión económica.

Como se ha expuesto, a mayo 2012, prácticamente se ha completado la transferencia a los gobiernos regionales de las funciones sectoriales que les corresponden. Sin embargo, en varias materias a que se refieren esas funciones, también la LOM atribuye competencias a las municipalidades, sin que sea clara la delimitación entre las que corresponden al nivel regional y a los gobiernos locales. Esto es, particularmente, evidente en materias claves de servicio público, tales como educación y salud.

En ese marco, en los procesos de delimitación de competencias y funciones y de desarrollo de la gestión descentralizada de las funciones transferidas, se propone priorizar las materias de educación y salud públicas, así como la de promoción de oportunidades económicas para la población más pobre y excluida, correspondiendo con las prioridades establecidas por la actual gestión de gobierno nacional.

2.1.4. Completar las Leyes de Organización y Funciones de los ministerios y ajustar las ya aprobadas según las matrices de competencias y funciones.

En la actualidad, ocho de los ministerios con competencias compartidas cuenta con Leyes de Organización y Funciones actualizadas y aprobadas: Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Cultura, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ministerio de la Producción, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, de los cuales sólo, en el caso del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, se ha aprobado dos matrices de delimitación de competencias y funciones³⁵.

En vista de esto, se debe contar con las matrices de competencias, a fin de poder completar el proceso de discusión y aprobación de las LOF de los ministerios que aún la tienen pendiente y ajustar las LOF ya aprobadas según las delimitaciones en aquellas competencias que comparten con los gobiernos regionales y locales.

2.1.5. Actualizar y concordar las competencias y funciones regionales y locales establecidas en la LBD, la LOGR y la LOM.

Con el insumo de las matrices, será necesario actualizar y concordar en lo pertinente las competencias y funciones regionales y locales establecidas en la Ley de Bases de la Descentralización, así como, principalmente, en las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

d. Hitos

A julio 2013

- Matrices de competencias y funciones elaboradas.
- Inicio de discusión sobre la adecuación de la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades con las matrices de competencias y funciones elaboradas.
- Debate sobre las competencias de cada nivel de gobierno en materia de Ordenamiento Territorial, con la participación de los representantes de los

³⁵ Proyecto USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN (PRODES) Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011. p. 38- 40.

gobiernos regionales y municipales (a través de sus organizaciones representativas).

A diciembre 2014

- La Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades aprobadas y adecuadas acorde a las matrices aprobadas.
- Se dictan normas que ordenan las competencias en el tema de Ordenamiento Territorial.

A julio 2016

- 100% de las Leyes de Organización y Funciones de los ministerios aprobadas y concordadas con las Matrices de competencias y funciones elaboradas.

Meta 2.2. Completar la transferencia de funciones pendientes

a. Desafío

Las funciones sectoriales atribuidas a los gobiernos regionales por su Ley Orgánica³⁶ significan un total de 4,810 funciones a serles transferidas, resultante de multiplicar 185 funciones atribuidas a cada gobierno regional y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), por 26. Cabe señalar que, de acuerdo a la LOGR, ejerce las funciones regionales en el ámbito de la provincia de Lima³⁷.

A mayo de 2012, el Gobierno Nacional ha transferido a los gobiernos regionales (incluida la MML) el 92.6% de sus funciones sectoriales (ver Cuadro N°1). Asimismo, les ha transferido proyectos de infraestructura hidráulica del ex INADE, maquinaria del Ministerio de Agricultura y del MTC y activos de pesca artesanal del Ministerio de la Producción, entre otros³⁸.

³⁶ Ley N° 27867

³⁷ LOGR. Título V Regímenes Especiales. Capítulo I Régimen Especial De Lima Metropolitana

³⁸ Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. 2012. p.18-28.

Cuadro N° 1: Resumen de las competencias y funciones, pendientes a ser transferidos a Gobiernos Regionales

Sectores	Materias	N° de Funciones	Funciones pendientes por Gobierno Regional
MINAG	Agraria	16	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, o, p, q).
AMBIENTE-PCM	Ambiental y Ordenamiento Territorial	50	Arequipa (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j), Callao (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j), Huánuco (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j), Lima Provincias (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j), y Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j).
MINCETUR	Comercio	5	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e)
	Turismo	18	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p, q, r)
	Artesanía	12	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l)
MINEDU	Educación	21	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p, q, r, s, t, u)
MINEM	Energía y Minas	8	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h)
PRODUCE	Pesquería	60	25 Gobiernos Regionales y Lima Metropolitana (g, j), Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, h, i)
	Industria	7	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g)
	MYPES (Art° 48)	8	Lima Provincias (c, g, n, o), y Lima Metropolitana (c, g, n, o)
MINSA	Salud	16	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p)
MTC	Transportes	8	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h).
	Comunicaciones	5	Lima Metropolitana (a, b, c, d, e).
	Defensa Civil, función "e"	26	25 Gobiernos Regionales y Lima Metropolitana
VIVIENDA	Vivienda y Saneamiento	18	10 Gobiernos Regionales: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Callao, Cusco, Lambayeque, Lima, Puno (g), y Lima Metropolitana (a, b, c, d, e, f, g, h).
MINAG	Agraria, función n)	02	02 Gobiernos Regionales: Arequipa y Lambayeque.
VIVIENDA-SBN	Administración y Adjudicación de Terrenos del Estado	60	19 Gobiernos Regionales: Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno y Ucayali; y Lima Metropolitana (a, b, c).
MTPE	Trabajo y Promoción del Empleo	14	Lima Metropolitana (a, b, d, e, f, h, i, j, k, l, m, p, q, r)
PCM-INDECI	Defensa Civil - Bomberos	4	Arequipa (d), Huánuco (d), Lima Provincias (d) y Lima Metropolitana (d).
	TOTAL	358	

Elaborado: Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias, Secretaría de Descentralización. PCM, 2012

Con respecto a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales determina que las transferencias de competencias, funciones y recursos, así como de proyectos de inversión, se realizarán a través de una Comisión Bipartita de Transferencia integrada por representantes de la Secretaría de Descentralización de la PCM y de la MML. Esta Comisión se instaló el 31 de mayo del 2007 y, en su marco, se acordaron las prioridades de transferencias al Régimen Especial de Lima. No obstante, a la fecha sólo se le han transferido 18 funciones sectoriales (sobre un total de 185 posibles) de cuatro materias: Defensa Civil, Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades, Población y Saneamiento Físico-Legal de la Propiedad Agraria (COFOPRI), estando pendientes 167 funciones del resto de sectores, que aún mantienen competencias de nivel regional, correspondientes a la MML, en el ámbito de la provincia de Lima³⁹ (ver Cuadro N°1).

En el caso del resto de gobiernos locales, resulta evidente que las leyes de la descentralización no aclaran suficientemente las funciones que unos u otros de ellos deberían desempeñar en diversas materias sectoriales. Por esto, la descentralización

al nivel local ha estado concentrada hasta ahora en la transferencia de determinados proyectos y servicios sociales provenientes del ex MIMDES (proyectos de inversión social, servicios de complementación alimentaria, beneficencias públicas, entre otros) y no en la descentralización de funciones sectoriales. Los únicos intentos, con esta segunda orientación, fueron los pilotos de municipalización de educación y salud, que no lograron mayores avances, por deficiencias en sus enfoques de diseño e implementación. Sin embargo, en el escenario de la próxima extinción del PRONAA fijada para diciembre del 2012, es necesario completar la transferencia de los Programas de Complementación Alimentaria (PCA), ahora a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social MIDIS, aún pendientes de transferir, principalmente, en algunos distritos de Lima Metropolitana.

b. Estrategia

Enfoque

En el caso de los gobiernos regionales, considerando que ya se ha efectivizado la transferencia de la mayoría de las funciones que les atribuye la LOGR y que, por tanto, la delimitación de competencias y funciones, que harán las respectivas matrices en proceso de elaboración, se deberá hacer con base en lo ya transferido, se plantea culminar el proceso de transferencia de las funciones sectoriales aún pendientes de transferir. En el caso de la provincia de Lima, se plantea iniciar el proceso de transferencia efectiva de funciones sectoriales a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con base en las prioridades ya concertadas en el marco de la Comisión Bipartita. En los casos del resto de gobiernos locales, en tanto se clarifiquen sus roles y competencias en las distintas materias sectoriales, será necesario completar al menos la transferencias del Programa de Complementación Alimentaria a cargo del MIDIS antes de la extinción del PRONAA en diciembre del 2012, a fin de no afectar a la población destinataria.

c. Acciones

2.2.1. Completar el proceso de transferencia de funciones sectoriales pendientes a los Gobiernos Regionales.

Se propone completar a mediados del 2013 el proceso de transferencia a diversos gobiernos regionales de las 191 funciones de diversos sectores aún pendientes de transferir (ver Cuadro N° 1). Ello implicará:

- Resolver en el marco de las respectivas Comisiones Intergubernamentales los obstáculos que hasta ahora no han permitido concretar la transferencia a ningún gobierno regional de las funciones “g” y “j” en materia de pesquería y “e” en materia de defensa civil (significando 75 operaciones de transferencia; es decir, el 39.2% de las transferencias pendientes).
- Desmontar los obstáculos que están impidiendo concretar la transferencia a 19 gobiernos regionales de las funciones “a”, “b” y “c” en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado

(representando 57 operaciones de transferencia o 29.8% de las transferencias pendientes).

- Que los sectores involucrados asistan a los gobiernos regionales que tienen aún transferencias específicas pendientes de recibir para que completen el proceso de acreditación y efectivización de las mismas (implicando 59 operaciones de transferencia o 30.9% de las transferencias pendientes).

2.2.2. Avanzar la transferencia de funciones regionales a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Iniciar la transferencia efectiva a la Municipalidad Metropolitana de Lima de las funciones regionales que le corresponden, de acuerdo a los sectores y materias priorizados en el marco de la Comisión Bipartita. Se plantea que este proceso se desarrolle con una estrategia progresiva, que no afecte la calidad y cobertura de los servicios públicos materia de transferencia, recogiendo las lecciones aprendidas del proceso de transferencia de los otros Gobiernos Regionales.

2.2.3. Completar la transferencia de los Programas de Complementación Alimentaria a los gobiernos locales

Completar las transferencias pendientes del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), a cargo del MIDIS, a los gobiernos locales que corresponda previamente a la extinción del PRONAA, fijada para diciembre del 2012, a fin de no afectar a los grupos de población destinataria.

d. Hitos

A julio 2013

- Inicio efectivo del proceso de transferencia de funciones regionales a la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Culmina la transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, que implica la conclusión de la acreditación de todas las funciones.
- Culmina la transferencia al nivel local de los Programas de Complementación Alimentaria (PCA).

A diciembre 2014

- Concluye las transferencias del 70% de funciones regionales a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

A julio 2016

- 100% de las funciones regionales transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Meta 2.3. Fortalecer el ejercicio de las competencias y funciones descentralizadas

a. Desafío

El proceso de transferencia de funciones a los gobiernos locales y gobiernos regionales ha tenido un enfoque formalista, sin el acompañamiento respectivo en términos de recursos económicos y recursos humanos por parte del Gobierno Nacional, generando ineficiencias en la gestión y financiamiento de servicios y políticas públicas cuyo proceso de prestación involucra a dos o más niveles de gobierno⁴⁰.

Por su lado, no existen mecanismos de articulación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales cuando del mantenimiento y creación programas y proyectos sectoriales se trata. Esta situación viene generando que se desaprovechen sinergias posibles, incluso que se dupliquen esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, en lugar de que la descentralización cumpla su objetivo de llevar más y mejores servicios públicos a la población.

Frente a ello, el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM que aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales correspondiente al año 2009 introdujo un nuevo enfoque de desarrollo de la gestión descentralizada que propone explicitar el ciclo de producción de los bienes y servicios públicos que el Estado debe entregar a los ciudadanos producto del ejercicio de las materias de competencia compartida. Con base en esos ciclos de producción de bienes y servicios públicos que los vinculan, los niveles de gobierno involucrados deben concertar los modelos de gestión descentralizada que mejor se adapten a las diversas realidades territoriales en que deben proveerse dichos bienes y servicios públicos, en función de asegurar las mejores cobertura, calidad e igualdad de oportunidades posibles a los ciudadanos. Para ese proceso, cada ministerio rector de materias de competencia compartida debe constituir una Comisión Intergubernamental.

En ese marco, es urgente fortalecer las capacidades de los ministerios del nivel nacional para elaborar y emitir políticas, normas, así como estándares nacionales de los servicios públicos bajo su responsabilidad, que ordenen, orienten y alineen la gestión de los tres niveles de gobierno, respetando la autonomía de los gobiernos descentralizados, pero afirmando el rol rector del nivel nacional y el carácter Unitario y Descentralizado del Estado.

⁴⁰ PCM. Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009. p.13-17

b. Estrategia

Enfoque

Se busca fortalecer la gestión descentralizada de las funciones transferidas, a fin de mejorar la provisión de los servicios públicos descentralizados, con énfasis en aquellos prioritarios para la población más pobre y excluida, como son los servicios de educación, salud, seguridad ciudadana y las políticas públicas de generación de oportunidades económicas para pequeños productores rurales y microempresas de supervivencia.

Para ello, es primordial diseñar modelos consensuados de gestión descentralizada de los servicios públicos materia de competencia compartida, en el marco de las Comisiones Intergubernamentales sectoriales que establece el D.S. N° 047-2009-PCM, formalizar en Convenios de Gestión los resultados que deben lograr las entidades de gobierno responsables de la provisión de esos servicios a los ciudadanos, y determinar los recursos mínimos necesarios para asegurar esos resultados y dotar de ellos a los gobiernos regionales y locales de acuerdo a sus competencias en el logro de dichos resultados.

En el caso del gobierno nacional, ello requerirá fortalecer sus funciones rectoras en el diseño de estándares mínimos de servicio, financiamiento de políticas sectoriales, asistencia técnica a gobiernos descentralizados y evaluación de resultados agregados. Para esto, los ministerios deberán adecuar a la gestión descentralizada sus actuales capacidades institucionales y estructuras de organización, concebidas para la ejecución directa de las políticas nacionales y sectoriales. Esta adecuación debería incluir, adicionalmente, la reorientación de los actuales programas nacionales como fondos sectoriales de financiamiento (o co-financiamiento), condicionándolo a resultados en las contribuciones que en ejercicio de sus competencias los gobiernos regionales y locales hagan al cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales.

c. Acciones

2.3.1. Completar la instalación de las Comisiones Intergubernamentales sectoriales

En el periodo 2010-2011, se crearon varias de estas Comisiones, siendo muy activas las del MINSA, el MINDES y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Desde fines del año pasado, el Ministerio de Educación ha conformado comisiones bilaterales con cada Gobierno Regional y recientemente acaba de instalar su Comisión Intergubernamental. Según información de la SD, hasta el momento se han instalado trece y están pendientes de instalación tres Comisiones Intergubernamentales de los Ministerios de Economía y Finanzas, de Cultura y de Desarrollo e Inclusión Social⁴¹.

⁴¹ PCM. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. 2012. p. 30

La mayoría de las Comisiones Intergubernamentales sectoriales se han usado para muy diversas agendas y no se han concentrado en la misión para la cual fueron creadas, que es la de consensuar los modelos de gestión descentralizada de los bienes y servicios públicos involucrados en las materias de competencia compartida. En ese marco, estas Comisiones también pueden servir para apoyar el proceso de elaboración concertada de las matrices de delimitación de competencias y funciones..

2.3.2. Diseñar modelos consensuados de gestión descentralizada (nacional-regional-local) de programas sociales y otras materias prioritarias.

Se trata que, en el marco de las Comisiones Intergubernamentales, los ministerios avancen, con la participación de los gobiernos regionales y locales, en el diseño de modelos de gestión descentralizada de los servicios públicos relativos a las funciones transferidas, que articulen a los niveles de gobierno involucrados a lo largo de las fases de los procesos de gestión de las materias de competencia compartida. Como ese proceso será largo y complejo, si se trata de abarcar simultáneamente todas las materias y servicios públicos correspondientes a todos los sectores que han transferido funciones, se propone avanzar con mayor prioridad en aquellas materias y políticas públicas que son más relevantes para acercar los servicios públicos a la población más pobre y excluida en las regiones del país (programas sociales, educación básica, salud primaria, desarrollo de pequeñas iniciativas económicas rurales y urbanas, entre otras).

2.3.3. Establecer indicadores de resultados en el ejercicio de funciones transferidas prioritarias a través de Convenios de Gestión concertados entre los sectores y gobiernos regionales.

Los modelos de gestión descentralizada diseñados deberán expresarse en indicadores de resultado y producto que deberán alcanzarse en la cobertura, calidad e igualdad de oportunidades en la provisión de los servicios públicos descentralizados. Estos indicadores deberán ser recogidos en Convenios de Gestión que establezcan las responsabilidades de cada entidad de gobierno en el logro de los resultados establecidos, incluidas las responsabilidades que corresponden a los ministerios de acompañamiento, asistencia técnica y, según el caso, de financiamiento del ejercicio de las funciones transferidas.

2.3.4. Promover alternativas de cooperación y delegación entre Gobiernos Regionales y Locales para fortalecer el ejercicio de las funciones transferidas según las necesidades de cada región.

Como se ha indicado, la mayor parte de las funciones que corresponden a los gobiernos regionales ya han sido transferidas. Sin embargo, por otro lado, no se tiene claridad sobre las competencias que en materias sectoriales deberán asumir a futuro unos u otros gobiernos locales, de acuerdo a sus capacidades y condicionantes territoriales, debido a que las funciones municipales establecidas en

la LOM no fueron definidas en concordancia con las funciones regionales y nacionales.

En ese contexto, en función de los modelos de gestión descentralizada de las materias de competencia compartida que se concierten en el marco de las Comisiones Intergubernamentales, los ministerios promoverán y apoyarán iniciativas de cooperación entre gobiernos regionales y locales en el ejercicio de las funciones sectoriales transferidas, a fin de fortalecer la provisión a los ciudadanos de los servicios públicos relacionados a dichas funciones.

En los casos más avanzados, estas iniciativas de cooperación podrán expresarse en Convenios de Delegación regional-local para el ejercicio por los gobiernos locales, de acuerdo a sus capacidades institucionales, de determinadas funciones transferidas o componentes de ellas. Esas experiencias de delegación deberán ser monitoreadas y evaluadas en sus resultados por los ministerios rectores de las respectivas materias, ya que servirán como espacios piloto para que, a partir de la experiencia, pueda determinarse serían las competencias que a futuro podrían asumir unos u otros gobiernos locales en las materias de competencia compartida entre los tres niveles de gobierno.

2.3.5. Dimensionar y efectivizar la asignación de recursos mínimos requeridos para asegurar el ejercicio de las funciones transferidas con cobertura y calidad crecientes en los servicios públicos a la población.

El reclamo permanente de los gobiernos regionales con respecto a la transferencia de funciones sectoriales ha sido que ésta se ha llevado a cabo sin los recursos respectivos. Sin embargo, también es verdad que a lo largo de los años, en función de la capacidad de negociación de uno u otro gobierno regional, se les ha ido incrementando recursos que sirven para el ejercicio de las funciones transferidas.

El problema radica en la imposibilidad de identificar qué relación tienen los recursos con el costo eficiente de ejercicio de las funciones transferidas, en función de las condicionantes diferenciadas en que debe hacerlo cada gobierno regional.

El enfoque de gestión descentralizada abre la posibilidad de definir modelos de gestión descentralizada que incorporen esas condiciones diferenciadas; por lo tanto, permitirían establecer las necesidades diferenciadas de recursos que requieren unos y otros gobiernos regionales para que en determinado plazo puedan asegurar a los ciudadanos cobertura y calidad homogéneas en los servicios públicos de su responsabilidad, primero en aquellos prioritarios para la población más pobre y excluida. En un inicio, esto no debería implicar necesariamente la aplicación de más recursos que los que hoy se aplican globalmente, sino su mejor distribución en función de necesidades relativas de gasto de los distintos gobiernos regionales (Akl respecto, detallamos en el Capítulo V sobre Descentralización Fiscal).

2.3.6. Fortalecer las capacidades de rectoría de los ministerios.

La principal nueva función que deben asumir los ministerios, en el contexto de la descentralización, es la de rectoría, cuya misión principal es orientar a los gobiernos regionales y locales en el ejercicio de las funciones descentralizadas, a través del establecimiento y financiamiento de políticas nacionales y sectoriales, la definición de estándares nacionales mínimos de cobertura y calidad en los servicios públicos, asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales, y el monitoreo y evaluación de los resultados de conjunto de las políticas y servicios públicos de su ámbito de responsabilidad.

Como los ministerios provienen de una tradición de ejecución directa de sus políticas, no tienen desarrolladas las capacidades institucionales y de recursos humanos para el ejercicio efectivo de esas nuevas funciones. Por ello, los ministerios tienen tendencias a controlar los procedimientos de gestión descentralizada de las funciones transferidas y no a enfocarse en sus resultados o peor aún, a seguir ejecutando sus políticas directamente o a través de programas nacionales, sin articularse con los gobiernos regionales y locales en cada ámbito territorial.

Ante esto, es indispensable fortalecer las capacidades de rectoría de los ministerios del nivel nacional, tanto como es necesario hacerlo con las capacidades de gestión de los gobiernos descentralizados. El fortalecimiento de esas capacidades de rectoría deberá implicar inevitablemente cambios en la organización de los ministerios; esas organizaciones concebidas para la ejecución directa de las políticas sectoriales deberá evolucionar hacia una organización que privilegie (i) el planeamiento estratégico sectorial, (ii) el diseño de políticas, (iii) el acompañamiento y facilitación de los procesos de gestión descentralizada de las funciones sectoriales, incluyendo apoyar su financiamiento, y (iv) el monitoreo y evaluación de resultados agregados para la retroalimentación de las políticas y metas nacionales.

2.3.7. Reorientar los programas nacionales como fondos sectoriales de financiamiento condicionado a resultados de políticas nacionales.

Desde los años noventas, los llamados Programas Nacionales (u Organismos Públicos Especializados en la LOPE) han sido uno de los principales instrumentos del nivel nacional para ejecutar determinadas políticas prioritarias con alcance en todo el territorio nacional. A partir de la descentralización, estos programas han sido una de las maneras como los ministerios han tratado de conservar o recuperar su capacidad de ejecución, como respuesta frente al avance del proceso de transferencia de funciones sectoriales.

En el marco del enfoque de gestión descentralizada, los programas nacionales podrían convertirse en instrumentos claves de apoyo a la implementación de políticas nacionales y sectoriales, evolucionado de su actual modelo de ejecución directa a uno de “fondos sectoriales de política” que mediante financiamiento o co-financiamiento concursable y condicionado a resultados incentiven que los

gobiernos regionales o locales prioricen, destinen sus recursos y ejecuten sus competencias que contribuyen a los resultados de dichas políticas nacionales y sectoriales. Para ello, estos fondos sectoriales de política deberán tener reglas claras y conocidas de acceso a los recursos, así como de monitoreo y evaluación para asegurar el logro de los resultados comprometidos por los recursos⁴².

d. Hitos

A julio 2013

- Todas las Comisiones Intergubernamentales sectoriales instaladas.
- Cálculo de las necesidades relativas de gasto per cápita en las funciones transferidos, priorizando educación, salud, seguridad y desarrollo rural, concluido.
- Ministerios vinculados a los sectores de educación, salud y desarrollo rural con sus funciones rectoras incorporadas, concluida.

A diciembre 2014

- Convenios de gestión de los sectores de educación, salud y desarrollo rural en marcha.
- Al menos algunos sistemas administrativos han emitido normas que reconozcan la diversidad de situaciones donde deben operar los gobiernos regionales y locales.
- Modelos consensuados de gestión descentralizada elaborados.
- Incorporación progresiva del costeo en la formulación del Presupuesto Público, iniciando con los sectores priorizados, en marcha.
- Cálculo de otros sectores priorizados de manera consensuada culminado.
- Reorganización de los ministerios responsables de los otros sectores priorizados.

A julio 2016

- Mecanismos de gestión descentralizada en marcha.
- El Presupuesto Público Nacional 2017 basado en el Estudio de costeo.
- Reorganización de todos los ministerios para incorporar sus funciones rectoras concluida.

⁴² Los programas de incentivos a los gobiernos locales demuestran que este tipo de mecanismos son eficaces para incentivar prácticas deseadas en las entidades destinatarias, aunque éstas exhiban débiles capacidades institucionales.

Meta 2.4. Implementar un Sistema de Supervisión y Evaluación de resultados de la gestión descentralizada

a. Desafío

El Estado no cuenta con una herramienta efectiva de evaluación por resultados de la gestión regional y local, propiciando que dicha evaluación se reduzca a indicadores tan limitados, como el porcentaje de ejecución del presupuesto de inversiones, que poco aporta respecto a la pertinencia y calidad de esas inversiones.

En ese sentido, a fin de hacer viable el desarrollo de la gestión descentralizada, la asignación de recursos según necesidades relativas de gasto, la generalización del presupuesto por resultados y fortalecer la rendición de cuentas de las autoridades regionales y locales, es indispensable que el Estado peruano disponga de un sistema de supervisión y evaluación del desempeño de la gestión pública regional y local, el cual, por lo demás, se encuentra recogido, como mandato, en la LBD.

b. Estrategia

Enfoque

Implementar un sistema de supervisión y evaluación de la gestión descentralizada que genere información permanente sobre la cobertura y calidad en la prestación de los bienes y servicios públicos de competencia compartida, iniciando con los servicios más sensibles para la población: educación, salud, seguridad ciudadana y generación de oportunidades económicas para la población rural y urbana más pobre y excluida.

c. Acciones

2.4.1. Contar con un Sistema de Supervisión y Evaluación de resultados de la gestión descentralizada.

Se plantea que la PCM lidere el diseño e implementación del seguimiento, supervisión y evaluación de resultados de la gestión descentralizada, en coordinación con los sectores involucrados en sus prioridades, así como los gobiernos regionales y locales.

En el proceso de diseño, se identificará los actores, procesos o actividades, resultados en el servicio a los ciudadanos, beneficiarios sobre la base de los Convenios de Gestión suscritos, para asegurar el acompañamiento sectorial del desarrollo de la gestión descentralizada. Cada Ministerio debe establecer concertadamente con los gobiernos regionales y locales, según sea el caso, los valores base y las metas de los indicadores de gestión incluidos en dichos Convenios, considerando las necesidades ciudadanas, los resultados de la gestión

pública y la diversidad de las realidades regionales y locales, pero especialmente su incidencia y beneficio a la comunidad.

2.4.2. Elaboración e Implementación del Plan de Supervisión y Evaluación de las competencias transferidas y su impacto en los servicios públicos.

El Plan pretende conocer las particularidades de la problemática que se ha presentado en cada Gobierno Regional y Local en el ejercicio de las competencias transferidas, lo cual es probable que haya impactado negativamente en la calidad de los servicios públicos que se brindan en sus respectivos territorios, con el fin de proponer alternativas de solución (medidas correctivas) que deberán implementarse para procurar la mejora continua de la calidad de dichos servicios, en un proceso que deberá repetirse de manera periódica y sucesiva hasta alcanzar el nivel de calidad deseado.

2.4.3. Elaboración e implementación del Plan de Supervisión y Evaluación de la Gestión Descentralizada de Servicios Públicos.

El Plan propone fortalecer el proceso de Gestión Descentralización a partir de la identificación de sus propias falencias y la aplicación de medidas de ajuste para superarlas, es preciso señalar que la gestión descentralizada de los servicios públicos, con corresponsabilidad, complementariedad y subsidiaridad, entre los tres niveles de gobierno, como se pretende, tendrá serias dificultades por las propias limitaciones que ha tenido el proceso de transferencia de competencias sectoriales. Los sujetos de evaluación serán las Comisiones Intergubernamentales conformadas en el marco del DS N° 047-2009-PCM, que tienen la función de diseñar e implementar modelos de gestión descentralizada de sus respectivos servicios públicos.

d. Hitos

A julio 2013

- Definición de los indicadores consensuados de los sectores priorizados, para el diseño del Sistema de Supervisión, Monitoreo y Evaluación
- Supervisión y Evaluación del ejercicio de las competencias transferidas y su impacto en seis (06) servicios públicos en ocho (08) Departamentos.
- Elaboración del Plan de Supervisión y Evaluación de la Gestión Descentralizada de Servicios Público.

A diciembre 2014

- El Sistema de Supervisión y Evaluación de la gestión descentralizada construido.
- Supervisión y Evaluación del ejercicio de las competencias transferidas y su impacto en dieciséis (16) servicios públicos estratégicos en doce (12) Departamentos.

- Supervisión y Evaluación de la Gestión Descentralizada en veinte (20) servicios públicos estratégicos (dos por cada Comisión Intergubernamental) en doce (12) Departamentos.

A julio 2016

- El Sistema de Supervisión y Evaluación de la gestión descentralizada validado y en pleno funcionamiento.
- Supervisión y Evaluación del ejercicio de las competencias transferidas y su impacto en veinte (20) servicios públicos estratégicos en veinticuatro (24) Departamentos.
- Supervisión y Evaluación de la Gestión Descentralizada en veinte (20) servicios públicos. estratégicos (dos por cada Comisión Intergubernamental) en veinticuatro (24) Departamentos.

CAPÍTULO III

Fortalecimiento Institucional

a. Balance

El fortalecimiento institucional consiste en la generación o desarrollo de capacidades humanas, organizativas y operativas para mejorar el ejercicio de las funciones de una institución. Esto incluye el desarrollo de competencias y capital social de la comunidad humana que integra dichas instituciones así como formas de comunicación interna y externa, desarrollo de procedimientos, estructuración organizacional, y aprendizaje de técnicas y métodos de trabajo para funciones específicas.

Con el avance del proceso descentralista, los gobiernos regionales y municipales han recibido nuevas competencias y funciones, enfrentando permanentemente cambios en las demandas de mejora de los servicios por los usuarios, en la cantidad y calidad de proveedores y en las propias perspectivas institucionales. Todo ello plantea la necesidad de fortalecer las capacidades de estas instituciones (incluyendo a sus empleados públicos y demás personas a su servicio), a fin de enfrentar estos nuevos retos, así como superar las limitaciones para el ejercicio efectivo de sus competencias y promoción del desarrollo sostenible.

Este proceso de modernización institucional y desarrollo de capacidades comprende necesariamente también a las entidades del Gobierno Nacional, ya que en la implementación de la reforma descentralista tienen que redefinir sus roles transfiriendo o compartiendo funciones con los gobiernos regionales y locales.

Como uno de los aspectos centrales para iniciar y, luego, llevar adelante el proceso de descentralización y de modernización del Estado peruano se han venido realizando medidas para la Reforma del Servicio Civil. Es así como, en el año 2005, se promulgó la Ley Marco del Empleo Público⁴³, que estableció los lineamientos generales para lograr una administración pública moderna, profesional unitaria, descentralizada y desconcentrada. Sin embargo, esta Ley, hasta ahora, no ha logrado los resultados esperados, pues no se ha procedido a promulgar leyes y normas complementarias, tales como la Ley de la Carrera Administrativa del Servidor Público y otras que regulen el sistema de remuneraciones, los cargos de confianza y las incompatibilidades y responsabilidades. Por esta falta de reformas, no se ha podido cambiar la diversidad de regímenes de contratación de los servidores públicos, manteniendo una situación caracterizada por una alta rotación de los servidores públicos, desniveles del personal entre los tres niveles de gobierno, y, por ende, una consecuente ineficiencia de su labor.

⁴³ Ley N° 28175.

Ante esto, el Gobierno Nacional optó por realizar capacitaciones desde Lima, no sólo, en el marco de Planes de Desarrollo de Capacidades, por parte del Consejo Nacional de Descentralización y luego de la Secretaría de Descentralización de la PCM, sino también, a través de los ministerios⁴⁴ y otros organismos público, sumado a las acciones de la Cooperación internacional y las ONG. Esta estrategia desmembrada y de ‘*arriba hacia abajo*’ fracasó porque los organismos nacionales nunca contarán con los recursos, ni capacidades para responder al desafío, ni los funcionarios regionales y locales podrán participar en todas las capacitaciones de manera eficiente. Asimismo, no existe seguridad alguna sobre la estandarización de los enfoques y contenidos brindados por los ministerios. En ese sentido, es indispensable construir un enfoque que posibilite que armonice la demanda de capacitación de los gobiernos regionales y locales, y la oferta a nivel nacional de las universidades y otros proveedores. Para esto, se deben establecer perfiles de personal regional y local que requieran, y éstos deben poder invertir en capacitar a su personal de acuerdo a esos perfiles.

En Junio del 2008, con la finalidad de fortalecer el servicio civil de todos los niveles de gobierno, se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)⁴⁵, que lo designa como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, con competencia a nivel nacional y sobre todas las entidades de administración pública⁴⁶, incluyendo a los gobiernos regionales y municipales. También tiene a su cargo el fortalecimiento de la marcha de la reforma descentralista, estableciendo políticas e incentivos para posibilitar técnicos eficientes y eficaces en los gobiernos nacionales y locales, y dando curso a la implementación de políticas públicas que permitan, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ordenar y unificar los diversos regímenes de contratación utilizados en el Sector público.

En ese sentido, si bien hay importantes avances, con el dictado de las normas complementarias⁴⁷, SERVIR tiene aún las siguientes limitaciones para el desempeño de sus funciones:

- a. Posee limitados recursos para atender las necesidades de capacitación, selección y remuneración de funcionarios de los Gobiernos Regionales y sobre todo de los Gobiernos Locales, que con raras excepciones cuentan o tienen acceso a gerentes de SERVIR.

⁴⁴ La mayoría de ministerios no han cumplido con elaborar sus Planes Sectoriales de Desarrollo de Capacidades, con lo cual las instancias de gobierno regional y local no han recibido el apoyo técnico suficiente para realizar la gestión de las funciones transferidas de manera eficiente.

⁴⁵ Decreto Legislativo 1023.

⁴⁶ Art. 6 del D.L 1023.

⁴⁷ La norma que crea SERVIR ha sido complementada con los Decretos Legislativos 1024, 1025 y 1026 emitidos en junio del 2008: (i) El DL 1024 crea y regula el cuerpo de gerentes públicos a cargo de SERVIR. (ii) El DL 1025 establece reglas para la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado como parte del sistema administrativo de Gestión de Recursos humanos (Art. N° 1), y designa a SERVIR como la entidad rectora de los procesos de capacitación de los funcionarios de entidades públicas (Art. N°4), y le encarga la acreditación de las entidades prestadores de servicios de desarrollo de capacidades (Art. N° 6). El DL 1026 que establece las facultades para que los gobiernos regional y local implementen sus procesos de modernización a través de procesos de reestructuración, simplificación administrativa, régimen de calidad de gasto, democratización etc.

- b. Aún no desconcentra la selección de funcionarios públicos, y es escasa la coordinación en esa tarea con los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- c. Es aún limitada la difusión y el uso de incentivos al buen desempeño de los funcionarios públicos especialmente en los gobiernos regionales y mucho más los gobiernos locales
- d. No se ha dictado normas para racionalizar la jubilación obligatoria del personal nombrado a cumplimiento del límite de edad.
- e. No se han aprobado normas para racionalizar el excesivo número de cargos de confianza en la administración pública.

A esto, se debe agregar las graves limitaciones de los Planes de Desarrollo de Capacidades, que se elaboraron con 20 de los gobiernos regionales en el periodo gubernamental anterior, los cuales no incorporan enfoques fundamentales como la gestión de competencias y gestión por resultados, y no han sido incorporados a los presupuestos institucionales de dichas instancias gubernamentales, poniendo en riesgo el esfuerzo y financiamiento realizado⁴⁸.

Por otro lado, los gobiernos regionales y municipales tienen serias limitaciones para incorporar a personal calificado en la administración de sus ámbitos territoriales, debido a normas que se dictaron, como es el Decreto Supremo que pone topes para el caso de los gobiernos locales⁴⁹, que han limitado la asignación remuneraciones que incentiven el ingreso y permanencia de profesionales idóneos en la administración pública. A ello, se debe agregar el hecho de que existen pocas iniciativas para realizar reformas institucionales orientadas a la modernización de la administración pública local y regional, y se mantiene una gran dispersión de criterios para la organización de los documentos de gestión básicos (ROF, MOF, CAP).

En relación a la reforma institucional regional, se debe tomar en cuenta que los GR fueron creados sobre el aparato preexistente de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y 9 Direcciones Regionales sectoriales⁵⁰, lo que ha generado una organización que no logra funcionar como una unidad. Frente a ello, los Gobiernos Regionales vienen poniendo en marcha procesos de reforma de sus organizaciones para adecuarlas a las necesidades de la gestión regional. Sin embargo, estos esfuerzos se enfrentan a las rigideces de: (i) las identidades sectoriales persistentes en las Direcciones Regionales; (ii) el sistema presupuestal que no facilita recomponer las Unidades Ejecutoras heredadas de los sectores, ni gastar en reforma institucional; y (iii) sobre todo, el sistema de personal, que no permite incorporar mejores funcionarios directivos, reconvertir personal de funciones administrativas a funciones de servicio a la población, ofrecer incentivos para reubicar personal hacia donde se necesite o simplemente reemplazar a los que no están dispuestos a mejorar.

Por otro lado, es urgente mejorar la normatividad que regula los sistemas administrativos nacionales, diseñada para un Estado centralizado y basada en el control de procedimientos, pasando a una más acorde a al nuevo entorno de la descentralización, orientándola hacia un

⁴⁸ Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. p. 41 .2012.

⁴⁹ Ley N° 28212, Decreto de Urgencia N° 038-2006 que Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas.

⁵⁰ Estas Direcciones no abarcan todos los campos de competencia regional

enfoque de gestión por resultados. Esta reorientación es más urgente en el caso de la gestión presupuestaria que sigue enfocada en el control de insumos⁵¹.

En suma, los gobiernos regionales y locales tienen serios problemas para el desarrollo de sus capacidades y el fortalecimiento institucional. Se les ha recargado de funciones y atribuciones, en un nuevo contexto económico, político y social más dinámico y complejo, sin dar pasos sustantivos en la gran mayoría para reformar la estructura organizacional, los procesos, las herramientas tecnológicas y desarrollar las capacidades de sus trabajadores y funcionarios.

Se requiere, por tanto, avanzar en rediseñar la administración de los gobiernos descentralizados y forjar un nuevo modelo organizacional de verdadero gobierno regional y local, promotor del desarrollo, que escuche permanentemente al ciudadano, que sea descentralizada, moderna, eficiente y eficaz, para la provisión de servicios de calidad a la población.

El fortalecimiento institucional de los gobiernos descentralizados, pasa también por la capacidad, aptitud y representación de sus autoridades, léase presidentes regionales, consejeros regionales, alcaldes y regidores, así como de sus empleados públicos, profesionales y técnicos.

Otro aspecto clave en el fortalecimiento institucional, es el relativo a los aspectos de la elección de estas autoridades políticas o funcionarios de confianza política originaria, de los gobiernos regionales y locales. Desde los años noventa, como resultado del colapso del sistema de partidos políticos, la crisis económica y la presencia del terrorismo, en gran parte de la población, comenzó a calar el discurso en contra de los partidos políticos y las instituciones, donde ‘lo técnico’ y ‘lo pragmático’ es lo privilegiado.

En ese sentido, Tanaka (2009) afirma que el espacio que perdieron los partidos políticos tradicionales (Partido Aprista Peruano, Acción Popular, Partido Popular Cristiano e Izquierda Unida) fue ocupado por nuevos movimientos políticos personalistas, con muy poca ideología y altamente pragmáticos⁵². Asimismo, indica que estos movimientos vienen mostrando poco interés en desarrollar planes programáticos y capacitar a cuadros políticos⁵³. Por su lado, los partidos políticos tradicionales han enfocado sus esfuerzos en la difusión de la doctrina partidista, antes de capacitar a sus militantes en temas técnicos⁵⁴. Además, en general, los partidos políticos cuentan con bases muy débiles en provincias, que al igual de los movimientos emergentes, los obliga a “buscar” candidatos locales para cada elección.

En relación a los niveles regional y local, los movimientos regionales, generalmente, reclutan a candidatos provinciales y distritales, con alguna capacidad de arrastre electoral, sin necesariamente construir proyectos políticos integrales, trabajando en base a pactos electorales

⁵¹ ANGR. Reunión de socialización de la Propuesta de Metas y Acciones. 28/06/2012.

⁵² Tanaka, Martín. *Think tanks* y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales. 2009. p.220.

⁵³ *Ibid.* p. 226.

⁵⁴ *Ibid.* p.211.

que no aseguran duraderas relaciones entre la presidencia regional y los alcaldes, aunque ambos hayan sido elegidos por la misma lista⁵⁵.

A nivel nacional, la elección de los congresistas es de carácter departamental, utilizando el sistema del voto preferencial⁵⁶, lo que viene generando que los representantes tengan una mirada departamental y exista una escasa cohesión política dentro los grupos parlamentarios.

Por otro lado, los Consejos Regionales muestran debilidades de representación y funcionamiento, debido a tres motivos: (i) se eligen por provincia, aunque mejora la rendición de cuentas frente a los electores de cada provincia, contribuye a la fragmentación de los intereses; (ii) son de número reducido para ser efectivos colegiados legislativos⁵⁷; y (iii) dependen para su presupuesto de las asignaciones que le otorga el Ejecutivo regional, lo que limita sus tareas fiscalizadoras en las provincias de cada departamento.

Paralelamente, sin solucionar los problemas descritos, se crearon instancias de participación ciudadana, como los Consejos de Coordinación Regional, los Consejos de Coordinación Local y los Presupuestos Participativos, que compiten con los Concejos Municipales y Consejos Regionales en las funciones de concertación, planeamiento y control que les son propias⁵⁸, habiendo la necesidad de aclarar sus competencias frente a los representantes democráticamente elegidos.

b. Objetivo Estratégico

“Establecer mecanismos e instrumentos eficaces que faciliten a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades fortalecer su institucionalidad y desarrollar las capacidades de sus autoridades y servidores públicos.”

c. Metas

Meta 3.1. Fortalecer la reforma efectiva del servicio civil regional y municipal

a. Desafío

Actualmente, se constata que los funcionarios de la mayoría de las gerencias y otros puestos claves de los gobiernos regionales y locales no cubren el perfil ni la

⁵⁵ Tanaka, Martin, El sistema de partidos “realmente existente” en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional y cómo enrumbar la reforma política Economía y Sociedad 72, CIES. Setiembre 2009, p.57.

⁵⁶ Los electores pueden votar por dos candidatos de un partido determinado.

⁵⁷ Entre 7 y 20 miembros en el caso exclusivo de Ancash.

⁵⁸ Tanaka, Martin, El sistema de partidos “realmente existente” en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional y cómo enrumbar la reforma política Economía y Sociedad 72, CIES. Setiembre 2009, p.55.

calificación necesaria para ejercer dichos cargos⁵⁹, debido a la inexistencia de una carrera pública que sumado a las limitaciones generadas por el MEF, dificultan la inversión en desarrollo de capacidades y la captura de de funcionarios calificados. Estas limitantes han dificultado la puesta en marcha de iniciativas de modernización de las estructuras administrativas de los gobiernos regionales y locales.

Ante esta situación, los GR y GL han venido incrementando el número de puestos de cargos de confianza e utilizando los contratos temporales; en primer lugar, el de Servicios No Personales (SNP), después el de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), y ahora el de Locaciones de Servicios contra inversiones. Esta realidad ha generado un alto nivel de rotación en el personal, pues estos regímenes de contratación por definición son de carácter temporal y volátil.

Asimismo, debido a las limitaciones antes descritas, los recursos del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estimulo (CAFAE), alejándolo de su objetivo inicial, vienen siendo utilizado como medio para pagar un ‘incentivo por productividad’ a los trabajadores de plazas presupuestadas de forma mensual pero no sin un carácter remunerativo, sino solamente un incentivo a su trabajo productivo.

Frente a esto, es importante dar nuevos pasos para realizar la reforma del servicio civil regional y municipal, fortaleciendo SERVIR, desarrollando procesos de reingeniería y modernización de las administraciones de los gobiernos descentralizados, estableciendo perfiles mínimos para las diversas funciones claves a la que se ajusten los documentos de gestión de los gobiernos regionales y locales y medidas para mejorar el nivel de sus remuneraciones de sus funcionarios, incluyendo cambios en el uso del CAFAE. Todo ello orientado a mejorar la calificación del capital humano, y hacer eficiente la gestión del desarrollo sostenible local y regional.

b. Estrategia

Enfoque

Se busca establecer medidas y normas, acompañadas con los recursos necesarios, para permitir a los gobiernos regionales y municipales gestionar a su personal⁶⁰, a fin de contar con funcionarios calificados para el ejercicio de funciones y competencias, y llevar adelante los procesos de reformas institucionales, lo cual debe redundar en mejorar la eficiencia de los servicios a la población.

⁵⁹ Actualmente, los derechos del trabajador individual predominan sobre las necesidades de servicio de su institución. Por ejemplo, cuando fueron creados los Gobiernos Regionales recibieron un contingente de personal nombrado en los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y las Direcciones Regionales sectoriales desmotivado, con un alto promedio de edad y habituado a ejecutar directivas expresas que venían de Lima y no calificado para las nuevas competencias regionales de gobierno.

⁶⁰ Fijar reglas de reclutamiento, asignación, evaluación, y retribución y salida con criterios objetivos.

c. ***Acciones***

3.1.1. Mejorar los topes remunerativos de los servidores públicos directivos regionales y locales.

Se propone establecer un nuevo tope de las remuneraciones de los alcaldes provinciales y distritales, modificando el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM, que permita mejorar la oferta de recursos e incentivar a personal calificado para desempeñar la función pública. En el caso de los gobiernos regionales, se debe buscar operativizar incentivos para el buen desempeño y un mayor apoyo de SERVIR.

3.1.2. Asegurar a todos los gobiernos descentralizados (diferenciando a los gobiernos locales rurales por sus características especiales) los recursos para financiar un equipo básico de funcionarios y directivos de acuerdo a su tamaño institucional y la complejidad de sus competencias.

Esta propuesta permitirá a los gobiernos regionales y locales contar con un equipo mínimo de funcionarios directivos con remuneraciones competitivas, reclutados y evaluados en base a variables objetivas, a fin de mejorar su desempeño en el ejercicio de sus funciones y la dotación de servicios a la población.

Se plantea desde tres directivos en las municipalidades rurales más pequeñas, hasta 16 directivos en el caso de los gobiernos Regionales⁶¹. La idea es ampliar el concepto del actual Fondo de Apoyo Gerencial a los Gobiernos Regionales, que otorga 60 mil nuevos mensuales a cada Gobierno Regional, pero incluyendo reglas objetivas de reclutamiento, remuneración, evaluación y salida.

3.1.3. Fortalecer a SERVIR e iniciar un proceso de desconcentración de sus funciones para una mejor coordinación y trabajo con los gobiernos regionales y locales.

Se plantea incrementar los recursos⁶² destinados al Fondo, a cargo de SERVIR, cuyo fin establecido es financiar los procesos de capacitación o desarrollo de capacidades, y, por otro lado, establecer las medidas necesarias, que le otorguen poder de acción, para la realización de procesos desconcentrados de selección de gerentes públicos por parte de SERVIR en convenio con los gobiernos regionales y locales.

Asimismo, se debe dictar normas consensuadas por SERVIR, con el Ministerio de Economía y Finanzas, los gobiernos regionales y las municipalidades, a fin de establecer los incentivos remunerativos y no remunerativos de los funcionarios públicos de dichos ámbitos.

⁶¹ Que incluye a siete Gerentes y nueve Directores Regionales.

⁶² Tope actual asciende a 30%, Decreto Legislativo N° 1025.

3.1.4. Racionalizar la proporción excesiva de cargos de confianza en la administración pública

Esta acción es una propuesta mientras tanto se realice una reforma integral de la carrera pública, iniciándola, al menos, por mejorar los niveles directivos de los gobiernos regionales y locales, estableciendo reglas objetivas para su reclutamiento, remuneración, evaluación y salida.

Esto se realizará de manera coordinada entre SERVIR y la Secretaría de Descentralización de la PCM, con la participación de los gobiernos regionales y locales.

3.1.5. Establecer la jubilación obligatoria del personal nombrado al cumplimiento del límite de edad

Se elaborará y promulgará una norma para que se pueda concretar la jubilación obligatoria del personal nombrada, luego del cumplimiento del límite legal de edad, con la finalidad de aligerar la carga del personal administrativo en los gobiernos regionales y locales, y mejorar las condiciones para la modernización de la administración pública.

3.1.6. Regular el uso debido de los recursos del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estimulo (CAFAE) con respecto a su propósito original.

El CAFAE sólo debe ser financiado con los recursos correspondientes a ausencias y tardanzas no justificadas del personal institucional sujeto a esos descuentos, lo que evitaría su actual uso.

Para esto, se debe elaborar una norma para recuperar la finalidad original de los recursos del CAFAE, como fondo de asistencia y estímulo de los trabajadores del sector Público.

3.1.7. Articular el trabajo de la Cooperación Internacional

Se plantea que la SD-PCM, a través de la creación de una mesa de donantes en Descentralización, debe coordinar con la Cooperación Internacional y Nacional, a fin de ordenar los programas de desarrollo de capacidades, que actualmente se realiza de manera dispersa⁶³.

d. Hitos

A julio 2013

- Se aprueban normas para fortalecer los niveles directivos de gobiernos regionales y locales, modificándose el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM

⁶³ Acción propuesta por AMPE. Reunión de socialización de la Propuesta de Metas y Acciones. 26/06/2012.

- En ese marco, se mejoran topes remunerativos para funcionarios directivos regionales y locales
- Se llevan a cabo concursos descentralizados de Gerentes Públicos para gobiernos regionales.
- Se realiza un estudio de viabilidad para asegurar financiamiento de equipo mínimo de gerentes públicos a todos los gobiernos descentralizados según su escala.
- Se aprueban normas para incrementar los recursos de SERVIR, modificándose el DL N° 1026.

A diciembre 2014

- Se aprueban normas para racionalizar cargos de confianza e incentivos remunerativos y no remunerativos por buen desempeño.
- Se aprueban estudios realizados para jubilación obligatoria por límite de edad y limitar crecimiento del CAFAE.
- Se amplía el financiamiento de gerentes públicos a municipalidades mayores.

A julio 2016

- Se aprueban normas para jubilación obligatoria por límite de edad y limitar crecimiento del CAFAE.
- Se amplía el financiamiento de gerentes públicos a municipalidades rurales.

Meta 3.2. Implementar políticas efectivas de desarrollo de capacidades para la gestión descentralizada en el marco del PNDC

a. Desafío

El ejercicio eficiente de las funciones transferidas a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales requiere que éstos desarrollen las capacidades necesarias para ejercerlas de manera eficiente. En ese sentido, el Gobierno Nacional ha venido brindando capacitaciones a los gobiernos regionales y locales de manera múltiple y desordenada, y elaborado el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades (PNDR) 2010- 2012, sin obtener mejoras sustanciales. Respondiendo a esta realidad, a partir del 2008, se estableció a SERVIR como el ente rector para el desarrollo de capacidades de los recursos humanos de la administración pública⁶⁴, pero no ha podido solucionar las siguientes limitantes:

- Las acciones de capacitación, que realiza SERVIR, han tenido poca articulación con las realizadas a base en el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades de la Secretaría de Descentralización. Estas Acciones, a su vez,

⁶⁴ Decreto Legislativo N° 1023.

están poco articulada con las iniciativas desarrolladas por los gobiernos regionales y las municipalidades; la oferta de los planes de desarrollo de capacidades de los ministerios, y la oferta de proveedores de servicios privados para el desarrollo de capacidades y asistencia técnica⁶⁵.

- No hay un norte programático claro, enfocándose en el desarrollo de capacidades individuales del personal (gerentes) y muy poco en el desarrollo de capacidades institucionales; y priorizando las actividades enfocadas en las funciones transferidas, y no en el desarrollo de capacidades del personal e institucionales para el ejercicio de sus competencias y funciones centrales.
- Se invierte escasos recursos para el desarrollo de capacidades. En el caso de SERVIR, no puede destinar más del 30% del Fondo de desarrollo de capacidades que se ha asignado según el D.L. 1025. La Secretaría de Descentralización ha concluido con la ejecución del Proyecto apoyado por el Banco Interamericano del Desarrollo, y no cuenta con nuevo financiamiento. Los planes de Desarrollo de capacidades elaborados por los gobiernos regionales y locales no han sido incorporados a los pliegos presupuestales respectivos.

Por otro lado, mientras tanto se realice una reforma integral de la carrera pública, aunque se mejoren los niveles directivos (Ver propuesta 2.1.4), los gobiernos regionales y locales continuarían manteniendo un gran contingente de personal no calificado, cuyas capacidades también se debe mejorar.

b. Estrategia

Enfoque

Se plantea mejorar, articular y organizar la oferta pública y privada de desarrollo de capacidades (con un enfoque de competencias y desarrollo del capital social, y de gestión por resultados), en respuesta a la demanda de los gobiernos regionales y las municipalidades, como uno de los ejes centrales que permita mejorar y hacer eficiente la gestión de las funciones descentralizadas y la gestión integral del desarrollo sostenible en cada ámbito territorial. Esta demanda debe ser objetiva (competencias, perfiles, brechas) y conocida por la oferta. Los cursos ofertados deben cumplir con los requerimientos del Estado para ser certificados y los Gobiernos Regionales y Locales puedan optar por ellos con recursos públicos.

Para esto, es necesario fortalecer a SERVIR, articulando sus actividades y enfoques de desarrollo de capacidades con la ejecución del Plan de Desarrollo de Capacidades que requiere se actualizado (dándole un horizonte de tiempo mayor y adecuado) y organizar la oferta pública y privada de desarrollo de capacidades con la demanda de los gobiernos descentralizados y las organizaciones sociales, para fortalecer y hacer eficiente la gestión de las instancias de gobierno regional y local y los líderes sociales.

⁶⁵ ONG, Cooperación Internacional, Universidades y Institutos.

De otro lado, se requiere destinar mayores recursos para el desarrollo de capacidades, y establecer un marco programático claro. Junto a ello es necesario difundir las experiencias positivas y exitosas de Buen Gobierno municipal y regional, para que se constituyan en ejemplos positivos y motivo de emulación, contrarrestando el hecho de la difusión de las malas prácticas. Un aspecto sustantivo para este trabajo es reactivar la Comisión Multisectorial de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales⁶⁶.

c. Acciones

3.2.1. Actualizar y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades al 2016.

Sobre la base de la evaluación del avance en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2010-2012, en coordinación con SERVIR, se realizará un proceso orientado a la actualización de dicho documento. Esta actualización y su posterior ejecución se realizarán con enfoque de demanda y fortalecimiento de la oferta descentralizada de servicios de capacitación y asistencia técnica, teniendo una especial atención en las municipalidades rurales; tarea que, en suma le corresponde ejecutar a la Comisión Multisectorial de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, que debe ser reactivada.

La construcción de este Plan actualizado se debe realizar en un marco general para articular la demanda de desarrollo de las competencias y el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales con las ofertas de servicios de diversas entidades públicas y privadas. Luego se pasará a diseñar e implementar los programas de desarrollo de capacidades que permita desarrollar los conocimientos, habilidades y actitudes, así como el capital social de los recursos humanos de los gobiernos regionales y locales. Esta tarea debe ser coordinada por la Comisión Multisectorial de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales.

Esto significa cambiar sustantivamente el enfoque que tiene actualmente el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades, aprobado por DS N° 004-2010-PCM.

3.2.2. Implementar los planes sectoriales concertados de desarrollo de capacidades, articulados a los planes de desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales y locales.

Se plantea impulsar reuniones de trabajo y coordinación periódicas de las instancias responsables de diseñar y ejecutar los planes de desarrollo de capacidades de los ministerios, con los gobiernos regionales y locales, con la finalidad de articular las

⁶⁶ Creado con Decreto Supremo N° 002-2008-PCM, en este marco se elaboró la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales 2010-2012; el numeral 4 del artículo 8° del Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, modifica el Decreto Supremo N° 002-2008-PCM, incorporando a la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR) como miembro de la Comisión Multisectorial.

actividades orientadas a desarrollar sus competencias y capital social institucional para el ejercicio eficiente de las funciones descentralizadas.

Paralelamente, se continuará con el apoyo a la validación de los planes de desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales, y se apoyará la elaboración de los planes de desarrollo de capacidades de los gobiernos locales.

En ese sentido, debe quedar claro que los planes sectoriales deben enfocarse en definir los perfiles para el ejercicio de las funciones transferidas, mientras que los planes de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales deben estar orientados a definir las brechas que presenta el personal de cada entidad para cumplir esos perfiles.

3.2.3. Continuar en el proceso de establecer perfiles mínimos de competencias para puestos claves en la administración pública regional y local, particularmente, en los relacionados con la gestión de los sistemas administrativos nacionales.

La Secretaría de Descentralización de PCM en coordinación con SERVIR y el MEF⁶⁷ culminará con el establecimiento de perfiles mínimos para puestos claves de la administración pública regional y local. Asimismo, la SERVIR de manera conjunta con SD-PCM desarrollará actividades de capacitaciones y establecerá un mecanismo de seguimiento para el cumplimiento del uso de las herramientas para el cumplimiento de los perfiles mínimos establecidos

3.2.4. Certificar la oferta de capacitación y asistencia técnica que se ajusta a los requerimientos mínimos de los perfiles establecidos.

Se plantea que SERVIR establezca los estándares mínimos para la acreditación respectiva de los cursos brindados por las entidades prestadoras de servicios para el desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales y locales.

Posteriormente, SERVIR en coordinación con la oficina de Desarrollo de Capacidades de la Secretaría de Descentralización procederá a registrar y acreditar los cursos brindados por los proveedores de servicios de desarrollo de capacidades públicos y privados a nivel nacional y en las regiones. Estos cursos deberán estar acordes a los requerimientos de la demanda (perfiles y brechas) y estarán en la Plataforma Virtual de Descentralización (ver punto siguiente).

3.2.5. Crear una plataforma virtual para la difusión del proceso de descentralización.

Se plantea que la Plataforma Virtual de la Descentralización, a cargo de la SD-PCM, reúna todos los documentos, como guías metodológicas, manuales oficiales e instructivos, desarrollados por el Gobierno Nacional y el material producido por la

⁶⁷ El Ministerio de Economía y Finanzas es responsable de más de la mitad de los sistemas administrativos.

Cooperación Internacional. Asimismo, esta Plataforma servirá para difundir los cursos acreditados.

3.2.6. Definir los términos de referencia para proyectos de inversión pública en fortalecimiento institucional basados en resultados de mejora en el servicio público.

SERVIR y la SD-PCM, en coordinación con el Sistema de Inversión Pública, perteneciente al MEF, establecerá criterios básicos para definir los Términos de Referencia de los proyectos de inversión pública orientados al fortalecimiento institucional, que permitan a los Ministerios, Gobiernos Regionales y Municipalidades invertir en desarrollo de capacidades. Luego de su aprobación, se realizará la difusión adecuada y el seguimiento.

3.2.7. Fortalecer las capacidades de los sectores para el ejercicio de su rol rector

Se propone que la Secretaría de Gestión Pública de la PCM asista a los Ministerios a fin que se clarifique su rectoría sectorial (precisión de las funciones y competencias sectoriales y la relación con las de los gobiernos regionales y locales) y puedan fijar reglas comunes para guiar la acción de estos Gobiernos descentralizados, asegurándoles su contribución a las políticas nacionales y sectoriales. Esto evitará intromisiones del Ministerios en las competencias regionales y locales.

3.2.8. Establecer concursos anuales de gestiones municipales y regionales de Buen Gobierno e intercambio de experiencias.

Esta acción tiene como propósito aprovechar los aprendizajes existentes y evitar que entidades repitan los mismos esfuerzos para conseguir lo que otra entidad ya resolvió.

Para ello se plantea que la Secretaría de Descentralización de la PCM organice un concurso anual de experiencia exitosas de Buen Gobierno a base de criterios desempeño (de eficiencia en el gasto y gestiones de ingresos, transparencia y participación ciudadana, promoción de la inversión pública privada descentralizada, desarrollo de capacidades, gobernabilidad democrática).

Estas experiencias de Buen Gobierno serán difundidas, a través de la plataforma virtual, y premiadas. Parte de esta difusión y procesos de inter aprendizaje, se realizará promoviendo pasantías e intercambio de experiencias que tengan referencia con estas gestiones exitosas de buen gobierno.

3.2.9. Creación de Observatorio de Buenas Prácticas de gestión regional y local y apoyar el intercambio de experiencias entre Gobiernos Regionales y Locales

Como un instrumento para identificar las experiencias premiables en el Concurso Anual, se propone crear un Observatorio Nacional de Buenas Prácticas de la gestión

de los gobiernos regionales y locales, para alentar su emulación. Este Observatorio estará a cargo de la SD-PCM.

3.2.10. Crear la Escuela Superior de Administración Pública

Se creará la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en convenio con entidades especializadas públicas y privadas, enfocándola en capacidades transversales y enfoques innovadores de gerencia pública (benchmarking) de los tres niveles de gobierno. Esto último es para que la ESAP no se dedique a hacer -en competencia desleal- cursos que pueden ofertar entidades privadas y se enfoque en lo que otros no pueden hacer.

d. Hitos

A julio 2013

- Comisión Multisectorial de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, reactivada y en funcionamiento.
- Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades actualizado y en ejecución.
- Perfiles mínimos para puestos claves relacionados a la gestión de los sistemas administrativos nacionales elaborados.
- En función de ello, los gobiernos regionales y locales hacen sus planes de desarrollo de capacidades.
- Sectores formulan sus planes para el desarrollo de sus capacidades de rectoría.
- Normas dictadas que flexibilizan el uso de recursos de inversión en proyectos de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades basados en resultados.
- Creación de observatorio de buenas prácticas de gestión pública regional y local.

A diciembre 2014

- Perfiles mínimos para los puestos claves restantes.
- Normas emitidas para la certificación de la oferta de capacitación y asistencia técnica en gestión pública.
- Plataforma Virtual de Descentralización en funcionamiento.
- Primer Concurso anual para los gobiernos regionales y municipales en gestión pública realizado.
- Escuela Superior de Administración Pública en funcionamiento.

A julio 2016

- Concurso anual para los gobiernos regionales y municipales en gestión pública institucionalizado y difundido mediante la Plataforma Virtual.
- Registro de programas y cursos certificados en gestión pública en funcionamiento y difundido mediante la Plataforma Virtual.

Meta: 3.3. Facilitar los procesos de rediseño organizacional emprendidos por los gobiernos regionales y locales para fortalecer su institucionalidad.

a. Desafío

A lo largo de estos años, algunos gobiernos regionales y locales han venido desarrollando procesos de rediseño institucional, con la finalidad de adecuar la organización administrativa y fortalecer su institucionalidad para una gestión más eficiente del desarrollo regional. Ello se ha expresado también en la modificación de sus documentos de gestión como los Manual de Operación y Funciones (MOF), Reglamento de Organización y Funciones (ROF), y Cuadros para Asignación de Personal (CAP), los Planes de Desarrollo Institucional (PDI), etc.

Sin embargo, estas iniciativas fueron dispersas y, en algunos casos, con criterios que rebasan el marco de las normas establecidas en las Leyes que han servido de marco al proceso descentralista o llenando los vacíos de las mismas.

Con la finalidad de normar este tipo de iniciativas, el Decreto Legislativo N° 1026⁶⁸, que estableció un régimen especial para permitir que los gobiernos regionales y locales implementen sus procesos de modernización institucional. Sin embargo, dicha norma está poco difundida, y existen muy pocos gobiernos regionales (entre los cuales destaca el Gobierno Regional de San Martín) y locales que vienen desarrollando procesos de modernización integral.

Por otro lado, se requiere de normas complementarias para regular los documentos de gestión (MOF, ROF, CAP), los dispositivos para reestructurar de unidades ejecutoras presupuestales regionales, así como cambios en la propia Ley Orgánica de Gobierno Regionales (LOGR) para organizar de manera adecuada las gerencias regionales acorde a sus Planes de Desarrollo Concertados (PDC), y necesidades de gestión concretas. etc.

En todos los casos, los problemas principales que han afrontado estos procesos de reforma de la administración regional y local son: (i) el cómo adecuar y organizar sus administraciones y, en particular, las gerencias regionales, en función de los ejes de desarrollo principales de cada territorio, establecidos en sus planes de desarrollo concertado; (ii) el cómo articular las gerencias regionales establecidas en la LOGR, con las direcciones regionales transferidas por los sectores como parte del proceso de la reforma descentralista, por el hecho de que muchas funciones de los Ministerios se siguen ejecutando, a través de dichas Direcciones Regionales, además de la fuerza de la costumbre de una articulación relacionada al Gobierno Central y no al Gobierno Regional y sus gerencias; y (iii) el cómo hacer más eficiente la administración regional, adecuándola además a la organización y funcionamiento de nuevos organismos que permitan una mejor gestión y a las reformas e instrumentos

⁶⁸ Publicado el 21 de Junio del 2008.

de gestión nacionales como el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el SIAF, la gestión por resultados, etc.

En suma, es evidente que las normas establecidas para llevar adelante la reforma descentralista y en particular por la LOGR, respecto a la administración regional, requieren ser precisadas o cambiadas, con la finalidad de establecer criterios básicos comunes con los cuales los gobiernos regionales, manteniendo sus niveles de autonomía, puedan desarrollar sus procesos de reingeniería, adecuar sus planes de desarrollo institucional, y sus documentos de gestión.

b. Estrategia

Enfoque

Se busca realizar los ajustes necesarios en la normatividad vigente, a fin que los instrumentos administrativos, las unidades ejecutoras presupuestales y los instrumentos de la gestión de personal faciliten el ejercicio de sus funciones y competencias, y mejore la dotación de servicios.

Para esto, se plantea actualizar/simplificar las normas de Gestión y los mecanismos para reubicar o reconvertir a su personal mal distribuido, y dictar facilidades para recomponer sus Unidades Ejecutoras presupuestales e invertir en procesos de reforma institucional.

c. Acciones:

3.3.1. Actualizar las normas que regulan la elaboración de instrumentos normativos de gestión (ROF, CAP, MOF, PAP).

En general, las normas de gestión responden a los enfoques de los años ochentas provenientes del extinto Instituto Nacional de Planeamiento (INAP), que conciben a las instituciones públicas como organizaciones jerárquicas y rígidas, que ejercen funciones invariables y no que deben lograr determinados resultados en un entorno cambiante y exigente de demandas ciudadanas.

Ante esto, se plantea realizar una la evaluación de los documentos de gestión del conjunto de gobiernos regionales y locales, y de la evaluación de los procesos de reingeniería desarrollados por los mismos, se procederá a la actualización de las normas legales adecuándolas a organizaciones más flexibles orientadas al logro de resultados y no sólo al cumplimiento de funciones, a una adecuada articulación de las gerencias regionales con las direcciones y de estas a la Visión y ejes de desarrollo regional, y a la desconcentración y descentralización de la organización regional para fortalecer los órganos responsables de la prestación de servicios a la población.

3.3.2. Modificar las normas organizativas establecidas para el nivel regional y local en la LOGR y LOM, respectivamente.

Se trata de que los Gobiernos Regionales puedan organizarse en Gerencias y Oficinas Regionales de acuerdo a sus prioridades, reestructurando sus Direcciones Regionales y creando órganos desconcentrados especializados, para fortalecer determinados procesos claves (p.e. autoridades ambientales regionales u organismos de ejecución de inversiones) o recomponer sus ámbitos sub-regionales para adecuarlos a la distribución de la población en el territorio, fortalecer su Directorio de Gerencias Regionales para que opere como un “consejo de ministros” regional. Se plantea también crear otras instancias de coordinación interna entre sus unidades sectoriales, dentro de reglas que no multipliquen innecesariamente el gasto corriente.

En el caso de las municipalidades, la LOM debe ser modificada para que considere la heterogeneidad de municipalidades, y, por ende, con diferente necesidad de estructura organizacional.

3.3.3. Autorizar la reestructuración de las Unidades Ejecutoras presupuestales que requieran los gobiernos regionales para adecuarlas a nuevas necesidades de su organización.

La SD-PCM evaluará con el MEF y, en coordinación, con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y los gobiernos regionales respectivos, la necesidad de autorizar la reestructuración de sus unidades ejecutoras presupuestales que requieran, para adecuarlas a sus nuevas necesidades de organización como producto de sus procesos de desarrollo y fortalecimiento institucional. Se plantea modificar la valla mínima de S/. 10 millones por unidad ejecutora, monto muy alto para las necesidades de desconcentración presupuestal que tienen los GR.

3.3.4. Dictar normas que faciliten la reconversión de personal administrativo a funciones de servicio público.

La SD-PCM, en coordinación con SERVIR, elaborará y emitirá las normas que faciliten la reconversión del personal administrativo a funciones de servicio público. Para lo cual, se necesitará la creación de mecanismos claros de concurso para plazas de servicios a la población, mecanismos de estímulo remunerativo (al menos por una vez) y restricciones fuertes para habilitar nuevas plazas administrativas.

3.3.5. Facilitar los procesos de reforma institucional de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con normas específicas que permitan ratificar su autonomía institucional.

Se priorizará el apoyo a los procesos de reforma institucional y de reingeniería de los gobiernos regionales y locales, a través de los expedientes de modernización administrativa, que se plasmen también en la actualización de sus documentos centrales de gestión: Planes de Desarrollo Institucional en el marco de los PDC, MOF, ROF y CAP.

d. Hitos

A julio 2013

- PCM actualiza normas flexibilizando los lineamientos para la formulación de ROF y CAP.
- PCM emite normas actualizadas simplificándolas para la formulación de MOF.
- MEF y SERVIR evalúan mecanismos para la reconversión a funciones de servicio público de personal administrativo excedente en los gobiernos regionales.
- Se reglamenta el DL N° 1026.
- Se actualizan normas organizativas contenidas en la LOGR.

A diciembre 2014

- Se expiden normas que faciliten la reconversión de personal administrativo a funciones de servicio público.
- Se expiden normas que incentiven los procesos de reforma institucional de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Meta 3.4. Contribuir con la institucionalidad de las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales.

a. Desafío

Las principales organizaciones representativas de los gobiernos regionales (ANGR) y los gobiernos locales (AMPE, REMURPE, MUNIREDA, UMMP) se vienen constituyendo en un importante soporte del proceso de descentralización, en la medida en que contribuyen con el fortalecimiento institucional de dichos gobiernos descentralizados, a través de la asistencia técnica, la canalización de la participación ciudadana y la formulación concertada de propuestas normativas y de inversión pública y privada.

Sin embargo, es cierto reconocer que, en algunos casos, estas instituciones enfrentan dificultades para desarrollar adecuadamente su labor hacia los fines antes descritos. En otros casos, no existen mecanismos adecuados de coordinación entre ellos y con el Gobierno Nacional y con otros actores relacionados con el proceso de descentralización (Sector Privado, Cooperación Internacional), lo que a la larga debilita su actuación en el proceso de descentralización.

Esta situación además afecta, en alguna medida, a la gobernabilidad democrática en la medida que genera dispersión de las demandas de los gobiernos locales y regionales, respecto al proceso de descentralización, reduciendo la capacidad de estas asociaciones, para actuar como interlocutores, a fin de canalizar iniciativas y propuestas al Poder Ejecutivo, al Congreso de la República y viceversa.

En ese sentido, resulta menester que se contribuya con la institucionalidad de estas organizaciones representativas de los gobiernos descentralizados que ciertamente coadyuvan a fortalecer el diálogo democrático, la prevención de conflictos y la

construcción de consensos, para fortalecer el proceso descentralista y gobernabilidad democrática, facilitando los mecanismos de coordinación y apoyo recíproco.

b. Estrategia

Enfoque

Se propone apoyar la implementación de mecanismos que, desde los gobiernos regionales y locales, y en el marco de su autonomía económica, puedan facilitar al financiamiento de las asociaciones y gremios a los que voluntariamente deseen formar parte. Asimismo, el Gobierno Nacional los apoyará, a través de convenios, para fortalecer sus capacidades, respetando su autonomía.

c. Acciones

3.4.1. Contribuir al sostenimiento institucional de las organizaciones representativas de los gobiernos regionales y locales

El Gobierno Nacional apoyará el diseño e implementación de mecanismos cooperativos que, en el marco de la autonomía regional y municipal, pueda facilitar a estos gobiernos descentralizados, a aportar para el financiamiento de las asociaciones a las que libre y voluntariamente formen parte, contribuyendo así al sostenimiento para su adecuado funcionamiento, consolidando así su institucionalidad.

3.4.2. Promover la celebración de convenios de cooperación interinstitucional entre el Gobierno Nacional y las asociaciones representativas, destinados al fortalecimiento de sus capacidades y la implementación de mecanismos de articulación recíproca

Se propone que, a través de convenios de cooperación interinstitucional, puedan determinarse acuerdos de apoyo recíproco entre estas asociaciones representativas y el Gobierno Nacional, hacia el desarrollo de capacidades, promoviendo además mecanismos de coordinación y articulación recíproca.

En el caso de los gobiernos locales, se propone que el Gobierno Nacional ayude, respetando la autonomía de los gobiernos locales, en la articulación de las principales asociaciones de municipalidades de carácter nacional, incidiendo en aquellas asociaciones municipales regionales.

d. Hitos

A julio 2013

- Mecanismos definidos y consensuados que permitan a las asociaciones representativas de gobiernos regionales y locales para que puedan recibir financiamiento de sus socios.

- Mecanismos de articulación entre las asociaciones municipales consensuadas.
- Convenios de apoyo en ejecución a proyectos de desarrollo de capacidades de las asociaciones de los gobiernos regionales y locales.

A Diciembre 2014

- Mecanismos de financiamiento de las asociaciones representativas de gobiernos regionales y locales en funcionamiento.

CAPÍTULO IV

Inversión Descentralizada e Integración Económica

a. Balance

Inversión Descentralizada

En el país, aún persiste una alta disparidad en términos económicos, donde Lima continúa concentrando alrededor del 52.3% del Producto Bruto Interno Nacional en el 2009⁶⁹. Asimismo, el PBI per cápita por departamento es sumamente desigual, pues, mientras que el PBI per cápita de Moquegua, Lima y Arequipa asciende, aproximadamente, a S/. 14 mil, S/. 10 mil y S/. 8 mil respectivamente, el per cápita de Apurímac, Huánuco y Puno asciende a menos de 3 mil nuevos soles por habitante⁷⁰. Con respecto al crecimiento económico, en el periodo 2001 - 2009, seis departamentos crecieron más que Lima⁷¹, mientras que catorce departamentos⁷² crecieron menos que el promedio nacional (5.29%). Asimismo, la informalidad es ampliamente generalizada en el Perú, ubicándose en el cuarto lugar del ranking mundial, ascendiendo a 66.4% del PBI⁷³. Esta situación es aún más alarmante en la economía del interior del país, donde sólo tres regiones cuentan con un nivel de formalidad en la PEA ocupada mayor a 30% y otras cuatro regiones registran porcentajes de formalidad inferiores al 10%⁷⁴.

En ese sentido, el proceso de descentralización tiene, entre sus principales objetivos, lograr instalar la infraestructura económica y social necesaria para promover la inversión en las diferentes circunscripciones del país⁷⁵. En ese sentido, los gobiernos regionales obtienen la competencia de promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional para promover

⁶⁹ Quiñones, Nilton. Evolución Económica de las Regiones del Perú: Crisis y Post-crisis. 2011. p.23.

⁷⁰ PCM. Propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (2012-2016). 2011. p.195

⁷¹ Ica (8.2%), Ayacucho (6.8%), Cusco (6.7%), La Libertad (6.3%), Arequipa (6.0%) y San Martín (5.7%). Quiñonez, Op.cit. p.22

⁷² Apurímac (4.8%), Tumbes (4.8%), Ancash (4.7%), Ucayali (4.7%), Lambayeque (4.4%), Moquegua (4.3%), Puno (4.1%), Junín (3.8%), Cajamarca (3.8%), Tacna (3.7%), Loreto (3.5%), Pasco (3.2%), Huánuco (3.1%) y Huancavélica (2.1%) Quiñonez, Op.cit. p.22

⁷³ Tuesta, David. El problema de la informalidad. Research BBVA. 2011. p.5.

⁷⁴ Hernández, Manuel y De la Roca, Jorge. Evasión tributaria e informalidad en el Perú. p. 62. 2006.

⁷⁵ LBD. Artículo 6, Objetivo a nivel económico, inciso c).

la inversión privada⁷⁶. Mientras que, con la LOM, los gobiernos locales tienen a su cargo la promoción del desarrollo local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, mediante los planes de desarrollo económico⁷⁷.

Posteriormente, en el 2003, se promulgó la Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada (LPID)⁷⁸, otorgándoles potestades a los gobiernos regionales y locales para atraer inversión nacional y extranjera. En ese marco, los GR obtuvieron el mayor número de responsabilidades, entre ellas, la de coordinar y articular a los actores privados, identificar la inversión pública necesaria para el desarrollo de la inversión privada, promover el desarrollo empresarial e identificar las trabas y distorsiones legales que afecten la inversión⁷⁹. Mientras que el Gobierno Nacional mantiene a su cargo la responsabilidad de dictar las normas nacionales (la rectoría), aunque es necesario la articulación y coordinación intersectorial entre la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), MEF, PRODUCE, MINAG, MTC, MEM y MINCETUR⁸⁰. Además, el Gobierno Nacional debe cambiar su percepción respecto de la capacidad ejecutora de los gobiernos regionales y locales.

Asimismo, la LPID creó, en los gobiernos regionales y locales, la Agencia de Fomento de la Inversión Privada (AFIP)^{81,82}, órgano especializado consultivo y de coordinación entre el sector público y privado en sus respectivas jurisdicciones. Adicionalmente, su Reglamento define al Organismo de la Inversión Privada (OPIP) en los gobiernos regionales y locales, como al órgano que, en forma directa o a través de una Gerencia u órgano de línea designado, ejerza las facultades de conducción del proceso de promoción de la inversión privada⁸³. A nivel Gobierno Nacional, las facultades del OPIP se ejercen a través de PROINVERSIÓN⁸⁴.

Por otro lado, respecto al tema del planeamiento nacional, la ANGR considera que el CEPLAN y el Plan Estratégico Nacional carecen del involucramiento de los diferentes procesos de planeamiento de los gobiernos descentralizados, y no incluye espacios de diálogo con éstos, limitando, con ello, su accionar y contribuye a evidenciar la desarticulación entre los

⁷⁶ LBD. Artículo 35, inciso d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.

⁷⁷ LOM. Artículo 5.

⁷⁸ Ley 28059, reglamentada mediante DS 015-2004-PCM

⁷⁹ MacroConsult, Propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización. 2010. p. 209.

⁸⁰ ANGR. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Mayo 2012. p.43

⁸¹ LPDI. Capítulo III, artículo 8.

⁸² Ibid. En el caso de que una municipalidad distrital esté imposibilitada de crear una agencia, cumplirá la función de promoción de la inversión privada en el distrito la agencia de la municipalidad provincial a la que este pertenece. La misma función cumplirán las agencias de los gobiernos regionales respecto de las municipalidades provinciales. Dos o más gobiernos locales y/o gobiernos regionales pueden conformar agencias de promoción de la inversión privada en proyectos y propuestas conjuntas sobre estrategias de desarrollo.

⁸³ LPDI. Artículo 4, inciso c).

⁸⁴ Ibid.

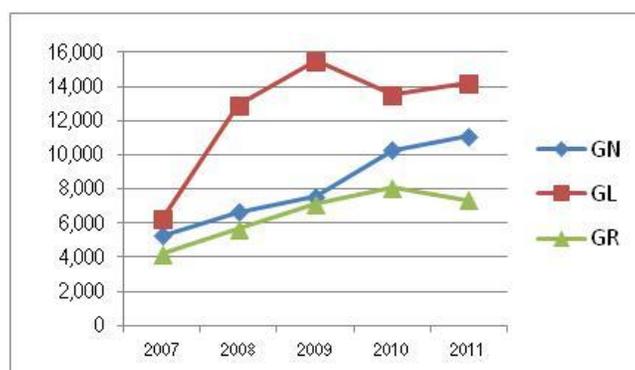
niveles de gobierno⁸⁵. Asimismo, un problema adicional radica que, tanto en el Plan Estratégico Nacional, como en los Planes de Desarrollo Concertado Locales y Regionales, no identifican una cartera de proyectos prioritarios de inversión privada y pública de apoyo.

Las inversiones públicas se realizan en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública⁸⁶, sistema que tiene como fin optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, a través del establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión⁸⁷, el mismo que tiene la limitación de no evaluar los proyectos en el marco de un plan.

Cabe señalar que el monto de recursos para la inversión pública descentralizada se ha incrementando en los últimos años, pasando de S/. 10,408 millones en el 2007, a S/. 21,533 millones en el 2011⁸⁸, producto, principalmente, de las transferencias provenientes de recursos del Canon minero, energético y otros provenientes de la explotación de los recursos naturales.

Estos ingresos provenientes al Canon han generado desigualdades entre Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. En ese sentido, a los Gobiernos Regionales con menores ingresos por este concepto, gracias a su mayor capacidad de presión, el MEF viene compensándolos, a través de Recursos Ordinarios. Mientras que, en el caso de las municipalidades, los únicos mecanismos de compensación son el FONIPREL y el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal, que son concursables y, por lo tanto, son instrumentos inapropiados para compensar a las municipalidades más débiles, que son justamente los que tienen menores capacidades para concursar por recursos adicionales.

Gráfico N° 1: Desarrollo de los recursos presupuestados para los PIP 2007 – 2011
(en millones de nuevos soles)



Fuente: MEF

Sin embargo, la inversión pública desarrollada con dichos recursos no ha podido llegar a elevar los niveles de vida de los ciudadanos, fundamentalmente, por el enfoque puramente

⁸⁵ Ibid. p. 44.

⁸⁶ Ley N° 27293, modificada por las Leyes 28522 y 28802; y por los Decreto Legislativo 1005 y 1091. MEF publicados en el Diario Oficial "El Peruano" el 3 de mayo de 2008 y el 21 de junio de 2008, respectivamente).

⁸⁷ Ley SNIP. Artículo 1.

⁸⁸ MEF. SIAF. PMI. Cifras de la suma de los GL: 6,208 millones (2007) y 14,176 millones (2011) y GR: 4,200 millones (2007) y 7,357 millones (2011). Sólo proyectos.

economicista del SNIP, que no se adecúa a la diversidad de realidades existentes en el Perú, aunado a sistemas administrativos centralistas y controlistas, que imposibilitan la utilización de los recursos con rapidez y eficiencia necesaria.

El SNIP cuenta con normas que limitan el uso de recursos en proyectos para mejorar los servicios de salud, educación e inclusión económica rural, que no sean infraestructura, no considera como gasto de inversión, la etapa de pre-inversión, y no existe parámetros diferenciados a las diversas realidades regionales y locales, lo que ha generado que no se estén cubriendo las brechas de necesidades. Es así como, sólo el 63% de la población del Perú tiene acceso a las instalaciones de saneamiento, cifra inferior al promedio de América Latina, 77%. Cabe señalar que este déficit en provisión de servicios básicos e infraestructura afecta la competitividad y el clima de negocios en los territorios^{89 90}.

Por otro lado, en el año 2008, se publicó la Ley de Apoyo a la Competitividad Productiva⁹¹, que establece disposiciones para apoyar la competitividad productiva descentralizada en las jurisdicciones de los Gobiernos Regionales y Locales, a través de su Oficina de Programación de Inversiones, o las que hagan sus veces, quienes autorizarán cada Iniciativa de Apoyo a la Competitividad Productiva denominada PROCOMPITE - atribuciones desarticuladas con las establecidas en la LPID-.

Por su lado, la promoción de la participación del sector privado cuenta, desde el 2008, con la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas (APP) para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada⁹², que define a las APP como modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos⁹³. Asimismo, se aprobó los Lineamientos para la Provisión de Servicios Públicos a través de Proyectos de Inversión que involucren Concesiones Cofinanciadas (CCF)⁹⁴.

Respecto al planeamiento, hasta la fecha, no existe un plan de inversiones descentralizadas, que identifique las prioridades nacionales en términos de desarrollo de la infraestructura y promuevan la integración entre distintas regiones⁹⁵.

⁸⁹ PCM (2011). Op.Cit. p.267.

⁹⁰ Ibid. A mayor déficit de servicios básicos e infraestructura corresponde a menores niveles de competitividad como es el caso de Loreto, Apurímac, Amazonas, Huánuco Y Huancavelica, que están muy rezagados frente a Lima, Arequipa, Moquegua, Tacna e Ica.

⁹¹ Ley 29337.

⁹² Decreto Legislativo N° 1012, modificado por Decreto Legislativo N° 1016. Reglamentado por Decreto Supremo N° 146-2008-EF.

⁹³ Ibid. Artículo 3.

⁹⁴ DS N° 104 – 2007 – EF

⁹⁵ MacroConsult. Op.cit. p.65.

Integración Económica

Nuestro marco constitucional, reformado en el año 2002, plantea la integración de los territorios, sobre la base de áreas contiguas integradas, entre otros factores, por los económicos, conformando –como acota el artículo 190° de la Carta Política “...*unidades geoeconómicas sostenibles...*”. A continuación, la norma constitucional citada señala que el proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales.

De esta forma, es a partir de la reforma constitucional, que se crea un nuevo nivel de gobierno regional intermedio entre los niveles nacional y local⁹⁶ que hasta ese momento componían la organización territorial del Estado. A través de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, se conforman 25 gobiernos regionales sobre cada uno de los 24 departamentos del país y la Provincia Constitucional de El Callao, y se establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima ejercerá las competencias que corresponden al nivel regional en su ámbito. Queda implícito que estos 25 gobiernos regionales son de carácter temporal, hasta que se conformen regiones efectivas producto de la integración de los departamentos, previa aprobación de su población vía referéndum. Paralelamente a esto, se promulgó la nueva Ley Orgánica de Municipalidades⁹⁷, y la Ley de Demarcación y Organización Territorial⁹⁸.

Siempre orientando la integración a partir del ámbito económico, en el año 2005 se emitió la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones⁹⁹, sobre cuya base, en octubre del mismo año se realizó un referéndum para la conformación de cinco regiones: Región Cusco-Apurímac; Región Sur Andina (incorporando a los departamentos de Arequipa, Puno, Tacna); Región Ica-Ayacucho-Huancavelica; Región Nor-Centro-Oriental (integrando a los departamentos de Ancash, Huánuco, Junín, Lima y Pasco); y Región Norte (propuesta por los departamentos de Lambayeque, Piura y Tumbes). Lamentablemente, estas propuestas fueron rechazadas por la mayoría del electorado de los respectivos departamentos, por lo que ninguna fusión fue puesta en marcha.

Cabe señalar que, para la conformación de estas propuestas de Regiones, existía el requisito de la existencia de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI), instancias que agrupan a un grupo de gobiernos regionales que comparten un mismo espacio geoeconómico, manteniendo su autonomía política y administrativa.

Las JCI están definidas en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, cuya orientación es la consolidación de corredores económicos, así como de ejes de integración y desarrollo para formar los espacios macrorregionales. En la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones se introdujo los siguientes incentivos para la creación de las JCI: (i)

⁹⁶ El nivel local se descompone a su vez en dos niveles: 195 Municipalidades Provinciales y 1,639 Municipalidades Distritales, totalizando 1,834 gobiernos locales.

⁹⁷ Ley N° 27972.

⁹⁸ Ley N° 27795.

⁹⁹ Ley N° 28274

contar con contrapartidas presupuestales nacionales para sus proyectos; (ii) tener prioridad y 50% de puntaje adicional para el financiamiento del FIDE; (iii) tener un mayor monto asignado en el límite de endeudamiento del Estado; y (iv) obtener capacitación y asesoramiento de Proinversión. Sin embargo, la conformación de las Juntas de Coordinación Interregionales afronta el problema que no pueden ejecutar recursos directamente, teniendo que hacerlo a través de uno de los gobiernos regionales miembros, situación que dificulta su funcionamiento, a pesar de los incentivos descritos.

En el año 2006, el Gobierno de Alan García promovió la conformación de las denominadas Regiones Piloto¹⁰⁰, constituyéndose, en el año 2007, la Región Piloto Amazonas - San Martín, y, en el año 2008, la Región Piloto Ancash, Huánuco y Ucayali¹⁰¹¹⁰². Asimismo, posteriormente, se crearon las Mancomunidades Municipales¹⁰³ y las Mancomunidades Regionales¹⁰⁴, con la finalidad de que los gobiernos locales y regionales puedan sumar esfuerzos para ejecutar proyectos y brindar servicios y con ello, lograr mayor impacto en la mejora de la calidad de vida de su población.

Sin embargo, debido a la creciente transferencia de dineros procedentes de la explotación de recursos naturales, existen incentivos perversos contrarios a la integración de departamentos y municipios. Los departamentos con recursos del Canon no desean integrarse territorialmente con otros que no los tienen. Mientras tanto varios distritos no quieren cambiar de jurisdicción provincial o departamental para no perder recursos del Canon, aunque les sería conveniente en términos de accesibilidad y algunos centros poblados quieren convertirse en distritos para recibir transferencias directas del Canon y FONCOMUN.

En ese marco, con la finalidad de retomar y efectivizar el proceso de Regionalización, en el año 2010, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros elaboró el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Regionalización”, sustentado en el Estudio para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización elaborado por MacroConsult, siendo prudente promover la integración económica sobre la base de corredores económicos y flujos comerciales como momento intermedio para la integración territorial.

¹⁰⁰ Es la unión de departamentos con características geográficas, económicas, productivas y sociales afines, con la finalidad de conformar unidades de gobierno más sólidas y eficientes.

¹⁰¹ Proyecto USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011. 2011. p. 121.

¹⁰² En el año 2011, los gobiernos regionales de Amazonas, La Libertad y San Martín conformaron una mancomunidad regional.

¹⁰³ Ley N° 29029, modificada por la Ley N° 29341

¹⁰⁴ Ley N° 29768

b. Objetivo Estratégico

“Dotar a los gobiernos regionales y locales de instrumentos eficaces que les permitan cumplir efectivamente sus competencias vinculadas a la inversión pública y la promoción del desarrollo económico territorial y la inversión privada descentralizada, además de promover la ejecución conjunta de proyectos de inversión de alcance interdepartamental, interprovincial e interdistrital en el marco de la integración económica.”

c. Metas

Meta 4.1. Desarrollar instrumentos efectivos y fortalecer la autonomía y capacidad de gobiernos regionales y locales para aplicar políticas que fomenten inversión y desarrollo económico descentralizados

a. Desafío

En la gran mayoría de ciudades de nuestro país, las municipalidades son una de las pocas instituciones existentes y son las encargadas de promover, también, el desarrollo económico de sus territorios. Sin embargo, la LOM¹⁰⁵ no le reconoce el rol promotor de la inversión privada¹⁰⁶ aunque sí competencias y funciones en materia de desarrollo y economía local¹⁰⁷.

La promoción de la inversión privada, que incluye a la promoción del desarrollo económico territorial, debería ser vista como un componente principal de los gobiernos regionales y locales, convirtiéndose en la principal fuente para lograr inversiones, que generen crecimiento económico y justicia social.

En primer lugar, la implementación de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada enfrenta dificultades de diversa índole para su adecuado funcionamiento, siendo las principales, la poca coherencia entre el modelo contenido en las normas y las necesidades regionales, la ausencia de confianza del sector privado, la poca o nula asignación de personal capacitado y la imposibilidad de asignar recursos presupuestales, debido a su inexistente ‘status jurídico’ en las normas de los gobiernos regionales.

¹⁰⁵ Ley N° 27972

¹⁰⁶ Ley N° 27972 art. 73°

¹⁰⁷ Ley N° 27972 Inciso 4 art 73°

De otro lado, los conflictos territoriales son de naturaleza compleja y generan división entre los pueblos; sin embargo, son muy atractivos para los políticos involucrados. Por ello es necesario desarrollar una institucionalidad que permita generar a partir de los grandes proyectos, instrumentos de integración regional no sólo a nivel político, sino también a nivel de las empresas y la sociedad civil organizada.

En el aspecto de la internacionalización de la economía regional, se puede decir que el Perú posee muchos ejemplos de éxito de puesta en valor de sus ventajas comparativas, a través del despertar de la vocación productiva de zonas turísticas, zonas con vocación textil, zonas con vocación productiva minera, zonas con vocación ganadera, etc. Sin duda, el Perú es realmente rico en biodiversidad, está colmado de lugares valorados como únicos en el mundo, que puede exportar sus productos y recibir a los turistas del mundo, lo que le permitiría lograr el anhelado desarrollo equitativo y sostenible, superando en el corto plazo las graves carencias de crecimiento económico, empleo y calidad de vida de los ciudadanos.

La falta de la aplicación de una metodología, probada internacionalmente, para convertir las ventajas comparativas en competitivas, impide que los ciudadanos puedan librarse del síndrome de estar “acostumbrados al paisaje” y, por tanto, no apreciar lo que tienen entre manos o peor aún, el atentar contra su propio desarrollo al impedir u obstaculizar su explotación.

Respecto a la competitividad, en el mundo, quienes compiten son las empresas y no los gobiernos. La única forma de lograr crecimiento económico es mediante empresas sólidas y sanas, que promuevan, a través de su accionar, el desarrollo sostenible de la sociedad en su conjunto, pues la productividad de los países está determinada por la productividad de sus empresas. Sin embargo, una parte de las autoridades regionales siente cierta aversión a abordar el tema de la inversión privada, restringiendo su discurso político y su accionar a la gestión para efectivizar sólo las inversiones públicas.

El Consejo Nacional de la Competitividad, en un último documento, denominado “Agenda de Competitividad 2012 -2013”, enfatiza que para mejorar nuestra posición de competitividad se debe desarrollar acciones concretas en siete campos precisos, además, también se expresan metas concretas para corregir determinados aspectos de la normatividad peruana que dificultan u obstruyen el ambiente de competitividad sobre el que deben convivir las empresas¹⁰⁸.

En cuanto al consenso de las inversiones privadas, actualmente algunas inversiones están detenidas, no por problemas de ingeniería, sino esencialmente por problemas derivados de la falta de entendimiento social entre el Estado, la Empresa y la Sociedad, lo que ha derivado en un número creciente de conflictos socio ambientales.

¹⁰⁸ Consejo Nacional de la Competitividad, Agenda de Competitividad 2012-2013. Febrero 2012.

En ese sentido, es fundamental encontrar la forma de terminar la división y la desconfianza entre el Estado, la Empresa y la Sociedad, para poder utilizar los recursos privados en inversiones productivas, y coadyuvar en la lucha contra la pobreza y desigualdad de oportunidades en el interior del país, principalmente, en las zonas rurales. Para ello, se debe lograr el entendimiento entre los tres actores (Estado, empresa y sociedad), los cuales tienen intereses distintos y el esfuerzo colectivo ha estado basado en tratar de disminuir o desaparecer esa diferencia en los intereses, de modo que puedan afrontar una visión compartida, esfuerzo que ha sido infructuoso. En lugar de tratar de disminuir las diferencias, se debe orientar los esfuerzos a desarrollar las coincidencias, cosa que se logra con el establecimiento de “Ligas de Intereses Sociales Recíprocos” -LISR-.

Asimismo, para lograr la competitividad regional, se debe buscar la coordinación entre gobiernos regionales y sus municipalidades provinciales y distritales y los principales gremios empresariales y sociales de cada región un plan consensuado entre ellos de modo que se constituya una nueva institución denominada Acuerdo Público Privado Social Regional (APPSR) que posibilite lograr la unión de los tres actores para articular objetivos que podrían desencadenar el círculo virtuoso del ganar - ganar.

b. Estrategia

Enfoque

La estrategia consiste en el diseño e implementación de instrumentos metodológicos, legales, administrativos y políticos para impulsar Planes de Competitividad Regional, fortalecer las Agencias de Fomento de la Inversión Privada (AFIP) y Bancos Regionales de Proyectos, promover la dinamización de los circuitos económicos regionales y macro regionales, promover la internacionalización de la economía regional, premiar a los Gobiernos Regionales que implementen medidas exitosas de facilitación de la inversión y mejora de la competitividad y precisar responsabilidades de prevención y gestión de conflictos sociales asociados a proyectos de inversión privada con el fin de promover el desarrollo económico territorial y la inversión privada descentralizada.

c. Acciones

4.1.1. Impulsar y mejorar la gestión de los Planes de Competitividad Regional en el marco de alianzas estratégicas entre gobiernos y sector privado a efectos de contribuir a desarrollar la vocación productiva de los territorios.

Se propone que el Gobierno Nacional priorice y desarrolle instrumentos metodológicos que ayuden a los gobiernos regionales y locales a identificar, dimensionar y promover potencialidades económicas regionales y locales, construir agendas concertadas de desarrollo económico territorial con actores privados, organizar y formalizar pequeños actores económicos urbanos y rurales, entre otros.

En ese sentido, se debe simplificar la metodología para los Planes de Competitividad, debido a la poca capacidad de elaborarlos de manera adecuada, necesitando, en su lugar, la construcción de agendas concertadas en cada departamento, a fin de lograr mejoras prioritarias y concretas en la competitividad del territorio. Todo esto en base a resultados, que se vayan logrando, lo que permitirá incrementar progresivamente las metas.

Asimismo, la PCM generará un instructivo para la creación de espacios de Acuerdo Público-Privado Social Regional, para elaborar el Plan de Competitividad Regional. La Secretaría Técnica estará a cargo de la Cámara de Comercio de la capital de cada Región. Las personas participantes en dicho Acuerdo, no serán remuneradas, salvo las personas provenientes de las instituciones públicas y que actúan en el Acuerdo en calidad de representantes de sus instituciones.

Asimismo, la PCM será la encargada de proveer todas las condiciones materiales para que el Acuerdo disponga de recursos para el logro de sus objetivos al igual que será un campo de intervención de la Cooperación Internacional.

Es así como, se debe encargar al Consejo Nacional de la Competitividad elaborar una Hoja de Ruta consensuada entre el Consejo y cada Gobierno Regional, y sus respectivos Gobiernos Locales y Gremios Empresariales, con medidas concretas desprendidas de la Agenda Nacional, referidas a elevar la competitividad de cada Región.

A partir del 2014, los objetivos y metas de la Agenda de la Competitividad Nacional se basarán en los logros y deficiencias de la competitividad en las Regiones.

4.1.2. Fortalecer las Agencias de Fomento de la Inversión Privada y Bancos Regionales de Proyectos.

Las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico (GRDE) u órgano de línea designado para ejercer sus facultades, actuarán, como el Organismo de la Inversión Privada, lo que obliga enlazar de manera más clara sus planes y presupuesto con la agenda concertada en cada AFIP (aunque los mandatos de las GRDE no se agoten en la promoción de la inversión privada). Para ello, se propone que las AFIP cuenten con una Secretaría Ejecutiva, con recursos designados para su funcionamiento, permitiendo, con ello, la ejecución de sus acuerdos. El financiamiento puede ser realizado por el gobierno regional o local, para lo cual, mediante Ley de Presupuesto, se debe ampliar el presupuesto de gasto correspondiente.

Por otro lado, se debe integrar a los alcaldes a la organización de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada y, con los recursos asignados, por lo menos, instalar, en cada capital de provincia, un Centro de Visitantes, con la información del territorio y el acceso a un Banco de Proyectos públicos y privados, así como acceso a las distintas modalidades de inserción en la obra pública para lograr un mayor uso productivo de las mismas.

4.1.3. Promover la dinamización de los circuitos económicos regionales y macroregionales con base en las vocaciones productivas locales que despierten las potencialidades de integración económica de departamentos y municipios

Se propone que el Gobierno Nacional promueva que los gobiernos regionales, las municipalidades, los Gremios Empresariales y la Sociedad Civil organizada de cada Región puedan articular la oferta productiva y demanda de consumo, y logren consensuar la realización de grandes proyectos de inversión pública, que impliquen los ámbitos de dos o más regiones. Cabe señalar que, para tener éxito, se necesita un liderazgo regional para concertar con los alcaldes programas de desarrollo urbano en las principales localidades de cada corredor.

La realización de dichos proyectos se planeará bajo la premisa de responsabilizar a las partes involucradas, que tenga mayores capacidades para desarrollar la parte designada, una de las etapas de preinversión o Expediente Definitivo dentro del SNIP. Para ello, el Estado garantizará y promoverá todas las medidas para que los gastos en que se incurra para ello puedan ser debidamente reconocidos por el mismo.

La Ejecución de la obra se dividirá por etapas completas o componentes, de modo que, tanto los Gobiernos Regionales, como las municipalidades provinciales o distritales, puedan asumir la ejecución integral del componente asignado.

La Administración de la infraestructura resultante se propone que se realice en el marco de las Mancomunidades Municipales, Regionales y las Juntas de Coordinación Interregional.

4.1.4. Diseñar propuestas e instrumentos para promover la internacionalización de la economía regional

La SD-PCM, junto con el CEPLAN, son instituciones que poseen los conocimientos técnicos necesarios para desarrollar el “Plan de Internacionalización de la economía local”, por lo que deberían desarrollar un instructivo para ser aplicado en cada municipalidad, el mismo que sería revisado cada 3 años.

El Gobierno Nacional, el Gobierno Regional y los gobiernos locales deberán dar prioridad a los sectores que permitan acelerar la internacionalización de la economía local en los procesos de asignación de su presupuesto y en la atención de los permisos o concesiones administrativas.

El Gobierno Nacional deberá ayudar a la difusión de los productos regionales y locales más relevantes en las *campanas de marketing* del país que RREE, MINCETUR y otros hacen en el exterior

4.1.5. Premiar a los Gobiernos Regionales que implementen medidas exitosas de facilitación de la inversión y mejora de la competitividad

Se propone publicar un ranking anual de inversión privada regional, como un incentivo para que los Gobiernos Regionales y Locales busquen ser más activos y eficaces en el tema, y así mejorar su posición en ese ranking. Asimismo, se creará un premio para los gobiernos de las categorías Gobierno Regional y Gobierno Local, que hayan logrado los puntajes más altos.

4.1.6. Articular el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional¹⁰⁹ a los planes de desarrollo regionales y municipales de las principales ciudades

La PCM mejorará la norma por la cual los gobiernos regionales y locales deban actualizar sus Planes de Desarrollo Concertados considerando los lineamientos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional -Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021-. Esta mejora de la norma debe cambiar el enfoque donde los gobiernos regionales y locales actúan como simples ejecutores, sino más bien se propone que la articulación entre los planes de distintos gobiernos sea producto de una negociación política.

También elaborará un instructivo para dicho fin.

4.1.7. Difundir y consensuar grandes proyectos de inversión privada con los gobiernos descentralizados de los ámbitos involucrados, antes de aprobar su ejecución

Los gobiernos locales, regionales, sector empresarial, y sociedad civil de cada lugar donde existan proyectos privados de gran impacto regional, deberán llevar adelante el establecimiento de una Liga de Intereses Sociales Recíproco que permita consensuar y difundir los beneficios del proyecto para la construcción de la competitividad regional.

4.1.8. Precisar responsabilidades de prevención y gestión de conflictos sociales asociados a proyectos de inversión privada en concordancia con las materias de competencia de cada nivel de gobierno.

Además del Reporte de Conflictos Sociales, se propone encargar a la Defensoría del Pueblo generar un índice y ranking de Paz Social Regional, relacionado a evitar conflictos socio- ambientales, gracias a la buena práctica política y gestión de las autoridades regionales y municipales, estableciendo Ligas de Intereses Sociales Recíprocos, lo que, a la vez, han permitido mantener la paz social y por tanto han logrado un ambiente propicio para que las inversiones públicas y privadas puedan desenvolverse con facilidad.

¹⁰⁹ El Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021

d. Hitos

A julio 2013

- Estudio sobre experiencia internacional en políticas descentralizadas de promoción del desarrollo económico y el sector privado, entregado.
- Gobierno Nacional promueve Acuerdos Público Privado Sociales de prioridades de desarrollo en los departamentos.
- Estudio de identificación y potencial de circuitos y corredores económicos regionales y macrorregionales, entregado.
- En ese marco, CEPLAN concerta con cada Gobierno Regional los objetivos y metas de mediano plazo para cada departamento.
- Precisadas las responsabilidades de prevención y gestión de conflictos sociales según competencias de promoción de inversión privada de cada nivel de gobierno.

A diciembre 2014

- Gobierno Nacional norma instrumentos eficaces que permitan a los gobiernos regionales y locales desarrollar políticas de promoción de desarrollo económico y del sector privado, uno de ellos, el instructivo para la elaboración de los Planes de Internacionalización de la economía local.
- Se aprueban normas que faciliten la dinamización de los circuitos económicos regionales y macrorregionales aprobadas.
- Aprobada una Nueva metodología para la construcción de Agendas Concertadas de Competitividad Regional aprobada.
- Reglamento de la LPID modificado para hacer eficaces a las AFIP, aprobado.
- Reporte de Paz Social Regional en funcionamiento.
- Instructivo para la instalación de las Liga de Intereses Sociales Recíproco en cada uno de los territorios y sus áreas de influencia donde se proyecta la ejecución de un gran proyecto de Inversión privada.

A julio 2016

- Todos los gobiernos regionales cuentan con instancias formales y activas de diálogo con principales actores económicos de cada departamento.
- Los gobiernos regionales y las municipalidades de ciudades mayores tienen en ejecución políticas públicas de promoción del desarrollo económico en alianza con el sector privado.
- Se otorgan incentivos a los gobiernos regionales y locales que aplican políticas eficaces de promoción del desarrollo económico en alianza con el sector privado.

Meta 4.2. Facilitar la ejecución descentralizada de la inversión pública.

a. Desafío

En los últimos años, los recursos para la inversión pública descentralizada han crecido fuertemente, pero con disparidades en su distribución. Sin embargo, estos mayores recursos no han sido ejecutados de una manera eficaz y pertinente, debido a planes de inversión local y regional inadecuados, por la poca capacidad institucional y por los sistemas administrativos y presupuestales restrictivos¹¹⁰.

En ese sentido, es preciso indicar que, si bien los gobiernos regionales y locales - principalmente, los que cuentan con un alto nivel de recursos provenientes del Canon-, no han sido capaces de ejecutar la inversión con eficiencia, pero, también, es innegable que estos problemas de capacidades llegan hasta en el Gobierno Nacional.

Esta limitada capacidad estuvo acompañada al hecho que mientras los presupuestos de inversiones de las regiones y municipalidades crecían sustancialmente, no se flexibilizaba el crecimiento del aparato administrativo para la correcta aplicación de dichos fondos, agravando más, con ello, la ineficiencia del gasto y retraso del desarrollo.

Respecto al Canon, cabe señalar que, en el año 2005, en la Cuarta Disposición Final de la Ley de Presupuesto para el año 2006¹¹¹, se establece: *“Facúltese a los gobiernos regionales y gobiernos locales a utilizar hasta un 20% de los recursos provenientes de los Canon y la Regalía Minera a que se refiere la Ley N° 28258, para el mantenimiento de la infraestructura generada por los proyectos de impacto regional y local, para el financiamiento de los gastos generados por los procesos de selección para la ejecución de proyectos de inversión pública. Asimismo, de dicho porcentaje podrán destinar hasta un 5% para financiar la elaboración de perfiles correspondientes a los proyectos de inversión pública que se enmarquen en los planes de desarrollo concertados que correspondan. Lo establecido en la presente disposición no es de aplicación a los gobiernos locales o gobiernos regionales a los que la normatividad haya otorgado la facultad del uso de un porcentaje de los recursos provenientes del Canon en gasto corriente...”*. Esta disposición se repitió en la Leyes de Presupuesto, correspondiente a los años 2007¹¹², 2008¹¹³, 2009¹¹⁴ y 2010¹¹⁵,

¹¹⁰ Leyes de Presupuesto Anuales, Ley de Contrataciones del Estado, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público y otras leyes conexas (sistemas administrativos), que aun permanecen con aspectos centralistas.

¹¹¹ Ley N° 28652

¹¹² Segunda Disposición Final

¹¹³ Segunda Disposición Final

¹¹⁴ Décima Tercera Disposición Final

¹¹⁵ Sexagésima Quinta Disposición Final

2011¹¹⁶ y 2012¹¹⁷, determinando que los recursos provenientes del Canon, fundamentalmente, sean destinados a infraestructura y, mínimamente, a financiar gastos de mantenimiento de infraestructura y gastos de preinversión.

Esta limitación sumada a la poca claridad y a la alta complejidad para elaborar proyectos sociales con los recursos provenientes del Canon han imposibilitados a los gobiernos regionales y locales que reduzcan las brechas existentes en la dotación de los servicios de educación, salud e inclusión económica rural.

De otro lado, el Plan Nacional de Inversión Descentralizada 2005 – 2014, inicia la tarea de compatibilización entre la economía social de mercado, la competitividad y la productividad para justificar proyectos de infraestructura de gran envergadura. Estos proyectos incidirán en la producción del país, la que está, fundamentalmente, en manos privadas: comunidades, cooperativas, MYPES, mediana empresa y gran empresa. Por tanto, hace falta la creación de la infraestructura complementaria a estos grandes proyectos que sirva de soporte a la producción para apoyar el desarrollo de las vocaciones productivas de los pueblos del país, en el marco de este Plan.

Tanto en los gobiernos regionales, como en los gobiernos locales, las capacidades para establecer los planes de desarrollo y llevarlas a cabo son limitadas, pues las personas que trabajan en el área de planificación privilegian la función presupuestal. Esto se ve reforzado por las urgencias políticas de solucionar problemas inmediatos por parte de las autoridades. Por tanto, se debe trabajar en el fortalecimiento de capacidades de identificación y formulación de proyectos de inversión pública (planeamiento) para mejorar los resultados de evaluación ex ante de los proyectos.

En las pequeñas ciudades del país, no se han desarrollado proveedores del Estado, ya que para los pequeños proveedores de la zona, presentarse a un proceso de contrataciones de la municipalidad o región es demasiado complicado por los documentos que se deben presentar para cumplir con los parámetros y factores de evaluación que exige la Ley y el Reglamento de Contrataciones.

Por tanto, el proceso de descentralización debe contemplar la meta de implementar de diversos mecanismos para facilitar la ejecución de la inversión pública de los gobiernos regionales y locales.

b. Estrategia

Enfoque

Se busca promover la implementación de mecanismos para facilitar la ejecución de la inversión pública de los gobiernos regionales y locales, a través de modificar las normas de inversión pública para que faciliten su ejecución, adaptándolas a la

¹¹⁶ Septuagésima Tercera Disposición Complementaria Final

¹¹⁷ Centésima Décima Primera Disposición Complementaria Final

diversidad de situaciones de los gobiernos regionales y locales, incluyendo la dispar disponibilidad de recursos de inversión. Asimismo, para evitar el deterioro de la calidad y/o pertinencia de los proyectos, se propone fortalecer los mecanismos de planeamiento y los de rendición de cuentas de los resultados de la inversión.

c. Acciones

4.2.1. Crear un SNIP Social-Productivo para proyectos destinados a mejorar la calidad de los servicios de salud, educación y las políticas de inclusión económica rural

Se plantea que el MEF, de manera consensuada con la SD-PCM, debe definir los parámetros y normas técnicas para la formulación de Proyectos de Inversión Pública Social-Productivo (PIP Social-Productivo) – el sistema actual está más orientado a brindar lineamientos y diseño de instrumentos para resolver problemas sociales sobre la base de proyectos de infraestructura –, además debe considerar lineamientos e instrumentos para proyectos de fortalecimiento institucional y el aprovechamiento de las potencialidades y oportunidades productivas territoriales por los gobiernos regionales y locales, implementando instrumentos metodológicos específicos para la evaluación de PIP sociales – productivos (SNIP Social-Productivo).

Asimismo, la PCM elaborará una norma para flexibilizar el uso de los recursos provenientes del CANON para destinar parte de ellos a mejorar calidad de servicios de salud, educación e inclusión económica rural (PIP Social-Productivo).

4.2.2. Priorizar la infraestructura de soporte a la producción para apoyar el desarrollo de las vocaciones productivas en el marco de Planes Regionales y Locales de infraestructura de soporte a la producción.

Se propone establecer mecanismos técnicos y legales para priorizar la infraestructura de soporte a la producción, a fin de apoyar el desarrollo de las vocaciones productivas de las regiones y locales, y concertar entre niveles de gobierno responsabilidades para ir la concretando proyectos progresivamente.

4.2.3. Establecer fondos concursables para apoyar el financiamiento de inversiones prioritarias que los gobiernos descentralizados no pueden financiar solos.

Elaborar las bases técnicas y administrativas para establecer fondos concursables para apoyar el financiamiento de inversiones prioritarias que los gobiernos descentralizados no pueden financiar solos.

4.2.4. Reconocer los gastos de la fase de preinversión como gasto de inversión.

Elaborar las modificaciones en la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública para que los gastos en la fase de preinversión sean considerados como

gastos de inversión, ya que no todos los gobiernos regionales y municipales disponen de los recursos del CANON para este fin¹¹⁸.

4.2.5. Priorizar el fortalecimiento de capacidades de identificación y formulación de proyectos de inversión pública (planeamiento) para mejorar la calidad del banco de proyectos¹¹⁹.

Se propone generar proyectos y actividades para el fortalecimiento de capacidades de identificación y formulación de proyectos de inversión pública, desde el planeamiento, para mejorar la calidad del ciclo de los proyectos públicos.

4.2.6 Adecuar los parámetros de evaluación de los proyectos de inversión pública a las diversas realidades regionales y locales.

Adecuar los parámetros de evaluación de los proyectos de inversión pública a las diversas realidades regionales porque no se puede evaluar con los mismos parámetros proyectos ubicados en áreas pobladas que en otras poco pobladas, o en áreas con mercados dinámicos que en otras donde todavía ni siquiera existen mercados.

4.2.7. Adecuar las exigencias de del sistema nacional de contrataciones del Estado a las realidades y capacidades de la oferta accesible por los gobiernos regionales y locales.

Establecer mecanismos simplificados para las contrataciones del Estado a través de modificar el CAPITULO III del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aplicables a los gobiernos regionales y locales, que hagan eficiente la ejecución del gasto y que promuevan la participación de proveedores locales.

4.2.8. Establecer indicadores de monitoreo de la inversión pública regional basados en resultados, calidad y/o pertinencia de los proyectos

Actualmente, la única medida utilizada para analizar el desenvolvimiento de la inversión pública descentralizada es el ‘porcentaje de ejecución del presupuesto anual disponible’. Sin embargo, este indicador no mide la pertinencia, ni el impacto (resultados) de los proyectos, siendo necesario construir de manera consensuada, MEF, PCM, gobiernos locales y gobiernos regionales, indicadores eficientes para calificar la *performance* del Estado respecto a la calidad de inversión pública.

¹¹⁸ Ley N° 29812 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, VIGÉSIMA QUINTA disposición final.

¹¹⁹ Marco Conceptual y Operativo del Banco de Proyectos Exitosos”, de Lina María Castaño Mesa. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile, diciembre de 2000.

d. Hitos

A julio 2013

- Se consensua con cada Gobierno Regional 2 ó 3 proyectos priorizados de alto impacto para ser ejecutado de manera conjunta (entre el Gobierno Nacional, Gobierno Regional, Empresas y Sociedad) hasta el 2016.
- Se reconoce a la pre-inversión como gasto de inversión.
- Se reforma integralmente el SNIP.
- En ese marco, crear el SNIP Social para facilitar la inversión pública descentralizada en calidad de educación y salud, e inclusión al mercado de actores económicos pobres rurales y urbanos.
- Parámetros de evaluación para la construcción de vías de menor tráfico, aprobados.

A diciembre 2014

- Fondo concursable para apoyar el financiamiento de inversiones prioritarias consensuadas (2 ó 3) en funcionamiento.
- Instrumentos metodológicos específicos para la evaluación de PIP sociales (SNIP Social) elaborados.
- Modificaciones de las normas de contrataciones aprobadas para adecuarse a la realidad de oferta en que operan los gobiernos regionales y locales de departamentos y municipios de menor desarrollo relativo.
- Ranking por % de inversión aplicada en sectores prioritarios (en vez de 'por % de ejecución total' sin importar en qué, ni en el cómo).
- Implementados los instrumentos metodológicos específicos para la evaluación de PIP sociales – productivos (SNIP Social - Productivo).

A Julio 2016

- Gobierno deja un SNIP con una fase de pre-inversión y estudios mucho más corta para la inversión social prioritaria y parámetros de evaluación de los proyectos adaptados a distintas realidades de demanda.
- Mecanismos de contratación pública adaptados a la oferta en departamentos y municipios de menor desarrollo relativo en funcionamiento.
- Ranking de ejecución de inversión pública en sectores prioritarios posicionado en la opinión pública.

Meta 4.3. Apoyar la integración económica de los gobiernos regionales y locales.

a. Desafío

Hasta la fecha están vigentes y activas cinco Juntas de Coordinación Interregional que agrupan a los 25 gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima: INTERNOR, formada por los Gobiernos Regionales de Amazonas, Ancash, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Piura, San Martín y Tumbes; la Comisión Interregional Amazónica (CIAM), formada por los Gobiernos Regionales de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali; CENSUR, formada por los Gobiernos de Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Ica, Junín, Lima (Departamento) y Pasco; la Junta MACROSUR, formada por los Gobiernos de Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna; y finalmente, la Junta Litoral Central, formada por la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Gobierno Regional del Callao. Sin embargo, no cuentan con un marco legal claro para su operación¹²⁰. De setiembre a diciembre del 2011 la Secretaría de Descentralización apoyo a las Juntas de Coordinación Interregional en la identificación y priorización de 28 proyectos interdepartamentales o articuladores.

Otros avances constituyen: (i) la iniciativa de la región piloto Amazonas-San Martín, que después migró a mancomunidad regional agregando a La Libertad y Cajamarca; (ii) la propuesta de integración Ancash-Huánuco-Ucayali, para la cual incluso se desarrolló su expediente para solicitar referéndum; y (iii) otras dos iniciativas e iniciativas de conformación: Arequipa – Ayacucho y Apurímac – Huancavelica – Ayacucho¹²¹.

Respecto al nivel local, en el año 2007, se crearon las Mancomunidades Municipales¹²², definiéndolas como el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a la población¹²³. Las mancomunidades municipales son de derecho público y de tratamiento especial, con autonomía administrativa y presupuestal, otorgándoles incentivos para acceder a recursos del Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL). A octubre del 2012, la Secretaría de Descentralización tiene registrada 148 mancomunidades municipales en 23 departamentos, con la participación de 78 municipalidades provinciales y 700 municipalidades distritales¹²⁴.

¹²⁰ ANGR. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Mayo 2012. p.39.

¹²¹ PRODES. Ibid. P.121.

¹²² Ley N° 29029. Ley de la Mancomunidad Municipal, modificada por la Ley N° 29341. Reglamentada por el Decreto Supremo N° 046-2010-PCM.

¹²³ Artículo 2 de la Ley de la Mancomunidad Municipal.

¹²⁴ PCM. Informe Anual sobre el proceso de Descentralización. 2012. p.57.

No obstante, hasta la fecha, al igual que las JCI, existen dificultades de orden presupuestal y administrativo para su funcionamiento.

Posteriormente, en julio del 2011, se promulgó la Ley de Mancomunidad Regional¹²⁵, creando este nuevo mecanismo de integración, definiéndolo como un acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización¹²⁶. Sin embargo, aún está pendiente la promulgación del reglamento que les permita operar efectivamente.

b. Estrategia

Enfoque

Se busca posibilitar que las mancomunidades regionales y municipales funcionen efectivamente, a fin que sirvan como instrumento principal para la construcción de una “cultura” de cooperación intergubernamental (como camino alternativo hacia la integración regional). Para ello, se debe reglamentar la Ley de Mancomunidad Regional y superar los actuales obstáculos para la marcha de las iniciativas de articulación municipal y regional, que no han permitido la materialización de acciones concretas que impulsen avances significativos en la integración territorial¹²⁷.

c. Acciones

4.3.1. Elaborar concertadamente y emitir el Reglamento de la Ley de Mancomunidad Regional.

La PCM elabora el Reglamento de la Ley de Mancomunidad Regional de manera consensuada con la ANGR, dando cumplimiento a su Ley de creación.

En la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de Mancomunidades Regionales, determina la responsabilidad de la elaboración del Reglamento al Ministerio de Economía y Finanzas, otorgándole sesenta días para dicho fin. Dicho plazo ha sido superado, sin que el MEF diera cumplimiento a la Ley. En ese marco, se plantea que la SD-PCM realice el seguimiento en el cumplimiento al MEF, a fin que las mancomunidades regionales puedan funcionar como pliegos presupuestales, como lo manda la Ley.

¹²⁵ Ley N° 29768.

¹²⁶ Artículo 2 de la Ley de Mancomunidad Regional.

¹²⁷ PCM. Informe Anual sobre el proceso de Descentralización. 2012. p.63

4.3.2. Fortalecer a las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) como instancias de consenso macroregional sobre potencialidades de integración económica y desarrollo territorial.

Las Juntas de Coordinación Interregional, como fueron pensadas inicialmente, con la creación de la Mancomunidad Regional, se reduce su espacio de actuación. En ese marco, las JCI deberían pasar a ser nexos de coordinación y alineamiento interregional, bisagra entre las mancomunidades regionales (espacios de gestión) y el gobierno nacional. En ese sentido, a fin de lograr la integración económica, es necesario fortalecer a las JCI en su capacidad de diseñar e implementar proyectos interdepartamentales, planificar con enfoque macrorregional y formular políticas interdepartamentales. Es pertinente crear el marco legal necesario e implementar los mecanismos administrativo-financieros para la ejecución conjunta de recursos y operación de programas y proyectos, así como esclarecer sus competencias y sus responsabilidades¹²⁸.

4.3.3. Aprobar normas de gestión presupuestal que posibiliten la ejecución compartida de recursos públicos por las mancomunidades regional y municipal.

Se propone aprobar normas que faciliten el adecuado y eficiente funcionamiento de las mancomunidades en los sistemas administrativos nacionales, particularmente los de presupuesto público y de inversión pública¹²⁹, a fin de promover iniciativas de prestación de servicios comunes y ejecución de proyectos de inversión para mejorar la calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos.

4.3.4. Incentivar y apoyar prioritariamente los proyectos de inversión y servicios públicos mancomunados entre dos o más gobiernos regionales.

Se plantea que el Gobierno Nacional cree sistema de incentivos con metas definidas para apoyar las iniciativas de inversión y servicios públicos promovidas por las mancomunidades regionales, como muestra de su convencimiento respecto a éstos como uno de los caminos a la regionalización.

d. Hitos

A julio de 2013

- Reglamento de la Ley de Mancomunidad Regional promulgado y publicado.
- Comisión Multisectorial instalada para elaborar las normas de gestión presupuestal y administrativa que favorezcan la cooperación horizontal entre gobiernos regionales y locales.

¹²⁸ PCM. Bases del Plan Nacional de Regionalización. 2011. p. 32

¹²⁹ PRODES, Proceso de Descentralización: Balance Y Agenda a Julio de 2011. 2011. p.3.

- Normas e instructivos aprobados que orienten la organización de las mancomunidades (para que no repliquen con un enfoque burocrático, la de un gobierno regional o local).

A diciembre 2014

- Normas que faciliten la operación de las mancomunidades regionales y locales, aprobadas.
- Normas que fortalecen a las Juntas de Coordinación Interregional, aprobadas.
- Cofinanciamiento nacional para apoyar proyectos mancomunados.

A julio 2016

- Más de una mancomunidad regional operando efectivamente.
- Más de una junta de coordinación interregional operando efectivamente.

Meta 4.4. Promover el proceso de conformación de regiones con una nueva estrategia.

a. Desafío

El proceso de regionalización se encuentra en *stand-by* desde el fracaso del Referéndum para la conformación de regiones del año 2005. La PCM explica este fracaso, fundamentalmente, por dos razones: acuerdos políticos precarios para la presentación de las propuestas de integración y el temor de la población a tener que compartir valiosos recursos (principalmente Canon y Regalías) con otros departamentos más pobres¹³⁰. Este último motivo se convierte en el más desalentador para la población en los departamentos donde los recursos provenientes de las actividades extractivas crecen cada vez más, y esta situación se reproduce a nivel local, donde las provincias y distritos con ingresos de Canon no desean reubicarse a otro departamento, aunque, con ello, afecten su acceso a bienes y servicios.

Para superar este poco interés sobre la regionalización, se debe cambiar el diseño legal original hacia un enfoque donde la integración de departamentos no sea el inicio de todo el proceso de regionalización, sino más bien sea vista como la culminación del mismo. En este escenario, la regionalización debe ser entendida como una meta y para alcanzarla se requiere de objetivos mínimos que sean compartidos y estén ligados a la prestación de servicios para la población así como la participación en ejes y corredores de desarrollo territoriales. Se deben impulsar las experiencias positivas de asociación y crear mejores incentivos que permitan generar un ambiente favorable a la integración.

¹³⁰ PCM, Bases del Plan Nacional de Regionalización. 2011. p.11

Para ello, el Gobierno Nacional debe modificar el modelo de regionalización entendiéndolo como un proceso multidimensional, complejo, de larga duración y maduración lenta, que requiere de visiones y proyectos concertados, innovadores y realistas al mismo tiempo. Es necesario revisar las etapas e incentivos contemplados en el marco legal y difundir los beneficios potenciales de la integración de departamentos. La regionalización es un proceso complejo y no se reduce a una fusión administrativa de los departamentos.

Se requiere establecer diversas modalidades de tránsito progresivo hacia la integración regional, en que los gobiernos regionales de departamento aprenden a cooperar, a compartir proyectos y servicios, y sobre la base de los éxitos que se vayan logrando, construyan relaciones de confianza para llegar hacia las regiones efectivas, política y económicamente viables.

b. Estrategia

Enfoque

Esta estrategia busca promover la integración de departamentos con una estrategia nueva, en la cual las consultas ciudadanas con ese propósito (referéndum) sean la culminación de procesos previos de articulación e integración económica (ver la Meta anterior) entre departamentos vecinos, a través de las mancomunidades regionales, las juntas de coordinación interregionales, mancomunidades municipales y otras formas de cooperación horizontal entre gobiernos regionales y locales, que construyan las voluntades política y social necesarias para la integración. Asimismo, ese proceso deberá ser apoyado con un Plan Nacional de Regionalización consensuado, concebido como un marco orientador, flexible que proponga a los actores políticos, económicos y sociales las alternativas más prometedoras de integración para cada departamento, al que debería acompañar un debate nacional sobre la regionalización y sus beneficios esperados, a fin de promover el apoyo de la población al proceso.

c. Acciones

4.4.1. Consensuar el Plan Nacional de Regionalización 2016-2021.

Hasta el momento no existe una propuesta nacional de referencia que oriente el proceso de descentralización y regionalización vigente y siendo necesario que esta propuesta se desarrolle de abajo hacia arriba, con una amplia participación de todos los actores, públicos, privados y de la ciudadanía, se propone elaborar el Plan Nacional de Regionalización que manda elaborar la LBD¹³¹, no como una propuesta única y cerrada de delimitación de regiones definida por el nivel nacional, sino como un estudio que a partir del análisis del territorio y sus procesos de interrelación física, económica, social, cultural e institucional, muestre las alternativas posibles de integración para cada departamento, con sus beneficios y riesgos potenciales, así como sus implicancias para los municipios. El propósito principal de este Plan

¹³¹ LBD, 2ª Disposición Complementaria, Numeral III de la Segunda Etapa del proceso de descentralización.

debería ser promover e informar los debates sobre la integración regional, a escalas nacional, regional y local. Por lo tanto, este documento se deberá elaborar de manera consensuada con los gobiernos regionales y locales, y los actores empresariales y sociales durante estos años de horizonte del plan.

4.4.2. Promover un debate nacional sobre la descentralización y regionalización y sus beneficios esperados, riesgos y potencialidades.

El tema de la regionalización no se encuentra en la agenda pública, al no ser popular entre la población y autoridades, por los motivos antes desarrollados (ver el desafío de esta Meta). En ese sentido, la puesta en marcha, de un debate ampliamente descentralizado sobre el proceso 2002-2012 servirá para sistematizar las experiencias, las buenas prácticas, los errores y permitirá mostrar a la población los beneficios potenciales de la integración departamental, consensuar los mecanismos que la hagan viable (p.e. de distribución de recursos públicos) y a partir de allí, definir escenarios y las alternativas posibles de integración territorial.

d. Hitos

A julio 2013

- Fortalecimiento de sistemas de planificación estratégica, en ámbitos macroregionales. y evaluación de las formas de asociatividad e integración desarrolladas en ámbitos regionales y locales.

A diciembre 2014

- Puesta en marcha de una campaña de comunicación a nivel nacional sobre una visión compartida de los resultados esperados de la descentralización y regionalización con miras al Bicentenario (2021).

A julio 2016

- Propuesta de Plan Nacional de Regionalización basado en circuitos y corredores económicos regionales y macrorregionales con mayor potencial y modificaciones legales requeridas para formación de regiones consensuado.

CAPÍTULO V

Descentralización Fiscal

a. Balance

El 2 de febrero de 2004, se promulgó el Decreto Legislativo N° 955 que norma la Descentralización Fiscal, por el cual se estableció¹³²: (a) reglas para la asignación de competencias y gastos; (b) reglas para la asignación de ingresos con esquemas de incentivos que reconozcan el esfuerzo fiscal, así como el uso eficiente y transparente de los recursos; (c) reglas de transferencias presupuestales, y (d) reglas de endeudamiento y responsabilidad fiscal. Asimismo, en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF)¹³³ se establece de manera general reglas sobre endeudamiento, servicio de deuda y resultado de la ejecución presupuestaria en todos los niveles de gobierno, y se crea el Fondo de Estabilización Fiscal.

El Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal (DLDF) estableció dos etapas para las transferencias de recursos ordinarios y la asignación de impuestos al nivel regional. La primera etapa comprende la asignación de recursos por medio de dos fuentes: transferencias presupuestales realizadas por el Gobierno Nacional a favor de los gobiernos regionales y la asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR). En esta primera fase, los Gobiernos Regionales no tienen asignado ningún impuesto como fuente de ingresos y sólo pueden recaudar tasas por servicios relacionados con las funciones que se les han transferido.

La segunda etapa comprende transferencias presupuestales y la creación de incentivos al esfuerzo fiscal, y relacionado con éstos la asignación de 50% de los recursos directamente recaudados en cada región por determinados impuestos nacionales (Impuesto a la Renta, excepto el correspondiente a empresas, Impuesto General a las Ventas e Impuestos Selectivos al Consumo). En la norma, la aplicación de esta segunda etapa está condicionada a la integración de departamentos para formar regiones. Esta condición es la principal limitación del DLDF pues, entretanto no se formen regiones, genera que los gobiernos regionales estén supeditados a transferencias discrecionales por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), dificultándoles planificar a mediano y largo plazo.

Es por ello que el Gobierno Nacional transfiere recursos a los gobiernos locales y regionales a través de una serie de transferencias fiscales. Estas transferencias tienen fines diferentes; unas están relacionadas a usos predeterminados (por ejemplo, el Programa del Vaso de Leche), otras

¹³² Artículo 4° de la Ley de Descentralización Fiscal.

¹³³ Ley N° 27245.

son semideterminadas (para uso en inversión pública¹³⁴) y algunas son de libre disponibilidad (por ejemplo, Fondo de Compensación Municipal FONCOMUN, Renta de Aduanas). Adicionalmente, con cargo a los Recursos Ordinarios del Tesoro Público, el Gobierno Nacional transfiere recursos a los gobiernos regionales para financiar sus gastos corrientes y los proyectos de inversión pública de aquellos que reciben menos Canon, y, en menor medida, también los transfiere a los gobiernos locales, principalmente, para proyectos específicos de inversión pública.

Los montos y factores de distribución de algunas de esas transferencias responden a mandatos legales (Canon, Renta de Aduanas) e incluso constitucionales (FONCOMUN), mientras otras son dispuestas por el Poder Ejecutivo, para fines coyunturales (respuesta ante un desastre), o programas o fondos específicos creados por el Gobierno Nacional¹³⁵. En la mayoría de casos, particularmente, en el de los Recursos Ordinarios para gobiernos regionales, los montos transferidos no responden a indicadores específicos de necesidades relativas de gasto, sino más bien son definidos discrecionalmente por el Gobierno Nacional o fluctúan debido a factores exógenos, como es en el caso del Canon.

A diferencia de los gobiernos regionales, los gobiernos locales además de las transferencias que perciben del Gobierno Nacional, siendo las más representativas el Canon¹³⁶ y el FONCOMUN¹³⁷, tienen asignadas fuentes propias de ingresos tributarios, representadas por impuestos, tasas y contribuciones¹³⁸. Aunque estas fuentes no tienen un potencial similar entre ellas (las contribuciones son muy poco significativas), ni de unas a otras municipalidades (las pequeñas municipalidades rurales tienen una base tributaria muy débil), su atribución le otorga a las municipalidades –por lo menos a aquellas que cuentan con núcleos de población urbana– una mayor autonomía fiscal en comparación con los gobiernos regionales.

Entre 2007 y 2011, los recursos presupuestales globales disponibles por los gobiernos locales y gobiernos regionales han aumentado en 123% y 49% respectivamente, incremento explicado principalmente por las rentas provenientes de las empresas extractivas (Canon y Regalías) y en menor medida, por el incremento del FONCOMUN en el caso de los gobiernos locales.

¹³⁴ Canon y SobreCanon, Regalías y participaciones.

¹³⁵ Plan de Incentivos para la mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PIMGMM), Fondo de Compensación Regional (FONCOR), Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).

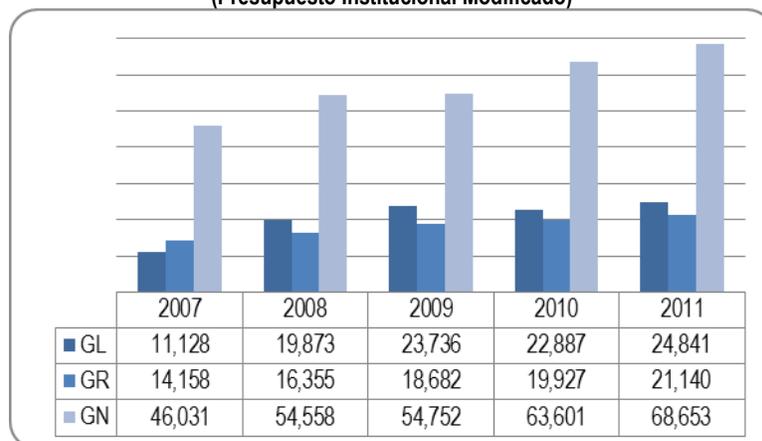
¹³⁶ Constituido por 50% del Impuesto a la Renta pagado por las empresas del sector correspondiente, distribuyéndose entre los gobiernos regionales (25% del total, del que a su vez la quinta parte se destina a las universidades regionales) y los gobiernos locales (75%). El 75% de los gobiernos locales se divide en (i) 10% para los municipios distritales donde se explotan los recursos, dividido en partes iguales si se tratara de más de un distrito; (ii) 25% para los municipios de la provincia donde se explotan los recursos, según criterios de población y de pobreza; y (iii) 40% entre los municipios del departamento donde se explotan los recursos, también de acuerdo con criterios de población y pobreza. Los recursos del Canon deben estar destinados a proyectos de inversión.

¹³⁷ Es un fondo establecido en la Constitución, cuya finalidad es promover la inversión municipal con criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. Se financia principalmente con el Impuesto de Promoción Municipal que es una sobretasa de 2 puntos sobre el Impuesto General a las Ventas, cuyos recursos el Gobierno Nacional recauda y transfiere a todos los gobiernos locales. Los criterios de distribución utilizados son: población, la tasa de mortalidad, el nivel de necesidades básicas insatisfechas (para el caso de las provincias de Lima y Callao) y la tasa de ruralidad (para el resto del país).

¹³⁸ Establecidas en el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal.

En esos últimos cuatro años, respecto a las dos principales fuentes de transferencias a los gobiernos locales, el FONCOMUN ha pasado de S/. 2,273 millones en el 2007 a S/. 4,204 millones en el 2011, mientras que el Canon y otras transferencias afines¹³⁹ han crecido en mayor proporción, pasando de S/. 4,285 millones a S/. 10,854 millones. En relación a los gobiernos regionales, las transferencias del Canon y similares pasaron de S/. 2,536 millones en el 2007 a S/. 4,495 millones en el 2011.

Gráfico N° 2: Presupuesto del gobierno nacional, gobiernos locales y gobiernos regionales 2007 - 2011
(Presupuesto Institucional Modificado)



Fuente: MEF

Cabe señalar que los ingresos provenientes de los diferentes Canon (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal) y de las Regalías dependen del desenvolvimiento de los precios mundiales de los *commodities*, lo que impide que los flujos futuros de estas transferencias sean predecibles, dificultando cualquier planeamiento de inversiones con perspectiva de mediano plazo. Pero, además, como estos ingresos nacen de los recursos naturales del territorio y no de las necesidades de gastos de los gobiernos, su crecimiento reciente está en el origen de grandes desequilibrios en los recursos disponibles para inversión pública entre los gobiernos regionales y locales que reciben más Canon y/o Regalías, con respecto a aquellos que reciben menos o que simplemente no los reciben.

En el año 2010, se instaló una Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, integrada por representantes de los tres niveles de gobierno¹⁴⁰, con el mandato de consensuar una propuesta técnica para avanzar en el proceso de descentralización fiscal, convirtiéndose en la primera y única experiencia de trabajo consensuada en el tema, cuya propuesta hasta ahora no ha sido implementada. En la Ley del Presupuesto del Sector Público para el año 2012, se dispuso la conformación de una nueva Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, con el objetivo de evaluar la Propuesta Técnica inicial y elaborar un Plan de Acción para su implementación, la cual se instaló en el mes de mayo del 2012 y actualmente está en funcionamiento.

¹³⁹ Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y participaciones. PIM 2007 y PIM 2011.

¹⁴⁰ Se conformó a través de la Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal de 2010, Ley N° 29465, por representantes de los tres niveles de gobierno: la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) —que la presidió—, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE).

b. Objetivo Estratégico

“Construir un nuevo sistema de transferencias fiscales progresivamente más *predecible*, basado en fórmulas preestablecidas de manera objetiva, consensuada y transparente, y *equitativo*, asociado a las responsabilidades de gasto basadas en resultados y las potencialidades de ingresos de cada nivel y entidad de gobierno.”

c. Metas

Meta 5.1. Articular las transferencias fiscales en un sistema equitativo y predecible

a. Desafío

Una de las principales limitaciones de las transferencias fiscales en el Perú es que éstas están reguladas en distintas normas de creación, y, por tanto, sus fuentes de origen y sus condiciones de uso no están articuladas entre sí, para asegurar que a través de ellas junto con sus recursos directamente recaudados, cada gobierno regional y local pueda financiar suficiente y equitativamente sus necesidades básicas de gastos corrientes y de inversión. Además, al estar establecidas en distintas normas, ello dificulta cualquier reforma coordinada de estas transferencias.

En ese marco, como se ha indicado, debido a su naturaleza y reglas de distribución, el Canon viene generando en la actualidad grandes disparidades en la distribución de recursos entre departamentos y dentro de ellos. Es así como, en el año 2011, seis gobiernos regionales¹⁴¹ captaron más de 50% del total repartido por concepto de Canon entre todos los gobiernos regionales, mientras que sólo 10 gobiernos locales¹⁴² (0.55% del total de ellos) captaron casi el 18% del total repartido por concepto de Canon entre todos los gobiernos locales. Además, dentro de los departamentos con ingresos por Canon, existen fuertes desequilibrios horizontales entre sus gobiernos locales. Así por ejemplo, en Cusco, la Municipalidad Distrital de Echarate recibe por Canon 357 veces más que la Municipalidad Distrital de Yucay; y, en Cajamarca, la Municipalidad Provincial de Cajamarca recibe 326 veces más por ese concepto que la Municipalidad Provincial de Santa Cruz.

A fin de compensar estos desequilibrios, el MEF transfiere a los gobiernos regionales directamente Recursos Ordinarios para financiar los gastos de inversión pública de aquellos que reciben menos Canon y también a través del FONCOR (aunque éste no sea reconocido como fuente de financiamiento en el Clasificador Presupuestal). El monto que corresponde a cada entidad es establecido cada año por

¹⁴¹ Gobiernos Regionales de Cusco, Ancash, Cajamarca, Callao, Arequipa y Loreto. PIM 2011.

¹⁴² Municipalidades Provinciales de Tacna, Cajamarca, Mariscal Nieto – Moquegua, Espinar y Municipalidades Distritales de Alto de la Alianza, San Marcos, Carumas, Cuchumbaya, Echarate, y Calana. PIM 2011.

el MEF mediante criterios que pueden estar sujetos a variación y suelen incrementarse a lo largo del año dependiendo de la capacidad de negociación de cada gobierno regional, por lo cual los recursos finalmente disponibles no pueden ser previstos anticipadamente por cada entidad. Cabe señalar que los gastos corrientes de los gobiernos regionales también son financiados a través de Recursos Ordinarios, esta vez fijados de manera inercial con base en el presupuesto del año anterior.

En el caso del nivel local, la situación es diferente ya que las municipalidades que reciben menos Canon deben financiar sus gastos corrientes y los de inversión utilizando la asignación de FONCOMUN que les corresponde, complementándola con los ingresos propios que logren recaudar. Esta situación se vuelve particularmente crítica en los municipios rurales de menor población, cuyos gobiernos locales deben financiar todos sus gastos corrientes y de inversión con la asignación mínima de FONCOMUN, la cual no llega a S/. 350 mil anuales (equivalentes a 8 UIT por mes).

Frente a ello, el Gobierno Nacional ha creado a través del MEF tres "fondos especiales", posibilitados por la mayor disponibilidad de recursos públicos debido al crecimiento económico del país: (i) el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), cuyo objetivo es cofinanciar Proyectos de Inversión Pública (PIP) y Estudios de Preinversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica, y que sirvió para compensar la reducción del FONCOMUN, producida por el descuento de las detracciones del IPM¹⁴³ a partir del 2008, y (ii) el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PIMGMM)¹⁴⁴, cuyo recurso proviene de asignaciones discrecionales del Gobierno Nacional establecidas en las leyes anuales de presupuesto y tienen como finalidad inducir mejoras de gestión municipal en temas que define el MEF.

Por todo lo antes expuesto, se puede afirmar que las transferencias a los gobiernos locales y regionales dependen de fuentes sujetas a variaciones debidas a factores exógenos (casos del Canon y las Regalías), a las fluctuaciones de la economía nacional (casos del FONCOMUN y la Renta de Aduanas) o están sujetas a una alta discrecionalidad por parte del Gobierno Nacional (casos de los Recursos Ordinarios y los fondos especiales), lo que genera que los montos futuros de transferencias de que dispondrá cada entidad sean poco predecibles para ellas, dificultando entre otros factores la planificación local y regional y afectando la provisión de servicios públicos a nivel nacional.

Adicionalmente, los montos de las distintas transferencias que recibe cada gobierno regional y local resultan de criterios diferentes de cálculo y no están relacionados de manera articulada con las necesidades relativas de gasto de cada entidad. Por lo cual,

¹⁴³ Impuesto de Promoción Municipal, principal fuente de financiamiento del FONCOMUN.

¹⁴⁴ Antes Programa de Modernización Municipal (PMM) y Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI).

no es posible asegurar si garantizan el financiamiento suficiente y equitativo de las competencias correspondientes a cada gobierno regional y local.

b. Estrategia

Enfoque

A pesar de los fuertes desequilibrios horizontales que propicia, pretender reformar la distribución del Canon en el contexto actual aparece como política y socialmente inviable. Ante esto, se propone enmarcar las transferencias por Canon y Regalías en un Sistema General de Transferencias Fiscales Intergubernamentales (dentro del cual el Canon y las Regalías pasen a ser piezas de un conjunto organizado de transferencias), y, con ello, se pueda avanzar en la reducción de los actuales desequilibrios horizontales que el Canon y las Regalías propician, asociando progresivamente a necesidades relativas de gasto las transferencias fiscales intergubernamentales que cada gobierno recibe. En el marco de un sistema articulado de transferencias fiscales, también será más difícil que los departamentos y municipalidades que reciben Canon argumenten que por qué se les castiga a ellos no compensándolos, si el Canon es una reposición de recursos que no tendrán en el futuro.

Ello implicará incorporar en ese Sistema de Transferencias los Recursos Ordinarios que, actualmente, se transfieren a los gobiernos regionales, convirtiéndolos en una transferencia crecientemente predecible, establecida mediante una fórmula preestablecida de coparticipación en determinados ingresos tributarios nacionales. Este esquema no tiene por qué implementarse de un sólo golpe, ni tiene que implicar en el inicio incrementar el monto de recursos que ahora se transfieren. Se puede transitar de la situación actual, de 0% coparticipación y 100% de discrecionalidad, a tramos progresivos de mayor coparticipación y menor discrecionalidad, hasta alcanzar sólo una vez que se formen las regiones, el punto máximo de 50% de coparticipación en una canasta de tributos nacionales que establece el DL 955. Esto obligaría a reformar dicha norma, pues ella condiciona un esquema de ese tipo a la previa integración de departamentos para formar regiones.

Con respecto a los gobiernos locales, la situación que se enfrenta es un poco diferente. En su caso, se trata más bien de reorientar mayores recursos compensatorios hacia aquéllos que tienen menos posibilidades relativas de incrementar sus recursos propios (en lugar de obligarlos a concursar al FONIPREL o al PIMGMM por los recursos que requieren para sus gastos mínimos), en detrimento de aquéllos que cuentan con mayor potencial recaudatorio (que además son los que pueden contar con mayores capacidades para concursar por los recursos complementarios que puedan requerir)¹⁴⁵.

¹⁴⁵ La estrategia para mejorar los resultados de recaudación tributaria de las municipalidades se desarrolla en la siguiente meta.

c. ***Acciones***

5.1.1. Asociar las transferencias fiscales crecientemente con responsabilidades de gasto de los gobiernos (criterio de provisión)¹⁴⁶.

La Ley de Bases de la Descentralización establece el criterio de provisión como uno de los que debe enmarcar el proceso de transferencia de funciones sectoriales, lo que significa que las funciones que se transfieren deben estar acompañadas de los recursos que permitan ejercerlas, al menos con los niveles de cobertura y calidad que lo hacía el nivel nacional.

Hasta ahora la discusión sobre este tema ha estado enfocada en el costeo de las funciones transferidas, lo cual es muy difícil de hacer en el modelo actual de asignación de recursos (no basado en resultados para todas las funciones), y más aún con las imprecisiones existentes en la delimitación de competencias entre niveles de gobierno. Los intentos avanzados hasta ahora no han producido acuerdo entre el nivel nacional y los gobiernos regionales, y existe el riesgo de generar expectativas de mayor gasto justificadas en los costos calculados.

Como alternativa, se propone partir del comportamiento real de gasto de las entidades en los años recientes e ir ajustándolo progresivamente en función de índices de necesidades relativas de gasto (basados en las necesidades del territorio y su población) y/o estándares de gasto por usuario de los servicios públicos a su cargo (basados en políticas sectoriales), en los niveles que son posibles de financiar en el momento presente. Lo principal es que sea parte de la disponibilidad de recursos actual, cuya distribución se irá ajustando progresivamente con base en variables e indicadores objetivos. Además, no es imprescindible incorporar en este esquema todas las funciones a la vez, más bien se puede empezar con aquellas prioritarias para la población, como educación, salud, apoyo a la pequeña agricultura, entre otras.

5.1.2. Incorporar en un fondo distribuido de manera predecible (FONCOR) los Recursos Ordinarios que se usan actualmente para compensar a los gobiernos regionales con menor participación relativa en los recursos del Canon y regalías.

En el marco de la propuesta de un Sistema General de Transferencias Fiscales Intergubernamentales, con respecto a los recursos para inversión pública regional, se propone que la totalidad de los Recursos Ordinarios para inversión pública transferidos actualmente por MEF a los gobiernos regionales con menos ingresos por Canon y Regalías –o simplemente no reciben-, pasen a ser transferidos a través del FONCOR, recuperando a éste como principal y efectivo instrumento de

¹⁴⁶ Propuesta de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal en su Informe Final: Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal. Lima, 2010. p 46-47.

compensación entre gobiernos regionales. Asimismo, por ser un fondo, su distribución se sujetaría a reglas más predecibles para los gobiernos receptores¹⁴⁷.

En ese escenario, el Canon, las Regalías y el FONCOR se vincularían como fuentes destinadas a financiar la inversión pública regional en el propuesto Sistema General de Transferencias Fiscales Intergubernamentales. El FONCOR sería distribuido en forma inversamente proporcional a las dos primeras y las tres sujetas a iguales condiciones de uso¹⁴⁸. Es importante señalar que este planteamiento implicaría ampliar las fuentes de financiamiento del FONCOR fijadas en la Ley de Bases de Descentralización.

5.1.3. En el marco del sistema de transferencias fiscales que se propone, reducir las desigualdades originadas por los recursos del Canon y regalías, inicialmente dentro de cada departamento.

Como se ha señalado, en el momento actual es difícil pensar en una reforma integral de la distribución del Canon, a pesar de los desequilibrios horizontales que genera entre unos y otros departamentos. Sin embargo, sí es posible mejorar la equidad en la distribución del Canon al interior de cada departamento, corrigiendo la actual excesiva concentración de recursos en los municipios “productores” en detrimento de aquellos otros que no lo son en el mismo departamento. Para ello, será necesario modificar el Artículo N° 5 de la Ley del Canon, a fin de mejorar su distribución intradepartamental al menos a nivel municipal.

5.1.4. Establecer fondos de estabilización a nombre de cada entidad receptora con ingresos extraordinarios de Canon y regalías que excedan el comportamiento promedio de gasto.

Aún con la propuesta anterior, en los años de altos niveles de recursos provenientes del Canon, no habría forma fiscalmente sostenible de compensar en niveles equivalentes a aquellos gobiernos regionales y locales con menor participación relativa en esos recursos. Por otro lado, la evolución de los recursos del Canon no depende de las necesidades de gasto de las entidades, sino del desenvolvimiento de los precios internacionales de los recursos naturales. Entonces, ¿por qué presionar a las entidades receptores que gasten como sea, independientemente de sus capacidades y necesidades de inversión, en el mismo año en que los reciben, en vez de reservar para el futuro –a nombre de ellas mismas- los recursos que no puedan gastar hoy con calidad y pertinencia suficientes?

¹⁴⁷ “Una mayor claridad y diferenciación de la parte de los Recursos Ordinarios que no corresponden a gasto inercial puede ser destinado, sobre la base de claras reglas preestablecidas, para cubrir las brechas existentes entre departamentos y para mejorar los servicios básicos en los territorios que cuentan con mayor pobreza y menores ingresos”. Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal. 2010. p. 66

¹⁴⁸ Dichos recursos deberán ser íntegramente utilizados en proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas establecidas por el SNIP.

En ese sentido, la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal¹⁴⁹ consideró necesario explorar otras alternativas financieras, como la creación de fondos interanuales de alta seguridad (fondos soberanos), que permitan a los gobiernos regionales y locales, con altas transferencias de recursos por Canon, programar su gasto a lo largo de varios años. Con esto, dichos gobiernos regionales y locales podrán hacer una mejor planificación del uso de sus recursos, lograr una mayor rentabilidad para los recursos que no pueden usar en el presente y estabilizar en el mediano plazo sus ingresos por la explotación de recursos naturales.

Para el establecimiento de los fondos de estabilización, esta Comisión indicó tres criterios mínimos: (i) que la propiedad de los recursos a nombre de la institución pública de donde provienen (el respectivo gobierno regional o local) pueda ser asegurada y por tanto, no puedan ser destinados a otros fines que no estén establecidos en un inicio; (ii) que tengan reglas establecidas para ser utilizados en el futuro (cuando se reduzcan las otras fuentes de financiamiento o cuando la capacidad de gasto de la institución haya mejorado o la capacidad de absorción de la inversión pública del territorio se incremente); y (iii) que su gestión intertemporal permita incrementarlos gracias a un buen rendimiento financiero.

5.1.5. Incrementar la asignación mínima de FONCOMUN para asegurar financiamiento de gastos ineludibles de gobiernos locales con menor potencial de ingresos.

Se trata de incrementar la asignación mínima del FONCOMUN¹⁵⁰ para aquellos gobiernos locales que no disponen de otra fuente que ésta para financiar la totalidad de sus gastos corrientes y de inversión. Por lo tanto, para determinar a qué gobierno local le correspondería la asignación mínima incrementada, se debería considerar la disponibilidad de recursos de Canon, Regalías y Renta de Aduanas.

Esta propuesta podría incluir incentivos a la fusión de los municipios de menor población, condicionando el acceso al incremento de la asignación mínima de FONCOMUN a un volumen mínimo de población municipal (que habrá que determinar).

En la medida que el incremento de la asignación mínima se haga dentro de los recursos que actualmente financian el FONCOMUN, implicaría modificar su actual fórmula de distribución en detrimento de aquellas municipalidades urbanas con mayor potencial de recaudación tributaria local.

5.1.6. Convertir en transferencias compensatorias los recursos actualmente asignados a fondos concursables dirigidos a los gobiernos locales de menores ingresos.

¹⁴⁹ Propuesta de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal. Op. Cit. pp. 67-68

¹⁵⁰ Decreto Legislativo 776 de Tributación Municipal.

Como se ha indicado, en años recientes el MEF ha creado instrumentos como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local, y el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal para canalizar recursos complementarios, principalmente, a los gobiernos locales de menores recursos. No obstante, el acceso a dichos recursos está condicionado a la postulación y aprobación de proyectos (en el caso de FONIPREL) o al cumplimiento de determinadas metas de mejora de gestión (en los casos del PIMGMM), lo que supone una cierta contradicción, ya que los gobiernos locales que más requieren esos recursos son justamente los de menores capacidades institucionales, las cuales deben enfocar en cumplir con gran esfuerzo los requisitos que se les exigen, a riesgo de descuidar otras de sus funciones de servicio a su población.

La propuesta es diferenciar los recursos transferidos que tienen por objeto la nivelación entre municipalidades y que siendo compensatorias no deben contar con requisitos de acceso sino sólo requisitos de resultados, de aquéllos que se establecen como recursos complementarios, que se asignan por demanda (como FONIPREL) o para incentivar mejoras de gestión (como el PIMGMM).

d. Hitos

A julio 2013

- Fondo de Compensación Regional para inversión pública incorporado en el Presupuesto 2014.
- Propuesta normativa de modificación del DL 776, ajustando la asignación mínima de FONCOMUN aprobada.
- Estudio de alternativas para mejorar la predictibilidad y equidad de asignación de los Recursos Ordinarios para inversión pública a los Gobiernos Regionales.
- Estudio de alternativas para la creación de fondos de estabilización con los ingresos de Canon y regalías superiores a las capacidades actuales de gasto de los GR.

A diciembre 2014

- Transferencias a gobiernos regionales para la operación de los servicios se distribuyen según criterios de necesidades relativas de gasto y acceso a otros recursos fiscales (tiene que estar asociado a monitoreo de resultados).

A julio 2016

- Transferencias de FONCOMUN a gobiernos locales, distribuido según criterios de necesidades relativas de gasto y acceso a otros recursos fiscales
- Fondos concursables, que asignan como recursos complementarios, ya no compensatorios.

Meta 5.2. Impulsar el desarrollo de capacidades de recaudación tributaria descentralizada

a. Desafío

Según el Decreto Legislativo 776 de Tributación Municipal, los gobiernos locales tienen potestades para recaudar tasas por servicios municipales¹⁵¹, contribuciones por obras públicas e impuestos municipales¹⁵². En este punto, cabe indicar que las bases imponibles y tasas de todos los impuestos municipales son fijadas por el Poder Legislativo, lo cual le resta a las municipalidades margen de actuación tributaria.

En la actualidad, la administración tributaria local se encuentra poco desarrollada, con una limitada capacidad técnica, reducido esfuerzo fiscal en general y una escasa cultura de pago por parte de la población, lo cual trae como consecuencia un bajo nivel de recaudación local. Es así como en el año 2011, los recursos recaudados por los gobiernos locales representaron sólo el 4.4% de la recaudación total, porcentaje levemente menor al observado en el año 2010, 4.5%.¹⁵³

Por otro lado, la participación en ese resultado es muy desigual de unos a otros municipios. La recaudación de las municipalidades de la provincia de Lima representa el 68% del total de los recursos directamente recaudados (contribuciones y tasas) correspondientes al nivel municipal y el 48% del total de impuestos municipales recaudados a nivel nacional, situación que muestra el menor desarrollo de la administración tributaria y el menor esfuerzo fiscal existentes en el interior del país.

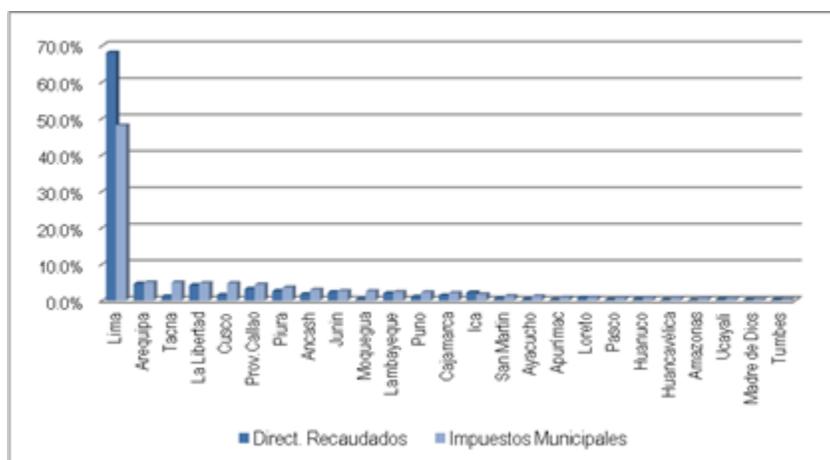
Más allá del potencial desigual que tienen las fuentes tributarias normadas en las distintas realidades socio-económicas municipales, esto se debe, entre los factores internos, tales como, las limitadas capacidades institucionales de administración tributaria de que disponen la mayoría de los gobiernos locales que, entre otros aspectos, hacen que no cuenten con un catastro actualizado o simplemente, carezcan de éste. En ese sentido, es muy común encontrar que a nivel local, una misma propiedad tenga registrado más de un dueño, pues la municipalidad conserva más de una declaración jurada de Impuesto Predial.

¹⁵¹ Tasas por servicios públicos o arbitrios, por servicios administrativos o derechos, licencias de apertura de establecimientos, tasas por estacionamiento de vehículos, de transporte público, entre otras.

¹⁵² Impuesto al Patrimonio Predial, Impuesto de Alcabala, Impuesto al Patrimonio Automotriz, Impuesto a las Apuestas, Impuesto a los Juegos e Impuesto a los Espectáculos Públicos No Deportivos.

¹⁵³ Ministerio de Economía y Finanzas, Sistema de Administración Financiera - Consulta Amigable. Suma los Impuestos Municipales y los Recursos Directamente Recaudados por los gobiernos locales incluidos en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

**Gráfico N° 3: Participación de los gobiernos locales por departamento
Recursos directamente recaudados (tasas) e Impuestos Municipales, (Año 2011)**



Fuente: MEF

Adicionalmente, existen indicios de pereza fiscal en los gobiernos locales que cuentan con ingresos provenientes del Canon, Regalías y otras transferencias similares; por ejemplo, en el ámbito metropolitano de Lima y Callao, la Municipalidad Provincial del Callao, que en el 2011 tuvo ingresos por Rentas de Aduanas superiores a S/. 58 millones¹⁵⁴, ese año recaudó mucho menos por concepto de tributos municipales¹⁵⁵ que las Municipalidades Distritales de Miraflores, San Borja y Surco¹⁵⁶.

Al respecto, en el año 2008, se creó el Programa de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos para la mejora de la gestión municipal, hoy Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal, el cual tienen como uno de sus objetivos, fomentar la recaudación tributaria local.

Con respecto al nivel regional, como también se ha señalado, éstos no tienen atribuida ninguna figura tributaria propia que no sean las tasas por los servicios administrativos que prestan. No obstante, en tanto ello no suceda o se avance en la implementación de su coparticipación en determinados tributos nacionales, esto no debería significar que en el ejercicio de sus competencias de promoción del desarrollo económico, la inversión privada y la competitividad territorial, no puedan contribuir, en cooperación con el nivel nacional y los gobiernos locales, a mejorar la recaudación tributaria descentralizada.

¹⁵⁴ Ingresos por Rentas de Aduanas según PIM 2011: S/. 58'183,619.

¹⁵⁵ Ingresos por tributos municipales según PIM 2011: S/.45'023,733.

¹⁵⁶ Ingresos por tributos municipales según PIM 2011: M.D. de Miraflores: S/. 69'982,739; M.D. de San Borja: S/. 80'749,451; M.D. de Surco: S/. 96'879,938.

b. Estrategia

Enfoque

Como se ha visto, el PIGMM incluye metas para incentivar la recaudación tributaria municipal. En ese sentido, se propone que este esfuerzo ponga particular énfasis en aquellas municipalidades con mayor potencial tributario que hoy exhiben bajos índices de recaudación, donde los resultados que se pueden obtener en mayor recaudación descentralizada serán seguramente más relevantes. Para el conjunto de los gobiernos locales se propone la implementación de un Programa Nacional que los apoye en la elaboración y/o actualización de sus respectivos catastros municipales, como base inicial e indispensable para fortalecer sus capacidades de recaudación.

Asimismo, se propone adelantar uno de los objetivos previstos por el Decreto Legislativo 955 para la segunda etapa del proceso de descentralización fiscal, poniendo en juego mecanismos que posibiliten que los gobiernos regionales contribuyan desde ahora con las políticas de formalización de agentes económicos y de fiscalización tributaria (en apoyo de la SUNAT y/o de los gobiernos locales de su ámbito), premiando a aquéllos que logren resultados en esos propósitos. Para esto, será indispensable la cooperación de los tres niveles de gobierno y, en ese marco, será necesario que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) cumpla con publicar el Mapa Tributario departamental en función del lugar donde se realizan las actividades económicas y no del domicilio fiscal de las empresas¹⁵⁷, no sólo por una vez sino periódicamente, como información de base para incentivar los esfuerzos regionales en apoyo de la fiscalización tributaria.

c. Acciones

5.2.1. Impulsar el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos con mayor potencial tributario para liberar recursos para compensar a los gobiernos locales con menores alternativas de ingresos.

Existen casos de municipalidades en la provincia de Lima que logran financiar más del 90% de sus gastos con sus ingresos directamente recaudados (tasas e impuestos municipales). En contraste, existen varias decenas de otras municipalidades en aglomeraciones urbanas, cuyas economías ofrecen bases tributarias con potencial recaudatorio (por ejemplo, otras municipalidades del ámbito de Lima y Callao, municipalidades de capitales de departamento y de otras ciudades mayores), que no llegan a financiar ni 50% de sus gastos con los ingresos que recaudan y que por el volumen de población de sus ámbitos, reciben importantes transferencias del FONCOMUN, sin contar aquéllas que también reciben Canon, Regalías o Rentas de Aduana.

¹⁵⁷ Obligación establecida en el Reglamento del D.L. 955. Decreto Supremo N° 114-2005-EF.

En correspondencia con la propuesta de incrementar la asignación mínima del FONCOMUN para los gobiernos locales que sólo dependen de ésta para financiar todos sus gastos, se trata de impulsar a estas municipalidades que hoy no explotan todo su potencial de recaudación, a que progresivamente financien una proporción creciente de sus gastos a través de su propio esfuerzo fiscal, a fin de liberar recursos que puedan ser redirigidos hacia las municipalidades que disponen de menores alternativas de ingresos.

Durante este proceso, con la finalidad de sustituir las menores transferencias compensatorias (principalmente, FONCOMUN) que irían recibiendo, se podría poner al alcance de esas municipalidades urbanas mayores recursos accesibles mediante mecanismos competitivos (fondos concursables), para contribuir a financiar algunos de sus proyectos prioritarios de infraestructura urbana.

5.2.2. Promover servicios especializados de administración tributaria en ciudades mayores¹⁵⁸.

En el marco de la propuesta anterior, se plantea promover la formación de Servicios de Administración Tributaria (SAT) en las ciudades principales con mayor potencial recaudatorio, capitalizando las experiencias positivas de las municipalidades que ya implementaron servicios especializados de este tipo¹⁵⁹.

En las ciudades que engloban varios municipios, se podría incluso pensar en SAT multi-municipales que den servicios al conjunto de municipalidades de la aglomeración urbana. En aquellas ciudades de tamaño medio en las cuales el potencial de su base tributaria no haga viable financiar un servicio como ése (los SAT se financian con un porcentaje de los recursos que recaudan), habrá que fortalecer a la Oficina de Rentas de la respectiva municipalidad.

Estos esfuerzos requerirán necesariamente la cooperación de la SUNAT para el diseño e implementación de programas de capacitación y asistencia técnica, tomando en cuenta la heterogeneidad municipal, que ayuden a instituir un equipo comprometido con la función recaudadora y que, además, transmitan la experiencia acumulada en materia de manejo de bases de contribuyentes, sensibilización, optimización de procesos de fiscalización y cobranza, entre otras.

5.2.3. Financiar un Programa Nacional de Catastro Municipal para apoyar a los gobiernos locales a mejorar efectivamente la recaudación tributaria.

El catastro es un importante instrumento de gestión territorial para los gobiernos locales, además de una herramienta básica para la administración tributaria, dado que provee toda la información vinculada a los contribuyentes, sus predios, los usos del suelo, las licencias de funcionamiento y la infraestructura urbana, entre otros aspectos. Asimismo, el catastro provee a la municipalidad información para el

¹⁵⁸ Basado en la propuesta similar de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal. Op. Cit. p. 48.

¹⁵⁹ Lima Metropolitana, Cajamarca, Chiclayo, Huancayo, Piura, Tarapoto y Trujillo.

planeamiento urbano y la promoción económica local. Es decir, sin un catastro adecuadamente manejado y actualizado, mejorar la recaudación en los gobiernos locales se hace muy difícil.

No obstante, desarrollar un catastro puede ser para muchas municipalidades un proyecto difícil de realizar por sí solas, además de que, según la metodología y tecnología que se aplique, puede ser una inversión no necesariamente costo-efectiva para muchas municipalidades.

Ante esto, se propone poner en marcha un Programa Nacional de Catastro Municipal¹⁶⁰ que provea a los gobiernos locales que lo requieran su respectivo catastro, con tecnologías apropiadas al potencial de sus respectivas bases tributarias. La implementación inicial de este Programa podría estar financiada por el gobierno nacional y sus servicios serían financiados con el aporte por las municipalidades de un porcentaje del rendimiento de su Impuesto Predial, un porcentaje de su FONCOMUN o pagando por los servicios que reciban.

5.2.4. Incentivar a los gobiernos regionales que contribuyan con las políticas de fiscalización y formalización para mejorar la recaudación.

Como se ha visto, el diseño vigente de la descentralización fiscal no permite que los gobiernos regionales contribuyan al esfuerzo de recaudación del Estado, a pesar de sus múltiples competencias de promoción del desarrollo económico, la inversión privada y la competitividad territorial. La propuesta prevé la modificación de las normas requeridas y la implementación de los mecanismos de gestión necesarios que permitan a los gobiernos regionales participar en las fases de formalización de agentes económicos y fiscalización tributaria, a través de convenios con SUNAT y las administraciones tributarias locales, de manera que los tres niveles de gobierno contribuyan coordinadamente al esfuerzo de recaudación global. Recuperando la experiencia del PI y PMM (hoy PIMGMM) para el nivel local, la propuesta podría incluir incentivos para los gobiernos regionales, en función de la recaudación adicional que se logre en cada departamento en cada uno de los tributos de administración nacional.

5.2.5. Considerar los ingresos tributarios en función del lugar donde se realizan las actividades económicas y no del domicilio fiscal de las empresas.

El Reglamento del Decreto Legislativo 955 estableció la obligación de publicar, por parte de la SUNAT, el Mapa Tributario departamental identificando los ingresos tributarios según donde se realizan las actividades de las empresas (donde se origina la obligación tributaria) y no del domicilio fiscal de las mismas.

Esta obligación debió cumplirse en el 2006, pero el Mapa aún no ha sido publicado, al considerar la SUNAT que haciéndolo incumpliría con el secreto tributario. Esta

¹⁶⁰ En la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal se consensuó esta medida para financiar un ente nacional de catastro. Ver su Informe Final: Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal, p. 49.

resistencia no es fundada, pues no se trata de un mapa individualizado por contribuyentes, sino de uno que muestre por departamento los resultados agregados de recaudación, deseablemente diferenciados por cada tributo nacional.

Este Mapa sería un instrumento clave no sólo como referencia de los efectos de los esfuerzos de fiscalización que haga cada gobierno regional para contribuir a la recaudación en su departamento, sino también podría servir como un indicador *proxy* de la efectividad de las políticas que ponga en juego cada gobierno regional en ejercicio de sus competencias de promoción del desarrollo económico, la inversión privada y la competitividad territorial. Desde este punto de vista, este Mapa Tributario departamental no debería publicarse por una única vez, sino más bien periódicamente.

d. Hitos

A julio 2013

- Mapa Tributario departamental en función de identificar los ingresos tributarios según donde se realiza las actividades de las empresas publicado por la SUNAT.
- Estudios de Viabilidad SNIP del Programa Nacional de catastro municipal en funcionamiento y el Programa Nacional de fortalecimiento municipal en recaudación tributaria en funcionamiento aprobados.

A diciembre 2014

- Normas emitidas que permitan a los gobiernos regionales participar en las fases de formalización de agentes económicos y ayuden a la fiscalización
- Programa Nacional de catastro municipal en funcionamiento.
- Programa Nacional de fortalecimiento municipal en recaudación tributaria en funcionamiento.

A julio 2016

- Incentivos a Gobiernos Regionales por resultados por su participación en la recaudación.
- Lanzamiento de municipalidades pilotos para mejorar su capacidad recaudatoria.
- Lanzamiento de municipalidades pilotos en la implementación del catastro.

Meta 5.3. Facilitar el gasto responsable y dirigido a resultados.

a. Desafío

El enfoque de Presupuesto por Resultados (PpR) responde al interés nacional de utilizar los recursos públicos lo más eficientemente posible, sustentando su asignación a través de cadenas de gasto que evidencien una relación lógica entre un problema o necesidad concreta de determinada población (el resultado) y el conjunto de acciones que se realizarán para solucionar ese problema y/o atender esa necesidad. En ese sentido, el PpR es un enfoque transversal para el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación del presupuesto.

Hasta la fecha, la implementación del PpR ha avanzado con la Programación Presupuestaria Estratégica, que es parte del proceso de aplicación del enfoque PpR, con la participación de los gobiernos regionales, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables), Ministerio de Salud, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, RENIEC, entre otros. Por su parte, desde el año 2009, los gobiernos locales vienen implementando los Presupuestos Participativos basados en resultados.

Sin embargo, tal y como está siendo implementado, el PpR muestra un enfoque centralista de arriba a abajo. Así, con la última modificación metodológica (2011), sólo los ministerios pueden registrar nuevos programas presupuestales basados en resultados, como si a los gobiernos regionales y locales sólo les correspondiera ser simples ejecutores de esos programas diseñados por el nivel nacional. Esto sucede a pesar que la normativa establece la obligación de los ministerios de coordinar con los gobiernos descentralizados, debido a que no son claros los mecanismos para asegurar que así suceda, además de que, implícitamente, se estaría desconociendo la potestad que le corresponde a los gobiernos regionales y locales, por su naturaleza de ser gobiernos que se deben a un electorado, de diseñar políticas y programas para el ejercicio de sus competencias y a la escala de sus respectivos ámbitos.

Por lo demás, para cumplir la meta de que el 100% del presupuesto público esté basado en resultados en el 2016, el PpR no puede limitarse a un proceso controlado de diseño, monitoreo y evaluación de Programas Presupuestales. El PpR es sólo un componente de la Gestión por Resultados y, como tal, debe promover una *cultura de gestión por resultados* en todas las entidades de los tres niveles de gobierno, como una práctica diaria que se enfoca en el logro de resultados más que en un sólo cumplimiento de funciones y procedimientos.

Respecto a la responsabilidad fiscal¹⁶¹, se trata de que, en un contexto de transferencias fiscales crecientes, los comportamientos de gasto y endeudamiento de los gobiernos regionales y locales no pongan en riesgo la estabilidad macroeconómica de mediano y largo plazo, asegurando a través de determinadas

¹⁶¹ DLDF y LRTF.

reglas fiscales que todas las entidades, aún cuando tengan más recursos, observen un comportamiento fiscal responsable.

b. Estrategia

Enfoque

Promover el gasto responsable, eficiente y enfocado en las prioridades de la población en los gobiernos regionales y locales, a través de la expansión del presupuesto por resultados a los tres niveles de gobierno, incentivos a una cultura de gestión por resultados en toda la administración pública y el cumplimiento de las reglas fiscales por los gobiernos regionales y locales.

c. Acciones

5.3.1. Fortalecer el planeamiento estratégico orientado a resultados diferenciándolo del planeamiento de corto plazo y la gestión presupuestal en la organización de las entidades.

Es conocido que, en las entidades públicas, las funciones relativas a planeamiento y presupuesto están atribuidas a un mismo órgano. Como el planeamiento es débil en el Estado y la gestión presupuestaria todavía está fuertemente enfocada en el control del uso de los recursos, más que en los resultados que se logran con ellos, la dedicación del personal de los órganos de planeamiento y presupuesto es absorbida por sus responsabilidades relativas al Sistema de Presupuesto Público, contribuyendo a debilitar aún más el ejercicio de un planeamiento efectivo que sustente al presupuesto.

En ese marco, se trataría de que el gobierno nacional se comprometa en desarrollar capacidades de planeamiento y diseño de políticas públicas en los gobiernos regionales y locales, en lugar de sólo constreñirlos a participar en la ejecución de Programas Presupuestales diseñados en los ministerios. Obviamente que el objetivo no es fortalecer un planeamiento estratégico genérico y sin resultados verificables como el que actualmente caracteriza a los Planes Regionales y Locales de Desarrollo Concertado, sino un planeamiento que se exprese en políticas públicas concretas enfocadas en resultados verificables. Esto implicaría seguramente diferenciar las funciones de planeamiento estratégico, y de diseño, monitoreo y evaluación de políticas generales regionales y locales, en primer lugar, en la organización de los gobiernos regionales y, luego, expandirlo progresivamente a los gobiernos locales, de las funciones de gestión presupuestaria e incluso de planeamiento de corto plazo, fuertemente ligadas al presupuesto, retomando la orientación que se planteó el gobierno nacional con la creación del CEPLAN.

5.3.2. Expandir el presupuesto por resultados en todos los niveles de gobierno.

En el marco de lo anterior, se plantea cambiar el actual enfoque de implementación del PpR, centrado en el diseño de arriba hacia abajo de Programas Presupuestales,

donde los gobiernos regionales y locales son vistos sólo como implementadores de políticas nacionales y sectoriales, a un enfoque ampliado de Gestión por Resultados, dirigido a implantar progresivamente en todas las entidades públicas una cultura de planeamiento, presupuesto, monitoreo de gestión y rendición de cuentas enfocados en resultados.

Se trata de responsabilizar a las entidades, incluyendo a los gobiernos regionales y locales, en el desarrollo de una cultura de gestión por resultados en la administración pública. En un inicio, es probable que se presenten muchas debilidades, pero mediando estrategias eficaces de desarrollo de capacidades, las entidades y sus equipos irán incorporando poco a poco el nuevo enfoque, más aún si la asignación de recursos incorpora incentivos en esa dirección.

5.3.3. Reformar, con un enfoque dirigido al control por resultados, los Sistemas Administrativos que regulan el gasto (presupuesto, contrataciones, control)

La LOPE identifica once Sistemas Administrativos Nacionales, de los cuales siete están directamente relacionados con el ciclo del gasto público (presupuesto, contabilidad, tesorería, endeudamiento, abastecimiento, inversión y control)¹⁶². Estos sistemas tienen un fuerte énfasis en el control de insumos (uso de los recursos presupuestales), de procedimientos y/o legalidad de los mismos, generando ineficiencias en los procesos de gestión de las entidades e inhibiendo la capacidad de innovación de los servidores públicos.

Por otro lado, por su propia naturaleza, estos sistemas tienden a emitir normas uniformes para todas las entidades, ignorando las muy diferentes condicionantes territoriales que los gobiernos regionales y locales deben enfrentar y las muy diferentes capacidades institucionales con que pueden contar para ello. En el escenario de un Estado descentralizado, donde las responsabilidades estatales se distribuyen entre muchas entidades de gobierno, es indispensable que los Sistemas Administrativos reconozcan en sus normas la gran diversidad de condicionantes territoriales e institucionales en que deben operar los gobiernos regionales y locales, y en consecuencia, evolucionen de su actual enfoque en el control de insumos y procedimientos hacia uno que se concentre en el control de resultados.

5.3.4. Proponer la modificación de las reglas fiscales nacionales, para su efectivo cumplimiento.

La Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal¹⁶³ propuso que las reglas fiscales, introducidas en el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal y en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, sean modificadas, a fin que tengan cierta flexibilidad y, con ello, los gobiernos locales y regionales puedan cumplirlas efectivamente. En ese sentido, se señaló que debe haber una revisión y

¹⁶² Lo referido al Sistema de Gestión de Personal se verá en el capítulo sobre Fortalecimiento Institucional.

¹⁶³ Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal. Op. Cit, pp. 68-69.

modificación de dichas reglas¹⁶⁴ que incluyen restricciones para endeudarse entre gobiernos locales y regionales, así como de éstos con la banca y las entidades financieras privadas. Para ello, se planteó modificar y/o eliminar los límites de endeudamiento con aval del Gobierno Nacional y crear una regla que disponga que la capacidad de endeudamiento deba ser determinada sobre la base de los superávits fiscales proyectados.

d. Hitos

A diciembre 2014

- Normas emitidas que modifican y/o eliminan los límites de endeudamiento con aval del Gobierno Nacional, y crear una regla fiscal que disponga que el nivel de endeudamiento sea determinado sobre la base de los superávits fiscales proyectados.
- Sistema del Presupuesto Público orientándolo a control por resultados diseñado

A julio 2016

- Se logra supervisar a los gobiernos descentralizados con mayores recursos y mayor stock de endeudamiento.
- Presupuesto por Resultados generalizado, incluyendo a los gobiernos regionales y locales.

¹⁶⁴ Promedio del resultado primario de los últimos 3 años ≥ 0 , Deuda de corto plazo \leq un doceavo de los ingresos corrientes anuales y Crecimiento anual del gasto corriente no financiero $\leq 3\%$.

ANEXOS

ANEXO N° 1: MATRIZ DE ACCIONES Y METAS DEL PLAN NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN 2012 - 2016

Capítulo I. Conducción del Proceso de Descentralización, Articulación Intergubernamental y Participación Ciudadana

Metas	Acciones	Responsable
1.1. Fortalecer la conducción del proceso a cargo de la SD	1.1.1. Promover espacios de diálogo y coordinación intergubernamental desde la SD-PCM para fortalecer el proceso de descentralización y regionalización..	SD-PCM
	1.1.2. Impulsar un amplio consenso político que permita fortalecer el proceso de descentralización superando sus limitaciones.	SD-PCM
	1.1.3 Promover desde la iniciativa nacional debate público informado sobre beneficios esperados y desafíos de la descentralización.	SD-PCM
	1.1.4 Fortalecer el actual órgano conductor de la descentralización.	SD-PCM
	1.1.5 Crear un sistema de información ge-referenciado que fortalezca la toma de decisiones	SD-PCM
1.2. Fortalecer los espacios de diálogo y coordinación intergubernamental	1.2.1. Fortalecer las Comisiones Intergubernamentales sectoriales.	SD-PCM
	1.2.2 Promover instancias de coordinación entre los gobiernos regionales y gobiernos locales, y entre las municipalidades provinciales y las distritales.	Congreso
	1.2.3. Instalar una comisión intergubernamental ad-hoc para revisar el Reglamento del CCI.	SD-PCM
	1.2.4. Fortalecer a las Juntas de Coordinación Interregional como espacios de coordinación y concertación con los gobiernos regionales a nivel macrorregional.	SD-PCM
	1.2.5. Mejorar los mecanismos de coordinación entre los gobiernos locales, regionales y las institucionales sectoriales del Gobierno Central en cada departamento.	SD-PCM
1.3. Fortalecer los espacios y mecanismos de participación ciudadana para la gestión del desarrollo territorial	1.3.1 Implementar los Presupuestos Participativos por Resultados en todos los niveles de gobierno, articulados a los Planes de Desarrollo concertados.	CEPLAN, MEF
	1.3.2. Articular el Presupuesto Participativo y la Rendición de Cuentas con el calendario del ciclo de Presupuesto Público.	MEF, Defensoría del Pueblo
	1.3.3. Difundir experiencias exitosas de concertación y participación ciudadana.	SD-PCM
	1.3.4. Incentivar los Acuerdos Público - Privados Sociales y su seguimiento.	SD-PCM
	1.3.5. Promover la creación de sistemas articulados de espacios de participación ciudadana regional y local.	SD-PCM
	1.3.6. Mejorar la representatividad ciudadana de los CCR, articulándolos a los CCL y a los consejos temáticos regionales.	SD-PCM
	1.3.7. Flexibilizar la conformación de los CCL distritales para que incorporen efectivamente la diversidad de los actores.	SD-PCM

	1.3.8. Actualizar y concordar el marco legal sobre participación ciudadana	Congreso
	1.3.9. Reformar las reglas del proceso de revocatoria de autoridades regionales y locales.	
1.4. Fortalecer rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia	1.4.1. Fortalecer participación de los Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo en conjunción con el SNIP.	SD-PCM, MEF
	1.4.2. Fortalecer las capacidades ciudadanas para el uso del SIAF y facilitar su acceso a la población.	SD-PCM, MEF
	1.4.3. Estructurar criterios básicos referenciales para las audiencias públicas de rendición de cuentas enfocada en resultados y en el marco de su Plan de Desarrollo Concertado.	SD-PCM, CEPLAN, MEF
	1.4.4. Elaborar y difundir rankings de desempeño en la gestión de servicios de salud, educación y seguridad ciudadana.	MINSA, MINEDU, SD-PCM
	1.4.5. Fortalecer la supervisión y ampliar la difusión del ranking de Portales de Transparencia regional y municipal.	Defensoría del Pueblo
1.5. Promover la Gobernabilidad desde su dimensión cultural, con énfasis en la interculturalidad.	1.5.1. Implementar mecanismos adecuados para la consulta previa como elemento de gobernabilidad.	Congreso
	1.5.2. Promover una cultura de paz, de concertación, de diálogo para fomentar las inversiones y emprendimiento, involucrando a los Gobiernos Regionales y Locales	SD-PCM
	1.5.3. Incluir criterios de interculturalidad en el diseño de las políticas públicas y de las formas de prestación de servicios públicos sensibles (educación, salud, programas sociales y otros)	Ministerio de Cultura
	1.5.4. Reconocer a Comunidades Campesinas y Nativas como formas delegadas de autogobierno local según sus usos y costumbres tradicionales.	SC-PCM, Ministerio de Cultura

Capítulo II. Descentralización Administrativa

Metas	Acciones	Responsables
2.1. Precisar y delimitar competencias y funciones por nivel de gobierno	2.1.1. Completar la elaboración de las matrices de competencias y funciones sectoriales en forma consensuada entre los tres niveles de gobierno.	SGP-PCM SD-PCM Ministerios
	2.1.2. Precisar las competencias de cada nivel de gobierno en materia de Ordenamiento Territorial.	PCM, MINAM
	2.1.3. Precisar las competencias locales en materias prioritarias para la población más excluida: educación, salud e inclusión económica.	MINEDU, MINSA, MIMP, MIDIS, MEF
	2.1.4. Completar las LOF de los ministerios y ajustar las ya aprobadas según las matrices de competencias y funciones.	SGP-PCM, Ministerios con competencias compartidas, SD-PCM
	2.1.5. Actualizar y concordar las competencias y funciones regionales y locales establecidas en la LBD, la LOGR y la LOM.	SD-PCM, SGP-PCM, Congreso
2.2. Completar la transferencia de funciones pendientes	2.2.1. Completar el proceso de transferencia de funciones sectoriales pendientes a los Gobiernos Regionales.	SD-PCM, Sectores con transferencias pendientes, GR
	2.2.2. Avanzar la transferencia de funciones regionales a la Municipalidad Metropolitana de Lima.	SD-PCM, Ministerios con transferencias pendientes a la MML, MML
	2.2.3. Completar la transferencia de los Programas de Complementación Alimentaria a los gobiernos locales.	MIDIS, GL receptores, SD-PCM
2.3. Fortalecer el ejercicio de las competencias y funciones descentralizadas.	2.3.1. Completar la instalación de las Comisiones Intergubernamentales sectoriales.	Ministerio de Cultura, MIDIS, SD-PCM
	2.3.2. Diseñar modelos consensuados de gestión descentralizada (nacional-regional-local) de programas sociales y otras materias prioritarios.	Comisiones Intergubernamentales de los Sectores, SD- PCM
	2.3.3. Establecer indicadores de resultados en el ejercicio de funciones transferidas prioritarias a través de Convenios de Gestión concertados entre los sectores y gobiernos regionales.	Ministerios, GR, SD- PCM

	2.3.4. Promover alternativas de cooperación y delegación entre Gobiernos Regionales y Locales para fortalecer el ejercicio de las funciones transferidas según las necesidades de cada región.	GR, GL, SD-PCM
	2.3.5. Dimensionar y efectivizar la asignación de recursos mínimos requeridos para asegurar el ejercicio de las funciones transferidas con cobertura y calidad crecientes en los servicios públicos a la población.	Ministerios, GR
	2.3.6. Fortalecer las capacidades de rectoría de los ministerios	Ministerios, SGP-PCM, SD-PCM
	2.3.7. Reorientar los programas nacionales como fondos sectoriales de financiamiento condicionado a resultados de políticas nacionales.	MEF, Ministerios
2.4. Implementar un sistema de Supervisión y evaluación de resultados de la gestión descentralizada	2.4.1. Contar con un Sistema de Supervisión y Evaluación de resultados de la gestión descentralizada.	SD-PCM
	2.4.2. Elaboración e Implementación del Plan de Supervisión y Evaluación de las competencias transferidas y su impacto en los servicios públicos.	SD-PCM
	2.4.3. Elaboración e implementación del Plan de Supervisión y Evaluación de la Gestión Descentralizada de Servicios Públicos.	SD-PCM

Capítulo III. Fortalecimiento Institucional

Metas	Acciones	
3.1. Fortalecer la reforma efectiva del servicio civil regional y municipal	3.1.1. Mejorar los topes remunerativos de los servidores públicos directivos regionales y locales.	SERVIR, MEF
	3.1.2. Asegurar a todos los gobiernos descentralizados (diferenciando a los gobiernos locales rurales por sus características especiales) los recursos para financiar un equipo básico de funcionarios y directivos de acuerdo a su tamaño institucional y la complejidad de sus competencias.	SERVIR, MEF
	3.1.3. Fortalecer a SERVIR e iniciar un proceso de desconcentración de sus funciones para una mejor coordinación y trabajo con los gobiernos regionales y locales.	SERVIR, SGP-PCM
	3.1.4. Racionalizar la proporción excesiva de cargos de confianza en la administración pública.	SERVIR
	3.1.5. Establecer la jubilación obligatoria del personal nombrado al cumplimiento del límite de edad.	SERVIR
	3.1.6. Regular el uso debido de los recursos del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estimulo (CAFAE) con respecto a su propósito original.	SERVIR, MEF
	3.1.7. Articular el trabajo de la Cooperación Internacional.	SD-PCM, APCI
3.2 Implementar políticas efectivas de desarrollo de capacidades para la gestión descentralizada en el marco del PNDC.	3.2.1. Actualizar y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades al 2016.	SD-PCM
	3.2.2. Implementar los planes sectoriales concertados de desarrollo de capacidades, articulados a los planes de desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales y locales.	SD-PCM
	3.2.3. Continuar en el proceso de establecer perfiles mínimos de competencias para puestos claves en la administración pública regional y local, particularmente, en los relacionados con la gestión de los sistemas administrativos nacionales.	SD-PCM, SERVIR
	3.2.4. Certificar la oferta de capacitación y asistencia técnica que se ajusta a los requerimientos mínimos de los perfiles establecidos.	SD-PCM, SERVIR
	3.2.5. Crear una plataforma virtual para la difusión del proceso de descentralización.	SD-PCM
	3.2.6. Definir Términos de Referencia para proyectos de inversión pública en fortalecimiento institucional basados en resultados de mejora en el servicio público.	SD-PCM, MEF
	3.2.7. Fortalecer las capacidades de los sectores para el ejercicio de su rol rector.	SD-PCM, SGP-PCM
	3.2.8. Establecer concursos anuales de gestiones municipales y regionales de Buen Gobierno e intercambio de experiencias.	SD-PCM
	3.2.9. Creación de Observatorio de Buenas Prácticas de gestión regional y local y apoyar el intercambio de experiencias entre Gobiernos Regionales y Locales.	SD-PCM, SGP-PCM
	3.2.10. Crear la Escuela Superior de Administración Pública.	SERVIR

3.3. Facilitar los procesos de rediseño organizacional emprendidos por los gobiernos regionales y locales para fortalecer su institucionalidad	3.3.1. Actualizar las normas que regulan la elaboración de instrumentos normativos de gestión (ROF, CAP, MOF, PAP).	SGP-PCM
	3.3.2. Modificar las normas organizativas establecidas para el nivel regional y local en la LOGR y LOM, respectivamente.	Congreso
	3.3.3. Autorizar la reestructuración de las Unidades Ejecutoras presupuestales que requieran los gobiernos regionales para adecuarlas a nuevas necesidades de su organización.	MEF
	3.3.4. Dictar normas que faciliten la reconversión de personal administrativo a funciones de servicio público.	SERVIR
	3.3.5. Facilitar los procesos de reforma institucional de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales con normas específicas que permitan ratificar su autonomía institucional.	SD-PCM, SGP-PCM
3.4. Contribuir con la institucionalidad de las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales.	3.4.1. Contribuir al sostenimiento institucional de las organizaciones representativas de los gobiernos regionales y locales.	SD-PCM, MEF, Congreso
	3.4.2. Promover la celebración de convenios de cooperación interinstitucional entre el Gobierno Nacional y las asociaciones representativas, destinados al fortalecimiento de sus capacidades y la implementación de mecanismos de articulación recíproco.	Gobiernos Regionales y Locales

Capítulo IV. Inversión Descentralizada e Integración Económica

Metas	Acciones	Responsable
4.1. Desarrollar instrumentos efectivos y fortalecer la autonomía y capacidad de gobiernos regionales y locales para aplicar políticas que fomenten inversión y desarrollo económico descentralizados.	4.1.1. Impulsar y mejorar la gestión de los Planes de Competitividad Regional en el marco de alianzas estratégicas entre gobiernos y sector privado a efectos de contribuir a desarrollar la vocación productiva de los territorios.	Consejo Nacional de Competitividad, GR, SD-PCM, PRODUCE.
	4.1.2. Fortalecer las Agencias de Fomento de la Inversión Privada y Bancos Regionales de Proyectos.	PROINVERSIÓN, GR y GL
	4.1.3. Promover la dinamización de los circuitos económicos regionales y macroregionales con base en las vocaciones productivas locales que despierten las potencialidades de integración económica de departamentos y municipios	SD-PCM, PROINVERSIÓN, FONCODES, GR y GL
	4.1.4. Diseñar propuestas e instrumentos para promover la internacionalización de la economía regional.	MINCETUR
	4.1.5. Premiar a los gobiernos regionales que implementen medidas exitosas de facilitación de la inversión y mejora de la competitividad.	CNC, SD-PCM, PROINVERSIÓN y PRODUCE
	4.1.6. Articular el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional a los planes de desarrollo regionales y municipales de las principales ciudades.	CEPLAN
	4.1.7. Difundir y consensuar grandes proyectos de inversión privada con los gobiernos descentralizados de los ámbitos involucrados, antes de aprobar su ejecución.	SD-PCM, MEF, GR
	4.1.8. Precisar responsabilidades de prevención y gestión de conflictos sociales asociados a proyectos de inversión privada en concordancia con las materias de competencia de cada nivel de gobierno.	ONDS, GR, MEF
4.2. Facilitar la ejecución descentralizada de la inversión pública.	4.2.1. Crear un SNIP Social para proyectos destinados a mejorar la calidad de los servicios de salud, educación y las políticas de inclusión económica rural.	MEF, SD-PCM
	4.2.2. Priorizar la infraestructura de soporte a la producción para apoyar el desarrollo de las vocaciones productivas en el marco de Planes Regionales y Locales de infraestructura de soporte a la producción.	MINAG, PRODUCE, MTC (PROVIAS DESCENTRALIZADO), MINCETUR, MEF, Gobiernos Regionales y Locales
	4.2.3. Establecer fondos concursables para apoyar el financiamiento de inversiones prioritarias que los gobiernos descentralizados no pueden financiar solos.	MEF

	4.2.4. Reconocer los gastos de la fase de pre inversión como gasto de inversión.	MEF
	4.2.5. Priorizar el fortalecimiento de capacidades de identificación y formulación de proyectos de inversión pública (planeamiento) para mejorar la calidad del banco de proyectos	MEF, SD-PCM
	4.2.6. Adecuar los parámetros de evaluación de los proyectos de inversión pública a las diversas realidades regionales y locales.	MEF, SD-PCM
	4.2.7. Adecuar las exigencias del sistema de contrataciones del Estado a las realidades y capacidades de la oferta accesible por los gobiernos regionales y locales.	MEF, OSCE
	4.2.8. Establecer indicadores de monitoreo de la inversión pública regional basados en resultados, calidad y/o pertinencia de los proyectos..	MEF, GR y GL
4.3. Apoyar la integración económica de gobiernos regionales y locales	4.3.1. Elaborar concertadamente y emitir el Reglamento de la Ley de Mancomunidad Regional.	SD-PCM, MEF
	4.3.2. Fortalecer a las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) como instancias de consenso macroregional sobre potencialidades de integración económica y desarrollo territorial	MEF
	4.3.3. Aprobar normas de gestión presupuestal que posibiliten la ejecución compartida de recursos públicos por las mancomunidades regionales y municipales.	SD-PCM, MEF, GR
	4.3.4. Incentivar y apoyar prioritariamente las iniciativas de inversión y servicios públicos mancomunados entre dos o más gobiernos regionales.	SD-PCM, MEF, GR
4.4. Promover el proceso de conformación de regiones con una nueva estrategia.	4.1.1. Consensuar el Plan Nacional de Regionalización 2016 – 2021.	SD-PCM, ANGR, CEPLAN
	4.1.2. Promover un debate nacional sobre la descentralización y regionalización y sus beneficios esperados, riesgos y potencialidades	SD-PCM, ANGR, CEPLAN

Capítulo V. Descentralización Fiscal

Metas	Acciones	Responsables
5.1. Articular las transferencias fiscales en un sistema equitativo y predecible	5.1.1. Asociar las transferencias fiscales crecientemente con responsabilidades de gasto de los gobiernos (criterio de provisión).	MEF, SD-PCM
	5.1.2. Incorporar en un fondo distribuido de manera predecible (FONCOR) los Recursos Ordinarios que se usan actualmente para compensar a los gobiernos regionales con menor participación relativa en los recursos del Canon y regalías.	MEF, SD-PCM
	5.1.3. En el marco del sistema de transferencias fiscales que se propone, reducir las desigualdades originadas por los recursos del Canon y regalías, inicialmente dentro de cada departamento.	MEF, Congreso
	5.1.4. Establecer fondos de estabilización a nombre de cada entidad receptora con ingresos extraordinarios de Canon y regalías que excedan el comportamiento promedio de gasto.	MEF, GR, GL
	5.1.5. Incrementar la asignación mínima de FONCOMUN para asegurar financiamiento de gastos ineludibles de gobiernos locales con menor potencial de ingresos.	MEF, GL, SD-PCM
	5.1.6. Convertir en transferencias compensatorias los recursos actualmente asignados a fondos concursables dirigidos a los gobiernos locales de menores ingresos.	MEF, SD-PCM
5.2. Impulsar el desarrollo de capacidades de recaudación tributaria descentralizada	5.2.1. Impulsar el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos con mayor potencial tributario para liberar recursos para compensar a los gobiernos locales con menores alternativas de ingresos.	MEF, GL
	5.2.2. Promover servicios especializados de administración tributaria en ciudades mayores	MEF, SUNAT, GL
	5.2.3. Financiar un Programa Nacional de Catastro Municipal para apoyar a los gobiernos locales a mejorar efectivamente la recaudación tributaria.	MEF, GL
	5.2.4. Incentivar a los GR que contribuyan con las políticas de fiscalización y formalización para mejorar la recaudación.	MEF, GR
	5.2.5. Considerar los ingresos tributarios en función del lugar donde se realizan las actividades económicas y no del domicilio fiscal de las empresas.	MEF, SUNAT
5.3. Facilitar el gasto responsable y dirigido a resultados	5.3.1. Fortalecer el planeamiento estratégico orientado a resultados diferenciándolo del planeamiento de corto plazo y la gestión presupuestal en la organización de las entidades.	MEF, GR, GL, SD-PCM
	5.3.2. Expandir el presupuesto por resultados en todos los niveles de gobierno.	MEF
	5.3.3. Reformar, con un enfoque dirigido al control por resultados, los Sistemas Administrativos que regulan el gasto (presupuesto, contrataciones, control).	MEF, SGP-PCM, Contraloría General de la República
	5.3.4. Proponer la modificación de las reglas fiscales nacionales, para su efectivo cumplimiento.	MEF, GR, GN

ANEXO N° 2: MATRIZ DE HITOS A JULIO 2016 DEL PLAN NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

EJES	HORIZONTES	Hasta Julio 2013	Hasta Diciembre 2014	Hasta Julio 2016
1. Conducción del Proceso de Descentralización, Articulación Intergubernamental y Participación Ciudadana				
1.1. Fortalecer la conducción del proceso.	<ul style="list-style-type: none"> • En funcionamiento, espacios de diálogo y coordinación conducidos por la SD-PCM sobre el proceso de descentralización con la participación de los sectores, de los gobiernos regionales y las municipalidades. • Se impulsa el debate sobre el proceso de descentralización y regionalización, validándose una Agenda de Descentralización y Regionalización, para crear consensos y el fortalecimiento del proceso. • Las Agenda Descentralista está difundida, consensuada y aprobada, habiendo identificado medidas urgentes para el corto plazo. • Está desarrollado e implementado un sistema de información geo-referenciado 	<ul style="list-style-type: none"> • Se toman medidas efectivas para operativizar aspectos centrales de la Agenda Descentralista consensuada (decisión política). 	<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría de Descentralización de la PCM está articulada al CCI en funcionamiento, como instancia ejecutiva. 	

<p>1.2. Fortalecer los espacios y mecanismos de coordinación, concertación y articulación intergubernamental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las Comisiones Intergubernamentales Sectoriales están instaladas y en funcionamiento. • Se elabora una propuesta coordinada con ANGR, AMPE, REMURPE y otros actores para la modificación de la LBD, LOGR, LOM, creando instancias de coordinación entre los gobiernos regionales y gobiernos locales, y entre las municipalidades provinciales y las distritales. • Se elabora una propuesta para la creación de mecanismos de coordinación del Gobierno Nacional con las gobiernos regionales y locales. • Los espacios de coordinación regional local para el desarrollo territorial están fortalecidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se instala la Comisión intergubernamental ad-hoc para revisión de reglamento del CCI. • Se aprueba una propuesta modificatoria del Reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, para facilitar su instalación y funcionamiento. • Se modifica la LOGR para permitir la creación de una instancia obligatoria de coordinación periódica de los presidentes regionales con los alcaldes de su jurisdicción, y, en la LOM, entre cada alcalde provincial y sus alcaldes distritales. • Las Juntas de Coordinación Interregional funcionan regularmente como instancias de coordinación para el diseño de políticas e identificación de proyectos interdepartamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se instala y se pone en funcionamiento el CCI reformulado, como la instancia nacional de articulación intergubernamental del proceso de descentralización
<p>1.3. Fortalecer los espacios y mecanismos de participación ciudadana para la gestión del desarrollo territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementado el enfoque de resultados articulando al presupuesto público al Plan de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo y Rendición de Cuentas. • Debatida la flexibilización y revitalización de los CCR y CCL. • Identificadas las experiencias exitosas implementadas en gobiernos locales y regionales. • La Ley N° 26300 es reformada y aprobada consolidando los aspectos de la participación ciudadana en un solo cuerpo normativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones públicas están capacitadas y sensibilizadas en el uso de la herramienta del presupuesto por resultados. • Están difundidas y replicadas las experiencias exitosas de participación ciudadana en gobiernos regionales y locales. • Los gobiernos regionales y locales promueven nuevas formas de participación ciudadana a través de las redes sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • 100% de las instituciones públicas están capacitadas y sensibilizadas en el uso de la herramienta de PdR. • 100% de gobiernos regionales y locales están informados e incentivados para la utilización de APPS.

<p>1.4. Fortalecer el sistema de rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de la capacitación y fortalecimiento institucional de los Comités de Vigilancia 	<ul style="list-style-type: none"> • Los Comités de Vigilancia se encuentran en proceso de fortalecimiento y capacitación. • Diseñada e implementada la metodología para la ejecución del proceso de rendición de cuentas enfocado en resultados en las audiencias públicas • Aprobados, implementados y difundidos rankings de salud, educación y seguridad ciudadana en gobiernos locales y regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los Comités de Vigilancia están fortalecidos y capacitados. • Los Gobiernos regionales y locales cuentan con páginas webs actualizadas, supervisadas por los Comités de Vigilancia.
<p>1.5. Promover la Gobernabilidad desde su Dimensión cultural, con énfasis en la interculturalidad.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Difundido el reglamento de la Ley de Consulta Previa 	<ul style="list-style-type: none"> • Los mecanismos de consulta previa son implementados y difundidos a nivel nacional. • El Gobierno nacional sensibiliza a las regiones en una cultura de paz, concertación y diálogo. • Los gobiernos regionales y locales están implementando el sistema descentralizado de identificación y prevención de los conflictos sociales.

EJES	HORIZONTES	A Julio 2013	A Diciembre 2014	A Julio 2016
2. Descentralización Administrativa				
2.1. Precisar la delimitación de competencias y funciones por nivel de gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> • Matrices de competencias y funciones elaboradas. • Inicio de discusión sobre la adecuación de la Ley Base de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades con las matrices de competencias y funciones elaboradas. • Debate sobre las competencias de cada nivel de gobierno en materia de Ordenamiento Territorial, con la participación de los representantes de los gobiernos regionales y municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades aprobadas y adecuadas acorde a las matrices aprobadas. • Se dictan normas dictadas que ordenan las competencias en el tema de Ordenamiento Territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • 100% de las Leyes de Organización y Funciones de los ministerios aprobadas y concordadas con las Matrices de competencias y funciones elaboradas. 	
2.2. Completar la transferencia de funciones pendientes.	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio efectivo del proceso de transferencia de funciones regionales a la Municipalidad Metropolitana de Lima. • Culmina la transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, que implica la conclusión de la acreditación de todas las funciones. • Culmina la transferencia al nivel local de los Programas de Complementación Alimentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concluye la transferencia del 70% de las funciones regionales a la Municipalidad Metropolitana de Lima. 	<ul style="list-style-type: none"> • 100% de las funciones regionales transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima. 	

<p>2.3. Fortalecer el ejercicio de las competencias y funciones descentralizadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las Comisiones Intergubernamentales sectoriales instaladas. • Cálculo del costo de las necesidades relativas de gasto per cápita en las funciones transferidos, priorizando educación, salud, seguridad y desarrollo rural, concluido. • Ministerios vinculados a los sectores de educación, salud y desarrollo rural con sus funciones rectoras incorporadas, concluida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios de gestión de los sectores de educación, salud y desarrollo rural en marcha. • Al menos algunos sistemas administrativos han emitido normas que reconozcan la diversidad de situaciones donde deben operar los gobiernos regionales y locales. • Modelos consensuados de gestión descentralizada elaborados. • Incorporación progresiva del costeo en la formulación del Presupuesto Público, iniciando con los sectores priorizados, en marcha. • Cálculo del costo de otros sectores priorizados de manera consensuada culminado. • Reorganización de los ministerios responsables de los otros sectores priorizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de gestión descentralizada en marcha. • El Presupuesto Público Nacional 2017 basado en el Estudio de costeo. • Reorganización de todos los ministerios para incorporar sus funciones rectoras, concluida.
<p>2.4. Implementar un Sistema de Supervisión y evaluación de resultados de la gestión descentralizada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de los indicadores consensuados de los sectores priorizados, para el diseño del Sistema de Supervisión, Monitoreo y Evaluación. • Supervisión y Evaluación del ejercicio de las competencias transferidas y su impacto en seis (06) servicios públicos en ocho (08) Departamentos. • Elaboración del Plan de Supervisión y Evaluación de la Gestión Descentralizada de Servicios Público. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Sistema de Supervisión y evaluación de la gestión construido. • Supervisión y Evaluación del ejercicio de las competencias transferidas y su impacto en dieciséis (16) servicios públicos estratégicos en doce (12) Departamentos. • Supervisión y Evaluación de la Gestión Descentralizada en veinte (20) servicios públicos estratégicos (dos por cada Comisión Intergubernamental) en doce (12) Departamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Sistema de Supervisión y evaluación de la gestión descentralizada, validado y en pleno funcionamiento. • Supervisión y Evaluación del ejercicio de las competencias transferidas y su impacto en veinte (20) servicios públicos estratégicos en veinticuatro (24) Departamentos. • Supervisión y Evaluación de la Gestión Descentralizada en veinte (20) servicios públicos estratégicos (dos por cada Comisión Intergubernamental) en veinticuatro (24) Departamentos.

EJES	HORIZONTES	A Julio 2013	A Diciembre 2014	A Julio 2016
3. Fortalecimiento Institucional				
3.1. Fortalecer la reforma efectiva del servicio civil regional y municipal.	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueban normas para fortalecer los niveles directivos de gobiernos regionales y locales, modificándose el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM. • En ese marco, se mejoran topes remunerativos para funcionarios directivos regionales y locales • Se llevan a cabo concursos descentralizados de Gerentes Públicos para Gobiernos Regionales. • Se realiza un estudio de viabilidad para asegurar financiamiento de equipo mínimo de gerentes públicos a todos los gobiernos descentralizados según su escala. • Se aprueban normas para incrementar los recursos de SERVIR, modificándose el DL N° 1026. • Se constituye y opera una Mesa de la Cooperación Internacional en desarrollo de capacidades para la descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueban normas para racionalizar cargos de confianza e incentivos remunerativos y no remunerativos por buen desempeño. • Se aprueban estudios realizados para jubilación obligatoria por límite de edad y limitar crecimiento del CAFAE. • Se amplía el financiamiento de gerentes públicos a municipalidades mayores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueban normas para jubilación obligatoria por límite de edad y limitar crecimiento del CAFAE. • Se amplía el financiamiento de gerentes públicos a municipalidades menores. 	

<p>3.2. Implementar políticas efectivas de desarrollo de capacidades para la gestión descentralizada en el marco del PNDC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Multisectorial de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, reactivada y en funcionamiento. • Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades actualizado y en ejecución. • Perfiles mínimos para puestos claves relacionados a la gestión de los sistemas administrativos nacionales elaborados. • En función de ello, los GR y los GL hacen sus planes de desarrollo de capacidades. • Sectores formulan sus planes para el desarrollo de sus capacidades de rectoría. • Normas dictadas que flexibilizan el uso de recursos de inversión en proyectos de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades basados en resultados. • Creación de observatorio de buenas prácticas de gestión pública regional y local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Perfiles mínimos para los puestos claves restantes. • Normas emitidas para la certificación de la oferta de capacitación y asistencia técnica en gestión pública. • Plataforma Virtual de Descentralización en funcionamiento. • Primer Concurso Anual de Buen Gobierno municipal y regional realizado. • Escuela Superior de Administración Pública en funcionamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurso anual de Buen Gobierno para los gobiernos regionales y municipales institucionalizado. • Registro de programas y cursos certificados en gestión pública en funcionamiento y difundido mediante la Plataforma Virtual.
--	--	---	---

<p>3.3. Facilitar los procesos de rediseño organizacional emprendidos por los gobiernos regionales y locales para fortalecer su institucionalidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● PCM actualiza normas flexibilizando los lineamientos para la formulación de ROF y CAP. ● PCM emite normas actualizadas simplificándolas para la formulación de MOF. ● MEF y SERVIR evalúan mecanismos para la reconversión a funciones de servicio público de personal administrativo excedente en los GR. ● Se reglamenta el DL 1026. ● Se actualizan normas organizativas contenidas en la LOGR. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Se expiden normas que faciliten la reconversión de personal administrativo a funciones de servicio público. ● Se expiden normas que incentiven los procesos de reforma institucional de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. 	<ul style="list-style-type: none"> ●
<p>3.4. Contribuir con la institucionalidad de las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Mecanismos definidos y consensuados que permitan a las asociaciones representativas de gobiernos regionales y locales para que puedan recibir financiamiento de sus socios. ● Mecanismos de articulación entre las asociaciones municipales consensuadas. ● Convenios de apoyo en ejecución a proyectos de desarrollo de capacidades de las asociaciones de los gobiernos regionales y locales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mecanismos de financiamiento de las asociaciones representativas de gobiernos regionales y locales en funcionamiento. 	

EJES	HORIZONTES	A Julio 2013	A Diciembre 2014	A Julio 2016
4. Inversión Descentralizada e Integración Económica				
<p>4.1. Desarrollar instrumentos efectivos y fortalecer la autonomía y capacidad de gobiernos regionales y locales para aplicar políticas que fomenten inversión y desarrollo económico descentralizados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio sobre experiencia internacional en políticas descentralizadas de promoción del desarrollo económico y el sector privado, entregado. • Gobierno Nacional promueve Acuerdos Público Privado Sociales de prioridades de desarrollo en los departamentos. • Estudio de identificación y potencial de circuitos y corredores económicos regionales y macrorregionales, entregado. • En ese marco, CEPLAN concerta con cada Gobierno Regional los objetivos y metas de mediano plazo para cada departamento. • Precisadas las responsabilidades de prevención y gestión de conflictos sociales según competencias de promoción de inversión privada de cada nivel de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Nacional norma instrumentos eficaces que permitan a los gobiernos regionales y locales desarrollar políticas de promoción de desarrollo económico y del sector privado, uno de ellos, el instructivo para la elaboración de los Planes de Internacionalización de la economía local. • Se aprueban normas que faciliten la dinamización de los circuitos económicos regionales y macrorregionales aprobadas. • Aprobada una Nueva metodología para la construcción de Agendas Concertadas de Competitividad Regional aprobada. • Reglamento de la LPID modificado para hacer eficaces a las AFIP, aprobado. • Reporte de Paz Social Regional en funcionamiento. • Instructivo para la instalación de las Liga de Intereses Sociales Recíproco en cada uno de los territorios y sus áreas de influencia donde se proyecta la ejecución de un gran proyecto de Inversión privada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los gobiernos regionales cuentan con instancias formales y activas de diálogo con principales actores económicos de cada departamento. • Los gobiernos regionales y las municipalidades de ciudades mayores tienen en ejecución políticas públicas de promoción del desarrollo económico en alianza con el sector privado. • Se otorgan incentivos a los gobiernos regionales y locales que aplican políticas eficaces de promoción del desarrollo económico en alianza con el sector privado. 	

<p>4.2. Facilitar la ejecución descentralizada de la inversión pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Se consensua con cada Gobierno Regional 2 ó 3 proyectos priorizados de alto impacto para ser ejecutado de manera conjunta (entre el Gobierno Nacional, Gobierno Regional, Empresas y Sociedad) hasta el 2016. ● Se reconoce a la pre-inversión como gasto de inversión. ● Se reforma integralmente el SNIP. ● En ese marco, se crea el SNIP Social-Productivo para facilitar la inversión pública descentralizada en calidad de educación, salud e inclusión al mercado de actores económicos pobres rurales y urbanos. ● Parámetros de evaluación para la construcción de vías de menor tráfico, aprobados. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fondo concursable para apoyar el financiamiento de inversiones prioritarias consensuadas (2 ó 3) en funcionamiento. ● Instrumentos metodológicos específicos para la evaluación de PIP sociales-productivos (SNIP Social-Productivo) elaborados. ● Modificaciones de las normas de contrataciones aprobadas para adecuarse a la realidad de oferta en que operan los gobiernos regionales y locales de departamentos y municipios de menor desarrollo relativo. ● Ranking por % de inversión aplicada en sectores prioritarios (en vez de 'por % de ejecución total' sin importar en qué, ni en el cómo). ● Implementados los instrumentos metodológicos específicos para la evaluación de PIP sociales-productivos (SNIP Social-Productivo). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Gobierno deja un SNIP con una fase de pre-inversión y estudios mucho más corta para la inversión social prioritaria y parámetros de evaluación de los proyectos adaptados a distintas realidades de demanda. ● Mecanismos de contratación pública adaptados a la oferta en departamentos y municipios de menor desarrollo relativo en funcionamiento. ● Ranking de ejecución de inversión pública en sectores prioritarios posicionado en la opinión pública.
<p>4.3. Apoyar la integración económica de los gobiernos regionales y locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Reglamento de la Ley de Mancomunidad Regional promulgado y publicado. ● Comisión Multisectorial instalada para elaborar las normas de gestión presupuestal y administrativa que favorezcan la cooperación horizontal entre gobiernos regionales y locales. ● Normas e instructivos aprobados que orienten la organización de las mancomunidades (para que no repliquen con un enfoque burocrático, la de un gobierno regional o local). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Normas que faciliten la operación de las mancomunidades regionales y locales, aprobadas. ● Normas aprobadas que fortalecen a las Juntas de Coordinación Interregional aprobadas. ● Cofinanciamiento nacional para apoyar proyectos mancomunados. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Más de una mancomunidad regional operando efectivamente. ● Más de una junta de coordinación interregional operando efectivamente.

<p>4.4. Promover el proceso de conformación de regiones con una nueva estrategia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas fortalecidos de planificación estratégica, en ámbitos macroregionales. y evaluación de las formas de asociatividad e integración desarrolladas en ámbitos regionales y locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de una campaña de comunicación a nivel nacional sobre una visión compartida de los resultados esperados de la descentralización y regionalización con miras al Bicentenario (2021). 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de Plan Nacional de Regionalización basado en circuitos y corredores económicos regionales y macroregionales con mayor potencial y modificaciones legales requeridas para formación de regiones consensuado.
---	--	--	--

HORIZONTES EJES	A Julio 2013	A Diciembre 2014	A Julio 2016
5. Descentralización Fiscal			
5.1. Articular las transferencias fiscales en un sistema equitativo y predecible.	<ul style="list-style-type: none"> ● Fondo de Compensación Regional para inversión pública incorporado en el Presupuesto 2014. ● Propuesta normativa de modificación del DL 776, ajustando la asignación mínima de FONCOMUN aprobada. ● Estudio de alternativas para mejorar la predictibilidad y equidad de asignación de los Recursos Ordinarios para inversión pública a los Gobiernos Regionales. ● Estudio de alternativas para la creación de fondos de estabilización con los ingresos de Canon y regalías superiores a las capacidades actuales de gasto de los GR. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Transferencias a gobiernos regionales para la operación de los servicios se distribuyen según criterios de necesidades relativas de gasto y acceso a otros recursos fiscales (tiene que estar asociado a monitoreo de resultados). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Transferencias de FONCOMUN a gobiernos locales, distribuido según criterios de necesidades relativas de gasto y acceso a otros recursos fiscales ● Fondos concursables, que asignan como recursos complementarios, ya no compensatorios
5.2. Impulsar el desarrollo de capacidades de recaudación tributaria descentralizada.	<ul style="list-style-type: none"> ● Mapa Tributario departamental en función de identificar los ingresos tributarios según donde se realiza las actividades de las empresas publicado por la SUNAT. ● Estudios de Viabilidad SNIP del Programa Nacional de catastro municipal en funcionamiento y el Programa Nacional de fortalecimiento municipal en recaudación tributaria en funcionamiento aprobados. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Normas emitidas que permitan a los gobiernos regionales participar en las fases de formalización de agentes económicos y ayuden a la fiscalización ● Programa Nacional de catastro municipal en funcionamiento. ● Programa Nacional de fortalecimiento municipal en recaudación tributaria en funcionamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Incentivos a Gobiernos Regionales por resultados por su participación en la recaudación. ● Lanzamiento de municipalidades pilotos para mejorar su capacidad recaudatoria. ● Lanzamiento de municipalidades pilotos en la implementación del catastro.

<p>5.3. Facilitar el gasto responsable y dirigido a resultados.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Normas emitidas que modifican y/o eliminan los límites de endeudamiento con aval del Gobierno Nacional, y crear una regla fiscal que disponga que el nivel de endeudamiento sea determinado sobre la base de los superávits fiscales proyectados. • Sistema del Presupuesto Público orientándolo a control por resultados diseñado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se logra supervisar a los gobiernos descentralizados con mayores recursos y mayor stock de endeudamiento. • Presupuesto por Resultados generalizado, incluyendo a los gobiernos regionales y locales.
---	--	--	--

ANEXO N° 3: LISTA DE LAS PERSONAS PARTICIPANTES EN LAS REUNIONES DE DIALOGO CON LAS ASOCIACIONES REPRESENTATIVAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES.

N°	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	INSTITUCIÓN	FECHA
1	Eduardo Carhuarica Meza	Gerente General	Asociación de Municipalidades del Perú	26/06/2012
2	Ivan Vega Alferoff	Gerente de Asuntos Jurídicos	Asociación de Municipalidades del Perú	26/06/2012
3	Edilberto Pezo Carmelo	Alcalde Distrital de Morales y Directivo REMURPE	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas de Perú	27/06/2012
4	Carlos López Jimenez	Equipo Técnico DEL	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas de Perú	27/06/2012
5	Rolando Espíritu Ledesma	Equipo Técnico Incidencia	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas de Perú	27/06/2012
6	Carlos Arana Basto	Equipo Técnico	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas de Perú	27/06/2012
7	César Villanueva Arévalo	Presidente de la Región San Martín y Presidente ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	28/06/2012
8	Eduardo Ballón Echegaray	Secretario Técnico	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	28/06/2012
9	Alberto Sánchez Aizcorbe C.	Presidente MUNIRED y Alcalde Distrital de La Victoria	Asociación de Municipalidades en Red del Perú	09/07/2012
10	José Balarezo Vázquez	Director Ejecutivo Nacional	Asociación de Municipalidades en Red del Perú	09/07/2012
11	Roque Contreras Fraga	Coordinador Región Centro y Alcalde Distrital de Santa Barbara de Carhuancayan	Asociación de Municipalidades en Red del Perú	09/07/2012
12	José Roberto Mendoza Reyes	Asesor – Municipalidad Distrital Carabaylo	Asociación de Municipalidades en Red del Perú	09/07/2012
13	José Villalobos Tinoco	Gerente de Inversiones Mancomunidad Lima Norte	Asociación de Municipalidades en Red del Perú	09/07/2012
14	Teodoro Castro Quispichito	Equipo Técnico Huancavelica	Asociación de Municipalidades en Red del Perú	09/07/2012
15	Daniel Martínez Pagán	Equipo Técnico Lima - Provincias	Asociación de Municipalidades en Red del Perú	09/07/2012
16	Ricardo Castro	Alcalde de San Luis Presidente de la UMMP	Unión de Mancomunidades Municipales del Perú	10/07/2012
17	Carlos Rúa Carbajal	Alcalde Provincial de Huanta Presidente Mancomunidad Cuenca del Mantaro	Unión de Mancomunidades Municipales del Perú	10/07/2012
18	Luis Ayca Cuadros	Alcalde Distrital Pocillay y Presidente Mancomunidad Integración Fronteriza Collpa	Unión de Mancomunidades Municipales del Perú	10/07/2012
19	Benicio Ríos Oca	Alcalde Provincial de Urubamba	Unión de Mancomunidades Municipales del Perú	10/07/2012

N°	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	INSTITUCIÓN	FECHA
20	Neyra Almenara Santiago	Alcalde Provincial de Caravelí y Mancomunidad Norte de Arequipa y Sur de Ayacucho	Unión de Mancomunidades Municipales del Perú	10/07/2012
21	Fidel Broncano Vásquez	Alcalde Provincial de Huaylas y Presidente de la Mancomunidad Municipal Hatun Huaylas	Unión de Mancomunidades Municipales del Perú	10/07/2012
22	Oscar Ontón Quillama	Alcalde Distrital de Soraya Y Presidente Mancomunidad de municipalidades rurales Cuenca sur central Aymaraes – Cusca	Unión de Mancomunidades Municipales del Perú	10/07/2012
23	José Alejandro Ñiquen Sandoval	Alcalde Distrital de Eten y Presidente de Mancomunidad Municipal del Circuito Mochica.	Unión de Mancomunidades Municipales del Perú	10/07/2012
24	Ángel Quispitupac Soto	Alcalde Provincial General Sánchez Cerro y miembro de la Mancomunidad Municipal por las rutas de Integración de Lonccos y Puquinas.	Unión de Mancomunidades Municipales del Perú	10/07/2012
25	Sandra Huamani Burgos	Equipo Técnico	Unión de Mancomunidades Municipales del Perú	10/07/2012

ANEXO N° 4: BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. 2012.
- Castaño Mesa, Lina. Marco Conceptual y Operativo del Banco de Proyectos Exitosos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile. 2000.
- Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal. Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal. Presidencia del Consejo de Ministros. 2010.
- Consejo Nacional de la Competitividad. Agenda de Competitividad 2012-2013. Febrero 2012.
- MacroConsult. Propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización. 2010.
- Molina, Raúl. Informe de consultoría: “Fortalecimiento Institucional del Gobierno Regional de Apurímac: propuestas de rediseño institucional”. COSUDE, Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales – Intercooperation. 2011.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2007. Secretaria de Descentralización 2007.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Secretaria de Descentralización. 2009.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Bases del Plan Nacional de Regionalización. Secretaria de Descentralización. 2010.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (2012-2016). Secretaria de Descentralización. 2011.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual del Proceso de Descentralización de año 2011. Secretaria de Descentralización. 2012.
- Proyecto USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011. 2011
- Quiñones, Nilton. Evolución Económica de las Regiones del Perú: Crisis y Post-crisis. 2011.
- Tanaka, Martin. Think tanks y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales. 2009.
- Tanaka, Martin, El sistema de partidos “realmente existente” en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional y cómo enrumbar la reforma política. Economía y Sociedad 72, CIES. 2009.
- Walsh, Catherine. Propuesta para el tratamiento de la Interculturalidad en la educación. 2000.