

REPÚBLICA DEL PERÚ



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN



Informe Anual
Periodo de Sesiones 2016 - 2017

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Evaluación del Proceso de Descentralización

Informe Anual
Periodo de sesiones 2016-2017

Evaluación del Proceso de Descentralización Informe Anual - Periodo de Sesiones 2016-2017

Primera Edición
Julio 2017
Lima, Perú

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado
Edif. Víctor Raúl Haya de la Torre, Oficina 202
Plaza Bolívar, Lima 1
(+51 1) 311 7780
www.congreso.gob.pe

Preparación del documento base del informe:

Alejandra Aramayo Gaona, Congresista de la República
Fernando Paredes Núñez, Especialista Parlamentario del Congreso
Álvaro Ugarte Ubilla, Director Ejecutivo, INICAM.

Personal de la Organización Parlamentaria:

Carlos Gozar Landeo, Félix Atavillo Pozo, Wendy Castañeda Santa Cruz
Dulio Trigos Sánchez, Juan Carlos Nina Arpasi, Jasson Ticona Suárez
Tania Villalobos García, Lucero Huirse Polanco

Personal del Servicio Parlamentario:

Fernando Paredes Núñez, Roberto Miranda Chuman
Marita Espinoza Márquez, Eva Altamirano Flores

Carátula: Jasson Ticona Suárez y Tania Villalobos García

Corrección y estilo: Willy Rodríguez Huasupoma, INICAM

Diseño y Diagramación: Carmen Inga Colonia

Impresión: Ediciones: Ediciones Nova Print S.A.C.

Tiraje: 1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-08301

© 2017 Congreso de la República del Perú – Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Está permitida su reproducción siempre que se mencione la fuente.

La elaboración del presente informe ha contado con el valioso aporte brindado por el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal-INICAM y el auspicio de la Konrad Adenauer Stiftung-KAS, a quienes la Comisión agradece.

Las opiniones expresadas en este informe no reflejan necesariamente el punto de vista de las entidades que apoyan su publicación.

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
Periodo Anual de Sesiones 2016 - 2017**

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta

CÉSAR VILLANUEVA AREVALO
Vicepresidente

ALBERTO OLIVA CORRALES
Secretario

Miembros Titulares:

**BETTY ANANCULÍ GÓMEZ
ESTELITA BUSTOS ESPINOZA
JORGE CASTRO BRAVO
MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE
CLAYTON GALVÁN VENTO
TITO LAZO JULCA
ÚRSULA LETONA PEREYRA
MARTIRES LIZANA SANTOS
ELOY NARVAEZ SOTO
DALMIRO PALOMINO ORTÍZ
OSÍAS RAMÍREZ GAMARRA
LIZBETH ROBLES URIBE
MIGUEL ROMÁN VALDIVIA
WILBERT ROZAS BELTRÁN
JUAN SHEPUT MOORE
MILAGROS TAKAYAMA JIMÉNEZ
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
VICENTE ZEBALLOS SALINAS**

Miembros Accesitarios:

WILMER AGUILAR MONTENEGRO
PERCY ALCALA MATEO
KARINA BETETA RUBÍN
GUILLERMO BOCANGEL WEYDERT
NELLY CUADROS CANDIA
CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
CARLOS HERESI CHICOMA
RAYMUNDO LAPA INGA
GUILLERMO MARTORELL SOBERO
ELARD MELGAR VALDEZ
MARIA CRISTINA MELGAREJO PÁUCAR
GLORIA MONTENEGRO FIGUEROA
EDYSON MORALES RAMIREZ
FEDERICO PARIONA GALINDO
ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
ROLANDO REÁTEGUI FLORES
BENICIO RÍOS OCSA
CESAR SEGURA IZQUIERDO
SEGUNDO TAPIA BERNAL
CARLOS TICLLA RAFAEL
ROGELIO TUCTO CASTILLA
EDWIN VERGARA PINTO
ARMANDO VILLANUEVA MERCADO
LUIS ALBERTO YIKA GARCÍA

Índice

Presentación	9
Introducción	13
Capítulo I.	
Aproximaciones desde la Comisión	19
1. Percepciones sobre el proceso de descentralización	19
2. Necesidad de una tipología municipal	33
3. La competencia de fiscalización de los gobiernos regionales y las municipalidades	45
Capítulo II.	
Perspectivas de la Descentralización	69
1. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 – Presidencia del Consejo de Ministros	69
2. Recomendaciones sobre descentralización – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE	72
Capítulo III.	
Consideraciones para la Agenda de la Descentralización	83
1. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR	83
2. Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE	91
3. Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE	95

Capítulo IV.	
Prioridades de la Descentralización	105
1. Descentralización Fiscal	105
2. Modernización del Estado, gobierno electrónico y ciudades inteligentes	110
3. Desarrollo regional y gestión de problemas sociales	115
4. Demarcación Territorial	116
5. Conducción del proceso de descentralización	124
6. Gestión de políticas públicas en el marco del proceso de descentralización	128

Presentación

Por mandato de la ley, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado formula un informe anual acerca del proceso de descentralización, en este caso el correspondiente al periodo de sesiones 2016-2017.

Este informe tiene varios elementos importantes de contexto, es el primer año del último quinquenio previo al bicentenario de la independencia nacional y conmemoramos 15 años del proceso de descentralización en un país que “conversa respecto a la descentralización” pero que no avanza en ese sentido, entendiendo la descentralización no como una meta sino como un proceso en el que sus beneficios se advierten cuando las brechas de la inequidad se acortan independientemente al lugar en el que se haya nacido.

Adicionalmente hay elementos de corte más político que cronológico, primer año de una nueva administración de gobierno nacional en el que se debe sentar las políticas públicas en materia de descentralización, modernización del Estado, reactivación económica regional entre otras y un contexto económico internacional marcado por el fin del “ciclo dorado” de altos precios de los minerales sobre los que ha descansado la expectativa sub nacional para generar proyectos en sus circunscripciones, constituyendo un reto de gestión, de capacidad y creatividad también.

Las perspectivas deben ser asumidas, tales como la aspiración nacional por integrar la organización de países de la OCDE que fija su mirada de manera expectante en el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales

como única herramienta para la verdadera democratización del país, no hay aparato público capaz de administrar desde Lima diversidad de territorios, idiosincrasias, necesidades, no es posible en suma crecer o generar desarrollo a espaldas de las provincias, no es posible hacerlo sólo desde Lima sin generar brechas que profundicen diferencias de oportunidades entre unos y otros, la mayor consciencia acerca de que las políticas públicas deben ser capaces de responder a una diversidad de realidades regionales y locales, así como la importancia que sean articuladoras de los tres niveles de gobierno.

Por estas razones se ha preferido recoger una pluralidad de opiniones, percepciones, y puntos de vistas acerca del proceso de descentralización, que al mismo tiempo contribuyen con una diversidad de propuestas, prioridades, hojas de ruta que deben de ser consideradas y que proceden de los principales actores desde el Congreso, el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades.

De esta manera creemos que es posible considerar los nuevos retos y perspectivas, diseñar una política pública que efectivamente permita una visión compartida y que implique incluso una puesta al día de la correspondiente Política de Estado en materia de descentralización y reforma de la gestión pública.

La prioridad de la Comisión en este periodo anual de sesiones ha sido abordar los temas que corresponden a su ámbito de responsabilidad a la luz de la descentralización, entendida como la reforma vigente de mayor importancia de cara al bicentenario de la Independencia del Perú *escuchando* a sus actores, para conocer que perciben del proceso y qué expectativas tienen de él.

El Gobierno Nacional tiene que definir políticas públicas que trasciendan iniciativas de espacios de dialogo como el GORE-EJECUTIVO ó MUNI-EJECUTIVO, éstos deben afianzarlos no reemplazarlos; por otro lado, se debe fortalecer el ejercicio de competencias subnacionales, su institucionalidad y no desconcentrar el aparato nacional como herramienta de recentralización.

Necesitamos entender sobre todo desde el ejecutivo nacional que hay tres niveles de gobierno que deben impulsar el desarrollo armónico de la heterogeniedad del país, se trata un poco de eso diferenciarnos para poder

complementarnos con sumas de valor caracterizadas por la competitividad regional.

Consideramos cumplida la tarea encomendada para este periodo que se expresa en este informe y su significado como contribución a construir una agenda de futuro para el proceso de descentralización.

Lima, julio de 2017

Alejandra Aramayo Gaona
Presidenta

Introducción

La Constitución Política del Perú establece que *“la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.”* La descentralización es así la única política de Estado, reconocida explícitamente por la Constitución del Perú.

La descentralización se enmarca en los compromisos asumidos en las Políticas de Estado declaradas por el Acuerdo Nacional, y en el desarrollo de las normas constitucionales en la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas de Gobierno Regionales, de Municipalidades y del Poder Ejecutivo. Pero también en la aspiración a integrar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE, en el año del bicentenario.

Conforme lo dispone la Ley, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, presenta su informe anual de evaluación del proceso impulsado durante los últimos quince años por el Estado peruano como eje central del desarrollo del país, a través de un informe estructurado en cuatro capítulos.

Como se podrá apreciar, el Informe Anual quiere recoger las múltiples miradas que se plantean en torno al proceso, la diversidad de aproximaciones sobre el tema, y la posibilidad de establecer desde cada una de ellas, prioridades y agendas. Lo cual nace también de una característica peruana de heterogeneidad de ámbitos y poblaciones asentadas en ellas, pero también de un desafío de gestión por articular la acción pública de los tres niveles de gobierno.

El primer capítulo, recoge tres líneas de aproximación desde el Congreso. Una es la presentación de las percepciones sobre el proceso de descentralización a partir de un sondeo de opiniones realizado entre gobiernos regionales y municipalidades provinciales. La segunda es la posibilidad de repensar la legislación sobre municipalidades a partir de una tipología de circunscripciones y capacidades de gestión. La tercera es la línea de trabajo sobre la competencia de fiscalización en relación a los gobiernos subnacionales, fortaleciendo las competencias en la materia de los Consejos Regionales y Concejos Municipales, así como los procedimientos de relación entre el Congreso, los gobernadores regionales y los alcaldes.

En el segundo capítulo se plantean las perspectivas desde una mirada nacional, la agenda de Poder Ejecutivo formulada como conclusiones para el diseño de una Hoja de Ruta que planteó en su Informe Anual 2016 la Presidencia del Consejo de Ministros como órgano de conducción del proceso y la referida a las recomendaciones de la OCDE sobre el proceso de descentralización, contenidas en los Estudios de esta entidad; “Gobernanza Integrada para un Crecimiento Inclusivo”.

El texto de la Presidencia del Consejo de Ministros reliva la experiencia de los espacios de diálogo y coordinación GORE-Ejecutivo, la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial y la implementación de las Agencias de Desarrollo Territorial. Por su lado las OCDE comparte desde la experiencia de sus miembros, lo que se “debe” y lo que “no se debe” hacer cuando los países se han desarrollado en contextos descentralizados.

El tercer capítulo recoge los pronunciamientos institucionales de las Asociaciones de Gobiernos Subnacionales emitidos en relación con el Informe sobre el Proceso de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Estos documentos han sido formulados por 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.

ANGR, reconoce avances en la articulación intergubernamental, pero destaca la necesidad de precisar los roles y responsabilidades por nivel de gobierno en la transferencia de funciones y competencias y lograr consensos en las políticas públicas entre los niveles de gobierno. AMPE, reconoce méritos al Programa de Incentivos, pero señala la necesidad de contar con mayores recursos, propone la descentralización fiscal y la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales, la adecuación de la normativa y el fortalecimiento de canales de información en los tres niveles de gobierno. REMURPE, por su parte, destaca la necesidad

de equilibrar las competencias municipales con presupuestos reales, desarrollo de capacidades locales institucionales y de autoridades electas, institucionalizar la carrera pública y la revisión normativa de la gestión pública.

El cuarto capítulo comprende Informes de Grupos de Trabajo de Congresistas miembros de la Comisión, donde se formulan Conclusiones del Periodo de Sesiones 2016-2017 en relación con los siguientes temas: i) Descentralización Fiscal, ii) Modernización del Estado, gobierno electrónico y ciudades inteligentes, iii) Desarrollo regional y gestión de problemas sociales, iv) Demarcación Territorial, v) Conducción del proceso de descentralización, y vi) Gestión de políticas públicas en el marco del proceso de descentralización. En cada caso se plantea problemas, prioridades de atención y agendas de trabajo en sus conclusiones y recomendaciones.

Durante la segunda legislatura la Comisión desarrolló esfuerzos con relación a la normativa de municipalidades de centros poblados, buscando atender sus demandas de mayor certeza acerca de las competencias, funciones y servicios que les son delegados, así como con los recursos que le son entregados, pues están en los lugares más alejados y atienden a las poblaciones más pobres. El dictamen aprobado en la última sesión de la Comisión, la del 26 de junio, da respuesta a esas preocupaciones y será el Pleno del Congreso el que le dé forma definitiva a esta modificación del capítulo pertinente de la Ley Orgánica de Municipalidades.

El informe anual correspondiente al periodo de sesiones 2016-2017, recoge una diversidad de opiniones y puntos de vista, que ponen en agenda la necesidad de construir una visión compartida y una agenda de mediano plazo para el proceso de descentralización de cara al Bicentenario de la República, pero en especial para la articulación intersectorial y la coordinación entre los niveles de gobierno en la gestión pública.

Lima, julio del 2017

Aproximaciones desde la Comisión

1. Percepciones sobre el proceso de descentralización
2. Necesidad de una tipología municipal
3. La competencia de fiscalización de los gobiernos regionales y las municipalidades

CAPÍTULO I

Aproximaciones desde la Comisión

1. Percepciones sobre el proceso de descentralización: sondeo de opinión a gobernadores regionales y alcaldes

Para un proceso de descentralización que se precie de tal, escuchar a los protagonistas y recoger sus opiniones es sustantivo, más aún si se trata de evaluar su avance y determinar sus principales problemas y posibilidades.

El momento no puede ser más propicio, se cumplen 15 años del inicio del proceso de descentralización y el instrumento elegido para la consulta ha sido un sondeo de opinión dirigido al conjunto de gobiernos regionales, pero también a municipalidades provinciales y a una muestra de municipalidades distritales, confiando que su auto diligenciamiento contaría con la aprobación de sus titulares.

Remitidas los formatos de encuesta en febrero, se impulsó entre marzo y mayo la recolección de las respuestas, y luego se procesó la data obtenida con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). La tasa de respuesta ha sido completa en gobiernos regionales, en municipalidades provinciales es del 62 %, sin embargo, en relación con municipalidades distritales la tasa de respuesta ha sido pequeña (0,8 %)

Autoridades	Respuestas	Universo	Porcentaje
Gobernadores regionales	25	25	100.0 %
Alcaldes provinciales	123	196	62.8 %

Lo dicho acota las posibilidades de inferencia sobre los resultados acerca de las cuestiones planteadas, que probablemente tengan un sesgo relativamente

más urbano que rural y menos local, sin embargo, consideran opiniones de gobernadores y alcaldes provinciales vertidas sobre el conjunto del proceso y teniendo en la mira los tres lustros transcurridos y los cuatro periodos de su desempeño.

Nunca antes se había intentado implementar este instrumento de recolección de consulta y colección de información que indudablemente constituye una vertiente abierta e importante para profundizar los análisis.

a. Contribución del proceso de descentralización

En relación con las percepciones en esta materia se seleccionaron 10 aspectos para evaluar la significación de la contribución del proceso:

- El cuadro 1 sistematiza las respuestas vinculadas al ámbito nacional
- El cuadro 2 presenta las respuestas sobre el ámbito regional-local.

CUADRO 1

Contribución del Proceso de descentralización en el ámbito nacional

Contribución del Proceso de Descentralización en la gestión nacional los temas de:	Criterios de percepción de la contribución al proceso					
	Ninguna	Insignificante	No significativa	Significativa	Muy significativa	Significativa
Accesibilidad a salud y educación de calidad	5.8	46.6	52.4	45.6	1.9	47.5
Simplificación de trámites administrativos	11.7	44.7	56.4	40.8	2.9	43.7
Rendición de cuentas periódica a la ciudadanía	26.7	30.7	57.4	38.6	4.0	42.6
Fortalecimiento de gobiernos regionales y municipales	20.8	39.6	60.4	36.6	3.0	39.6
Promoción de las inversiones empleo y competitividad	21.8	40.6	62.4	34.7	3.0	37.7
Incorporación de poblaciones alejadas a los servicios del Estado	19.6	46.1	65.7	29.4	4.9	34.3
Promedios	22.4	44.0	66.4	30.8	2.8	33.6
Superación de la pobreza	19.6	48.0	67.6	28.4	3.9	32.3
Participación de la población en la decisión sobre inversiones	31.1	43.7	74.8	23.3	1.9	25.2
Mejoramiento de la calidad ambiental en la circunscripción	28.7	49.5	78.2	20.8	1.0	21.8
Redistribución equitativa de recursos	38.6	50.5	89.1	9.9	1.0	10.9

Fuente: Sondeo de Opinión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Procesamiento INEI. Elaboración propia.

Considerando el ámbito nacional y el grado de significación se puede distinguir hasta tres grupos. En el primero está la accesibilidad a la salud, la simplificación de trámites administrativos y la rendición de cuentas a la ciudadanía, donde la contribución se percibe como importante (superior al 40 %).

En el segundo grupo está el fortalecimiento de gobiernos regionales y municipales, la promoción de la inversión, el empleo y la competitividad, y la incorporación de las poblaciones alejadas a los servicios del Estado; y en el tercer grupo están la superación de la pobreza, la participación de la población en las decisiones sobre inversiones el mejoramiento de la calidad ambiental y la redistribución equitativa de recursos, en todos éstos últimos, inferior al promedio.

Una mirada general de los promedios muestra que la percepción sobre la contribución del proceso de descentralización en el ámbito nacional es poco significativa (menor al 50 %).

Si ahora se tiene en cuenta el ámbito regional/local se pueden advertir también tres grupos considerando el grado de significación. Los de contribución alta y significativa del proceso de descentralización: rendición de cuentas, simplificación administrativa, participación de la población en decisión de inversiones y en menor grado la accesibilidad a salud y educación.

En un segundo grupo están las que se consideran menores contribuciones del proceso: incorporación de poblaciones alejadas, fortalecimiento de gobiernos regionales y municipales.

Finalmente, en tercer lugar, aquellas de menor significación promoción de inversiones, empleo y competitividad, mejoramiento de la calidad ambiental y redistribución equitativa de recursos.

CUADRO 2

Contribución del Proceso de descentralización en el ámbito regional-local

Contribución del Proceso de Descentralización en la gestión regional/ local en los temas de:	Criterios de percepción de la contribución al proceso					
	Ninguna	Insignificante	No significativa	Significativa	Muy significativa	Significativa
Rendición de cuentas periódica a la ciudadanía	3.8	15.9	19.7	60.5	19.7	80.2
Simplificación de trámites administrativos	8.9	33.1	42.0	55.4	2.5	57.9
Participación de la población en la decisión sobre inversiones	7.5	34.8	42.3	43.7	13.9	57.6
Accesibilidad a salud y educación de calidad	6.3	44.3	50.6	43.7	5.7	49.4
Promedios	11.2	41.8	53.0	38.7	8.3	47.0
Incorporación de poblaciones alejadas a los servicios del Estado	11.5	42.0	53.5	36.3	10.2	46.5
Fortalecimiento de gobiernos regionales y municipales	9.4	47.2	56.6	37.1	6.3	43.4
Superación de la pobreza	14.1	48.1	62.2	32.7	5.1	37.8
Promoción de las inversiones empleo y competitividad	13.4	49.7	63.1	31.2	5.7	36.9
Mejoramiento de la calidad ambiental en la circunscripción	14.6	53.8	68.4	24.7	7.0	31.7
Redistribución equitativa de recursos	22.9	49.0	71.9	21.7	6.4	28.1

Fuente: Sondeo de Opinión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Procesamiento INEI. Elaboración propia.

En términos generales la percepción de contribución desde lo regional-local es mayor (47 %) que la contribución en el ámbito nacional (33.8). Por ello es bueno examinar cada uno de los asuntos consultados:

- ◆ **Accesibilidad a salud y educación de calidad**, la contribución es percibida como significativa en el ámbito nacional (47.5%) y en mayor grado en el ámbito regional/ local (49.4%). La contribución en ambos ámbitos es de las más altas. Si bien ante la percepción de estos servicios existe un resultado con una mínima diferencia entre su nivel de importancia en el marco de la descentralización; se debe considerar la atención a otra pregunta, en que el 72.2% de los entrevistados manifestó su desacuerdo en que la salud y la educación estuvieran a cargo del gobierno nacional.

- ◆ **Simplificación de trámites administrativos**, la contribución es percibida como significativa en el ámbito nacional (43.7%) y en el ámbito regional regional/ local (57.9%). Este debe ser contrastado con la afirmación de que el 76.8% de las autoridades expresaron haber viajado a Lima en más de diez (10) oportunidades en 2016 para resolver problemas de gestión, ocasionando inversión de tiempo y gastos de viaje.

La responsabilidad de este tema recae, no sólo en el Ministerio de Economía y Finanzas sino en la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, a quien compete la dación de disposiciones orientadas a la simplificación administrativa; y de los demás sectores, para la oportuna atención a los expedientes. La dilación en los procedimientos administrativos es además un incentivo para actos de corrupción.

- ◆ **Rendición de cuentas periódica a la ciudadanía**, la contribución del proceso es percibida como significativa en el ámbito nacional (42.6 %) y en el ámbito regional local (80.2 %). Este es uno de los casos donde la contribución del proceso de descentralización en la gestión regional/local es percibida como muy significativa.

La rendición de cuentas en los gobiernos regionales y locales es mayor a la del gobierno nacional, la misma que se sustenta por la mayor cercanía con la población a través de los mecanismos de participación y control ciudadano existentes, tales como las audiencias públicas, los cabildos, los presupuestos participativos y del comité de vigilancia, así como el procedimiento de revocatoria, en los que se reafirma o no la confianza a las autoridades regionales y locales elegidas.

Tales procedimientos no existían previamente al proceso, las demás instituciones del sector público, no están sujetas a este tipo de fiscalización ciudadana, limitando la detección oportuna de los eventuales actos de corrupción.

- ◆ **Fortalecimiento de gobiernos regionales y municipales**, la contribución es percibida como significativa en el ámbito nacional (39.6%) y en el regional-local (43.4%).

En este tema son más los que perciben que la contribución del proceso de descentralización no es significativa, pueden influir diversos factores, tales como el nivel de recursos empleado, las características del personal,

la volatilidad en el empleo que ha recibido capacitación, la escasa profesionalización, entre otros.

Las limitaciones presupuestales se confirman cuando ante otra pregunta, los entrevistados (87.4 %) señalan que existen insuficientes recursos para ejercer adecuadamente sus funciones.

Un reto es identificar capacidades desarrolladas y gestionar recursos para tal fin.

- ◆ **Promoción de las inversiones empleo y competitividad**, la contribución del proceso es percibida como significativa en el ámbito nacional (37 %) y en el ámbito regional local (39,6 %).

Como en el tema anterior, la contribución del proceso de descentralización es evaluada con poca relevancia para la promoción de la inversión pública y privada, la producción y el desarrollo empresarial, que inciden en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en un entorno saludable y seguro, quizá esto puede corroborarse con las mediciones de competitividad regional y la continuidad de las disparidades en esa materia.

- ◆ **Incorporación de poblaciones alejadas a servicios del Estado**, la contribución del proceso es percibida como significativa en el ámbito nacional (34,3%) y en el ámbito local (46,5 %).

La incorporación de poblaciones alejadas a los servicios del Estado es mejor percibida desde el ámbito regional/local y bastante menor en lo nacional. Esto puede ser corroborado por la percepción de recentralización progresiva de las funciones y del presupuesto público, y por tanto son más visibles las debilidades de cobertura respecto de las poblaciones más distantes y alejadas, en ese sentido las más vulnerables.

En los siguientes temas las percepciones califican contribuciones del proceso de descentralización de manera menos significativa.

- ◆ **Participación de la población en la decisión de inversiones**, la contribución del proceso es percibida como significativa en el ámbito nacional (25.2%) y en el ámbito regional/local (57.6 %).

En esta materia destaca la contribución regional/local, porque es allí donde aparecen los espacios y mecanismos de participación ciudadana

para tomar ciertas decisiones, como por ejemplo la existencia del presupuesto participativo, que con la legislación de descentralización fueron incorporadas.

- ◆ **Superación de la pobreza**, la contribución del proceso de descentralización es percibida como poco significativa en el ámbito nacional (32.3%) y en el ámbito regional/local es algo mayor (37.8%).

No obstante, los programas de lucha contra la pobreza que gestiona el gobierno nacional, las percepciones en materia de superación de la pobreza tienen correlación con las percepciones con relación a la participación en las decisiones de inversiones locales y de incorporación de las poblaciones alejadas, donde los niveles de pobreza descienden con mayor lentitud que en las zonas urbanas y costeras.

- ◆ **El mejoramiento de la calidad ambiental en su circunscripción**, la contribución del proceso es percibida como poco significativa, en el ámbito nacional (21.8 %) y ligeramente mayor en el ámbito regional/local (31.7 %).

Es un tema en que pareciera que el proceso de descentralización tiene muy poca incidencia y es considerada como una acción sectorial del Ministerio del Ambiente (MINAM), cuya misión institucional es la de asegurar el uso sostenible, la conservación de los recursos naturales y la calidad ambiental en beneficio de las personas y el entorno, de manera normativa, efectiva, descentralizada y articulada con organizaciones públicas, privadas y la sociedad civil.

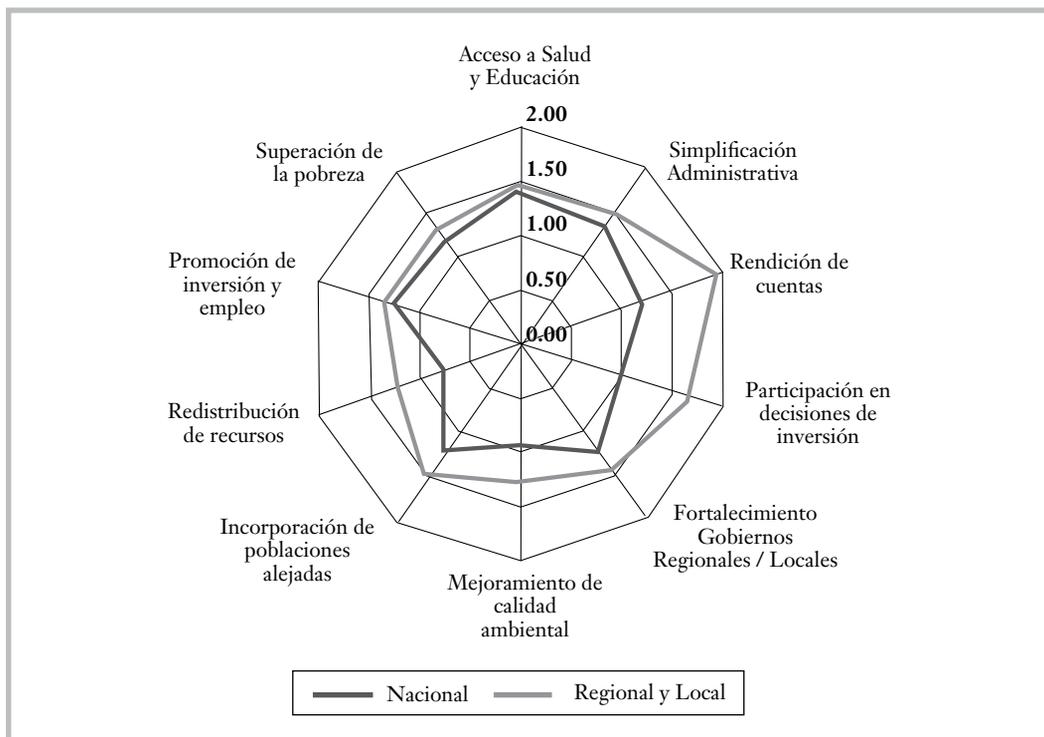
- ◆ **La redistribución equitativa de recursos**, la contribución del proceso de descentralización es percibida también como poco significativa, en el ámbito nacional (10.9 %) y en el ámbito regional/local (28.1%).

La distribución del presupuesto nacional a favor de los gobiernos regionales y de las municipalidades es una de las más bajas de las últimas décadas y sustenta la percepción sobre una escasa contribución del proceso de descentralización, que se condice con la ausencia de un proceso real y efectivo proceso de descentralización fiscal.

Las respuestas aportadas por las autoridades regionales y locales sobre la contribución del proceso de descentralización pueden ser interpretadas desde la cercanía/lejanía a lo que sienten como funciones y atribuciones propias. Muchos

de los actores subnacionales desconocen el ejercicio de sus competencias para revertir condiciones de inequidad, pobreza, calidad de vida, conectividad, pudiendo a pequeña escala resolver demandas sociales insatisfechas.

GRAFICO 1
Percepciones sobre la contribución del proceso de descentralización.



Fuente: Sondeo de Opinión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Procesamiento INEI. Elaboración propia.

Finalmente, es posible ponderar todas las respuestas aportadas para construir un indicador general de percepciones de gobernadores regionales y alcaldes provinciales sobre el proceso de descentralización, como se muestra en el gráfico. Este indicador permite comparar ambas miradas, y es claro que la percepción de contribución del proceso en el ámbito regional/local es mayor que la nacional.

En esa línea, destaca que las autoridades perciben como una clara contribución del proceso, con mirada regional/local, la rendición de cuentas y los espacios de participación en la decisión de inversiones, inexistentes como parte de la

política pública anterior a la descentralización y expresión de la subsidiariedad que se requiere.

b. Percepciones acerca del estado actual de competencias y funciones

La pregunta solicita a las autoridades que se pronuncien respecto al grado de acuerdo-desacuerdo en varios temas relativos a competencias y funciones, que se pueden agrupar en tres temas: i) la asignación actual, ii) la cuestión del presupuesto y el financiamiento, y iii) las relaciones entre niveles de gobierno.

Se debe considerar que si bien la normativa vigente define el cuadro de asignación de competencias sustentada en el Capítulo XIV de la Constitución, la Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización; la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las percepciones de las autoridades subnacionales son restringidas respecto a capacidades de satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

En el primer bloque hay respuestas claras en 3 de las 4 afirmaciones. El 87% está de acuerdo con que las competencias asignadas son las insuficientes e inadecuadas. El 72 % está en contra con que las materias de educación y salud estén exclusivamente a cargo del gobierno nacional.

Un 67% es consciente de que nuevas leyes han asignado mayores competencias a gobiernos regionales y municipalidades, obviamente más allá de la legislación orgánica antes señalada. En la cuarta afirmación la materia es polémica, por cuanto el 53 % de encuestados percibe que existe un proceso de recentralización progresiva de funciones respecto de un 46 % que no lo percibe así.

CUADRO 3
Desarrollo normativo y distribución de
competencias y funciones en el marco del proceso de descentralización

Competencias que la constitución otorga	En desacuerdo	De acuerdo	Diferencia	Tema
Las competencias asignadas son las suficientes y adecuadas no se necesita más	87.3	12.7	-74.6	Competencias y Funciones
Materias como educación y salud deberían estar solamente a cargo del gobierno nacional	72.2	27.8	-44.4	Competencias y Funciones
Existe un proceso de recentralización progresiva de funciones	46.8	53.2	6.4	Competencias y Funciones
Nuevas leyes han asignado mayores competencias a gobiernos regionales y municipalidades o las han modificado	32.9	67.1	34.2	Competencias y Funciones
Existe un proceso de recentralización progresiva de recursos (presupuesto)	39.2	60.8	21.6	Presupuesto y financiamiento
Insuficientes recursos para ejercer adecuadamente las funciones asignadas	15.3	84.7	69.4	Presupuesto y financiamiento
Están claramente definidas las formas de colaboración en materia de competencias compartidas entre niveles de gobierno	71.2	28.8	-42.4	Relaciones inter-gubernamentales
Las competencias están claramente delimitadas entre los tres niveles de gobierno	49.4	50.6	1.2	Relaciones inter-gubernamentales
Son frecuentes las interferencias del Poder Ejecutivo en materia de competencias compartida	41.4	58.6	17.2	Relaciones inter-gubernamentales
Las Secretarías de Descentralización y de Gestión Pública deberían tener un rol activo en la articulación de competencias entre niveles de gobierno	9.7	90.3	80.6	Relaciones inter-gubernamentales

Fuente: Sondeo de Opinión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Procesamiento INEI. Elaboración propia.

En el segundo grupo referido al presupuesto y financiamiento, los resultados evidencian la insatisfacción de su distribución, el 85% considera que los recursos son insuficientes para ejercer adecuadamente las funciones asignadas; y el 61% considera que existe un proceso de recentralización de recursos presupuestales. Respecto al tercer grupo referido a las relaciones entre los niveles de gobierno más del 90% piensa que las Secretarías de Descentralización y la de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros debieran tener un rol más activo en la articulación de competencias entre niveles de gobierno; de otro lado, el 71% está en desacuerdo con la afirmación de que estén claramente definidas las formas de colaboración en materia de competencias compartidas entre niveles de gobierno.

Los otros dos temas son polémicos. Un 50% de los entrevistados piensa que las competencias entre los tres niveles de gobierno están claramente definidas,

la otra mitad está en desacuerdo. El 59 % piensa que son frecuentes las interferencias del Poder Ejecutivo en materia de competencias compartidas mientras que el 41 % restante está en desacuerdo con esa afirmación.

c. Sobre la relación entre niveles de gobierno

Los resultados aportan posiciones y recomendaciones de los gobernadores y los alcaldes, que complementan el tercer tema tratado en el punto precedente, donde las opiniones de los encuestados expresan claramente (90.3%) la necesidad de replantear el rol y el desempeño de las Secretarías de Descentralización y la de Gestión Pública, en el sentido de mayor efectividad en materia articulación y acompañamiento en la gestión de competencias, recursos, etc.

Respecto a los niveles de gobierno se puede hacer el análisis en tres perspectivas:

En el primer grupo referido a las relaciones entre los niveles de gobierno, el 54 % expresa la necesidad de implementar un espacio de coordinación directo entre las municipalidades y el Poder Ejecutivo, considerando todas las provinciales y las distritales. Solo el 32% considera que el proceso de descentralización está estancado y necesita un relanzamiento que permita acortar brechas respecto de niveles de gobierno y gestión del país.

CUADRO 4
Características y propuestas para el diseño de relaciones intergubernamentales

Tipo de relación intergubernamental	%	Tema
Debe existir un espacio de coordinación directo entre municipalidades y poder ejecutivo	54,3	Relaciones inter-gubernamentales
Se requiere un funcionamiento eficaz de coordinación entre niveles de gobierno	44,4	Relaciones inter-gubernamentales
Se debe fortalecer la relación entre gobiernos regionales y municipalidades	37,7	Relaciones inter-gubernamentales
El proceso está estancado y necesita un relanzamiento	32,1	Proceso de descentralización
Cada Ministerio debe tener una oficina desconcentrada en cada sede regional	30,2	Diseño Instrumental
Debería revisarse integralmente el esquema de asignación de competencias	26,5	Diseño Instrumental
La Secretaría de Descentralización debería tener un rol más significativo	25,9	Diseño Instrumental
Es indispensable revisar el diseño de conducción y seguimiento del proceso	23,5	Diseño Instrumental
Los ministros deben reunir habitualmente a los directores regionales en su sector	11,7	Diseño Instrumental
La forma actual de relación entre niveles de gobierno es la más adecuada	0,6	Diseño Instrumental

Fuente: Sondeo de Opinión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Procesamiento INEI. Elaboración propia.

Sobre las propuestas referidas al diseño de los instrumentos de soporte a la descentralización y las relaciones intergubernamentales, las respuestas se ubican entre el 10% y el 30 %.

Se podría advertir un consenso que considera que las relaciones entre niveles de gobierno no es la más adecuada. Para los actores subnacionales estas relaciones con el Poder Ejecutivo debieran sustentarse en el respeto a las matrices de competencias y en el empoderamiento de los gobiernos regionales y municipalidades en el ejercicio de sus funciones. Así mismo se percibe que es el Poder Ejecutivo el que no considera las iniciativas que desde los gobiernos regionales se implementan.

d. Sobre la calidad de las relaciones con otras entidades del Estado

Gobernadores y alcaldes deben sostener relaciones funcionales con las principales entidades del Gobierno Nacional. A la pregunta formulada que les solicita calificar la calidad de relación con dichas entidades, las percepciones se han ordenado considerando el criterio de “bueno a más”, sin embargo los resultados obtenidos se sustentan más en términos de frecuencia con que interactúan que en términos de eficacia en la relación.

CUADRO 5
Percepción de relaciones intergubernamentales

Principales instituciones	Criterios de percepción					
	Nada buena	Regular	Regular a menos	Buena	Muy buena	Bueno a más
MEF (presupuesto tesorería contabilidad etc.)	5.1	31.8	36.9	55.4	7.6	63.0
OSCE (compras y contratos)	3.8	38.2	42.0	53.5	4.5	58.0
Organizaciones de sociedad civil de su consejo de coordinación	9.6	36.9	46.5	44.6	8.9	53.5
Contraloría General de la República	10.2	41.4	51.6	43.9	4.5	48.4
Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	15.3	42.7	58.0	38.2	3.8	42.0
Promedio	19.2	42.9	62.1	33.8	4.1	37.9
Ministerios/ Poder Ejecutivo	17.8	48.4	66.2	31.2	2.5	33.7
Congresistas de su circunscripción	30.4	37.3	67.7	27.8	4.4	32.2
CEPLAN	21.9	47.7	69.6	25.8	4.5	30.3
SERVIR (Recursos Humanos)	28.4	45.8	74.2	22.6	3.2	25.8
Comisiones del Congreso: Descentralización y Presupuesto	37.6	45.2	82.8	16.6	0.6	17.2
Secretaría de Descentralización	31.2	56.1	87.3	12.1	0.6	12.7

Fuente: Sondeo de Opinión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Procesamiento INEI. Elaboración propia.

En primer lugar se coloca al Ministerio de Economía y Finanzas (63 %), estrechamente vinculados a los sistemas administrativos en materia económica, pero que en otras respuestas se le cuestiona en relación a una efectiva descentralización fiscal y la complejidad de la consecución de recursos que se reclaman.

Muy de cerca está el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado –OSCE (58.0%) vinculado con la gestión de compras y contratos.

En segundo lugar está la relación de los gobiernos subnacionales con las Organizaciones de Sociedad Civil que participan a través de sus Consejos de Coordinación regional y los Concejos de Coordinación local (53.5 %). En el grupo intermedio, por encima de la línea promedio, están la Contraloría General de la República (48.4 %) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (42.0%). Le siguen, pero por debajo del valor medio, los Ministerios (33.7%), los congresistas de su circunscripción (33.2%) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN (30.3%).

El resto de entidades están por debajo de la línea promedio y se percibe una menor calidad y fluidez en la relación, menor frecuencia tiene la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR (26 %), las Comisiones de Descentralización y la de Presupuesto (17 %) y la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (13 %).

Valdría la pena evaluar en el futuro el costo/beneficio de las relaciones con cada uno de ellos.

e. Grado de importancia de temas de gestión pública

En el supuesto que gobernadores y alcaldes, tuvieran la responsabilidad y capacidad de decidir, se les pidió asignar el grado de importancia y urgencia que le otorgarían a diversos asuntos de gestión pública vinculados con el proceso de descentralización.

En el primer grupo, los cinco temas de mayor importancia son: i) descentralización fiscal, un tema complejo y de antiguo debate, en el que no se ha avanzado mucho, y en el que se requiere la definición de una política de Estado; seguido muy de cerca por ii) el desarrollo de capacidades y el talento humano, recurso fundamental para impulsar cualquier reforma, iii) la inversión orientada a ejes estratégicos territoriales; iv) el fortalecimiento de capacidades de fiscalización

de Concejos Municipales y por último; v) la capacidad decisoria de la sociedad civil en materia de inversiones.

CUADRO 6
Temas cuya gestión que se considera prioritarios

Temas de Gestión Prioritarios	Ejes Estratégicos de Desarrollo	Criterios de percepción					
		Ninguno	Secundario	Secundario a menos	Prioritario	Urgente	Prioritario a urgente
Descentralización fiscal recursos seguros y previsible para gobiernos regionales y municipalidades	Descentralización Fiscal	1.3	3.8	5.1	36.4	58.5	94.9
Desarrollo de capacidades del personal de gobiernos regionales y municipalidades	Desarrollo de Talento humano	---	5.3	5.3	50.2	44.5	94.7
Financiamiento de proyectos vinculados a ejes de desarrollo macroregionales	Inversión territorializada	1.9	3.9	5.8	43.2	51.0	94.2
Fortalecer la capacidad de fiscalización de los Consejos Regionales y Consejos Municipales	Separación política de poderes	0.6	10.3	10.9	62.2	26.9	89.1
Definir como vinculantes los acuerdos sobre presupuesto participativo	Decisiones de la sociedad	1.3	16.0	17.3	56.4	26.3	82.7
Promedio		2.9	19.0	21.9	49.6	28.5	78.1
Saneamiento de límites entre provincias y distritos	Límites políticos y geográfico	1.3	20.9	22.2	44.9	32.9	77.8
Funcionamiento de consejos de coordinación sectorial entre niveles de gobierno	Coordinación intergubernamental	1.9	24.4	26.3	58.3	15.4	73.7
Funcionamiento de mancomunidades municipales y regionales	Gestión desde Mancomunidades	6.4	29.5	35.9	56.4	7.7	64.1
Diferenciar en el Consejo de Coordinación Regional (CCR) la coordinación (con alcaldes) de la concertación (sociedad civil)	Coordinación política y social	3.2	35.0	38.2	52.2	9.6	61.8
Insistir en conformación de regiones integrando departamentos	Creación de macrorregiones	11.0	40.6	51.6	36.1	12.3	48.4

Fuente: Sondeo de Opinión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Procesamiento INEI. Elaboración propia.

En el segundo grupo los temas son: i) la solución de conflictos limítrofes, ii) la coordinación intergubernamental sectorial, iii) el impulso de mancomunidades (regionales o locales) y iv) la mejor organización de los consejos de coordinación diferenciando la coordinación con alcaldes de la concertación con la sociedad civil.

Un tercer grupo se refiere a la insistencia en la conformación de regiones, con el (49 %) de prioridad y urgencia.

f. Necesidad de viajar a la capital

Finalmente, consultados sobre la necesidad de viajar a la capital de la República para gestionar temas en ministerios u otras entidades, el (76.8%) de los gobernadores y alcaldes consultados respondieron la encuesta, expresando que tuvieron que viajar a Lima casi una vez al mes.

Este aspecto evidencia por un lado el limitado ejercicio de las competencias que tiene la autoridad subnacional para resolver la demanda social, grafica además una visión Lima-centrista del desarrollo por parte del ejecutivo nacional, que condiciona la satisfacción de necesidades a la gestión que desde Lima impulsan sus autoridades, en otros casos la presencia de éstos en la ciudad capital por estadía cortas caracterizadas de limitaciones de tipo operativo y logístico no les garantiza la solución que originalmente los motivo a viajar, adicionalmente se ha identificado que muchos de estos viajes el nivel de coordinación establecido no es con el titular del pliego, sino más bien con un técnico, especialista o sectorista para absolver trámites meramente administrativos.

2. Necesidad de una tipología municipal

La problemática de los gobiernos locales se debe, entre otros, a las dificultades que genera la aplicación de una normativa homogénea en un territorio con una gran heterogeneidad de municipios. Aquí se fundamenta la necesidad de contar con una tipología de municipios para la adecuación de la normatividad municipal.

2.1. Contexto general

El desempeño y rendimiento de las entidades públicas en la gestión del desarrollo nacional está sobre la mesa del debate. En relación a este tema, existen múltiples

percepciones en el contexto del proceso de descentralización; por lo tanto, se debe analizar la mejor distribución de las competencias y funciones de gestión pública en el país, para lograr mejores resultados y acortar las brechas de desarrollo que existen.

La polémica, no obstante, está enmarcada por referentes políticos, teóricos, conceptuales y normativos como la descentralización, los principios de subsidiariedad, equidad, inclusión y la lucha contra la pobreza, señalados en la Constitución y las leyes orgánicas de entidades descentralizadas; las Políticas del Acuerdo Nacional-AN, los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS, así como las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *OCDE-Territorial Reviews*, de cara a la intención del Perú de ser incluidos en esta organización a partir del 2021, coincidiendo con el Bicentenario de la independencia.

Sin duda, el escenario es complejo y diverso como lo es el país y en el ámbito del proceso de la descentralización, la gestión de los gobiernos regionales y de las municipalidades en el Perú es considerada, en general, como deficiente como consecuencia de diversos factores. Aunque también hay que decir que en las evaluaciones de rendimiento de entidades del Ejecutivo, los resultados también son bastante deficientes, como lo demuestran estadísticas que comparan niveles de gestión del Sector Público que publica el Ministerio de Economía y Finanzas.

De manera particular y específica es necesario aludir al tema de la corrupción que hoy parece ser una constante también globalizada, como lo demuestran los casos denunciados y procesados tanto en el país como en el extranjero. Actualmente, la corrupción en el Perú se asocia con la gestión pública de los distintos niveles de gobierno. A pesar de ello en los temas de corrupción, las municipalidades y gobiernos regionales están más expuestos mediáticamente que las entidades del Poder Ejecutivo y mucho más que el sector privado, cuya complicidad en la corrupción casi no se toma en consideración.

Entonces, la problemática de la gestión del sector público presenta dos características generales: desempeños y rendimientos deficientes en la gestión de entidades del sector público; y la presencia de la corrupción que corrompe y relativiza la gestión pública en todos los ámbitos.

De otro lado, el reciente “Fenómeno El Niño Costero” ha puesto en evidencia las debilidades del sector público y privado en la gestión de riesgos. Los

desastres, que no debieron ocurrir, denotan que el “Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina...”¹.

Sobre las debilidades y limitaciones de los actores, las percepciones son más diversas aún; por un lado, entidades del gobierno nacional consideran que las municipalidades son organizaciones burocráticas, ineficientes en la prestación de servicios públicos e ineficaces en el gasto de recursos de inversión, a ello se suman denuncias de actos de corrupción que tienden a generalizarse y en consecuencia se las califica como entidades “*deficientes e incapaces*” de asumir las competencias y funciones que la legislación les confiere. Esta información, suele tener mucha acogida en los medios de comunicación e influyen en la opinión pública, generándose una imagen muy deteriorada de las municipalidades, que va acompañada de un deficitario servicio a favor de los vecinos con lo que la percepción de su gestión es cada vez menos competitiva.

Por otro lado, las municipalidades argumentan que las entidades rectoras sectoriales demoran demasiado en la aprobación de los proyectos; señalan que los procesos del Ministerio de Economía y Finanzas–MEF para el desembolso de los presupuestos que les corresponde según la ley, no se da dentro de los plazos. Las transferencias del Fondo de Compensación Municipal-FONCOMÚN y de las asignaciones del Canon, obliga a las autoridades locales a realizar constantes gestiones ante los Ministerios y en especial ante el MEF, para lograr los ansiados desembolsos, a veces asociados con actos de corrupción que denuncian los alcaldes. Frente a las acusaciones de no tener capacidad de gasto, los alcaldes se defienden señalando que deben cumplir procesos y trámites sumamente engorrosos.

Esta situación no solo acarrea un descrédito institucional y político de las autoridades y funcionarios municipales ante la opinión pública, sino de los alcaldes frente a sus electores que difícilmente comprenden el propósito y necesidad de los viajes de gestiones que deben realizar estas autoridades; éstas entre otras son las principales conclusiones recogidas en los eventos que la Asociación de Municipalidades del Perú impulsa en diversos escenarios, en busca de mayor descentralización y fortalecimiento de autonomías.

En este escenario, les asiste parcialmente la razón a ambas partes, dado que en el proceso de modernización del Estado Peruano y la implementación de un

1 Steven Levitsky (21012), “Una paradoja peruana”.

modelo de Gestión Pública por Resultados, se ha incurrido en excesos que han debilitado la capacidad de gestión del aparato público subnacional.

2.2. El Marco Normativo de la descentralización

El proceso de modernización del Estado ha introducido sucesivos cambios en las políticas, sistemas e instrumentos de la gestión pública tradicional, buscando alinear los sistemas administrativos con la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) en el marco de las corrientes globales imperantes en el mundo.

Es evidente, no obstante, que el proceso de modernización del Estado no ha tenido en cuenta la correspondencia que debe existir entre las competencias a implantar en las entidades públicas –en sus tres ámbitos de gobierno– y las capacidades que éstas deben tener para cumplirlas adecuadamente.

Los sistemas administrativos que regulan la gestión pública en el Perú, tienen un enfoque básicamente urbano en tanto la aplicabilidad de estas normas que demandan recursos, talento humano y soporte de bienes y servicios, generalmente está disponible solo en ciudades intermedias y grandes y, en el Perú, los municipios con más de 50 mil habitantes, apenas representan el 6.7% del total; esto origina que la mayoría de las municipalidades tenga grandes dificultades para contar con personal y medios para asumir la gestión pública con al menos mediana eficiencia y eficacia.

Mediante el Decreto Supremo 394-2016-EF, se aprueban las políticas de incentivos y se establece una clasificación de municipalidades que comprende 196 Municipalidades Provinciales, 1,678 Distritales, con un total de 1,874 municipalidades.

Mediante el Decreto Supremo N° 090-2011-PCM, se aprueba la relación de 1,303 municipalidades que son Rurales, la cual fue determinada por la Comisión Multisectorial constituida mediante la Resolución Ministerial N° 454-2006-PCM, en cumplimiento de la Novena Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades. Esta cantidad de municipios rurales representa el 77.7% del total de los distritos en el Perú; es decir, son rurales las tres cuartas partes de las municipalidades; no obstante, la normativa de gestión pública y la mayoría de sus instrumentos tienen características y aplicabilidad netamente urbanas, lo que hace mucho más difícil la gestión de las municipalidades rurales.

En cierto modo, quienes dicen que no hay capacidades en las municipalidades rurales para aplicar los instrumentos de gestión pública tienen razón en parte, pero no desde un punto de vista deontológico, porque no se puede afirmar que las capacidades son deficientes, cuando el instrumento que se pretende aplicar no es compatible con las capacidades que existen en un territorio; la cuestión central en este tema es de naturaleza dialéctica: se dotan de competencias y capacidades suficientes en los municipios para cumplir las funciones y responsabilidades del sistema o se adecua el nivel de las que las funciones y responsabilidades del sistema a las capacidades realmente disponibles en los municipios.

La discusión sobre cómo administrar el Estado no es nueva, es de vieja data. Hace dos mil años Marco Tulio Cicerón decía: “*No es la sociedad la que tiene que adecuarse al Estado sino el Estado a la sociedad*”. León XIII, en la Encíclica Papal *rerum novarum* (latín: «De las cosas nuevas» o «De los cambios políticos») primera encíclica social de la Iglesia, demandando mejores condiciones laborales y de vida para los obreros, pero también ponía en debate la relación entre el Estado y la Sociedad. El principio de subsidiariedad según la Doctrina Social de la Iglesia, es el principio en virtud del cual el Estado ejecuta una labor orientada al bien común cuando advierte que los actores del sector privado no la realizan adecuadamente, sea por imposibilidad o por cualquier otra razón.

La propia Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en la segunda, tercera y cuarta disposiciones complementarias, hace precisiones al respecto:

“Segunda.- La asignación de competencias a las municipalidades provinciales y distritales a que se refieren los artículos 73° y siguientes, se realizará de manera gradual de acuerdo a la normatividad de la materia, respetando las particularidades de cada circunscripción.

Tercera.- El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Contaduría de la Nación, la Contraloría General de la República, así como el Ministerio de Justicia, mediante decreto supremo, dictará normas especiales acordes a la realidad de las municipalidades rurales que no cuentan con los recursos humanos y económicos para aplicar las normas vigentes.

Cuarta.- Las competencias y funciones específicas contempladas en la presente ley que se encuentren supeditadas al proceso de descentralización establecido en la Ley de Bases de Descentralización, se cumplirán progresivamente conforme se ejecuten las transferencias de la infraestructura, acervo, recursos humanos y

presupuestales, y cualquier otro que correspondan, dentro del marco del proceso de descentralización”.

En consecuencia, no todas las municipalidades del país deberían desempeñar las mismas competencias y funciones, dada su heterogeneidad; es necesario establecer la correspondencia entre las capacidades territoriales locales y el desempeño de las municipalidades en los distintos distritos del país.

La Constitución establece que el país se divide en regiones -cuando estas sean creadas- y departamentos, donde se ejercen gobiernos regionales, y en provincias y distritos, donde se ejercen gobiernos locales. La municipalidad es la entidad a través de la cual se ejerce el gobierno local en su correspondiente municipio y puede ser provincial o distrital.

La Ley de Bases de la Descentralización, con base en esta división territorial político-administrativa del país, establece una tipología de municipalidades según sus circunscripciones en dos categorías: las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales y excepcionalmente municipalidades de centro poblado donde existan.

De manera complementaria, ante a la heterogeneidad de los municipios, la Ley Orgánica de Municipalidades establece regímenes especiales como los de las municipalidades de centro poblado y las de frontera en el título X, y el de la Municipalidad Metropolitana de Lima en el título XIII. El régimen de las municipalidades fronterizas no se desarrolla debidamente, y en el caso del ámbito rural, se habla de la promoción del desarrollo municipal en zonas rurales.

El Ministerio de Economía y Finanzas, para la aplicación de los incentivos tributarios a que se refiere el Decreto Supremo 394-2016-EF, establece una nueva tipología, que clasifica a las municipalidades en dos tipos de municipios: menores y mayores de 500 familias.

2.3. La realidad nacional y la diversidad territorial

El país está integrado por 25 departamentos donde ejercen sus competencias los gobiernos regionales, 196 provincias y 1,657 distritos, según la estadística abajo disponible, donde ejercen los gobiernos locales, en el marco de los regímenes generales que establece la Ley Orgánica de Municipalidades.

Las circunscripciones de gobierno local son muy diversas, y en la práctica encontraríamos una amplia diversidad de realidades:

- Municipalidades de ámbito metropolitano
- Municipalidades en ámbitos urbanos consolidados
- Municipalidades conurbados de ciudades mayores
- Municipalidades de ciudades intermedias
- Municipalidades de pequeño ámbito urbano/rural
- Municipalidades de zona rural con población dispersa
- Municipalidades de zona rural en selva con difícil conectividad

De otro lado, se constata² que la fragmentación de las provincias y distritos, es mayor en los territorios donde las comunicaciones son más complejas como en la sierra. En efecto, de los diez departamentos con mayor cantidad de provincias, siete están en la sierra, dos en la costa y uno en la selva alta:

Áncash (20), Cajamarca (13), Cusco (13), Puno (13), La Libertad (12), Ayacucho (11), Huánuco (11), Lima (10), San Martín (10) y Junín (9)

Asimismo, entre los diez departamentos con mayor cantidad de distritos, siete están en la sierra, y tres en la costa, donde la mayor cantidad de distritos está en sus provincias de sierra, con excepción de Lima Metropolitana que es la provincia con mayor cantidad de distritos en el país.

Ancash (146), Lima – sin la provincia de Lima (119), Cajamarca (114), Junín (114), Ayacucho (105), Arequipa (101), Cusco (97), Puno (96) y Huancavelica (90)

De otro lado, de las 2,484 municipalidades de centro poblado, 1,957 que equivalen al 78.8%, se localiza en ocho departamentos de la sierra, uno de la selva y uno de la costa.

Cajamarca (339), Puno (319), Huánuco (257), Huancavelica (257), Áncash (210), Ayacucho (141), Cusco (133), Junín (108), San Martín (97) y La Libertad (96).

² La información y datos que se utilizan provienen de fuentes oficiales, como el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática-INEI, entre otras, las que han sido adaptadas para su discusión.

Para analizar las características y particularidades de las municipalidades, utilizando como criterio de clasificación la población, se ha configurado ocho rangos de municipios. En estos rangos se ha determinado la cantidad de distritos, la población expresada en miles de habitantes, la extensión de cada una y la extensión promedio de los distritos en cada rango, expresada en miles de km².

CUADRO 7
Cantidad de distritos, población y extensión por rangos de municipios

Rangos de Municipios (por población)	Cantidad de Municipios (Distritos)		Población por rangos de municipios (en miles habitantes)		Extensión total (en miles de km ²)		Promedio distrital (en km ²)
Nivel Nacional	1,851	100%	31,085	100.0%	1,267.09	100.0%	683.8
Menor de 1,000	205	11.10%	135	0.40%	47.5	3.70%	231.71
de 1,001 a 2,000	278	15.00%	403	1.30%	111.72	8.80%	401.87
de 2,001 a 4,000	366	19.80%	1,057	3.40%	166.15	13.10%	453.96
de 4,001 a 8,000	380	20.60%	2,179	7.00%	267.71	21.10%	702.65
de 8,001 a 20,000	337	18.30%	4,119	13.30%	417.54	33.00%	1,235.33
de 29,001 a 50,000	161	8.70%	4,784	15.40%	158.94	12.50%	987.2
de 50,001 a 100,000	70	3.80%	4,908	15.80%	72.65	5.70%	1,037.86
mayor de 100,000	54	2.90%	13,500	43.40%	24.88	2.00%	460.74

Fuente: RENAMU-INEI (Agosto 2016)

Elaboración: Observatorio de la Descentralización.

El cuadro anterior nos muestra que la mayor cantidad de distritos corresponde a los municipios de menor población, con mayor cantidad en los rangos entre 2,000 a 20,000 habitantes, donde también se da la mayor extensión total; este rango que representa el 58.6% de los municipios, alberga al 23.7% de la población nacional, mientras que los municipios mayores de 50,000 habitantes que representan apenas el 6.7% de los municipios, congrega al 59.2% de la población. Los Municipios menores a 2,000 habitantes, son el 26.1%, ocupan el 12.5% del territorio y albergan 1.7% de la población.

La mayor extensión promedio de los distritos, del orden de 1,100 km corresponden al rango entre 8,000 a 100,000 habitantes; los distritos con menor extensión promedio corresponden a los rangos de menor población, con excepción de los municipios con más de 100,000 habitantes donde las ciudades grandes, especialmente Lima Metropolitana tienen distritos con alta concentración, densidad poblacional y territorios pequeños.

Las municipalidades en los distritos con mayor cantidad de población ejercen el gobierno local en las ciudades más grandes del país, que es donde se concentran la disponibilidad de talento humano, de bienes y servicios; y mayor cantidad de trabajadores municipales, recaudación tributaria municipal, y de acceso a internet, entre otros; con estándares socio económicos más altos y, en consecuencia, con mayores capacidades de gestión local en la atención de los funciones y competencias asignadas.

Por tanto, es posible concluir que encontrándose en mejores condiciones, estos territorios generan mayores capacidades de gestión local y de desempeño institucional, cumpliendo la normativa municipal, cuya complejidad y exigencias tecnológicas de diseño corresponden a estándares urbanos.

Este escenario, que ciertamente favorece a las municipalidades de ciudades intermedias y metropolitanas y que representan el 6.7% del total; obviamente no es propicio para una adecuado desempeño de las municipalidades de ciudades menores y centros poblados, eminentemente rurales que constituyen el 77.7% de las municipalidades distritales y el 69.5% del total de municipalidades del país.

En consecuencia, existen suficientes argumentos para considerar la construcción de una tipología municipal para adecuar la normatividad con la finalidad que se reconozca esta heterogeneidad de municipios y de capacidades, donde las necesidades de los ciudadanos son semejantes en general, pero específicas en cada territorio.

2.4. Criterios para el diseño de una tipología municipal

El desafío se encuentra en vincular capacidades de gestión institucionales para ejercer las competencias y funciones de gobierno local que la ley les confiere, para la atención de las demandas de los ciudadanos, garantizando la cobertura adecuada de los servicios locales del Estado, aplicando sistemas administrativos, con base en sus competencias, fuentes de ingresos y diseños organizacionales, que deben ser ad-hoc a cada situación.

La construcción de una tipología de municipalidades no debe incluir a las municipalidades provinciales por cuanto el gobierno municipal del distrito capital recae en el gobierno municipal provincial que es el mismo gobierno local. Eventualmente, se podría considerar el análisis de una tipología de municipalidades provinciales, pero las consideraciones que la sustentarían serían diversas y no corresponde analizar en este informe.

El diseño de la tipología municipal, en consecuencia, debe considerar solamente el conjunto de los municipios distritales, entre los cuales están los regímenes especiales como municipios rurales y los de frontera. Tampoco se deberá considerar en esta tipología las municipalidades de centro poblado, por cuanto son parte de los distritos.

La tipología municipal se debe construir sobre rangos de municipios con características comunes, de manera que su agrupación al mismo tiempo haga posible diferenciar las particularidades de cada rango. La conformación de rangos se debe basar en criterios de selección estructurales³ que reconozcan la diversidad municipal. En este caso se considera dos criterios: el nivel de desarrollo territorial y el potencial institucional.

- **El nivel de desarrollo territorial**

Para el diseño de la tipología municipal, se considera como criterio de clasificación de los rangos de municipios: i) población; ii) ubicación geográfica; iii) índices de desarrollo humano.

Estos factores permitirán establecer la existencia y disponibilidad de potencialidades de soporte a la gestión local, como talento humano, bienes y servicios, conectividad, tecnología, entre otros soportes que requieren las municipalidades para cumplir con la atención de los servicios locales que brinda el Estado.

La población, como criterio de clasificación parece ser el factor más consistente, por diversas razones. Primero, hay que considerar que alrededor de tres cuartas partes de la población vive en ciudades; segundo, a mayor tamaño poblacional, mayor cantidad y calidad de talento humano, mayor disponibilidad de bienes y servicios, mayor acceso a las tecnologías de información y comunicación-TICs y; tercero, mayor presencia de entidades del Estado y de empresas privadas.

En consecuencia, se puede afirmar que la población es un buen criterio para clasificar municipios y construir una tipología. Como se observa empíricamente,

3 Una tipología para constituir una matriz referencial de clasificación de propiedades para la asignación de funciones otro propósito, se deberá basar en criterios externos a la institución y que sean lo más estables posible, que se pueden denominar como estructurales. No se debería en desempeños o en capacidades, porque estos variarán en función de los actores y otras condiciones dinámicas que la desvirtuarían como tal.

los municipios con mayor población, suelen tener una mayor oferta y disponibilidad de recursos y potencialidades de soporte a la gestión local.

La ubicación geográfica, es otro criterio que tiene alta incidencia en la generación de potencialidades locales. Las ciudades más grandes se han desarrollado en la costa y albergan a cerca del 70% de la población urbana. En la sierra hay pocas ciudades importantes que albergan a más de la mitad de la población y el resto de la población urbana está dispersa en ciudades medianas y pequeñas, constituyendo cerca de 23% de la población urbana. En la selva, que congrega a un 7% de la población urbana, la mayoría se concentra en menos de cinco ciudades grandes. En esta distribución poblacional, las mayores potencialidades se concentran en la costa y los índices más altos y recurrentes de pobreza están en la sierra.

El Índice de Desarrollo humano (IDH) que publica el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, contribuye a demostrar la relación consecuente entre el tamaño poblacional y la ubicación geográfica, con el desarrollo local, en tanto los índices más bajos están en los municipios más pequeños y en las áreas rurales de la sierra y selva rural.

- **El potencial institucional**

Definido como las capacidades y recursos locales operativos de las municipalidades desarrollados a partir de los recursos disponibles en el municipio, para atender las necesidades de los vecinos: con este potencial ejerce el gobierno las competencias y funciones que le confiere la ley, en el marco regulatorio de los sistemas administrativos que la normativa establece y con el presupuesto que dispone.

El potencial institucional, no es un criterio de clasificación de las municipalidades para el diseño de una tipología, sino una consecuencia de las potencialidades del municipio. El potencial institucional de las municipalidades, por tanto será tan diverso como lo sean las potencialidades de los municipios.

Esta correlación se verifica en tanto, las municipalidades en ámbitos más grandes, cuentan con más talento humano, más recursos, desarrollan más instrumentos de gestión, mayores porcentajes de inversión absoluta y menores gastos corrientes per cápita. En síntesis son más eficientes y eficaces y pueden asumir más competencias y funciones; mientras que las municipalidades más pequeñas y rurales, logran resultados absolutos menores, pero resultados relativos mayores.

El potencial institucional de las municipalidades, es un factor derivado del potencial local, de resultados muy variables y diversos. Por esta volatilidad, no se debe utilizar como criterio de clasificación municipal, sino como un criterio de reclasificación de las competencias y funciones de los rangos de la Tipología Municipal.

Adicionalmente se debe precisar que las autoridades locales son las responsables de desarrollar en función a los recursos otorgados (recursos humanos, presupuestales, operativos, etc.) un conjunto de capacidades locales que en la mayoría de los casos y por una diversidad de razones no se ha logrado, es decir que en muchos de los casos los alcaldes distritales se han constituido en “administradores de carencias” más que gestores subnacionales.

2.5. Comentarios finales

En definitiva, ¿cómo emprender el camino hacia una revisión de la Ley Orgánica de Municipalidades que permita que el nivel local del Estado pueda responder adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos, territorios y poblaciones asentadas en ellos?

En el país existen municipios de múltiples características: con muy poca población y otros con gran cantidad de habitantes, con características rurales y urbanas, asentadas en la costa, en la sierra y en la selva; y municipios diferenciados por las vocaciones y actividades económicas. La diversidad es grande, aunque no es una característica exclusiva del Perú.

Desde una perspectiva más amplia, el Estado Peruano ha manifestado su determinación de ser admitidos en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE en 2021, ello implica cumplir una serie de requisitos, uno de los cuales está referido a impulsar procesos de descentralización. Del mismo modo, Perú suscribe los Objetivos del Desarrollo Sostenible – ODS, que establece 17 objetivos a alcanzar, entre los cuales se encuentra el desarrollo con equidad e inclusión. Somos un país que se ufana de estar entre los cinco países mega-diversos, pero los sistemas políticos y administrativos del país no lo reconocen y desarrollan sistemas uniformes para todo el país.

El Acuerdo Nacional, fija como cuarto objetivo, lograr un Estado eficiente, transparente y descentralizado, y la octava política de estado prioriza la descentralización política, económica y administrativa para alcanzar un Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú. A lo largo del texto de las treinta y cuatro Políticas de Estado del Acuerdo Nacional la palabra descentralización se menciona de distintas formas, al menos veinte veces.

Otro fundamento se encuentra en la Constitución Política del Estado que dedica un capítulo exclusivamente a tema de la Descentralización en el Capítulo XIV, y en el Artículo 188° establece de manera específica que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. De hecho es la única política de Estado señalada taxativamente. Además, en su Artículo 194° señala que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Finalmente, una tipología municipal debería determinar a través de las entidades competentes, qué funciones pueden asumir y desempeñar las municipalidades de cada rango de municipios de la tipología. Esta tipología permitiría establecer cuál es el desempeño de cada municipalidad en relación con las competencias de las dimensiones Social, Económica, Ambiental e Institucional. A partir de este análisis se podrá diseñar una ley de municipalidades con capítulos generales y capítulos específicos a cada tipo de municipio.

La Tipología determinará el presupuesto y asignará de manera equitativa y proporcional los recursos públicos; su distribución, programación y ejecución deberán responder a criterios de eficiencia, de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.

3. La competencia de fiscalización de los gobiernos regionales y las municipalidades

Son de dominio público los problemas que la corrupción ha ocasionado en gobiernos regionales y municipalidades, quizá lo más notorio sea el número de gobernadores y alcaldes⁴ denunciados y procesados, pero el fenómeno es aún más amplio y complejo⁵.

4 Según la Procuraduría Pública de la Contraloría General de la República (CGR) en el periodo comprendido entre enero de 2009 y setiembre 2014, en 23 departamentos hay 166 alcaldes denunciados, siendo los casos más notorios Cajamarca (18), Ancash (17), Puno (15) y La Libertad (14).

5 La Contraloría General de la República informó a la Comisión que entre 2009 y 2017, se ha encontrado en gobiernos regionales y locales 12,961 responsabilidades penales y 10,409 responsabilidades civiles, se iniciaron 1,708 procesos judiciales con 9,763 funcionarios involucrados, y se tiene 457 resultados con sentencias firmes.

Los sistemas de fiscalización y control parecen no responder a estas nuevas situaciones o han sido desbordados por los problemas. Una dimensión de esos sistemas es la competencia de fiscalización que ejercen constitucionalmente el Congreso, los Consejos Regionales y los Concejos Municipales.

Sobre esos asuntos la Comisión ha ensayado algunas reflexiones y aprobado propuestas que conviene exponer, acerca de las competencias del órgano fiscalizador de gobiernos subnacionales⁶ y sobre la relación entre el Congreso con gobiernos regionales y las municipalidades⁷.

3.1 Capacidades de fiscalización de gobiernos regionales y locales

El problema en cuestión es la definición, capacidades y ejercicio de la competencia de fiscalización por parte de consejos regionales y concejos municipales en relación a la gestión pública de su nivel de gobierno y el desempeño de sus autoridades.

a) Normativa relevante

La Constitución señala de manera muy clara lo siguiente:

“Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley” (Constitución 199)

La norma señalada es consistente con la definición de la estructura orgánica, pues los gobiernos regionales tienen al Consejo Regional “... como órgano

6 Cfr. Dictamen recaído en el proyecto de ley 769/2016-CR que propone el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización de los Consejos Regionales y Concejos Municipales.

7 Cfr. Dictamen recaído en el Proyectos de Ley 1045/2016-CR, que propone una Resolución Legislativa del Congreso, que agrega el artículo 84-A y modifica el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República, y la propuesta de una Ley que modifica el artículo 50 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

normativo y fiscalizador...” (Constitución 191) y en el caso de las municipalidades tienen al Concejo Municipal (Constitución 194).

Lo propio se establece en la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), que dispone que los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por el Consejo Regional y el Concejo Municipal respectivamente, conforme a sus atribuciones propias” (LBD 21.1). Es decir, conforme a las atribuciones señaladas en las respectivas leyes orgánicas.

A lo anterior, se suma la fiscalización que realizan los ciudadanos de su circunscripción conforme a ley (LBD, 21.2 y Ley N° 26300) que se concreta en los mecanismos de rendición de cuentas. Además, están sujetos a control y supervisión permanente por parte de la Contraloría General de la República, en el marco del Sistema Nacional de Control (LBD 21.3)⁸.

Que gobiernos regionales y locales dispongan de un órgano, compuesto por miembros elegidos por el voto popular, que tienen la función de fiscalización, supone que la función ha sido descentralizada conforme a la propia Constitución (188), pero cuya definición no ha sido suficientemente delimitada, señalando la responsabilidad de cada quien, de manera específica. Consecuentemente las funciones del Consejo Regional y del Concejo Municipal en materia de fiscalización, están en el detalle de sus atribuciones en las respectivas leyes orgánicas.

Por tanto, el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización implica precisiones en las atribuciones de Consejos Regionales y Concejos Municipales, correspondiendo a sus reglamentos de funcionamiento desarrollar los procedimientos idóneos para el adecuado ejercicio de sus atribuciones. Pues el Consejo Regional tiene entre sus atribuciones “aprobar su Reglamento Interno” (LOGR 15, e)), y en las Municipalidades, “aprobar el régimen de organización interior y funcionamiento del gobierno local” (LOM 9, 3).

b) Atribuciones de fiscalización de consejos regionales y concejos municipales

El artículo 15 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala las atribuciones del Consejo Regional en materia de fiscalización:

⁸ El cuadro se completa con la Ley 29159, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Título V que trata sobre los Sistemas y la propia Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

- k. Fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios del gobierno regional y, dentro de ello, llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional.*

El artículo 16, de la misma ley, señala que son derechos y obligaciones de los consejeros regionales:

- a. Fiscalizar los actos de los órganos de dirección y administración del Gobierno Regional y otros de interés general.*
- b. Integrar las comisiones ordinarias, investigadoras y especiales.*

Dentro de sus atribuciones, el Consejo Regional debe aprobar (o desaprobar), diversos planes, políticas, presupuestos, documentos y actos de gestión, así como autorizaciones, destacando el Plan de Desarrollo Regional Concertado, el plan y presupuesto anual, así como los resultados del ejercicio fiscal. Asuntos, sobre los cuales se supone que el Consejo es previamente informado, para realizar el debate correspondiente y proceder al voto. Supone también la facultad de hacer el seguimiento en relación a su implementación.

Una revisión general de los Reglamentos de Consejo Regional, puede mostrar que en materia de fiscalización se han considerado los siguientes temas, aunque de muy diversas formas e intensidades: pedidos de información, citación y concurrencia del gerente general regional, gerentes y directores sectoriales, así como funcionarios del gobierno regional, comisiones de investigación y procedimiento a seguir en la materia e incluso se llega a plantear los procedimientos de interpelación, moción de censura, cuestión de confianza (investidura) y renuncia de quien no alcance la confianza.

El artículo 9 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, dispone en materia de fiscalización las siguientes atribuciones:

- 22. Autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización.*
- 23. Autorizar al procurador público municipal, para que en defensa de los intereses y derechos de la municipalidad y bajo responsabilidad, inicie o impulse procesos judiciales contra los funcionarios, servidores o terceros, respecto de los cuales el órgano de control interno haya encontrado responsabilidad civil o penal; así como en los demás procesos judiciales interpuestos contra el gobierno local y sus representantes.*
- 30. Disponer el cese del gerente municipal cuando exista acto doloso o falta grave.*

El artículo 10 de la misma ley señala que son atribuciones y obligación de los regidores:

4. Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal

Como se debe recordar entre las funciones del Concejo Municipal están la aprobación de diversos planes, políticas, presupuestos, documentos y actos de gestión, así como autorizaciones, destacando el Plan de Desarrollo Municipal Concertado, el plan y el presupuesto participativo, así como los resultados del ejercicio fiscal. Asuntos, sobre los cuales se supone que el Concejo es previamente informado, para realizar el debate correspondiente y proceder al voto. Supone también la facultad de hacer el seguimiento en relación a su implementación.

Vale la pena precisar una diferencia sustantiva entre los dos órganos. El Consejo Regional tiene un régimen de separación de poderes respecto del ejecutivo regional y su composición responde a la elección de consejeros por distrito electoral múltiple, constituidos por las provincias. El Concejo Municipal es presidido por el Alcalde, que ejerce el voto dirimente solo en caso de empate (LOM 17) y es electo mediante lista cerrada y bloqueada, otorgando la alcaldía y la mayoría de regidores (la mitad más uno) a la lista más votada.

c) Órganos de control y los consejos regionales y concejos municipales

El artículo 77 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, dispone:

El jefe del Órgano de Control Regional emite informes anuales al Consejo Regional acerca del ejercicio de sus funciones y del estado del control del uso de recursos y fondos públicos. Estos informes son públicos.

Las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control se publican en el portal del Gobierno Regional.”

El segundo párrafo del artículo 30 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, dispone:

El jefe del órgano de auditoría interna (actualmente Órgano de Control Institucional) emite informes anuales al concejo municipal acerca del ejercicio de sus funciones y del estado del control del uso de los recursos municipales.

Las observaciones, conclusiones y recomendaciones de cada acción de control se publican en el portal electrónico del gobierno local. En el cumplimiento de dichas funciones, el jefe del órgano de auditoría interna⁹ deberá garantizar el debido cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen el control gubernamental, establecida por la Contraloría General como Órgano Rector del Sistema Nacional de Control.

La Contraloría General de la República, emitió la Resolución 549-2005-CG, Estructura y Contenido del Informe Anual Emitido por los jefes de los Órganos de Control Regional y Local ante el Consejo Regional o Concejo Municipal. Sin embargo, un informe anual de gestión del órgano de control no parece haber sido un arma eficaz.

La propia Contraloría señala en relación a las altas autoridades ejecutivas de gobiernos regionales y municipalidades (Of. 1971-2016-CG/DC)¹⁰ :

- *Conforman instancias ejecutivas que se insertan con propiedad en el ámbito de la Administración Pública, estando, por ende, plenamente sometidas a los controles de carácter administrativo establecidos para cautelar el correcto uso de los bienes o recursos del Estado.*
- *Tienen funciones materiales de implementación de políticas o de gestión directa en el marco de los sistemas administrativos y funcionales.*
- *No son pasibles de control político externo por parte del Congreso de la República.*
- *Tienen un control interno debilitado, debido a la elevada concentración de poder que permite el sistema electoral.*
- *Tienen elevado margen de dominio y dirección sobre la conducción integral de los gobiernos regionales y locales, en especial en materias sensible a corrupción administrativa.*

d) Jurisprudencia constitucional pertinente

A los Gobiernos Regionales y Municipalidades les ha sido otorgada por la Constitución, autonomía “en los asuntos de su competencia” (Constitución 191 y 194), preservando la unidad del Estado (Constitución 189) y en armonía con las políticas y planes nacionales [regionales o locales, según el caso] (Constitución 192 y 195).

⁹ Actualmente Órgano de Control Institucional.

¹⁰ Of. 1971/2016-GG/DC

Para explicar el ordenamiento competencial y para apreciar la validez de las normas según el principio de competencia, el Tribunal Constitucional se ha referido a la noción de bloque de constitucionalidad¹¹, considerando que las normas que lo constituyen:

“...son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos”¹²

La precisión de detalle es muy importante, porque a la luz del principio de Taxatividad y la Cláusula de Residualidad, el Tribunal Constitucional señala que a partir del principio de Unidad se deduce que las competencias de gobierno regional y de gobierno local son sólo aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes orgánicas de desarrollo. Lo que no esté expresamente en ellas, corresponde a la competencia exclusiva del gobierno nacional¹³.

“...Los gobiernos regionales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido...”¹⁴

Pero al mismo tiempo debe ser considerado el principio de Efecto Útil y Poderes Implícitos, pues conferir una competencia contiene normas implícitas para reglamentar la norma legal, sin las cuales el ejercicio de la competencia carecería de eficacia práctica o utilidad. Se trata de que el Estado tenga los medios que puede emplear para hacer lo que se le ha encomendado.¹⁵

“El principio del efecto útil, así, pretende flexibilizar la rigidez del principio de taxatividad, ... Así, el principio de taxatividad de competencias no es incompatible con el reconocimiento de que los gobiernos regionales también pueden realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente,

11 STC 0023-2007-AI/TC, FJ 26 a 32. También se mencionan sobre el tema en el portal institucional las sentencias 0033-2005-PI/TC y 0046-2004-PI/TC.

12 STC 00023-2007-AI/TC ; el FJ 31 cita la STC 0046-2004-AI, FJ 4, *in fine*

13 Esta sería la interpretación conforme cuando se dice que “tienen autonomía política, económica y administrativa, en los asuntos de su competencia” (CP 191). Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados FJ 49

14 STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados FJ 49:

15 Cfr. RUBIO CORREA, M. (2011), “El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, Fondo Editorial PUCP, Lima, p. 99

pero que sin embargo son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos), o constituyan una directa manifestación y exteriorización de los principios que rigen a los gobiernos regionales dentro de un Estado unitario y descentralizado.¹⁶

Existe la posibilidad de una línea argumental que plantee que las actuales disposiciones acerca de las atribuciones de fiscalización de Consejos Regionales y Concejos Municipales son suficientes, que en ellas ya están implícitas las facultades de actuación correspondiéndole a cada órgano fiscalizador regional y municipal, desarrollar en su reglamento tales facultades y los procedimientos necesarios.

El problema práctico es que tal razonamiento deja en manos del órgano ejecutivo regional y del órgano ejecutivo municipal, la discrecionalidad acerca de contestar, asistir, informar o de realizar seguimiento a la implementación de recomendaciones de informes de control., tal como efectivamente ocurre, en verdad lo que disponen tales reglamentos no siempre tiene el amparo de la Ley.

La línea de razonamiento planteada en la Comisión sigue la jurisprudencia constitucional, pues la Ley orgánica debe precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales del Consejo Regional y del Concejo Municipal, pues no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido (principio de taxatividad); en ese sentido, los Consejos Regionales y Concejos Municipales ejercen su competencia de fiscalización conforme a sus atribuciones propias (LBD 21.1). Y es sobre la base de lo expresamente asignado que se debe desarrollar el reglamento respectivo que hace operativa la forma de ejercer la competencia otorgada (principio de efecto útil).

No obstante, también es necesario considerar la posibilidad de procedimientos arbitrarios que resten gobernabilidad o entrapen la administración conferida al órgano ejecutivo regional o municipal, en ese sentido una normativa prudente que haga posible la colaboración en el equilibrio de poderes es el camino a seguir.

Finalmente, es un tema relevante que los Órganos de Control Institucional (OCI) de las entidades, tengan plena autonomía en el ejercicio de sus

16 STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados FJ 76

funciones, para lo cual deberían depender funcional y presupuestalmente de la Contraloría General de la República, asumiendo de manera directa el pago de remuneraciones del personal y gastos operativos. Actualmente, las remuneraciones y gastos operativos son asumidos por las entidades donde laboran y deben ejercer la función de control, situación que podría dificultar la gestión contralora.

e) Facultades del órgano fiscalizador en relación a los funcionarios de confianza

La Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, define que el Gerente General Regional es el responsable administrativo del Gobierno Regional (LOGR 26) y que junto con los gerentes regionales son nombrados por el Gobernador Regional. También los directores regionales son funcionarios de confianza nombrados por el Gobernador Regional a propuesta del Gerente General. (LOGR, duodécima disposición).

Es atribución del Gobernador Regional “designar y cesar” al Gerente General Regional y a los Gerentes Regionales, así como nombrar y cesar a los funcionarios de confianza (LOGR 21.c)).

La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, define que la administración municipal está bajo la dirección y responsabilidad del gerente municipal, funcionario de confianza a tiempo completo y dedicación exclusiva designado por el alcalde, quien puede cesarlo sin expresión de causa. (LOM 27). Por ello es atribución del alcalde “designar y cesar al gerente municipal” y a propuesta de este, a los demás funcionarios de confianza (LOM 20.17).

El gerente municipal también puede ser cesado mediante acuerdo del concejo municipal, adoptado por dos tercios del número hábil de regidores en tanto se presenten las causales de acto doloso o falta grave. (LOM 27 y 9 numeral 30).

Debe tenerse en cuenta que para el caso del gerente general regional y el gerente municipal es vigente también la competencia sancionadora de la Contraloría General de la República¹⁷, en especial la facultad de sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.

¹⁷ (Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y Ley 29622, que incluye los artículos 41 y siguientes, en especial el artículo 45.

Esta facultad se ejerce, entre otras causales, “(...) por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen (...)” ó “(...) que, en el ejercicio de sus funciones, desarrollaron una gestión deficiente (...)” previa definición de objetivos y metas. De tal facultad de sanción, están claramente excluidas, las autoridades elegidas de los gobiernos regionales y de las municipalidades.

f) El sentido de la propuesta normativa

De acuerdo a todo lo señalado, es necesario modificar las leyes orgánicas correspondientes en lo referido a las atribuciones de del Consejo Regional y del Concejo Municipal, con la finalidad de desarrollar sus capacidades de fiscalización; y que sean ellos los que desarrollen por la vía reglamentaria los medios que permitan su eficacia.

Revisando la legislación orgánica en el caso de las atribuciones de los concejos municipales y consejos regionales, no están incluidos aspectos tales como la investidura, la interpelación y sus consecuencias tanto la moción de censura como la cuestión de confianza, la acusación constitucional, la responsabilidad política, el control de legislación delegada, entre otros. Todos ellos han sido considerados como propios del control político en la actividad parlamentaria nacional, es decir están reservados al Congreso de la República.

Sin embargo y en esa línea de razonamiento, convendría disponer de una definición de fiscalización adecuada, en tanto tal competencia ha sido asignada por la Constitución a Consejos Regionales y Concejos Municipales.

Una posibilidad de lograrla es una revisión del propio Reglamento del Congreso, excluyendo los aspectos estrechamente vinculados al control político mencionados en el párrafo anterior.

En ese sentido se podría advertir como fiscalización, en los términos a que se refiere el artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República:

“... el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre.... los actos de administración y de las autoridades... la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos.... cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.”

Finalmente, debe tenerse en cuenta que los instrumentos para facilitar la fiscalización están vinculados a la defensa de los derechos y capacidades de la oposición o de la minoría, para que efectivamente el ejercicio democrático se abra paso en relación al ejercicio del poder ejecutivo conferido o de la mayoría.¹⁸

Por ello la propuesta normativa contiene los siguientes elementos, modificatorios de las leyes orgánicas correspondientes:

- Una mejor definición de la función de fiscalización, recogiendo las definiciones de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, artículos 2 y 3, respecto de las autoridades electas y funcionarios de nivel gerencial.

“Fiscalizar la gestión pública [del gobierno regional o de la municipalidad] así como la gestión y conducta pública de los servidores civiles [del gobierno regional o de la municipalidad], en especial de los funcionarios y directivos públicos; y, dentro de ello, llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público local”.

- La facultad de llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional o local. La norma fija que los Consejos Regionales y que Concejos Municipales pueden designar comisiones investigadoras, cuyo objetivo es:

“...esclarecer hechos, formular recomendaciones orientadas a corregir normas o políticas; y en el caso de encontrar indicios razonables de responsabilidad administrativa o delito, ponerlo en conocimiento de la autoridad competente”.

- El Consejo Regional y el Concejo Municipal pueden hacer solicitudes de información sobre temas específicos, en un caso al Gobernador Regional y al Gerente General Regional; y en el otro, al Alcalde y al Gerente Municipal, con arreglo a las atribuciones y funciones que tienen asignadas, las cuales deben ser obligatoriamente respondidas en plazo razonable. Siendo un derecho por lo general de minorías requieren del voto favorable de por lo menos un tercio de los consejeros o de los regidores.

El Gobernador Regional es la máxima autoridad de su jurisdicción, representante legal y titular del pliego presupuestal (LOGR 20), así como

18 Quizá este asunto es especialmente importante aproximadamente para 1566 municipalidades (del total de 1851) que tienen asignado 5 regidores, y donde la lista mayoría tiene por regla electoral el alcalde y 4 regidores.

dirige y supervisa la marcha del Gobierno Regional y de sus órganos ejecutivos, administrativos y técnicos (LOGR 21 a)). El gerente general regional, es el responsable administrativo del Gobierno Regional (LOGR 26), es nombrado y cesado por el Gobernador Regional (LOGR 21 c)) y coordina la acción de los diferentes Gerentes Regionales (LOGR 27).

El alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa (LOM 6). La administración municipal está bajo la dirección y responsabilidad del gerente municipal, nombrado y cesado por el alcalde (LOM 27).

- En ambos casos pueden invitar a cualquier funcionario del Gobierno Regional o de la Municipalidad para informar ante el Pleno del Consejo Regional o Concejo Municipal, sobre temas específicos previamente comunicados, con el voto favorable de un tercio del número legal de consejeros o regidores.
- Sería también facultad de Consejos Regionales y Concejos Municipales el seguimiento de la implementación de recomendaciones y conclusiones derivadas de las acciones de control del órgano de control institucional y de la Contraloría General de la República; así como de las conclusiones y recomendaciones derivadas de los informes de investigación aprobados por el Consejo Regional o el Concejo Municipal; y de los informes de investigación aprobados por el Congreso de la República, que resulten pertinentes.
- Finalmente, se ha recogido del debate en comisión la necesidad de incorporar en ambas leyes orgánicas, como derechos y obligaciones funcionales de los consejeros regionales (artículo 16 de la LOGR), así como en las atribuciones y obligaciones de los regidores (artículo 10 de la LOM), pedir los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función, a los órganos de la administración pública regional o local respectivamente.

En suma, se plantea la modificación del literal k) del artículo 15 y del artículo 16 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; así como el numeral 22 del artículo 9 y el artículo 10 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Tales instrumentos claramente refuerzan las atribuciones de fiscalización de los Consejos Regionales y de los Concejos Municipales, tienen el pleno respaldo

legal y contribuyen a delimitar claramente sus atribuciones, así mismo refuerzan los mecanismos de control y balance entre los órganos ejecutivo y fiscalizador de tales niveles de gobierno; y buena parte de ellos suponen el ejercicio de los derechos de las minorías o de la oposición.

3.2 Congreso, Gobernadores Regionales y Alcaldes

El problema planteado radica en la obligación de los gobernadores regionales de cumplir con las citaciones procedentes de comisiones ordinarias y la ausencia de norma de procedimiento sobre la materia en el Reglamento del Congreso de la República.¹⁹

Sin embargo, el tema puede ser extendido lógicamente en dos extremos, de un lado a la obligación de asistir de los alcaldes y gobernadores regionales cuando estos sean citados, y de otro lado la obligación de responder a los pedidos de información que se les hagan desde el Congreso.²⁰

El problema de fondo está en la regulación de la relación entre el Congreso de la República, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, considerados como elementos componentes de la división vertical de poderes.

a) Normativa relevante

Conforme al artículo 96 de la Constitución Política, los congresistas realizan pedidos de información a los ministros y a otras autoridades y órganos de la administración pública,

“Cualquier representante a Congreso puede pedir a ...los gobiernos regionales y locales... los informes que estime necesarios” (Constitución, 96)

pedidos de información que deben ser atendidos de manera oportuna:

19 No es materia del presente análisis las situaciones que se configuran en relación a las mencionadas autoridades de gobiernos regionales y municipalidades, como parte de procedimientos de investigación regulados por el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República y al amparo del artículo 97 de la Constitución Política.

20 El problema de ausencia de respuesta ante pedidos de información y de inasistencia ante reiteradas convocatorias a comisiones ordinarias ha motivado diversos proyectos de ley que proponen sanciones de suspensión y vacancia.

“Los congresistas tienen derecho a:

b) Pedir los informes que estimen necesarios a los órganos de gobierno y de la administración pública en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 96 de la Constitución Política” (Reglamento del Congreso de la República, RCR, 22 b).

Dichos pedidos de información tienen por finalidad esclarecer hechos o disponer de elementos de juicio:

“Pedidos de Información:

Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideran necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efectos de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.” (RCR, 69)

El pedido de información como parte del control político está regulado en el artículo 87 del Reglamento, en tanto “solicitud de información a los ministros y la administración”, se regula en caso de no tener respuesta reiterado el pedido, el Consejo Directivo puede disponer la presencia del Ministro o del funcionario.

“Cualquier congresista puede pedir a los Ministros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función....

El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria vinculada con el asunto motivo del pedido....”. (RCR 87)

Como observación de estructura del texto es interesante anotar que el primer párrafo del artículo 87, ésta define en términos generales los destinatarios de pedidos de información, incluyendo a gobiernos regionales y municipalidades; sin embargo, el segundo párrafo, modificado por Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, que detalla el procedimiento ante la ausencia de respuesta, está referida a los ministros y funcionarios, y es anterior a la promulgación de toda la legislación orgánica sobre descentralización.

Igualmente, en el Reglamento están normados los procedimientos vinculados a informes de los ministros, su participación en el debate del Pleno, la estación de preguntas e interpelación, la que puede dar lugar a votar moción de censura, con las eventuales consecuencias de renuncia.²¹

Una revisión general permite apreciar que el Reglamento del Congreso no dispone de un artículo especial acerca de los procedimientos a seguir para la presentación obligatoria en comisiones ordinarias de gobernadores regionales y alcaldes.²²

Por lo general en la tarea habitual de las comisiones ordinarias se adopta de manera extensiva, por práctica parlamentaria, la norma constitucional referida a los ministros, que dispone su concurrencia “cuando son invitados a informar” (Constitución 129)²³, incluso se puede considerar la posibilidad de una presentación voluntaria.

Esta aplicación extensiva tiene base en la norma del Reglamento (art. 84 Invitación a los miembros del Consejo de Ministros a Informar)

La invitación para informar en las Comisiones se acordará en el seno de la Comisión y se hará efectiva mediante oficio del Presidente de la Comisión refrendado por el Secretario de la misma y dando cuenta a la Mesa Directiva del Congreso. En ella se aplicarán las mismas normas establecidas para el Pleno, en lo que fueran aplicables. (RCR 84, segundo párrafo).

La comparecencia en comisiones investigadoras de autoridades, funcionarios y servidores públicos y cualquier persona está regulada en norma especial.²⁴

b) Naturaleza política de los altos cargos subnacionales

Los gobiernos regionales y las municipalidades son fruto de una división vertical de poderes, constitucionalmente establecida. En ambos casos, el mandato de sus altos funcionarios procede de elección popular, son titulares de nivel de gobierno, sometidos a la posibilidad de revocación de mandato y renuncia en situaciones específicas, reguladas por ley.

21 Ver RCR 83, 84, 85, 86.

22 Ver por ejemplo los artículos 44, 202 y 203, del Reglamento del Congreso de los Diputados de España: que incluye norma sobre, autoridades y funcionarios públicos, expertos y personas competentes

23 Ver RCR 84, referida a ministros

24 Ver. RCR 88 b) c) d)

Conforme a las disposiciones constitucionales, la gobernación regional es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional. El Gobernador Regional es elegido por voto popular para un mandato de 4 años, el cual es revocable, conforme a las reglas que fija la ley, es renunciable en casos específicos, y no tiene posibilidad de reelección inmediata. Las reglas electorales son similares para los miembros del Consejo Regional. (Constitución 191).

De acuerdo a su ley orgánica, el Gobernador Regional ejerce la máxima autoridad de su circunscripción, es el representante legal y titular del pliego presupuestal correspondiente al gobierno regional (LOGR 20).

Igualmente, la alcaldía es el órgano ejecutivo de las municipalidades provinciales y distritales. Alcalde y regidores son elegidos conjuntamente por sufragio directo, por un periodo de 4 años. Su mandato es revocable, conforme a las reglas que fija la ley, es renunciable en casos específicos, sin posibilidad de reelección inmediata.

Conforme a su ley orgánica, el Alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa.

De acuerdo a la disposición constitucional los gobiernos regionales y gobiernos locales tienen autonomía política, económica y administrativa, en los asuntos de su competencia; y sus autoridades ejercen las atribuciones y funciones que les señala la ley.

Siendo el Estado peruano unitario y descentralizado, los gobiernos regionales y municipalidades son parte de la administración pública, están obligados por las políticas nacionales y los sistemas funcionales y administrativos, como puede apreciarse en las disposiciones de la Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que es la más reciente de las leyes orgánicas sobre descentralización.

c) Presentación ante el Congreso de gobernadores regionales (y alcaldes)

El punto de vista planteado y la necesidad de una regla específica para la convocatoria de gobernadores regionales, encuentra un fundamento y justificación de su necesidad en la modificación constitucional²⁵ que incluye la disposición siguiente:

25 Ley 30305, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes.

“... Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad” (Constitución, 191, último párrafo).

Como es evidente esta norma necesita un desarrollo específico tanto en el Reglamento como también en la legislación orgánica correspondiente. Consecuentemente, no habría razón lógica para no extender la obligación de presentación y los procedimientos de convocatoria a los alcaldes.

Sin embargo, se debe considerar que existe normativa que permite entender de mejor manera la disposición constitucional, tanto por el lado de la propia estructura de los gobiernos subnacionales, como por el lado de la relación de estos con el Congreso de la República.

El órgano natural de control y fiscalización del Gobernador Regional es el Consejo Regional (Constitución 191) y en relación al Alcalde lo es el Concejo Municipal (Constitución 194)²⁶, y así lo entiende la legislación orgánica de desarrollo constitucional:

“Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por el Consejo Regional y el Concejo Municipal, respectivamente” (LBD, 21.1)²⁷

En ambos casos el órgano normativo y fiscalizador, debe pronunciarse sobre suspensión y vacancia en el cargo de gobernador o de alcalde, por causas muy precisas señaladas en su correspondiente ley orgánica, entre las cuales no se considera la sanción política.²⁸

Las altas autoridades de gobiernos regionales (gobernador, vicegobernador y consejeros) y municipalidades (alcalde y regidores) no gozan de prerrogativas especiales, tampoco de antejuicio, ni son pasibles de control político del Congreso de la República (no procede en esos casos investidura, censura, confianza, acusación constitucional).

Ambos casos tampoco están incluidos en el procedimiento de infracción constitucional (Constitución 99) y en ese sentido se debe precisar que el Congreso no tiene competencia de control político sobre gobernadores regionales y alcaldes.

26 Cfr. Adicionalmente 15, LOM 10

27 La Ley de Bases añade a esa disposición la fiscalización por parte de los ciudadanos de su jurisdicción y la supervisión y control por parte de la Contraloría. (LBD 22).

28 Cfr. LOGR, 30 y 31 así como LOM 22, 23 24 y 25

Sin embargo, hay dos menciones importantes en materia de legislación orgánica. De un lado la relación con el Congreso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales:

“... a través de los congresistas y de sus Comisiones de Descentralización y Regionalización y de Gobiernos Locales²⁹, en asuntos de iniciativa legislativa, normatividad, intercambio de información y fiscalización. Tienen asimismo el derecho y obligación de participar en el proceso de sustentación y aprobación de sus presupuestos institucionales” (LBD 50) (subrayado añadido).

Finalmente, en la Ley 27867 Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, se expresa que en materia de fiscalización:

“El gobierno regional está sujeto a fiscalización permanente del Congreso de la República, del Consejo Regional y la ciudadanía, conforme a ley y al Reglamento del Consejo Regional.” (LOGR 75)

Vale la pena recordar que las altas autoridades electas de gobiernos subnacionales están exceptuadas respecto de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto de la responsabilidad funcional administrativa. Sin embargo, la resistencia ante los requerimientos de información y asistencia a la convocatoria de las comisiones ordinarias del Congreso de la República, podría constituir responsabilidad administrativa funcional.³⁰

De otro lado, la Contraloría General de la República (CGR), opina que las autoridades regionales y locales deben ser incluidas en el ámbito de competencia subjetivo de su potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional, por la comisión de infracciones graves o muy graves, por tratarse de autoridades que:

- Conforman instancias ejecutivas que se insertan con propiedad en el ámbito de la Administración Pública, estando, por ende, plenamente sometidas a los controles de carácter administrativo establecidos para cautelar el correcto uso de los bienes o recursos del Estado.

29 En el momento en que se aprueba esta fórmula legal, no estaban fusionadas las Comisiones de Descentralización y Regionalización y la Comisión de Gobiernos Locales. Adicionalmente existía también la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado. Hoy los tres ámbitos son responsabilidad de una sola comisión ordinaria.

30 Cfr. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, aprobada por Ley 2778, novena disposición final.

- Tienen funciones materiales de implementación de políticas o de gestión directa en el marco de los sistemas administrativos y funcionales.
- No son pasibles de control político externo por parte del Congreso de la República, teniendo un control interno debilitado, debido a la elevada concentración de poder que permite el sistema electoral.
- Tienen elevado margen de dominio y dirección sobre la conducción integral de los gobiernos regionales y locales, en especial en materias sensible a corrupción administrativa.

d) El sentido de la norma propuesta

Diversas iniciativas legislativas han sido presentadas para sancionar la inasistencia reiterada y la ausencia de respuesta a pedidos de información, considerándolos como causal de vacancia o suspensión en las leyes orgánicas correspondientes.

Sin embargo, la Comisión consideró necesario avanzar a partir de subsanar las ausencias en la normativa vigente y en la preocupación por colocar los incentivos necesarios para el cabal ejercicio de las competencias de los niveles de gobierno y las atribuciones que tienen asignadas cada quien en la Constitución y en la legislación orgánica de desarrollo.

Se trata pues de lograr la plena colaboración de las autoridades subnacionales con el Congreso de la República y por ello la propuesta mantiene una lógica de proporcionalidad, razonabilidad, de respeto al derecho de elegir y ser elegido. Precisadas las atribuciones y procedimientos, se minimiza los costos de transacción y se facilita la coordinación entre las partes involucradas.

El examen de la normativa vigente refleja una ausencia en las reglas existentes que se expresa en dos niveles:

- En el Reglamento del Congreso, respecto de los procedimientos vinculados a la citación a comisiones ordinarias a los gobernadores regionales y alcaldes a fin de que informen sobre determinadas materias; y en menor medida la ausencia de precisión para asegurar la obligación de respuesta a los pedidos de información realizados por los congresistas con arreglo a la Constitución.

- En las leyes orgánicas sobre descentralización acerca de la obligación de gobernadores regionales y alcaldes de concurrir a las citaciones del Congreso y responder a los pedidos de información.

Esta constatación halla su confirmación en la reciente reforma constitucional, pues se consideró necesario precisar la obligación de los gobernadores regionales a concurrir al Congreso de la República cuando este lo requiera, de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad (Constitución 191). Y al mismo tiempo el convencimiento de que no habría razón lógica para no hacer extensivo los alcances a los alcaldes de municipalidades provinciales y de municipalidades distritales, por las características que revisten y por la naturaleza de sus cargos, tal como se ha expresado líneas arriba.

En conclusión, la propuesta normativa:

- Se concentra en los artículos del Reglamento del Congreso que norman explícitamente el procedimiento de la convocatoria a gobernadores regionales y alcaldes mediante citaciones de comisiones ordinarias del Congreso y la necesidad de respuesta a los pedidos de información. Y por ello se incorpora el artículo 84-A y se modifica con precisiones el artículo 87 con una propuesta de Resolución Legislativa del Congreso.

“Invitación a Informar a Gobernadores Regionales y Alcaldes, ante el Pleno de la Comisión

Artículo 84-A. La invitación a gobernadores regionales y alcaldes para informar se acuerda en el Pleno de la Comisión y se hace efectiva mediante oficio suscrito por el Presidente de la Comisión refrendado por el Secretario, dando cuenta al Consejo Directivo del Congreso. La comunicación señala de manera precisa la materia sobre la que deberá informar el gobernador regional o el alcalde.

En caso de inasistencia ante dos citaciones consecutivas sobre la misma materia, la Comisión acuerda solicitar al Pleno del Congreso la facultad de apremio, al amparo del artículo 97 de la Constitución, a efecto de desarrollar las indagaciones a que está avocada.”

“Solicitud de información a los ministros y la administración

Artículo 87. Cualquier Congresista puede pedir a los ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a

la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes.

*El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro, **el Titular de la entidad correspondiente, el Gobernador Regional, el Alcalde o el funcionario requerido no responde**, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro, **el Titular de la entidad, el Gobernador Regional, el Alcalde o el funcionario requerido** está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder:*

- Así mismo se considera imprescindible una norma, como contraparte de la disposición del Reglamento del Congreso, que disponga la obligación y la responsabilidad de gobernadores regionales y alcaldes, como máximas autoridades de Gobierno Regional y de Municipalidad, de asistir a las citaciones del Congreso y responder a los requerimientos de información que realice. El lugar idóneo para ello es el artículo 50 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización que regula la relación de los gobiernos subnacionales con el Congreso.

“Artículo 50.- Relaciones con el Congreso de la República

Los gobiernos regionales y locales se relacionan con el Congreso de la República, a través de los Congresistas, de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y de las demás comisiones ordinarias según su ámbito de responsabilidad, en asuntos de iniciativa legislativa, normatividad, intercambio de información y fiscalización. Tienen asimismo el derecho y obligación de participar en el proceso de sustentación y aprobación de sus presupuestos institucionales.

Los gobernadores regionales y alcaldes tienen la obligación de responder oportunamente las solicitudes de información que les sean requeridas,

así como asistir a las sesiones de comisión a las que fueran convocados, con arreglo al procedimiento que precisa el Reglamento del Congreso y bajo responsabilidad.”

Las modificaciones propuestas a la normativa vigente permiten que todas las partes involucradas, el Congreso, los Gobernadores Regionales y los Alcaldes desarrollen sus interacciones de manera más adecuada y eficiente, en el contexto de la norma constitucional.

Nota Final

Queda pendiente la cuestión acerca de si es posible definir las materias sobre las cuales el Congreso de la República puede ejercer fiscalización sobre los gobiernos regionales y gobiernos locales, considerando la autonomía que les concede la Constitución y que tienen en su estructura un órgano de fiscalización, el Consejo Regional y el Concejo Municipal, respectivamente.

En ese sentido se trata de examinar la precisión competencial de la función de fiscalización en mérito de que las disposiciones constitucionales que consideran la descentralización de los poderes del Estado (artículos 188, 191, 194 y 199) y la necesidad de definir la responsabilidad específica de cada quien (LBD 13 y 21).

En el nuevo periodo de sesiones, el Pleno del Congreso tiene la responsabilidad de aprobar los dictámenes que en éste sentido la Comisión ha planteado como parte de una acción eficaz contra la corrupción.

Perspectivas de la Descentralización

1. Conclusiones para una Hoja de Ruta. Informe Anual del Proceso de Descentralización - Presidencia del Consejo de Ministros
2. Recomendaciones sobre la Descentralización - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE

CAPÍTULO II

Perspectivas de la Descentralización

En adelante y por la trascendencia de los aportes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se traslada a éste Informe de Evaluación del Proceso de Descentralización del periodo de sesiones 2016-2017 las recomendaciones que éste organismo ha formulado, en la misma línea se transcribe las Conclusiones para una Hoja Ruta. Informe Anual del Proceso de Descentralización – Presidencia del Consejo de Ministros.

1. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 – Presidencia del Consejo de Ministros

Of. 036-2017-PCM/DM – Fernando Zavala Lombardi, Presidente del Consejo de Ministros. Informe p. 91

Conclusiones para una Hoja de Ruta

- a. A lo largo de los quince años del proceso de descentralización, el Perú ha gozado de un periodo de estabilidad política y crecimiento económico que ha permitido reducir la desigualdad, superar la pobreza extrema urbana y rural, y aumentar los niveles de desarrollo humano y de PBI per cápita. Sin embargo, aún está pendiente el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales como instituciones más cercanas al ciudadano. Es por ello que los retos –históricos y nuevos- que enfrenta el Perú, demandan un nuevo enfoque de descentralización orientado a la articulación intergubernamental y sectorial, una visión de desarrollo del territorio, la

articulación horizontal para la gestión territorial y el fortalecimiento de capacidades para garantizar el bienestar social, crecimiento y la inversión descentralizada.

- b. Uno de los primeros pasos de ésta visión dinámica de descentralización es la institucionalización de los GORE-Ejecutivo, como espacio de diálogo horizontal y permanente entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, que permiten agilizar y articular el dialogo concretando las demandas a través de compromisos de ida y vuelta, con respuestas rápidas de los diversos sectores. Al mismo tiempo, el proceso de construcción del diálogo requiere la mirada territorial entre los diferentes niveles de gobierno en el territorio. Esta articulación horizontal y vertical ha permitido visibilizar agendas territoriales que permiten una orientación de diálogo programático pero también de diálogo político; a la fecha el 49% de los compromisos asumidos por los sectores en los GOREs Ejecutivos han sido cumplidos. En ese sentido, en lo que resta del año 2017 anticipamos la organización de tres GOREs Ejecutivos y además GOREs Macroregionales que permitan fortalecer la coordinación y las agendas priorizadas y concertadas de las mancomunidades y macroregiones del país. Estamos convencidos que esta ruta nos permite recuperar la confianza de la articulación intergubernamental como la principal herramienta para orientar nuestros desarrollo común.
- c. Un segundo paso, siguiendo las recomendaciones de la OCDE Territorial Reviews, es la implementación de los cambios en el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros con el objetivo de dinamizar el proceso de gobernanza pública, ordenamiento territorial y descentralización a través de la coordinación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, en el que la Secretaría de Descentralización es el órgano de línea responsable del desarrollo territorial y la descentralización del estado, y de velar por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno. La Secretaría de Descentralización cuenta con una nueva estructura que consiste en tres subsecretarías: i) Subsecretaría de Desarrollo Territorial; ii) Subsecretaría de Articulación Regional y Local; y, iii). Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización, estructura que permitirá una mejor implementación de sus actividades y el logro de sus objetivos.
- d. Otro paso fundamental del nuevo enfoque de la descentralización en nuestro país es la implementación de las Agencias de Desarrollo Territorial como

mecanismo de coordinación y articulación con el objetivo de fomentar la visión de desarrollo descentralizado y el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales. Las Agencias tendrán como funciones: (i) apoyar a los Gobiernos Regionales y Locales desarrollando las habilidades técnicas en áreas de diseño e implementación de políticas y prácticas gubernamentales; (ii) alinear las prioridades estratégicas de las regiones con las prioridades del Gobierno Nacional; (iii) evaluar y monitorear el nivel de planeamiento regional y local para asegurar que los planes sean efectivos y compartan una visión de futuro de nuestro país en los diferentes niveles y sectores del gobierno en su conjunto.

- e. Orientar el desarrollo de la política pública hacia la provisión de servicios al ciudadano, requiere de una condición básica e indispensable: contar con servidores públicos capacitados. Tal como se evidencia en el informe y en las diferentes estadísticas que existen sobre la materia, las capacidades para atender las necesidades de los ciudadanos aún son insuficientes y se encuentran inadecuadamente distribuidas. La actual coyuntura que afronta el país, con los desastres naturales evidenciando las carencias que han mostrado los diferentes niveles de gobierno en prever oportunamente los riesgos que afrontábamos y, especialmente, las filtraciones que se han generado en el correcto uso de los recursos asignados, son pruebas irrefutables que debemos continuar desarrollando capacidades en el Estado.

Este desarrollo de capacidades por lo tanto se convierte en una política permanente que asegura la continuidad de la política pública. Aun cuando existen estadísticas que muestran una alta rotación de funcionarios en el Estado, también es cierto que cuando la rotación se da entre funcionarios con capacidades desarrolladas, éstas se redistribuyen en el territorio generando dinámicas de mejora no estructurada pero constante en el tiempo. Por ello, como parte de la hoja de ruta de este gobierno en el fortalecimiento de la descentralización, se encuentra el acompañamiento constante y comprensivo a los gobiernos subnacionales, asegurando una coordinación y articulación con los sectores, que permita que los compromisos se conviertan en realidades.

- f. Adicionalmente, necesitamos reducir las asimetrías de información entre los diferentes niveles de gobierno, lo que incluye brindar orientación para una buena gestión de proyectos con un enfoque territorial. Eso implica que, independientemente de la unidad ejecutora, los gobiernos subnacionales tengan la información del estado de los proyectos que se vienen desarrollando en su espacio territorial y cuenten con las

herramientas para su gestión y seguimiento adecuados. Con este enfoque el Ejecutivo se encuentra en el proceso de validación de una metodología de acompañamiento al desarrollo de los territorios desde una mirada integral y acompañando el proceso.

- g. Finalmente, el proceso de reorientar la descentralización hacia un desarrollo territorial efectivo, requiere contar con los recursos suficientes y oportunos, de tal modo que el planeamiento y su transformación en ejecución presupuestal sea un ejercicio que redunde en beneficios para los ciudadanos en todos los rincones de nuestra patria. Desde dicha perspectiva, continuaremos fortaleciendo el proceso de predictibilidad financiera y de información sobre fuentes de financiamiento, que permitan a los diferentes niveles de gobierno enfrentar oportunamente los retos de desarrollo que enfrentan.

2. Recomendaciones sobre Descentralización – OCDE

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú. Gobernanza Integrada para un Crecimiento Inclusivo. Cap. 4. Implementación de una descentralización efectiva. Logros y retos de la gobernanza multinivel. Pág. 194 - 199.

Recomendaciones

La OCDE, a partir de su experiencia, ha identificado ciertas cosas que “deben” y que “no deben” hacerse cuando los países han desarrollado este tipo de instrumentos de coordinación. Por ejemplo, los países han visto que es importante:

- Desarrollar estrategias nacionales integradas con metas claras de largo plazo para inversión pública (en todos los niveles)
- Usar contratos/acuerdos formalizados entre los diferentes niveles de gobierno
- Asegurar acuerdos de cofinanciamiento entre niveles de gobierno
- Formalizar la consulta de los gobiernos sub nacionales en el desarrollo de los planes nacionales del país
- Establecer plataformas para diálogo intergubernamental de manera regular
- Institucionalizar el diálogo entre los representantes nacionales en las regiones con las autoridades sub nacionales correspondientes

Al mismo tiempo, los países han aprendido a evitar subestimar los retos de coordinación, participando en coordinación con otros niveles de gobierno demasiado tarde en el proceso de toma de decisiones, multiplicando las entidades de coordinación sin que tengan un valor añadido claro en el proceso de toma de decisiones y creando una proliferación de contratos intergubernamentales que son demasiado complejos de manejar.

A pesar del nivel general de apoyo para el proceso de descentralización del 2002, Perú enfrenta aún retos enormes para garantizar un enfoque coherente y coordinado para asegurar una entrega de servicios efectiva a los ciudadanos en todos los niveles. Trece años después de iniciado este proceso, el marco legal es fragmentado y difícil de implementar, con roles y responsabilidades superpuestos, confusos y descoordinados entre los gobiernos sub nacionales y las autoridades sub nacionales y nacionales. Los gobiernos regionales se crearon tomando como base las fronteras departamentales. Pero las leyes orgánicas de las municipalidades y gobiernos regionales no aclararon la división exacta de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local). En efecto, este capítulo ha argumentado que la descentralización no es un objetivo en sí mismo, sino que busca asegurar una mejor entrega de servicios al nivel más adecuado.

Para enfrentar estos problemas, el gobierno podría considerar las siguientes recomendaciones. Al hacerlo, podría tomar en cuenta la evaluación y recomendaciones que se presentarán en el Estudio Nacional Territorial del Perú, próximo a ser publicado, junto con lo siguiente:

1. Fortalecer arreglos institucionales para brindar una gobernanza descentralizada efectiva

- Fortalecer la capacidad de la PCM para implementar la descentralización, mediante el fortalecimiento de los recursos humanos y financieros de la Secretaría de Descentralización, a fin de colaborar estrechamente con los gobiernos regionales y locales en el diseño e implementación una política estratégica de descentralización y evaluar y supervisar su progreso, así como brindar esta información al CEPLAN y al MEF.
- Fortalecer las relaciones de trabajo entre la Secretaría de Descentralización, la SGP, el CEPLAN y SERVIR a fin de que todos trabajen hacia los mismos objetivos estratégicos de descentralización y para que todos sumen esfuerzos para integrar la descentralización

dentro del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Como se recomienda en el Capítulo 2, estas unidades podrían trabajar juntas para un Viceministro de Estrategia Nacional y Reforma de la Administración Pública, que se encargaría de integrar todos los aspectos de la estrategia nacional de desarrollo, incluyendo la descentralización y el desarrollo regional, el crecimiento inclusivo y la reforma de la administración pública en los niveles sub nacionales, dentro del PEDN.

- Fortalecer las relaciones de trabajo con el MEF, para garantizar que el presupuesto por resultados sea implementado a nivel sub nacional y que la información de la ejecución de gastos sea incorporada al planeamiento del PEDN.
- En un futuro, considerar la posibilidad de crear un Ministerio para el Desarrollo Regional independiente de la Secretaría de Descentralización, el mismo que se mantendría dentro de la PCM y sería responsable de la política estratégica de descentralización. Dicho ministerio tendría responsabilidad operativa de trabajar con los gobiernos regionales y locales para implementar efectivamente la descentralización en todas las regiones del país, incluyendo la gestión de los acuerdos intergubernamentales (incluidos contratos intergubernamentales) para la entrega coordinada de los recursos fiscales a los gobiernos sub-nacionales y contribuir en el monitoreo del rendimiento del gasto frente al logro de resultados para el desarrollo regional, la reducción de la disparidad regional y mejoras en resultados para las personas en cada región de Perú.
- Conducir una sólida revisión reglamentaria de todas las leyes, reglas y normas adoptadas para la implementación de la descentralización desde el año 2002, a fin de eliminar toda superposición, duplicidad y disfunciones a fin de lograr mayor claridad, transparencia y rendición de cuentas para la descentralización.
- Finalizar la clarificación de las funciones y responsabilidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Ello podría incluir la identificación de servicios que cada nivel de gobierno brindaría, la participación activa de los ministerios de línea así como la opinión de los gobiernos regionales y locales con competencias compartidas.
- Publicar una lista exhaustiva de distribución de competencias. Tal como se indica en el Capítulo 6 sobre gobierno digital, existe una clara necesidad de brindar más y mejor información a los ciudadanos.

- La Secretaría de Descentralización podría publicar información didáctica sobre el proceso de descentralización y la delimitación de las competencias y funciones entre los distintos niveles de administración.
- Elaborar un Informe Anual sobre la Descentralización más profundo que el actual, que brinde información sobre los indicadores de desempeño sobre la descentralización e indicadores de impacto del proceso de descentralización en la mejora de los estándares y la calidad de los servicios brindados al ciudadano, en la mejora de los resultados para la población en cada región y en la reducción de las disparidades regionales en todo el país.

2. Fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos sub nacionales e implementar subsidios de compensación

- Formular instrumentos de coordinación multinivel, incluyendo contratos intergubernamentales para otorgar los recursos del canon a través de un marco contractual que incluya el propósito, objetivos, resultados/ efectos deseados, y una herramienta de seguimiento y evaluación, y quizá utilizar a Colombia como ejemplo. Asegurarse de que el financiamiento por canon pueda ser coordinado con el gasto del presupuesto nacional sectorial que está siendo descentralizado.
- Incrementar la integración de los fondos de transferencia y del canon con los procesos de planeamiento estratégico para alcanzar resultados de política claros y bien definidos, que sean específicos para cada región y que hayan sido identificados en estrecha consulta con las autoridades regionales (utilizando acuerdos institucionales existentes que fueron creados para este fin) y que estén totalmente integrados a las estrategias de desarrollo locales, regionales y nacionales.
- Promover una evaluación exhaustiva de las necesidades de capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos locales para la gestión fiscal y la recaudación de impuestos locales. El MEF y el CEPLAN, así como los gobiernos regionales deben brindar apoyo para fortalecer dichas capacidades. Los gobiernos locales también podrían realizar mayores actividades de sensibilización dirigidas a los ciudadanos sobre la importancia de para pagar a tiempo sus impuestos a fin de que se puedan brindar mejores servicios públicos.

- Alentar a las asociaciones interregionales de municipalidades y otras entidades sub nacionales para contribuir de una manera más efectiva a establecer e implementar una estrategia nacional que pueda lograr mejores economías de escala en el diseño y prestación de mejores servicios a un menor costo que mejoren los resultados para la población, y monitorear su desempeño (ver más abajo).

3. Mejorar la capacidad para enfrentar retos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno

- Institucionalizar mecanismos para la coordinación intergubernamental del proceso de descentralización, implementando una estructura más flexible y adaptada y garantizar que esté totalmente apoyada por las estructuras en la PCM y por los ministerios de línea en los temas sectoriales. Esto podría incluir fortalecer la función y la capacidad del Consejo de Coordinación Intergubernamental, lo que podría implicar el establecimiento de una menor cantidad de participantes y un sistema más flexible para la toma de decisiones (quizá a través de decisiones o recomendaciones consensuadas y no vinculantes). Una opción podría ser la de dividir el Consejo de Coordinación Intergubernamental en dos secciones, una dedicada a gobiernos regionales y la otra a gobiernos locales, como en algunos países de la OCDE.
 - En el caso de los órganos de coordinación sectoriales, la PCM debería desempeñar un papel de liderazgo promoviendo la creación de comisiones sectoriales dinámicas y asegurar un enfoque de gobierno completo.
 - Garantizar que los consejos regionales y los concejos locales puedan contribuir sustancialmente a establecer una estrategia nacional y su implementación a través de una efectiva gobernanza multinivel.
 - Asegurar que el CEPLAN trabaje conjuntamente con la SD y el MEF para articular procesos de planificación comunes en el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales (ver recomendación sobre gobernanza, más arriba) y para diseñar e implementar un marco único básico para la gestión a nivel sub nacional asociada a la gestión para resultados.

- Implementar un sistema de control de desempeño basado en resultados para la descentralización y la gestión y administración a nivel sub nacional. Este sistema debe estar alineado a un sistema integrado de seguimiento y evaluación a cargo del Centro de Gobierno. Tal como se señala en el Capítulo 3, los programas presupuestales deben estar alineados en los tres niveles de gobierno.
- Fortalecer las asociaciones gubernamentales municipales y regionales, incluyendo la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, para lograr su objetivo de “impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de la descentralización para consolidar el rol de liderazgo de los gobiernos regionales del país”.
- Fortalecer la capacidad de coordinación a nivel central y regional estableciendo un apoyo institucional en cada región (por ejemplo a través de una Agencia de Desarrollo Regional en cada región o el apoyo a un clúster de regiones), compuesto por funcionarios del gobierno central y regional para facilitar un enfoque basado en la asociatividad para el desarrollo regional y mejorar la coordinación a nivel regional entre la región y el gobierno central:
 - Encomendar a estas instituciones apoyar al gobierno central y los gobiernos regionales para hacer frente a los desafíos regionales, mediante la generación de evidencias sólidas respecto a dichos desafíos y una cooperación intergubernamental más robusta para abordar dichos retos. Diseñar, implementar y dar seguimiento a las estrategias y los proyectos clave en los territorios, participar y apoyar en la cooperación interregional y en la coordinación de proyectos comunes así como en el intercambio de experiencias entre las regiones.
 - Disponer que dichas instituciones reporten simultáneamente a la PCM (CEPLAN, SD y a la Secretaría de Coordinación, así como a los dos Vice-ministerios), al MEF, y a los gobiernos regionales.

4. Fortalecer la capacidad de coordinación “interfaz” entre los gobiernos regionales

- Así como se propone arreglos institucionales para que el Gobierno Nacional cuente con un Centro de Gobierno para dirigir la coordinación interinstitucional en el seno del Gobierno Nacional e intergubernamental

para el diseño e implementación del planeamiento estratégico y las políticas fiscales, así también deberían los Gobiernos Regionales contar con su propio Centro de Gobierno que pueda servir como punto focal para participar de manera efectiva con los otros niveles de gobierno y liderar la implementación de políticas públicas, iniciativas fiscales y administrativas (desde los planes regionales de desarrollo y la ejecución del presupuesto hasta la coordinación para las inversiones regionales – por ejemplo, en infraestructura, salud y educación- y las políticas de gestión de recursos humanos, gobierno digital, transparencia, integridad y asuntos regulatorios) en la región.

- Considerar fortalecer las capacidades en la unidad o unidades administrativas de apoyo a los gobernadores para permitir que dichas funciones puedan ser realizadas de manera efectiva en los gobiernos regionales y para fortalecer la capacidad “interfaz” en los gobiernos regionales para de interactuar y colaborar eficazmente con autoridades locales y nacionales.

5. Fortalecer las herramientas de supervisión, evaluación y rendición de cuentas en los gobiernos sub nacionales

- Contemplar en el Plan de Supervisión y Evaluación de Competencias Sectoriales transferidas a los gobiernos regionales y locales, con un enfoque en la gestión descentralizada de los servicios públicos, la realización de una sólida evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto de la descentralización y la transferencia de competencias a nivel regional y local que evidencie la mejora de resultados para la población y la reducción de la desigualdad y las diferencias entre regiones.
- Además de las herramientas existentes tales como con las que cuenta la SD en la dimensión administrativa, el SIAF en la dimensión financiera y RESULTA para la dimensión financiera del desempeño de programas presupuestales, debería existir un esfuerzo conjunto a nivel nacional y regional para la publicación frecuente y en “un formato amigable” de la información sobre el desempeño de la descentralización y la efectiva prestación de servicios públicos.
- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas a nivel regional y local garantizando, por ejemplo, que las instituciones de control externo locales tengan la capacidad suficiente para cumplir con sus

obligaciones, que se asignen recursos humanos utilizando el principio de la meritocracia, y que puedan desempeñar sus funciones sin injerencia política.

- Incrementar esfuerzos en este aspecto a través de la Secretaría de descentralización así como entidades de fiscalización como la Contraloría General. Se han institucionalizado algunos mecanismos de rendición de cuentas para autoridades regionales y locales: por lo tanto, se debe hacer un seguimiento a la descentralización utilizando los distintos sistemas de control, supervisión y fiscalización (incluyendo organizaciones gubernamentales y grupos de la sociedad civil).
- Fortalecer la operatividad de los instrumentos de planificación regional existentes (tales como los Planes Concertados de Desarrollo Regional) a través de mecanismos que ayuden a una mejor articulación con las decisiones presupuestarias así como con el planeamiento nacional y el proceso de desarrollo de políticas.

6. *Fortalecer la democracia local, el desarrollo de capacidades y los recursos humanos a nivel sub nacional*

- Implementar de manera efectiva la Ley del Servicio Civil y la reforma del mismo a nivel regional y local.
- Fortalecer el desarrollo de capacidades y la formación a nivel sub nacional para poder contar con servidores civiles bien preparados, competentes y eficientes a nivel local.
- Cerrar la brecha de desigualdad en el nivel de la formación y el conocimiento a nivel local garantizando la presencia del Estado en las zonas menos privilegiadas del país así como en el área de la capacitación.
- Tal como se ha desarrollado en el Estudio de Integridad del Perú, y a fin de enfrentar eficazmente la corrupción a nivel sub nacional, el Perú podría considerar trabajar con un enfoque que garantice que las políticas nacionales de integridad sean implementadas en estos niveles. Esto requiere una mejora en el fortalecimiento institucional tanto a nivel local como regional, particularmente en aquellas áreas relacionadas con el financiamiento político y la fiscalización, la ética pública y la gestión de conflictos de intereses así como con el control interno y la gestión de riesgos.

Consideraciones para la Agenda de la Descentralización

1. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR
2. Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE
3. Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú - REMURPE

CAPÍTULO III

Consideraciones para la Agenda de la Descentralización

La Comisión ha tenido como prioridad de su trabajo el fortalecimiento de la institucionalidad de los gobiernos subnacionales, en tal sentido solicitó el pronunciamiento de sus asociaciones representativas en relación al Informe presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros, el cual que fuera sustentado en sesión ordinaria de la Comisión y con la presencia de los Presidentes de ANGR, AMPE y REMURPE.

1. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR

Of. 105-2017/ANGR

Ing. Edwin Licona Licona, Presidente, Gobernador del Gobierno Regional del Cusco.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales- ANGR, después de conocer el Informe Anual del proceso de Descentralización 2016, presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros- PCM, puntualiza en lo siguiente:

Consideraciones Generales

- a. La Descentralización es un proceso integral que“.... *debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado*³¹. Al constituirse en un

proceso integral, en su desarrollo debe cumplir objetivos a nivel político, económico, administrativo, social y ambiental. Sin embargo, en los últimos años el proceso se ha reducido a una descentralización administrativa, transfiriendo funciones y competencias; inclusive solo a medias; dejando a su paso indefinición de roles y responsabilidad por nivel de gobierno, que a la postre genera “duplicidad” “repetición” y “redundancia” en la acción del Estado. Se ha minimizado y dejado de lado, componentes fundamentales del proceso de descentralización como son los componentes: político y económico/fiscal.

- b. El ajuste al proceso de descentralización planteado por la PCM como “*repensar la descentralización bajo un nuevo enfoque*”, tiene un sesgo “economicista”. Si bien un proceso es dinámico y requiere de ajustes, en el caso de la descentralización, el ajuste planteado por la PCM solo se refiere a la distribución de recursos en correspondencia a la transferencia administrativa y no mira el horizonte de la sostenibilidad del desarrollo territorial, que genere “*Desarrollo económico autosostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país, en base a su vocación y especialización productiva*”³². Menos el fortalecimiento de la institucionalidad política del Estado.

Avances concretos en descentralización durante el año 2016

Respecto a los avances señalados por la PCM, como Asamblea reconocemos el gran esfuerzo que viene desarrollando el gobierno de turno, instalado recientemente a mediados del año 2016, de avanzar en definir prioridades regionales y atender demandas urgentes, establecer plazos cortos para las transferencias sectoriales y generar un clima de horizontalidad en el trato a las autoridades regionales y locales, pero sobre todo en la coordinación intergubernamental. Sin embargo también queremos dejar sentado que así como existen avances, aún persisten prácticas centralistas en funcionarios de alto nivel del Ejecutivo, aprobación de políticas públicas sin pasar por el consenso con el nivel regional y local y la distribución inequitativa de recursos a estos niveles, entre otros. Solo los cuatro aspectos resumidos en el informe, señalamos lo siguiente:

32 Ley de Bases de la Descentralización. Artículo 6

a. Adecuada articulación intergubernamental e intersectorial

Se ha demostrado que la voluntad política de autoridades o funcionarios, especialmente de aquellos que se encuentran en los más altos cargos del Estado, es un eje movilizador capaz de hacer realidad cualquier desafío. En este momento, la voluntad política del Presidente y su Consejo de Ministros, hace posible la coordinación intergubernamental entre el Ejecutivo y los Gobiernos Regionales (experiencia *sui generis* en la historia república del Perú) y el dialogo multinivel, especialmente intrarregional entre las instancias descentralizadas, que requiere de profundización y mayor articulación. Los más de 1500 compromisos asumidos en los 4 GORE EJECUTIVO, evidencian la importancia de esta coordinación. Sin embargo, desde la ANGR entendemos a la coordinación intergubernamental, no como fin, sino como medio, como proceso que nos debe llevar a alcanzar objetivos.

En esta medida, estamos convencidos de la importancia de la coordinación intergubernamental, no como fin, sino como medio para definir objetivos estratégicos multinivel y políticas públicas eficaces, orientadas a generar desarrollo territorial sostenible y sustentable. Por ello, es necesario tener en cuenta que la coordinación no es la solución en sí misma, por el contrario, representa al instrumento estratégico (técnico: experticia) para diagnosticar problemas y plantear soluciones y político, afectada por las relaciones de poder) que permitirá el logro de objetivos de desarrollo y las políticas públicas. En una perspectiva más amplia podrá considerar la dimensión participativa y concertada, vertical y horizontal, etc., tal como lo plantea el BID (2005).

La coordinación también es reconocida como un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales y lograr su mayor efectividad. Por lo antes dicho, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos: i) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; ii) reducir las inconsistencias de las políticas; iii) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; iv) atenuar el conflicto político y burocrático; v) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peters, 1998a).

En ese sentido, nuestra apuesta por la coordinación intergubernamental incorpora estas precisiones.

b. Disponibilidad y gestión de los recursos presupuestales

Según la Ley de Descentralización fiscal, son principios de este proceso a) regular la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales, a fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia, b) establecer mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal..., c) implementar reglas de responsabilidad fiscal aplicables a las circunscripciones Departamentales o Regiones y Gobiernos Locales.

Bajo estos principios, la descentralización fiscal se debe sujetar a las reglas de asignación de competencias y gastos y la asignación de ingresos con esquemas de incentivos, principalmente. Esto significa que la descentralización fiscal debe de ir de la mano de la transferencia de competencias y de recursos, esto, desde nuestra óptica, implica mejorar gradualmente y en un proceso permanente, las bases políticas, administrativas y fiscales de los gobiernos regionales y locales y a su vez, contraer el aparato administrativo del gobierno central.

La descentralización de ninguna manera debe reducirse a la “disponibilidad y gestión de los recursos presupuestales”, como plantea la PCM, la gestión de los recursos debe enfocarse desde la descentralización fiscal. Esto significa en primer término:

✓ Profundizar la Descentralización fiscal

Diseñar una metodología de Costeo de Transferencias (MCT). La Metodología de Costeo de Transferencia permitirá estimar técnicamente el gasto que irroga implementar y mantener en funcionamiento los principales servicios públicos prestados por los gobiernos y las necesidades de inversión y desarrollo territorial, en el marco de las competencias funciones transferidas.

✓ Mejora de la capacidad tributaria y recaudatoria

Ampliar el marco de generación de ingresos propios para los gobiernos regionales, diseñando una estrategia de recaudación tributaria que se articule a las políticas tributarias nacionales y modificación del gravamen minero.

Culminación del Mapa Tributario a cargo de SUNAT, que permita visualizar los departamentos financieramente viables e identificar las

regiones con capacidad de autofinanciar sus gastos con los recursos que le provean sus propios territorios.

Implementar programas de apoyo para afrontar los grandes stocks de deuda, principalmente con la SUNAT.

✓ **Ampliación del marco de las transferencias fiscales**

Incremento del presupuesto de los gobiernos regionales y locales para el ejercicio presupuestal del 2017, representando un 50% del total nacional, respecto al PIA institucional.

Creación de fondos de estabilización para los gobiernos regionales y locales que tengan altos ingresos por concepto de CANON y Regalías.

Incremento en 10% para las transferencias regionales, para compensar a los gobiernos regionales (de la recaudación del impuesto a la renta) que no cuentan con ingresos suficientes o hayan sufrido una fuerte disminución del CANON.

Creación del canon hídrico, que debe beneficiar principalmente a las regiones donde se encuentran las fuentes de agua; como glaciares, lagos, lagunas y cabeceras de cuenca.

✓ **Modernización de la gestión descentralizada orientada a resultados**

Creación del Plan de Incentivos a la Modernización de la Gestión Regional, cuyas metas deben ser consensuadas con los gobiernos regionales.

c. Asistencia para la inversión descentralizada

Desde la ANGR, reconocemos que el Ejecutivo ha efectuado un esfuerzo al establecer un nuevo sistema de inversión pública, que tiene como finalidad la simplificación de los procedimientos de formulación y evaluación –que también comprende el otorgamiento de viabilidad- que hasta ahora requería de la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad, invirtiendo importantes recursos financieros para ello y para dar paso a la fase de formulación, que en lo general será mediante la

utilización de una *ficha técnica*. Y solo si el proyecto es de gran complejidad, se justificará la elaboración de un estudio de preinversión del nivel que sea necesario.

Frente a ello, como ANGR consideramos que es significativo el avance en la simplificación de procedimientos en la fase de formulación de los proyectos de inversión pública, sin embargo no deja de preocupar, que no se señale los mecanismos que se generarán para garantizar proyectos con rentabilidad social y que atiendan las demandas de bienestar de ciudadanía. En este informe presentado por la PCM, se señala que la reforma de la inversión pública se desarrollará con asistencia técnica activa, pero hasta la fecha y desde febrero 2017 de emitido el Reglamento, se desconoce de un Plan de fortalecimiento de capacidades a equipos técnicos regionales y locales, que se sostenga sobre la base de un diagnóstico de necesidades de capacitación consensuados con los propios beneficiarios.

Por otro lado, se menciona que el nuevo sistema de inversiones tiene la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura, en cerrar brechas de infraestructura o de acceso a los servicios públicos de parte de la ciudadanía, lo que es loable, porque esa es una lucha constante de los gobiernos regionales. Sin embargo, alertamos, que eso implicará un nivel más alto de coordinación intergubernamental en función a que deberán conciliarse y consensuarse diagnósticos y objetivos a mediano y corto plazo, entre los gobiernos regionales y los sectores, para contribuir efectivamente al cierre de brechas. No hacerlo así, significaría mayor entrapamiento y una dilación de tiempos para cumplir con las demandas urgentes de desarrollo.

Además, el nuevo sistema de inversión *invierte.pe* considera que aun cuando el proyecto se encuentra dentro de la competencia de un gobierno regional o local debe contar con autorización sectorial que de no justificarse, podría constituir transgresión a la autonomía del gobierno regional.

También, los gobiernos regionales en concordancia a sus Planes de Desarrollo Regional vienen ejecutando proyectos de gran envergadura/ estratégicos orientados a resolver de forma integral los problemas de la región o la macrorregión –dejando atrás la atomización del Programa de Inversiones– por lo que demanda al Ejecutivo que se emitan disposiciones para que los sectores de ser el caso, revisen, evalúen y den su opinión en el más breve plazo, dejando de constituirse en una traba para el inicio o la continuidad de los proyectos de inversión pública.

d. Renovada visión de desarrollo del territorio

Desde ANGR reconocemos la voluntad política del Ejecutivo de establecer condiciones favorables y demostrar apertura para que se desarrolle el mecanismo GORE EJECUTIVO de forma bimensual, que los gobiernos regionales cuenten con un asiento en las sesiones del Consejo de Ministros y se respalde la voluntad de asociación de las regiones y fortalezcan sus mancomunidades.

Sin embargo queremos precisar que una visión de desarrollo del territorio, va más allá de esas importantes muestras de apertura. Esa visión debe incorporar el enfoque territorial, en la coordinación, en las políticas de Estado descentralizado y en la asignación de recursos económicos y fiscales.

Al respecto atendiendo las recomendaciones de la OCDE³³, de forma articulada el nivel regional y nacional debemos trabajar en hacer realidad:

La generación de un enfoque territorial para atender el desarrollo urbano y rural, apoyado por una mejor articulación institucional, tiene el potencial de aumentar el desarrollo económico a nivel nacional y regional, llevando a un crecimiento más inclusivo y mejores resultados para los ciudadanos. Lo anterior depende de una política nacional clara y coherente y de un marco operativo para el desarrollo regional, que el gobierno de Perú aún necesita diseñar e implementar (OCDE 2016:pag.20).

Pendientes que se arrastran desde el inicio del proceso

- ✓ Impulsar en el corto plazo, el funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental – CCI, como plataforma de consensos y dialogo multinivel y de coordinación intergubernamental.
- ✓ Demandar la implementación de un proceso gradual de descentralización fiscal (referida a la nueva estructura de la política de distribución de recursos a los gobiernos descentralizados, % de recursos sectoriales pasen a PIA de gobiernos regionales).
- ✓ Culminación del proceso de transferencia de competencias y funciones a gobiernos subnacionales, principalmente a los gobiernos regionales

33 OCDE. Reforma de la Gobernanza Pública Perú. Aspectos Claves 2016

transfiriendo las 185 funciones inicialmente previstas, para su posicionamiento como promotores del desarrollo territorial.

- ✓ Al 2017-2018 el proceso de descentralización debe tener como metas la modernización de los sistemas y estructuras de los servicios de salud y educación, saneamiento rural y el desarrollo económico con enfoque territorial, a nivel regional.
- ✓ Impulsar mecanismos eficaces para tratar las disparidades territoriales.
- ✓ Impulsar la integración de las prioridades del desarrollo regional con los objetivos estratégicos y el Plan de desarrollo nacional.
- ✓ Integración de los Planes de Desarrollo Regional (PDR) con la planificación estratégica y los instrumentos presupuestarios, impulsada a través de una estructura de incentivos.
- ✓ Concertar para que las políticas públicas sectoriales tengan en cuenta definiciones coherentes sobre áreas urbanas y rurales.
- ✓ Impulsar la ampliación del marco legal tributario recaudatorio de los gobiernos regionales.

Finalmente, la ANGR reconoce en el Ejecutivo la voluntad política de crear un espacio de diálogo, consensos y priorización de soluciones a las necesidades del país, como son los GORE EJECUTIVO que se desarrolla cada dos meses entre los gobiernos regionales y el Ejecutivo, pero también reconoce que los problemas del país van más allá de este mecanismo de diálogo.

Y reconoce a la representación nacional, a través de la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, por el esfuerzo de lograr políticas públicas consensuadas, pero también manifestarle que si bien se ha mejorado la orientación de los recursos del Presupuesto 2017, todavía queda pendiente que éste incorpore decisiones concretas sobre descentralización fiscal. El presupuesto general aún es centralista, que le resta capacidad a un actor principal que son los gobiernos regionales, en la priorización de proyectos estratégicos y en la articulación territorial con autoridades distritales y provinciales en la región, para el cierre de brechas sociales.

Los gobiernos regionales a través de ANGR demandamos a la representación nacional generar las condiciones para que las autoridades democráticamente elegidas; alcaldes y gobernadores, cuenten con las competencias y recursos para gestionar el desarrollo sostenible de sus territorios.

2. Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE

Of. 057-2017-AMPE/P

Oscar Benavides Majino, Presidente, Alcalde la Municipalidad Distrital de Ate.

En relación al Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016 elaborado por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y que fuera sustentado por el señor Presidente del Consejo de Ministros, habiendo procedido por nuestros asesores a la revisión del mencionado Informe y coordinado con el Comité Directivo, cumplimos en exponer nuestro pronunciamiento:

I. Comentarios respecto del Informe Anual

- a. El mencionado Informe ha sido organizado en cuatro (04) capítulos y anexos correspondiendo el primero a un breve balance del proceso realizado considerando su diseño normativo, su evolución, las dinámicas políticas regionales y locales, y los desafíos que supone la representación política en el avance de la descentralización. El segundo capítulo corresponde a las acciones realizadas por la anterior Secretaría de Descentralización de la PCM en los distintos aspectos del proceso, mientras que el tercer capítulo expone la gestión realizada por la Secretaría de Descentralización durante la gestión del actual Gobierno así como los resultados obtenidos; correspondiendo al cuarto capítulo presentar las conclusiones y la hoja de ruta a seguir.
- b. En el largo y riguroso análisis del proceso de descentralización realizado en un periodo de quince (15) años, desde el año 2002 al año 2016, se destaca en el Informe los avances realizados, como por ejemplo el hecho de que a fines de Julio de 2016 se hayan transferido a los Gobiernos Regionales 4,474 funciones de un total de 4,810; es decir el 93.0% del total de las funciones. Asimismo, se menciona que de enero a junio de 2016 han sido transferidos más de 5,600 millones de soles de canon,

sobrecanon, regalías, renta de aduanas y otros recursos determinados, tanto a gobiernos regionales, gobiernos locales provinciales y distritales y universidades públicas; correspondiendo el 84% de estos recursos a los gobiernos locales, el 13% a gobiernos regionales y el 3% a universidades públicas a nivel nacional.

Sin embargo, se reconoce la ausencia de un proceso de descentralización fiscal que desarrollara la autonomía financiera tanto *de* los Gobiernos Regionales como de las Municipalidades; y que no se abordaron materias relevantes que pudieran fortalecer dicha autonomía financiera³⁴. Es por ello que se menciona en el Informe que después de quince (15) años de descentralización y un último periodo gubernamental concentrado en el desarrollo del proceso basado en un enfoque normativo, resulta necesario y urgente repensar la descentralización, debiendo desplegarse nuevas y mejores herramientas para la prestación de servicios públicos y el desarrollo de las personas.

- c. Por lo expuesto, se concluye en el Informe que, si bien durante este proceso se ha gozado de estabilidad política que ha permitido reducir la desigualdad, superar la pobreza extrema urbana y rural, y aumentar los niveles de desarrollo humano y de PBI per cápita; lamentablemente los resultados son insatisfactorios en términos generales, toda vez que sigue pendiente el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales como instituciones más cercanas al ciudadano.
- d. Para revertir esta situación, se propone en el Informe tener presente cuatro (04) ejes que deben servir de norte en la siguiente etapa del proceso de descentralización:
 - Adecuada articulación intergubernamental e intersectorial
 - Fomento de la visión de desarrollo del Territorio
 - Adecuada articulación de la gestión territorial
 - Asistencia Técnica para la inversión descentralizada
- e. Estos ejes se aplicarán con el uso de los siguientes mecanismos de coordinación: los GORE-EJECUTIVO³⁵ y las Agendas de Desarrollo

34 Pág. 17 del Informe Anual

35 Consistente en reuniones de coordinación entre los Gobiernos Regionales y el Gobierno Central.

Territorial³⁶. Asimismo debe tenerse presente que este nuevo enfoque de la descentralización requiere lo siguiente:

- Fomentar el establecimiento de un cuerpo de servidores públicos eficientes, capaces de atender satisfactoriamente los servicios requeridos por la población.
- Crear canales de información que permitan la coordinación entre los tres niveles de gobierno, de manera que se tenga el conocimiento del estado de los respectivos proyectos que desarrolla cada gobierno en su espacio territorial y se pueda hacer seguimiento de los mismos.
- Contar con los recursos suficientes y oportunos que permitan avanzar en este nuevo enfoque de la descentralización.

II. Opinión de AMPE

- a. En principio, AMPE no tiene discrepancias con las propuestas planteadas en el Informe Anual que tienen como objeto relanzar el proceso de descentralización y fomentar la inversión pública en la construcción de infraestructura que tanto requiere el Perú.
- b. Debe destacarse como aspectos positivos mencionados en el citado Informe, reconocer que durante el desarrollo del proceso, el Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales buscó lograr una transferencia hacia los Gobiernos Descentralizados en función de sus capacidades de gestión; proceso que se viene desarrollando en el marco del Decreto Supremo N° 103-2011-PCM y que a Julio de 2016, ha logrado un avance de funciones transferidas de 93% a los Gobiernos Regionales, incluyendo fondos, proyectos, programas y empresas.
- c. Sin embargo, se advierte de la lectura del citado documento una tendencia, consistente en privilegiar la relación de los Gobiernos Regionales con el Gobierno Central; lo cual se ha plasmado en la realización de los GORE-EJECUTIVO³⁷, con la asistencia del Presidente de la Republica junto con los Ministros correspondientes a la ciudad macro-regional designada.

³⁶ Dependencias administrativas que a la fecha no se encuentran instaladas.

³⁷ Realizados el 01 y 02 de setiembre 2016, el 07 y 08 de noviembre de 2016; y el 09 y 10 de febrero de 2017.

Se ha pasado por alto el hecho de que las Municipalidades constituyen el nivel de gobierno más cercano e inmediato a los ciudadanos; son los Gobiernos Locales a quienes la población de su jurisdicción les exige resultados inmediatos. Los vecinos pueden tener paciencia con la demora en la construcción de una carretera, pero son intolerantes cuando se desactiva el servicio municipal de recojo de basura un solo día.

- d. Se reconoce en el Informe que una traba al desarrollo de la descentralización consiste en la falta de recursos. Pero no se ha profundizado el hecho que, desde que se inició la reforma tributaria municipal con la vigencia del Decreto Legislativo N° 776, las Municipalidades han visto limitadas sus fuentes de financiamiento propios principalmente a la recaudación del impuesto Predial; puesto que todo el resto de ingresos que perciben están destinados a financiar los servicios administrativos y servicios públicos sin que exista la posibilidad de generar excedentes para invertir en la mejora de dichos servicios o en la ejecución de obra propia. Este impedimento ha motivado que las Municipalidades tengan que depender de las transferencias que les proporciona el Gobierno Central, y es precisamente esta dependencia la que debe ser mitigada mediante las correcciones legislativas que correspondan.
- e. Asimismo, considerar que un obstáculo al proceso de descentralización ha sido el pésimo desempeño de algunos presidentes regionales y alcaldes en el ejercicio de sus cargos, y que inclusive ha motivado sean denunciados ante el Poder Judicial, nos parece que es confundir un problema de imagen con un problema institucional. El hecho de que las normas electorales vigentes permitan que puedan ser elegidos como titulares de gobiernos regionales y municipales, algunas personas que no tengan la capacitación técnica ni moral para el cargo público postularon, no es un defecto del avance en el proceso de descentralización.
- f. Es por ello que no consideramos que el proceso de descentralización haya fracasado por la ocurrencia de actos de corrupción y gestiones absolutamente deficientes en determinados Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que han sido ampliamente difundidos por los medios de comunicación; ya que son determinadas PERSONAS las que han demostrado no ser idóneas para el cargo público ocupado. Por lo tanto, el hecho de que algunos individuos no cuenten con los valores éticos necesarios para asumir la condición de funcionarios regionales o municipales, no es un demérito del proceso de descentralización.

III. Recomendaciones

- a. Para proseguir con el proceso de descentralización debe darse mayor incidencia al desarrollo de los territorios a nivel de los Gobiernos Locales, para lo cual se requiere contar con los recursos suficientes y oportunos. Y para ello se requiere el apoyo del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, a fin de que se apruebe la normatividad correspondiente que modifique tanto la Ley de Tributación Municipal como la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, restituyéndose las competencias necesarias a las Municipalidades que les permitan contar con la rentas necesarias para poder brindar mejores servicios públicos a la población.
- b. Coincidimos en que debe fortalecerse los canales de información en los tres niveles de gobierno como un medio de incentivar el desarrollo de la descentralización; lo cual se podría plasmar a través de las Agencias de Desarrollo Territorial, que tendría como una de sus funciones ser un mecanismo de coordinación entre el Ejecutivo, el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales de la Región, a fin de priorizar sus proyectos estratégicos sin duplicidades y con un eficiente uso de las recursos asignados.
- c. El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) debe ser fortalecido con una mayor asignación de recursos, lo que permitirá ampliar la atención de los proyectos de inversión que presentan los Gobiernos Regionales y Locales; sobre todo en las zonas de mayor depresión económica y social.
- d. También debe ser fortalecido el Programa de incentivos a la Gestión Municipal, Programa que tiene entre sus objetivos mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, así como mejorar la ejecución de los proyectos de inversión pública; y que ha constituido un mecanismo eficiente en el desarrollo del proceso de descentralización.

3. Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE

Of. 073-2017-REMURPE,

Iván Flores Quipe, Presidente, Alcalde de la Municipalidad Provincial de Puno

Los miembros del Consejo Directivo de la REMURPE integrados por las municipalidades urbanas y rurales nos dirigimos a su despacho para presentarle

nuestro pronunciamiento de acuerdo al documento solicitado y a la vez solicitarle que “proponga un proyecto de Ley de Reconocimiento de la REMURPE como órgano de representación de los Gobiernos Locales”.

La Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE, es una organización gremial creada en el año 2000, actualmente cuenta con personería jurídica vigente, como representante de los Gobierno Locales, en su trayectoria institucional la REMURPE promueve la incidencia política, los conocimientos especializados para la descentralización, la capacidad de articulación intergubernamental, promueve el acceso a los recursos financieros como estrategia de emprendimiento del desarrollo local.

La REMURPE luego de 17 años de vida institucional gremial hace su pronunciamiento a favor de la descentralización en relación al documento presentado por la Secretaria de Descentralización. En el Perú, la descentralización consigna en su historia, entusiasmos y esperanzas plagada de opiniones discrepantes sumadas a las desconfianzas y compromisos políticos; muchas de las observaciones obedecen a intereses de unos pocos grupos económicamente privilegiados, que nace en nuestra patria en la década de los 30 del siglo pasado como una propuesta reivindicativa popular para una elección presidencial.

Se espera que la descentralización sirva para afrontar y superar la existencia de problemas sociales y económicos aún no resueltos. El objeto es trasladar decisiones, competencias, operaciones y recursos financieros al interior del país, de asegurar, mejores niveles de vida para la población y de desarrollo integral del país, armónico, sostenible y equitativo. En el marco de ese concepto general, el proceso de descentralización en el Perú, aún está vigente, representa el marco de la realidad actual, lo cual es favorable en lo referente a la estructura jurídico-legal ya que estamos en una etapa que se caracteriza por el restablecimiento del principio de legalidad y el fortalecimiento de la autoridad municipal, puesto que a ella compete establecer las normas de urbanismo y la preservación y administración de las calles públicas conforme a la ley orgánica de municipalidades, así como también por el impulso de la descentralización a través de la creación de los Gobiernos Regionales. Sin embargo, la estructura económica basada en un modelo neo – liberal plantea muchos retos y problemas en la actualidad.

Lamentablemente en el Perú, a través de su historia, se reconoce que el poder ha sido utilizado de manera muy inadecuada, ya que solo se concentraba y se concentra en un núcleo, esfera, fuente o centro político, propio de un gobierno unitario. Prueba de ello, son los periodos de gobiernos transcurridos, en donde

el poder solo exista para tomar alguna cosa por la fuerza o delinquir atrocemente plagada de corrupción en el aparato estatal debilitando la institucionalidad del Estado.

La tendencia actual felizmente no está orientada a la recentralización, por la actitud que desprende del propio gobierno de turno, quienes al no tener mayoría en el Parlamento, el mecanismo que optaron por el momento es la apertura al dialogo con los otros niveles de gobierno generando una suerte de encuentros denominados “GORE EJECUTIVOS”, reunión de gobernadores regionales, ministros, y el Presidente de la República para generar la agenda de gobierno consensuada siendo la cuarta reunión sostenida hasta el momento con ese mismo matiz, sumándose a este mismo esquema, también las municipalidades agrupadas en las redes municipalistas, tanto REMURPE como el AMPE, promoviendo el inicio de estos encuentros descentralizados denominados “MUNI EJECUTIVO”, cuya primera experiencia se desarrolló en la ciudad de Iquitos, albergando a más de 280 municipios presentes en la reunión, teniendo como anfitrión al propio Presidente de la Republica junto a su gabinete ministerial en conjunto, y como representantes de la comunidad municipalista, REMURPE y el AMPE, pero el gran problema en el momento es la ola de corrupción que no tiene cuando acabar en todos los niveles de gobierno, siendo la más publicitada la empresa brasilera *Odebrecht* y toda la red de corrupción que alcanza a los sectores políticos impensados, otros actos similares que han repercutido en la desconfianza popular que no solo afecta al Perú si no a varios países latinoamericanos.

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización, presenta el Informe del Proceso de Descentralización del año 2016, donde expone los principales avances desarrollados en el periodo mencionado, haciendo hincapié los 15 años después de haberse iniciado el proceso de descentralización, acompañamos y sumamos a nuestra visión de un país moderno y un Estado al servicio de todos los peruanos y peruanas, y requerimos constituir un espacio donde se forjen las alianzas y se logren las relaciones de confianza entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos poderes del Estado.

Los principales hitos en el que contribuyó al municipalismo a la descentralización son en el año 2003, en la formulación de la Ley de Descentralización, en la Ley de Municipalidades y la Ley Marco del Presupuesto Participativo como miembros en el Consejo Nacional de Descentralización; en el año 2006 colaboró en la formulación de la Ley de Mancomunidades, en el impulso de las leyes de FONIPREL y PROCOMPITE. El año 2005 organizó la primera

Conferencia Anual Municipalidades Urbanas y Rurales – CAMUR, que desde entonces se organiza anualmente. Desde el año 2010, REMURPE es reconocida en diferentes instancias del gobierno nacional, en el FONIPREL, es miembro de las diferentes instancias del comité consultivo (CCP, CNA FONDEP, FONIPREL entre otros). Fruto de este impulso en camino a la descentralización, resumimos en 5 puntos nuestro pronunciamiento:

A. Competencias municipales

Actualmente los Gobierno locales desarrollan acciones en diversas materias de función pública, incluso, algunas referidas a competencias nacionales realizadas por presión social, por lo que proponemos:

- a. Precisar las competencias entre los niveles de gobierno, tanto nacional como regional, incluso entre las municipalidades provinciales y distritales, reglas claras de juego.
- b. Precisar y concordar las funciones por cada nivel de gobierno y con fundamento a la normativa vigente.
- c. En base a esta precisión establecer la asignación de un presupuesto real distinguiendo su característica poblacional.

B. Capacidades institucionales

Los alcaldes y alcaldesas del Perú enfrentamos limitaciones de capacidad institucional por lo que proponemos:

- a. Se establezca **programas de capacitación** en gestión pública para alcaldes y regidores electos antes de asumir funciones, que prevea el tiempo necesario para tal fin.
- b. Implementar el **Servicio Civil** en los gobiernos locales comenzando por el nivel de funcionarios directivos, responsables en gestión de recurso, inversión pública y servicios.
- c. Generar una escala remunerativa, de acuerdo al tamaño institucional, que sea adecuada y competitiva, con una planta mínima que garantice su calidad profesional.

- d. Revisar con urgencia la Ley N° 28212, el cual regula las remuneraciones de los funcionarios y directivos, incluso la que establece como tope máximo la remuneración de los alcaldes.
- e. Implementar programas de capacitación continua en temas de gestión pública.

C. El reconocimiento de la diversidad institucional de las municipalidades

Se requiere reconocer su diversidad institucional a nivel nacional partiendo del concepto; *“el Perú es un estado pluricultural, multiétnico y alberga muchas naciones”* por tanto nuestra realidad sea diversa, proponemos:

- a. Establecer una clasificación oficial de municipalidades basada en variables objetivas de diferenciación, características territoriales y capacidad institucional.
- b. Establecer en la Ley de Municipalidades el **rol de competencias** y principalmente entre los provinciales y distritales.
- c. Generar programas agresivos de corto plazo para el desarrollo de distritos rurales y distritos de zonas de frontera.
- d. Una legislación tributaria municipal diferenciada, tanto para los urbanos como rurales.
- e. Precisar la base legal de los servicios no exclusivos (alquiler de maquinarias, venta de agregados, entre otros), que en la práctica resulta ser sus únicos ingresos.

D. Descentralización de recursos

Desarrollar las competencias sin recursos, afecta y limita a las municipalidades del país en su capacidad de responder al desarrollo local, por lo tanto proponemos:

- a. Establecer un incremento progresivo de 2 puntos porcentuales del IGV al FONCOMUN de los Gobierno Locales.

- b. Reforzar la orientación pro-rural de la distribución del FONCOMUN de manera que el fondo cumpla con su objetivo de compensación.
- c. Incrementar progresivamente de 8 a 30 UIT la asignación mínima del FONCOMUN.
- d. Organizar la transferencia de recursos para infraestructura en los fondos sectoriales con reglas claras y transparentes en el financiamiento de proyectos.
- e. Evaluar el remplazo de FONIPREL con un fondo multipropósito como más recursos para objetivos sectoriales y desarrollo fronterizo.
- f. Revisar y actualizar el DL N° 776, principalmente del impuesto predial y otro.
- g. Incorporar la voz del gobierno local en la definición de metas del plan anual de incentivos.

E. Articulación intergubernamental

Consideramos importante fortalecer los mecanismos de diálogo y cooperación intergubernamental entre sus pares y los diferentes niveles de gobierno, por lo que proponemos:

- a. Establecer mecanismos de encuentro entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos locales, para la orientación de las políticas nacionales.
- b. Fortalecer el **Consejo de Coordinación Intergubernamental** y las comisiones intergubernamentales sectoriales.
- c. Que los órganos desconcentrados de los ministerios tengan capacidad de decisión que coordine acciones reales con el gobierno local.
- d. Promover la cooperación para el desarrollo entre municipalidades, a través de la **mancomunidad** con pliego presupuestal y capacidad de ejecución.
- e. Apoyo a las asociaciones de gobierno local que promuevan articulación a nivel regional o nacional, con fines de desarrollo.

Actualmente la REMURPE tiene representación en todas las plataformas intergubernamentales y está integrado por 283 municipalidades rurales y urbanas socias. Formalizar su reconocimiento es clave para el fortalecimiento del sistema municipal por el que solicitamos que se formule el proyecto de **“Ley que otorga reconocimiento legal a la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú como órgano de representación de los gobiernos locales”**.

Confiamos en usted y su liderazgo para que la Comisión de Descentralización del Congreso de la República sea nuestra vitrina de exposición, el pronunciamiento de la REMURPE sea elevada a proyectos de ley hasta su aprobación, el pronunciamiento de las municipalidades del Perú a través de REMURPE sustenta tal pedido con el respaldo de la comunidad municipalista, agradeciendo de antemano la deferencia.

Prioridades de la Descentralización

1. Descentralización Fiscal
2. Modernización del Estado, gobierno electrónico y ciudades inteligentes
3. Desarrollo regional y gestión de problemas sociales
4. Demarcación Territorial
5. Conducción del proceso de descentralización
6. Gestión de políticas públicas en el marco del proceso de descentralización

CAPÍTULO IV

Prioridades de la Descentralización

1. Descentralización Fiscal

Conclusiones y propuestas del Grupo de trabajo conformado por los señores congresistas:

César Villanueva Arévalo (Coordinador)
Mártires Lizana
Alejandra Aramayo
Osías Ramírez
Alberto Oliva
Gilmer Trujillo
Dalmiro Palomino

Conclusiones:

- a. La descentralización fiscal no podrá avanzar si continuamos eligiendo autoridades para pedir presupuestos; avanzará si contamos con autoridades que gestionan conjuntamente con los ciudadanos la creación de riqueza en su espacio territorial. El mecanismo de transferencias no contribuye con la descentralización fiscal, pues a los gobiernos subnacionales les resulta más cómodo gestionar recursos que viene desde el nivel regional, que exigir el pago de tributos a los ciudadanos, vale decir, a los electores. Por otro lado, el gasto en las gestiones para la obtención de las transferencias es un gasto perdido que puede tener mejor uso en la ejecución del gasto. Además, la gestión de aprobación de proyectos, aprobación de transferencias, suscripción de convenios entre gobiernos subnacionales y sectores, establece

condiciones propicias para la corrupción promovida por la competencia que se produce entre autoridades subnacionales que pugnan por presupuestos escasos; y por los niveles de discrecionalidad que se generan en los mandos medios de los sectores.

- b. Para fortalecer la gobernanza y la institucionalización de las autoridades regionales y municipales en sus respectivas jurisdicciones, es necesario institucionalizar la planificación que requiere recursos financieros predecibles; y contar con capacidades para promover actividades productivas apoyándolas con tecnología, investigación, beneficios tributarios, acompañamiento comercial; pero sobre todo para planificar el uso y aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el territorio. En ello adquiere importancia el nivel de predictibilidad de los presupuestos. La planificación requiere cierto nivel de autonomía presupuestal, cierto nivel de predictibilidad del presupuesto, que vaya incrementándose gradualmente.
- c. Como consecuencia de la prioridad que le damos a las transferencias, la recaudación y la tributación tanto para los gobiernos subnacionales como para el ciudadano, se han convertido en preocupaciones menores.

Por ello es preferida una autoridad que “sabe” gestionar recursos en la Capital y no una autoridad que ordene los sistemas productivos para mejorar la recaudación. Es decir, el elector prefiere que su autoridad gestione transferencias antes que una autoridad que le exige que pague sus impuestos. Si bien existe un mecanismo de estímulo incorporado a la distribución del FONCOMUN para premiar la capacidad de recaudar tributos, éste no es suficiente, porque más rentable políticamente resulta gestionar presupuestos en los sectores del nivel nacional.

Propuestas:

- a. **Ley de transferencia del IGV a los gobiernos regionales, que disponga la asignación gradual del IGV departamental a los gobiernos regionales**

Para ello se debe establecer que el IGV se desdoble en dos de la siguiente manera: por ejemplo en el primer año el 15% seguiría siendo administrado como actualmente viene haciéndose; y el 1% será asignado al gobierno regional correspondiente. En el segundo año el desdoblamiento sería 2% y 14%; y así sucesivamente hasta el año 16, si se trabaja con el 1%. Si los ingresos que se generen por este impuesto se canalizan al gasto corriente; deberá

implicar el congelamiento de las asignaciones históricas en el presupuesto proveniente de Recursos Ordinarios. Ello obliga a los gobiernos regionales a contribuir efectivamente en la formalización de las actividades productivas. Debido a que existe una deuda social que no se paga por disciplina fiscal, se podrá incorporar condiciones asociadas a la deuda social a fin de mejorar la percepción que tiene esta medida en la población. Además, contribuye a relacionar el pago del impuesto con las demandas ciudadanas, como la deuda social. Amerita un estudio minucioso para determinar qué medidas adoptar. Si los ingresos que se generen por este impuesto se canalizan a las inversiones, será de responsabilidad de los gobiernos regionales poner en evidencia que los impuestos que la ciudadanía paga se invierten en proyectos; para estimular la formalización y la recaudación.

TABLA 4
Simulación de transferencia de IGV a gobiernos regionales

Departamentos	IGV (miles de soles)				
	2015	año 1	año 5	año 10	año 16
Amazonas	3,295	183.0	915.2	1,830.4	2,928.6
Ancash	166,812	9,267.3	46,336.6	92,673.3	148,277.3
Apurímac	31,619	1,756.6	8,783.1	17,566.1	28,105.8
Arequipa	820,180	45,565.6	227,827.8	455,655.6	729,049.0
Ayacucho	39,273	2,181.8	10,909.0	21,818.1	34,908.9
Cajamarca	114,750	6,375.0	31,874.9	63,749.8	101,999.7
Cusco	234,366	13,020.3	65,101.7	130,203.4	208,325.4
Huancavelica	9,733	540.7	2,703.6	5,407.2	8,651.5
Huánuco	20,050	1,113.9	5,569.4	11,138.8	17,822.1
Ica	252,707	14,039.3	70,196.3	140,392.5	224,628.1
Junín	145,995	8,110.8	40,554.1	81,108.2	129,773.2
La Libertad	814,497	45,249.9	226,249.3	452,498.6	723,997.8
Lambayeque	231,931	12,885.0	64,425.2	128,850.4	206,160.7
Loreto	55,623	3,090.1	15,450.7	30,901.5	49,442.3
Madre de Dios	8,305	461.4	2,307.0	4,614.0	7,382.5
Moquegua	47,703	2,650.1	13,250.7	26,501.4	42,402.3
Pasco	37,408	2,078.2	10,391.0	20,782.0	33,251.2
Piura	367,897	20,438.7	102,193.5	204,387.0	327,019.2
Puno	85,925	4,773.6	23,868.2	47,736.3	76,378.1
San Martín	43,713	2,428.5	12,142.4	24,284.8	38,855.7
Tacna	78,111	4,339.5	21,697.4	43,394.8	69,431.8
Tumbes	31,361	1,742.3	8,711.4	17,422.7	27,876.4
Ucayali	36,827	2,045.9	10,229.6	20,459.2	32,734.7

Se deberá balancear adecuadamente a fin de ir generando autonomías progresivamente. Se deberá analizar si el 1% es suficiente, o si debe definirse otro parámetro de gradualidad. También se deberá incluir medidas que estimulen la participación de los gobiernos regionales en la formalización de las actividades económicas y en la ampliación de la base tributaria. En la Tabla 4 se presenta la simulación con datos de la recaudación de IGV por departamento en el año 2015. Se debe tener realizar un sinceramiento de a qué jurisdicción corresponde cada tributo, para que el concepto de región sostenible sea reajustado con valores más reales.

b. Política pública para la gestión de inversiones regionales

Esta política deberá diseñarse para asegurar la participación de los gobiernos regionales en las decisiones de inversión de los programas nacionales, de modo que se asegure el alineamiento de las intervenciones del nivel nacional, regional y local. El diseño de esta política deberá involucrar acuerdos intergubernamentales con participación de los gobiernos regionales y gobiernos locales organizados (ANGR, AMPE, REMURPE, mancomunidades municipales y mancomunidades regionales). El resultado de esta política deberá concluir en asignaciones presupuestales que se aprueban para que el gobierno regional ejecute discrecionalmente dentro de los límites que los programas establecen.

c. Ley de eliminación de la exoneración del IGV en la Amazonía

En base a la evaluación del impacto de las exoneraciones en el desarrollo regional se planteará la eliminación gradual. De manera semejante a la planteada en la primera propuesta se aplicará progresivamente, con la diferencia que serán impuestos nuevos. Es decir de acuerdo con el mismo ejemplo, la eliminación progresiva sería de 1% anual que iría directamente al gobierno regional. A partir de esta experiencia se deberán desarrollar las propuestas para eliminación de otras exoneraciones tributarias. El análisis de la gradualidad deberá desarrollarse mediante detallados estudios del impacto.

d. Ley que modifica el mecanismo de asignación del FONCOMUN

Esta modificación consiste en la eliminación de los criterios de número de habitantes, y carencias; para incrementar la significación de la recaudación

de ingresos propios; e incorporar criterios de municipalidad tipo. Se pretende así, establecer tipos de municipalidad dependiendo del rango de población, rango de dimensión geográfica, dinámica económica, dispersión poblacional y otros factores orientados al estímulo del desarrollo económico. La modificación deberá incrementar la importancia del indicador de ingresos propios para estimular la recaudación tributaria. Así cada municipalidad contará con una estructura organizacional básica y podrá adecuar su organización de acuerdo con las características particulares del territorio que le corresponde gestionar.

e. Ley promoción de la inversión privada local

Esta Ley se enfocaría en la calidad de la tributación, es decir la aplicación de la carga tributaria de modo que se estimula más la inversión y la producción, y menos el comercio; obteniendo al mismo tiempo los ingresos para seguir promoviendo la producción mediante infraestructura y servicios. Esta Ley deberá establecer cuáles son las facultades tributarias que se pueda otorgar a las municipalidades para promover la inversión privada. Se considerarán criterios territoriales, como la participación de mancomunidades municipales y mancomunidades regionales; convenios intergubernamentales y otros acuerdos. Así las municipalidades podrán tener competencias para crear tributos, o establecer estímulos de acuerdo al tipo de inversión privada que considere determinante para su desarrollo.

f. Modificaciones al Reintegro Tributario establecido para los departamentos de la Amazonía

Esta ley deberá promover la producción local en la Amazonía, mediante estímulos que, paralelamente, vaya retirando los beneficios tributarios que tienen las actividades comerciales. Esta norma deberá contemplar las modificaciones al Convenio de Cooperación Aduanera Colombo – Peruano de 1938, dentro de los márgenes que el mismo protocolo contempla. Al mismo tiempo implica modificar los mecanismos que dispone la Ley del Impuesto General a las Ventas, que crea Reintegro Tributario. Como resultado se reducirá la devolución del IGV, pero esa menor devolución deberá destinarse, mediante un fideicomiso, a la inversión y servicios regionales con especial énfasis en la promoción de la producción. Adicionalmente, y debido al contexto político en el que se tendría que proponer esta Ley, y en previsión de la movilización social que pueden generar los comerciantes

que verían una disminución en los beneficios tributarios que perciben, se incorporará un mecanismo de compensación cuya determinación debe ser materia de un estudio minucioso.

2. Modernización del Estado, gobierno electrónico y ciudades inteligentes

Conclusiones, recomendaciones y propuestas del grupo de trabajo conformado por los señores congresistas:

Grupo de Trabajo de los Congresistas:

María Úrsula Letona (coordinadora)

Juan Sheput Moore

Miguel Román Valdivia

Estelita Bustos Espinoza

Alejandra Aramayo Gaona

Conclusiones:

- a. La modernización de la gestión pública es un tema de permanente actualidad, puesto que es crucial para lograr un desarrollo más armónico, sostenible y equitativo del país. Sin embargo, su abordaje es una tarea compleja porque involucra muchas consideraciones de tipo político, administrativo y económico.
- b. Es preocupante la estrategia, gradualidad y falta de financiamiento de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP). El financiamiento de esta importante estrategia es con cargo a los presupuestos Institucionales de cada entidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, lo cual en la práctica representa una limitación.

Se evidencia una falta de voluntad política para financiar una oportuna reforma integral de la gestión pública con enfoque por resultados y en función del modelo de modernización continua centrada en el ciudadano. Una vez más, la agenda política está lejos de comprender la agenda técnica y se encuentra de espaldas a las necesidades del país y de sus ciudadanos.

- c. La PNMGP se fundamenta en un diagnóstico que revela las deficiencias de la gestión pública. Esta herramienta de planificación se encuentra centrada en la actuación de los funcionarios, de los técnicos y se omite olímpicamente, reconocer como causa principal, la actuación de los políticos, tiene una mirada cortoplacista de atención a lo coyuntural y no a lo estructural; esto aunado a un enfoque asistencialista; y, por último, con una fuerte injerencia política sobre decisiones técnicas.
- d. El plan de implementación teniendo un alcance al 2021, expresa metas mínimas con un enfoque gradual en su diseño, lo cual se explica en la ausencia de financiamiento. Si observamos la insuficiente relación de personal con que cuenta la SGP, podemos explicarnos dicha gradualidad.
- e. Se reconoce el impulso al proceso de modernización del Gobierno que preside Pedro Pablo Kuczynski, validado en la promulgación de los Decretos Legislativos 1246, 1256, 1272 y 1310 y el conjunto de normas de menor jerarquía que está movilizando el aparato estatal hacia la modernización.
- f. Actualmente, la Secretaría de Gestión Pública-SGP, como órgano rector del Sistema de Modernización de la Gestión Pública viene trabajando interesantes propuestas y atendiendo, dentro de sus limitaciones presupuestales y evidente falta de apoyo político, el tema de la reestructuración y modernización del Estado. La SGP tiene una agenda legislativa pendiente que es pertinente articular desde el Grupo de Trabajo o desde la Comisión de Descentralización.
- g. Se aprecia una limitada articulación entre los distintos actores pertenecientes a la PCM: SGP, SEGDI y CEPLAN; así como de éstas con el MEF. Esta situación genera programas de modernización y de incentivos en muchos de los casos desfinanciados con poca capacidad de ejecución y una política de parches.
- h. Estamos lejos de tener un Estado moderno. Modernizar el Estado implica mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Un Estado moderno permitirá afrontar con éxito, nuestros principales desafíos socio-económicos de cara al Bicentenario de la República: Recuperar los altos niveles de crecimiento económico que teníamos años atrás; reducir la informalidad; generar potenciales de crecimiento en todas las regiones, así como, reducir la pobreza y las desigualdades.

- i. La Modernización requiere una mirada integral de los problemas y sus soluciones. El país demanda acciones articuladas que involucre al Estado en su conjunto, no acciones parceladas de algunos ministerios.

Se requiere un conjunto de estrategias articuladas que generen Valor Público, definido como los beneficios que obtienen los ciudadanos, generados por políticas públicas veloces y de impacto nacional, que respondan adecuadamente a una necesidad o problema relevante.

El establecimiento de “parcelas o silos institucionales” y los problemas de coordinación limitan la capacidad del Estado para alcanzar los objetivos estratégicos de simplificación y modernización con eficacia y lograr mejoras en el servicio a favor de los administrados.

- j. A la fecha, aún no han sido superados los principales obstáculos para tener un Estado moderno. Existe aún poca transparencia e insuficiente rendición de cuentas en todo el aparato estatal, una relación burocrática con el ciudadano; organización poco racional y funcionamiento burocrático; SERVIR constituye una reforma aún no implementada; el proceso de descentralización se desarrolla poco enfocado en la mejora del desempeño del aparato estatal.
- k. La interoperabilidad está abordando un limitado número de entidades suministradoras de información en línea (7 entidades) y el número de entidades (6) que están integrando de sistemas de trámites documentarios para enviar entre ellas documentos electrónicos con valor legal, aún es más limitado.
- l. La implementación de la Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública al 2021, apertura una posibilidad de trabajar la modernización pensando en el mediano y largo plazo.
- m. La Mejora Regulatoria que ha experimentado México constituye una rica experiencia que ha tenido un fuerte impacto en el desarrollo de la competitividad y la calidad del servicio de cara al ciudadano, que puede constituirse en la base para que el Poder Ejecutivo diseñe e implemente una Política Integral de Mejora Regulatoria teniendo como marco una Ley que Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la Implementación de una Política de Mejora Regulatoria Integral del Estado Peruano y la Creación de un Registro Nacional e Integral de Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos.

Sobre Gobierno Digital

- n. Los niveles de cohesión y articulación entre la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Gobierno Digital son limitados siendo su participación vital para darle velocidad al proceso de modernización.
- o. Se presenta un limitado avance en gobierno digital. Los ciudadanos no cuentan con herramientas tecnológicas en línea que hagan posible una relación con las distintas dependencias nacionales, regionales o locales que les permitan acercar el Estado a las personas y disminuir los costos de transacción.

Sobre Ciudades Inteligentes

- p. El futuro mediano nos indica la existencia de una tendencia mundial hacia la creación de ciudades inteligentes sostenibles que tienen dimensiones y características especiales. En ese contexto, las iniciativas de algunos gobiernos locales de crear ciudades inteligentes constituyen buenas intenciones y los programas implementados acciones de mejoras tecnológicas al servicio de los ciudadanos, pero muy lejanos del concepto de ciudades inteligentes sostenibles.
- q. A nivel de gobierno central la SEGDI ha asumido como desafío el tema ciudades inteligentes.

Recomendaciones y propuestas normativas

El Grupo de Trabajo a partir del desarrollo del encargo recibido por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y de lo complejo que resulta abordar las diversas aristas del proceso de modernización, plantea las siguientes recomendaciones:

- a. Empoderar el trabajo de SGP reconociendo su contribución en la modernización del Estado, asignándole en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, una partida presupuestal que catalice el proceso de modernización y que evidencie el apoyo político del Poder Legislativo. El proceso de negociación presupuestal de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, debe tomar en cuenta

las necesidades presupuestarias que demande la ejecución de un nuevo y agresivo Plan de Modernización.

- b. Formular un requerimiento al Presidente del Consejo de Ministros, exigiendo la necesidad de una mejor articulación y coordinación entre la SGP y el CEPLAN en los temas relacionados a la Modernización de la Gestión Pública.
- c. Poner en Agenda la posibilidad de otorgar a la Secretaría de Gestión Pública, una real rectoría plena del Sistema de Modernización de la Gestión Pública.
- d. Recomendar a la Presidencia del Consejo de Ministros que la Secretaría de Gestión Pública en coordinación con la Secretaria de Gobierno Digital (SEGDI) se encarguen de la formulación e implementación de una Política Pública de Ciudades Inteligentes.
- e. Exhortar a la Presidencia del Consejo de Ministros acelerar el proceso de interoperabilidad, así como, la integración de los sistemas de trámites documentarios con el propósito de involucrar a más entidades. Estos dos procesos acercan el Estado al ciudadano y es una demostración evidente de los beneficios de un Estado moderno.
- f. Proponer como iniciativa multipartidaria del Grupo de Trabajo Modernización del Estado, Gobierno Electrónico y Ciudades Inteligentes, un Proyecto de Ley que Declare de Necesidad Pública e Interés Nacional la Implementación de una Política de Mejora Regulatoria Integral del Estado Peruano y la Creación de un Registro Nacional e Integral de Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos.
- g. Que se establezca un grupo de trabajo de carácter permanente en el seno de la Comisión de Descentralización, cuya denominación sea: “Grupo de Trabajo de Modernización de la Gestión Pública, Gobierno Digital y Ciudades Inteligentes”. Cabe señalar que el concepto de “gobierno electrónico” ha sido superado por el de “gobierno digital”.
- h. Que el Grupo de Trabajo de Modernización de la Gestión Pública, Gobierno Digital y Ciudades Inteligentes sea dotado de la asistencia profesional y personal especializado de un experto en la temática que brinde asistencia técnica y asesoría especializada a los congresistas miembros sobre la Modernización de la Gestión Pública, Gobierno Digital y Ciudades Inteligentes.

3. Desarrollo regional y gestión de problemas sociales

Conclusiones y recomendaciones del Grupo de trabajo conformado por los señores congresistas:

Dalmiro Palomino Ortiz (coordinador)
César Villanueva Arévalo
Mártires Lizana Santos

Conclusiones:

- a. Débil voluntad política para la creación de oficinas de prevención y gestión de los conflictos sociales, una estratégica intervención de los gobiernos regionales en la gestión de los conflictos tienden a disminuir o bien a presentar menores niveles de radicalidad.
- b. El tratamiento de los conflictos sociales ameritan una atención intergubernamental e intersectorial, urge la necesidad de institucionalizar la prevención en todos los niveles de gobierno, mediante la creación e implementación de Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales que fortalezca los actos del diálogo y la prevención de conflictos y que garantice la paz social.

Recomendaciones:

- a. Recomendar a los Gobiernos Regionales, en el marco del principio de subsidiariedad, la creación e implementación de Oficinas de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales articuladas al Sistema Nacional de Gestión de Conflictos, a fin de alcanzar una atención temprana de los conflictos.
- b. Recomendar al Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros – Viceministerio de Gobernanza Territorial – la implementación del Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales que garantice la acción del Estado en el ejercicio del fortalecimiento del diálogo, la conciliación y la paz duradera.
- c. Recomendar a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el estudio y análisis del Anteproyecto de Ley que promueve el Dialogo y la Concertación Social.

4. Demarcación Territorial

Grupo de Trabajo de los Congresistas:

Wilbert Rozas Beltrán (coordinador)
Jorge Castro Bravo
Clayton Galván Vento
Mártires Lizana Santos
Alberto Oliva Corrales
Lizbeth Robles Uribe

Conclusiones:

a. El ordenamiento político administrativo

El actual ordenamiento político administrativo que existe en el país y que se expresa en distritos, provincias y regiones, está en creciente contradicción con las formas de ocupación del territorio y los diferentes intereses que disputan su control y uso.

Hace varios años en el país vivimos una intensa lucha por la propiedad, control y uso de los recursos existentes en los territorios (sean estos mineros, petroleros, las mejores tierras para la agro-exportación, hidrobiológicos, agua, bosques, etc.).

En ella están presentes múltiples actores: sean la gran inversión nacional o extranjera que vía concesiones adquiere derechos sobre grandes extensiones territoriales, muchas de los cuales se sobreponen a las delimitaciones distritales; las comunidades originarias que reclaman derechos de áreas territoriales que igualmente se extienden más allá de sus límites administrativos; los propios pueblos que posponen contradicciones e intereses corporativos, para unirse en reclamos sobre derechos o intereses comunes históricos, muchos de los cuales tienen de vieja data; e incluso la expansión perniciosa y muchas ilegal depredando bosques, el control de áreas territoriales para usos del veces brutal, del capital ilegal que expande la minería y la tala, el narcotráfico, el intenso tráfico de tierras; etc. Estos son los problemas que están a la base de la alta conflictividad por Demarcación Territorial y la conservación de los recursos naturales y se producen mayormente en territorios con importante potencial de recursos naturales, ya sea del gas, mineros, hídricos, o suelos de expansión urbana. Así como las disputas o

reclamos por crear nuevas demarcaciones políticas o subir la categoría de las existentes.

Las controversias y conflictos en torno a problemas de demarcación territorial son fruto de una vieja herencia republicana y se reactivaron en el marco del modelo económico y de promoción de las inversiones en la explotación de recursos naturales. Un claro ejemplo de ello son los conflictos por el agua, recurso altamente valorado y observado como bien escaso, crecientemente considerada como patrimonio colectivo de las poblaciones asentadas en los territorios donde están sus fuentes o por donde ésta transita y recursos de uso industrial para las grandes inversiones extractivas.

En esta disputa, la demarcación del territorio y las competencias de sus administraciones son centrales. Ejemplo de ello son las áreas concesionadas y la distribución de la renta que allí se genera, las licencias sociales y la aprobación de estudios de impacto ambiental que son necesarios para las operaciones extractivas, el control y uso del agua vinculado a proyectos de infraestructura hídrica o proyectos de desarrollo agrícola, la delimitación para el uso y aprovechamiento de patrimonios históricos o recursos turísticos, la reivindicación de uso y propiedad de territorios ancestrales y competencias de gobiernos regionales o gobiernos locales, entre otros, muchos de ellos se reproducen también en zonas urbanas como Lima Metropolitana.

En muchos casos, estos intereses buscan el control y manejo de los distritos, están a la base de la propuesta de creación de nuevas demarcaciones territoriales, azuzan contradicciones y disputas ancestrales o simplemente buscan mediante nuevas delimitaciones encontrar caminos al desarrollo que ven negados o protección de bienes naturales amenazados; incluso algunas disputas están vinculadas al liderazgo o caudillaje vinculados al ejercicio de autoridades locales o regionales.

Existe entonces una abierta contradicción entre intereses concretos de múltiples actores que actúan en los territorios y el ordenamiento y las normas para su aprovechamiento. En muchos lugares lo que se viene produciendo es un ordenamiento de facto. En varios casos, extra constitucional.

b. El impacto de la demarcación territorial

La demarcación territorial está impactado por diversos fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales que han producido modificaciones sustantivas

y a la vez por limitaciones normativas, procedimentales y administrativas de nuestro propio ordenamiento legal, que deben ser tomados en cuenta en los cambios que deben realizarse. Entre ellos:

- Un profundo cambio demográfico en la relación campo-ciudad, o áreas rurales y urbanas. Nuestro país no escapa a la tendencia mundial de urbanización y crecimiento de las ciudades con la pérdida de población rural. Este proceso, lleva más de cinco décadas y ha modificado radicalmente la composición demográfica de los territorios y las áreas administrativas delimitadas. Así, nuestro país de ser mayoritariamente rural en los años cuarenta (más del 65%), la situación se ha revertido y ahora más del 70% de nuestra población viven en Lima, las capitales de regiones y en las ciudades intermedias. A ellos debemos sumar una intensa movilidad interna dentro de los propios territorios vinculado a desarrollos económicos relativos que generen trabajo, mercado o mejores condiciones de vida. Esta situación viene generando que muchos distritos ya no cuentan con población suficiente para sustentar su existencia, o antiguos centros poblados que han crecido poblacionalmente, a un ritmo mayor que sus propios distritos de pertenencia y reclaman ser considerados distritos.
- La mantención de una vocación centralista del Estado, en la distribución de los recursos y la renta nacional. Esto se demuestra en la lógica de la distribución del presupuesto público del 2017 que por quinto año consecutivo registra una disminución de los recursos para los gobiernos regionales y locales, que siendo los grandes perdedores. En el presente año fiscal, la distribución geográfica del presupuesto público no financiero no guarda relación con los indicadores de pobreza; por ejemplo, el 75% de los gastos de capital que sustentan las inversiones están en manos del gobierno nacional. El presupuesto para este sector no ha escapado a la tendencia recentralizadora del presupuesto en el Gobierno Nacional. En el 2011 los gobiernos subnacionales manejaban el 66% del presupuesto para la pequeña agricultura y para el 2015 esta figura se ha invertido. El Gobierno Nacional controla ahora el 63% del total. Estoy otros ejemplos refuerzan la contradicción que mientras hay en los últimos años incrementos sustanciales en el presupuesto, ello no se han traducido en mejores resultados en los servicios de salud y educación, solo para indicar dos sectores claves.³⁸

38 NOTA DE PRENSA Presupuesto Publico 2017: reforzando el centralismo del Gobierno Nacional ¿Y la promesa de trabajar de la mano con los gobiernos descentralizados? Taller organizado por la Bancada FA y Propuesta Ciudadana para analizar la propuesta enviada por el Ejecutivo para el 2017.

- El Plan de Trabajo sobre la Demarcación Territorial correspondiente al periodo 2013-2016, se encuentra desfasado y se debe hacer un nuevo Plan participativo y consensuado con la activa presencia de los gobiernos descentralizados³⁹. El referido Plan ha tenido limitados avances en el logro de objetivos y resultados planteados. Si alguna línea de acción debió privilegiar el Plan, debió ser la referida a la elaboración de los proyectos de Ley de límites interdepartamentales, provinciales, expedientes saneamiento y organización territorial (SOT) y Estudios de Zonificación (EDZ). Sin embargo, el logro alcanzado en estos aspectos es muy pobre. Como paradoja los indicadores que muestran valores más elevados son los casos en que el logro del producto se cumple fuera de los mecanismos regulares, entre ellos la creación de distritos por interés nacional. Esto sin duda es preocupante, porque debilita el rol y la competencia de las regiones en la organización de sus territorios. Un elemento **33** clave para una mejor ejecución de las tareas de planificación y seguimiento de los procesos de demarcación y organización territorial, es el Sistema de indicadores nuevos para diagnóstico, zonificación y organización territorial. Sin embargo en este caso el Plan no muestra ningún avance.

c. Atomización y fragmentación del territorio

Existe un acelerado y persistente proceso de atomización y fragmentación del territorio, convirtiéndose las circunscripciones político-administrativas del país en unidades territoriales cada vez más pequeñas (el mecanismo de creación de distritos es el principal mecanismo para ello). Estos problemas no son nuevos y constituyen la manifestación recurrente reproducida sistemáticamente. La atomización del territorio es un grave problema. En el país se vienen constituyendo circunscripciones muy pequeñas con bajos volúmenes poblacionales, situación que limita una actuación eficiente del Estado y el desarrollo de las localidades. Las estadísticas realizadas, empleando las proyecciones del INEI, muestran que un 45% de los distritos no tienen la cantidad de población requerida por la normativa vigente para ser considerados como tales. Adicionalmente, el 50.8% de los distritos tienen menos de 20 habitantes por kilómetro cuadrado. Indicador que da una idea de la baja densidad demográfica y la excesiva dispersión que se observa en el territorio peruano. Esta atomización responde, la mayor de las veces, al interés y esfuerzo

39 Exposición en el Grupo de Trabajo del Director de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.

de un grupo de localidades con el ánimo de convertirse en distrito, ello debido a la desatención que reciben por parte de sus distritos de origen y sus autoridades municipales.

d. Carencia de límites de las circunscripción político administrativas

- La imprecisión y la carencia de límites de las circunscripciones político administrativas del país. Muchísimos lugares del país nos muestran la incoherencia e inviabilidad de demarcaciones y delimitaciones territoriales. Múltiples poblados separados por cadenas de montañas sin conectividad, miles de ciudadanos que tienen que viajar muchas horas a las capitales de provincias para hacer trámites o nuevos distritos que se crean carentes de recursos o con limitadas posibilidades de desarrollo esperando la mayoría una mayor distribución que provenga del gobierno central. La “imprecisión y la carencia de límites”, se muestra como el principal problema de la demarcación y el origen de las actuales controversias territoriales, ya que el 85.5% de las circunscripciones político administrativas no están definidas por Ley, dando origen a muchos conflictos sociales en los distintos niveles de gobierno.
- Los límites referenciales no resuelven los problemas de demarcación. La Ley de Demarcación y Organización Territorial N° Ley 27795, propone una “salida operativa” a la grave situación que se observa en torno al estado de la demarcación del país. La sección de Disposiciones Transitorias y Finales, en el ítem quinto señala lo siguiente: *“En tanto se determina el saneamiento de los límites territoriales, conforme a la presente Ley, las delimitaciones censales y/u otros relacionados con las circunscripciones existentes son de carácter referencial”*. Sin embargo, justamente por su carácter referencial, y por lo tanto, todavía impreciso, estos límites no han devenido en una real solución, más bien se han presentado casos en que por su uso se han generado nuevos conflictos, resultando el principal problema en la organización territorial.
- La distritalización, se utiliza como una falsa e incorrecta salida a los procesos de demarcación, cuyo origen se encuentra en la acumulación de problemas, económicos, sociales, políticos, culturales y de sostenibilidad en la administración de las jurisdicciones. El futuro de los distritos que logran constituirse es incierto, la mayoría de ellos carecen de recursos propios insuficientes. Muchos de ellos no tienen los recursos del Canon, y el FONCOMUN es largamente insuficiente. Ubicados en su gran mayoría en

zonas de pobreza, la posibilidad de ingresos y rentas propias por tributación es limitada, y los pocos recursos asignados se destinan a mantener pequeñas equipos de funcionarios que arrastran grandes limitaciones para gestionar adecuadamente sus territorios.

- Se está mal utilizando la Declaración de Interés Nacional, convirtiéndolo en el camino más corto para la creación de nuevos distritos o provincias. De este modo se hace abuso de la aplicación de la norma y la ruta establecida por la Ley 27795 y debilitando las instancias de los gobiernos regionales y sus órganos técnicos de demarcación territorial.

Recomendaciones:

a. La Demarcación Territorial y los Planes de Desarrollo

La Demarcación Territorial, se considera que debe estar estrechamente vinculado a los diferentes planes, como, i) El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) orienta la formulación de los Planes Sectoriales (PESEM), ii) los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), iii) los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), iv) los Planes Operativos Institucionales (POI) y finalmente estos últimos orientan el uso del presupuesto al interior de cada entidad. Así es como se articula el proceso del planeamiento estratégico con el presupuesto público y genera información para la toma de decisiones y logro de los objetivos sectoriales.

La Demarcación Territorial y su articulación con los diferentes Planes de desarrollo del país, nos permiten conocer el territorio para mejorar la calidad de vida de la población y nos permite construir escenarios, formular políticas, planes y lograr resultados, tomando en cuenta las nuevas tendencias mundiales, como el Cambio Climático mundial, que genera una alta vulnerabilidad y variabilidad que influyen en las políticas de desarrollo nacional.

b. La Conflictividad por Demarcación Territorial y la Conservación de los Recursos Naturales

Se producen mayormente en contextos con importante potencial de recursos naturales, ya sea industria del gas, hídricos, o suelos de expansión urbana. Así como las disputas o reclamos por crear nuevas demarcaciones políticas o subir la categoría de las existentes.

Las controversias y conflictos en torno a problemas de demarcación territorial son fruto de una vieja herencia republicana y se reactivaron en el marco del modelo económico y de promoción de las inversiones en la explotación de recursos naturales, ahora el agua, recurso altamente valorado y observado como bien escaso, es crecientemente considerada como patrimonio colectivo de las poblaciones asentadas en los territorios donde están sus fuentes o por donde esta transita.

Estos conflictos se producen mayormente en áreas con gran potencial de recursos naturales (industria del gas, hídricos) o tierras de expansión urbana, la explotación de recursos naturales ha activado una serie de tensiones derivadas de las pugnas por acceder a las rentas, los conflictos por demarcación territorial están y fuertemente concentrados en la zona andina y Amazónica, habiendo afectado también al área de Lima Metropolitana, algunas disputas están vinculadas al liderazgo o caudillaje de vinculados al ejercicio de autoridades locales o regionales.

c. Elaborar una propuesta de Reglamento de la Ley de Demarcación Territorial que permita

- Simplificar y agilizar los procesos vinculados a las acciones de demarcación territorial.
- Dotar a las acciones de demarcación de rigor metodológico y técnico, procurando sostener todo el análisis en información y evidencia sólida.
- Contar con requisitos diferenciados que atiendan de mejor manera a la diversidad territorial del país, ello sobre todo para las acciones de demarcación que den lugar a creaciones o modificaciones de circunscripciones político-administrativas.
- Facilitar la elaboración de las dos principales herramientas que sostienen cualquier acción de demarcación: los estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ) y los de saneamiento y organización territorial (SOT).

d. Elaborar el nuevo Plan Nacional de Demarcación Territorial, para cuya elaboración se convocarán los Gobiernos Regionales

- Implementar los mecanismos del arbitraje territorial.

- Desarrollar un sistema de indicadores referidos a los temas de demarcación y organización territorial
- Capacitar a los equipos técnicos de los gobiernos regionales

Consideraciones Finales:

A inicios de la República, se sucedieron muchos cambios entre ellos la ocupación del territorio y la división política en distritos, provincias y departamentos, que devinieron en un proceso que se caracterizó por un desordenado en zonas urbanas y rurales y ahora con encontramos con el fraccionamiento acelerado con la creación de distritos y provincias, bajo los interés ya mencionados que suceden en el territorio.

La imprecisión y carencia de límites territoriales, considerados como generadores de algunos conflictos sociales, son por la antigüedad de las leyes de creación políticas de los distritos y provincias en el país, también por no contar con una cartografía que permita identificar y conocer detalladamente nuestro territorio.

En el marco de la Descentralización del país, la Presidencia del Consejo de Ministros PCM, mediante la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial DNTDT, como ente rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, ha permitido desarrollar un marco técnico normativo en materia de demarcación, organización y gestión del territorio, del cual el Grupo de Trabajo se ocupó de discutir, considerando la labor cumplida por el cual DNTDT debe mejorar, plasmando las propuestas en el DS N° 019-2003.PCM, reglamento de la Ley N° 27795 Ley de Demarcación y Organización del Territorio, incorporando y desarrollando principios, definiciones, procedimientos, requisitos y criterios técnicos geográficos en materia de demarcación territorial; así como, los lineamientos del proceso de saneamiento de límites y organización territorial y colocando algunas vallas altas y rigurosas para la creación de nuevas Jurisdicciones administrativas en el país.

La Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial DNTDT como ente rector de la demarcación debe liderar una profunda reforma y asumir la elaboración de nuevos instrumentos normativos en materia de demarcación, organización y gestión del territorio plasmando las propuestas en el DS N° 019-2003.PCM, reglamento de la Ley N° 27795 Ley de Demarcación y Organización del Territorio, incorporando y desarrollando principios,

definiciones, procedimientos, requisitos y criterios técnicos geográficos en materia de demarcación territorial; así como, los lineamientos del proceso de saneamiento de límites y organización territorial y colocando algunas vallas altas y rigurosas para la creación de nuevas jurisdicciones administrativas en el país.

5. Conducción del proceso de descentralización

Grupo de Trabajo de los Congresistas:

Milagros Takayama Jiménez (coordinadora)
Alejandra Aramayo Gaona
Betty Ananculí Gómez

Conclusiones

- a. La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Se presenta como uno de los principales retos; sin embargo, la conducción de este proceso afronta muchas dificultades que se reflejan en las marcadas diferencias que existen en las diversas regiones del Perú y la excesiva concentración de la actividad económica en territorios importantes, particularmente en la capital del Perú, combinadas con el aislamiento físico de otras regiones remotas, en el sur y el este del país.
- b. Las metas de la descentralización en el Perú están enfocadas en mejorar la calidad de los servicios públicos, las condiciones de vida de los ciudadanos, reducir las injusticias y la desigualdad entre las regiones del territorio patrio; se busca reducir las desigualdades entre las regiones y mejorar las posibilidades de los ciudadanos tanto en áreas remotas como aisladas, para permitirles participar en la vida nacional y democrática del país, principalmente a través de una mejor prestación de servicios públicos que permita un desarrollo integral y homogéneo. Esto es, que exista un gobierno con más presencia, que trabaje por y para todos los peruanos.
- c. La legislación sobre descentralización es enfática en evaluar si los gobiernos regionales y locales cumplen con los estándares mínimos de capacidad a fin de poder transferirle las funciones y los recursos correspondientes. No obstante, este sistema no ha dado el resultado esperado, pues sobre el papel,

debía representar un mecanismo eficaz para identificar las deficiencias reales de capacidades en los gobiernos sub nacionales.

- d. El proceso de descentralización, debe ir más allá del ámbito administrativo, pues reducirlo a esto, implicaría solo un proceso de desconcentración de competencias; es decir, que el Gobierno Central indica qué hacer, pero no transfiere poder, ni autonomía en la toma de decisiones con relación al empleo de los recursos públicos que se les asignen.

Si bien es cierto, se requiere dotar a los demás niveles de gobierno de una autonomía enmarcada en la disponibilidad y gestión de los recursos presupuestales, ésta debe ir de la mano con una política de rendición de cuentas ante los organismos de control del Estado, así como a la ciudadanía. Aquí también cabe recalcar la importancia de los sistemas gubernamentales como el SIAF (*Sistema Integrado de Administración Financiera*), SIGA (*Sistema Integrado de Gestión Administrativa*), SNIP (*Sistema Nacional de Inversión Pública*)⁴⁰ y SEACE (*Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado*); instrumentos de uso obligatorio en todas las entidades que conforman la administración pública.

A ello debemos agregar el trabajo complementario, pero no menos importante, de aumentar las capacidades de los actores representativos de la sociedad civil y comunicar de los resultados intermedios y finales que se vayan concretando entorno al proceso de descentralización (a la ciudadanía en general), a fin de consolidar la cultura descentralista en el país como parte de la mejora continua de una Política de Estado como es la descentralización.

- e. Se debe mejorar la decisión política de los actores claves para aprovechar las oportunidades entorno a la gestión descentralizada, esto tiene que ver mucho con la voluntad política y la estrategia que el gobierno emplee para capacitar a los funcionarios y servidores públicos; entendemos que SERVIR debe ser el ente encargado de dicho aspecto.

40 El SNIP fue derogado mediante el Decreto Legislativo N° 1252.

Recomendaciones

En correspondencia con las conclusiones expresadas, los miembros de este Grupo de Trabajo recomendamos lo siguiente:

- a. Promover el diálogo y coordinación efectiva entre la Comisión Nacional de Descentralización, la Secretaría de Descentralización de la PCM y el Consejo de Coordinación Intergubernamental, y la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Cabe recalcar que debido a la complejidad de las materias inherentes al proceso de descentralización, éstas requieren ser tratadas y desarrolladas en coordinación con las organizaciones representativas de los gobiernos descentralizados, con el fin de hacer viable su implementación.
- b. Focalizar las deficiencias que se han presentado en el proceso de descentralización y diseñar una hoja de ruta para establecer las acciones estratégicas o los lineamientos que orienten la formulación del marco legal pertinente, con el objeto viabilizar e implementar propuestas consensuadas, proyectadas a dar solución y revertir las brechas.
- c. Compartir con los diferentes actores involucrados en el proceso de descentralización fiscal las experiencias, los logros, dificultades, la agenda pendiente y los compromisos asumidos, principalmente trasmitírselas a las autoridades electas que gobernarán el país.
- d. La Secretaría de Descentralización debe fortalecerse en el ámbito político, presupuestal y asumir el liderazgo para dirigir y articular el proceso frente a todos los sectores; asimismo, se debe insistir con la capacitación constante a los actores involucrados en el proceso de descentralización.
- e. Debe dotarse de mayores recursos a los gobiernos sub nacionales y darles un margen de discrecionalidad, mayor capacidad y autonomía en la toma de decisiones; en contrapartida, debe repotenciarse a la Contraloría General de la República, a fin de que pueda ejercer de manera eficaz su labor de fiscalización.
- f. Los Comités Regionales de Inversión deben ser los instrumentos para cumplir los objetivos de desarrollo sostenible, fomentando sistemas de gobernanza coordinados entre niveles de gobierno y sectores; aquéllos deben servir como un mecanismo de coordinación entre los diferentes niveles de

gobierno para orientar las inversiones y adaptar las políticas nacionales a las realidades regionales.

- g. Sobre la base de un proceso ordenado de planeamiento, se deben ordenar y orientar los proyectos de inversión a mediano y largo plazo; este debe incluir inexorablemente la identificación de las necesidades reales de cada territorio y las brechas; con ese precedente, se deben impulsar proyectos que busquen priorizar el cierre de brechas.
- h. Desarrollar políticas regionales para destrabar el crecimiento potencial de sus regiones, mejorar la calidad de las estadísticas y los sistemas de información. El marco de la política Urbana establecido requiere una dirección política más fuerte con mecanismos claros para su implementación.
- i. Vincular programas de lucha contra la pobreza con iniciativas de desarrollo económico. Se requieren reformas que fortalezcan los gobiernos subnacionales y alentar un enfoque basado en alianzas sobre prioridades del desarrollo regional.
- j. Establecer al FONCOR (Ley N° 27783), como el eje del esquema de transferencias para los gobiernos regionales, constituido únicamente por una participación sobre la recaudación del IGV, de manera similar que el FONCOMUN. Respecto a los criterios para su distribución establecidos en la ley.
- k. Es importante establecer la existencia del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), para permitir a las regiones acceder a recursos complementarios. Así, mientras que la descentralización fiscal premia el aporte de cada región a la producción y la tributación, el FONCOR compensa las carencias de las regiones más pobres y el FIDE estimula iniciativas de articulación entre circunscripciones, niveles de gobierno y entre el sector público y la inversión privada.

Consideraciones finales

Es de vital importancia y trascendencia reimpulsar el proceso de descentralización, identificando los factores que han impedido su implementación exitosa, buscando propuestas de solución e implementar un plan estratégico que logre una adecuada articulación intergubernamental e intersectorial. Se debe tomar lo que se ha logrado avanzar en este proceso, como referencia para mejorar

el papel de cada nivel de gobierno en su calidad de representante del Estado, dotándolos de responsabilidades de ejecución en las dimensiones político, administrativo, pero sobre todo económica.

Como bien se ha logrado identificar en el presente trabajo, es vital desarrollar capacidades en las autoridades y funcionarios de los tres niveles de gobierno, a fin de preparar las condiciones para desarrollar una adecuada relación intergubernamental y gestión descentralizada.

Nadie puede ser ajeno, en reflexionar respecto a la corrupción que tanto daño a causado al desarrollo de nuestro país, ocasionado un retroceso en el proceso de descentralización y generando desconfianza en la población. Estamos convencidos que a medida que contemos con autoridades y funcionarios públicos, con principios morales, valores sólidos y sobre todo, vocación de servicio, la política de Estado tendiente a la descentralización encontrará la base sólida para seguir construyendo el largo camino que nos enrumbe a lograr que el Perú sea un país descentralizado, con igualdad de oportunidades para todos.

Finalmente, esperamos que los planteamientos realizados por este grupo de trabajo, incentiven a los funcionarios de los tres niveles de gobierno, a seguir comprometidos con el proceso de descentralización, entendiéndolo como un mecanismo generador de cambios institucionales a nivel funcional y operativo, que también nos plantea un campo amplio de oportunidades, pero principalmente nos ayudará a que el Estado responda mejor a los intereses del pueblo peruano; pues con gestión descentralizada estaremos contribuyendo a adecuar un Estado que responda a las realidades y diversidades que nos plantea el país, tanto a nivel regional y local.

6. Gestión de Políticas Públicas en el Marco del Proceso de Descentralización

Conclusiones y propuestas del Grupo de Trabajo conformado por los señores congresistas:

Grupo de Trabajo de los Congresistas:

Gilmer Trujillo Zegarra (coordinador)

César Villanueva Arévalo

Dalmiro Feliciano Palomino Ortiz

Conclusiones:

Las políticas públicas en el marco del proceso de descentralización en el país, principalmente, durante los últimos tres quinquenios, se han desarrollado en un ambiente de una inmejorable estabilidad económica, empero una cierta estabilidad política, que ha permitido, de alguna manera, avanzar en este proceso con buenas intenciones, pero con limitaciones en recursos humanos y fiscales. Pese a ello, en general, podemos afirmar, aunque no tenemos la certeza de la correlación entre la reducción de la desigualdad, de la pobreza urbana rural, y el mejoramiento de desarrollo humano, se deba en estricto a la implementación de políticas públicas de descentralización.

Más bien, podríamos afirmar que esos indicadores mejoraron, a consecuencia de la interacción de factores como el crecimiento económico que coadyuvó a mejorar la recaudación tributaria y, con ello, la disponibilidad de mayores recursos públicos que permitió al Gobierno Nacional ampliar los objetivos y metas en cumplimiento de su rol subsidiario, independientemente de quién o qué nivel de gobierno se encargó de la ejecución de los programas y proyectos destinados a la dotación de servicios públicos básicos para la población.

Desde que se inició el proceso de descentralización, hace más de 15 años, los resultados de dicho proceso hasta la fecha, han sido vario tinto. Se carece de una evaluación sistemática de sus efectos que pueda responder, por ejemplo, si la asignación de gasto público es más eficiente y redistributivo que antes del inicio de dicho proceso, o si la ejecución de las inversiones públicas han sido más eficaces y han mejorado las condiciones para el crecimiento de las regiones, o si la descentralización es un mecanismo para el desarrollo territorial o sólo es una reforma institucional sin mayor relevancia. En ese contexto, es importante observar los retos y el nuevo enfoque del proceso de descentralización.

Para la actual gestión gubernamental, el nuevo enfoque de políticas públicas en materia de descentralización está orientado a la articulación intergubernamental y sectorial, con una visión de desarrollo del territorio, la articulación horizontal para la gestión territorial y el fortalecimiento de capacidades que busca garantizar el bienestar social, el crecimiento y la inversión descentralizada. Sin embargo, ha obviado como parte de esa visión, la descentralización fiscal, que permita progresivamente a las entidades subnacionales lograr mayor autonomía y sostenibilidad financiera para dotar de servicios básicos de forma más eficaz y eficiente a la población.

En ese extremo, la actual gestión gubernamental, aun considerando la necesidad de reorientar la descentralización hacia un desarrollo territorial, sólo ha optado por facilitar la transferencia de recursos para la ejecución de proyectos desde un enfoque centralista, incorporando el artículo 13° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, arguyendo la necesidad de darle predictibilidad financiera, principalmente, a los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Si bien, se viene realizando espacios de diálogo horizontal entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, como los GORE-Ejecutivo, buscando agilizar y articular el diálogo concretando las demandas a través de compromisos de las partes con respuestas rápidas; este mecanismo de diálogo, sigue teniendo como pilar el centralismo en las decisiones fundamentales, en desmedro del avance en el proceso de descentralización.

Un cambio resaltado por la actual gestión está relacionada a la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, con el objetivo de dinamizar el proceso de gobernanza pública, ordenamiento territorial y descentralización. En ese sentido, ha creado tres subsecretarías: De Desarrollo Territorial, Articulación Regional y Local, y de Fortalecimiento de la Descentralización. Así, buscarán el desarrollo territorial y la descentralización del Estado, y velarán por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno.

La provisión de servicios al ciudadano, requiere de una condición básica e indispensable: contar con servidores públicos capacitados. Ese recurso es deficiente en el sector público, y se manifiesta más en los gobiernos regionales y gobiernos locales. Lamentablemente, no se ha cumplido adecuadamente con dotar con recursos competentes en dichas instancias, aun cuando formaron parte de las políticas públicas para la implementación del proceso de descentralización dadas desde la Presidencia de Consejo de Ministros, comprendidas en las etapas de transferencia de competencias sectoriales a gobiernos regionales y gobiernos locales. Continúa siendo un reto para el Estado desarrollar capacidades para proveer de servicios al ciudadano de manera eficaz y eficiente, especialmente en el interior del país.

En relación al proceso de transferencia de competencias de la función establecida en el literal n), del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, referida a promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable

de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, corresponde a los Gobiernos Regionales. El Ministerio de Agricultura y Riego, ha precisado que la ejecución misma de los procedimientos de saneamiento físico legal de la propiedad agraria, es competencia de los gobiernos regionales.

Sin embargo, conforme al tercer eje de política del sector, sobre seguridad jurídica sobre la tierra, ha considerado al proceso de formalización de la propiedad agraria a nivel de predios individuales, así como de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, como principal medio para otorgar seguridad jurídica. En ese extremo ha promovido el desarrollo de los proyectos de inversión para la titulación de predios de las comunidades nativas y campesinas a nivel nacional.

Finalmente, se ha visto por conveniente revisar la Ley N° 29768, Ley de mancomunidad regional y elaborar una propuesta de mejora de la citada norma, con la finalidad de contribuir con una política pública que consolide el proceso de descentralización, a través del fortalecimiento de las mancomunidades regionales y los mecanismos de coordinación y articulación entre los gobiernos regionales que la conforman, alineados a la políticas públicas nacionales.

Recomendaciones:

El grupo de trabajo, recomienda, por unanimidad, lo siguiente:

- a. Aprobar el presente Informe.
- b. Recomendar al Ministerio de Agricultura y Riego, para que en el proceso de ejecución de proyectos de inversión pública, elaborado con la finalidad de lograr la titulación de predios de las comunidades nativas y campesinas a nivel nacional, se realice en coordinación con los respectivos gobiernos regionales o mancomunidades regionales.
- c. Recomendar a la Presidencia de Consejo de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas, incluir en su visión del nuevo enfoque de descentralización, el fortalecimiento de la descentralización fiscal.
- d. Remitir el informe a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión Pública, incluyendo el texto del anteproyecto de Ley que modifica la Ley 29768, Ley de mancomunidad regional.