



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

**Informe Anual
2013-2014**



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

**Informe Anual
2013-2014**

**Evaluación del Proceso de Descentralización
Informe Anual – 2013 - 2014**

Primera Edición
Junio 2014
Lima, Perú

CONGRESO DE LA REPUBLICA

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

Edif. Víctor Raúl Haya de la Torre Of. 206
Plaza Bolívar, Lima 1
(+51 1) 311 7780
www.congreso.gob.pe

Personal de la Organización Parlamentaria

Jorge Chumpitaz Panta, asesor principal
Eva Mónica Huancahuari Paúcar, asesora
Ricardo Jiménez Pimentel, asesor
Miguel Bazán Vargas, asesor
Esther Malo Vilca, asesora
Julio César Blanco Barrera, técnico
Paola León Torres, técnico
Edgard Joselito Medina Aguilar, auxiliar.

Personal del Servicio Parlamentario

Franz Portugal Bernedo, secretario técnico
Benjamín Álvarez Jinés, especialista parlamentario
Fernando Paredes Núñez, especialista parlamentario
Luis Lizama Huamani, especialista parlamentario
Irene Ccapali Atoccsa, técnico parlamentario
Mónica Ramírez Rodríguez, técnico parlamentario
Lira Quiñones Atalaya, técnico parlamentario

© VISIGRAF-EDICIONES

Jr Loreto 314-Breña Teléfono: 4232868

Dirección Editorial

Víctor Suárez Ilizarbe
Vitocho14@yahoo.com
Celular: 996068707

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-09580

©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 y publicación del presente informe ha contado con el valioso apoyo brindado por: ProGobernabilidad, proyecto financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (MRECD); la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID); el Programa ProDescentralización de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID; y la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ a través de su Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado; a quienes la Comisión agradece.

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

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

JORGE RIMARACHÍN CABRERA

Presidente

FEDERICO PARIONA GALINDO

Vicepresidente

EULOGIO AMADO ROMERO RODRÍGUEZ

Secretario

RICHARD FRANK ACUÑA NÚÑEZ
FERNANDO ANDRADE CARMONA
EDUARDO FELIPE CABRERA GANOZA
RUBÉN ROLANDO COA AGUILAR
HERNÁN DE LA TORRE DUEÑAS
TEÓFILO GAMARRA SALDÍVAR
HUGO CARRILLO CAVERO
JOSUÉ MANUEL GUTIÉRREZ CÓNDOR
ANTONIO MEDINA ORTIZ
ROFILIO NEYRA HUAMANÍ
MARIANO PORTUGAL CATACORA
VICENTE ZEBALLOS SALINAS
CARMELO SPADARO PHILIPPS
YEHUDE SIMON MUNARO

Preparación del documento base del informe:

Jorge Chumpitaz Panta, asesor principal
Ricardo Jiménez Pimentel, asesor
Franz Portugal Bernedo, Secretario técnico.
Benjamin Álvarez Jinés, especialista parlamentario
Fernando Paredes Núñez, especialista parlamentario
Luis Lizama Huamaní, especialista parlamentario

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

Pag.

I. ELEMENTOS DE EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2013-2014	14
Los anuncios en los discursos anuales del 28 de julio.	
Los gabinetes del gobierno actual y la descentralización.	
Propuestas de la Presidencia del Consejo de Ministros en su informe anual del proceso de descentralización presentada al Congreso de la República.	
Caracterización de la acción política de descentralización a partir del 2011.	
Expresiones del proceso de recentralización.	
II. LA PROVISIÓN EN EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS SECTORIALES DEL GOBIERNO NACIONAL A LOS GOBIERNOS REGIONALES	36
Transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización.	
Estado actual de las transferencias de funciones sectoriales del gobierno nacional a los gobiernos regionales.	
Transferencias de recursos asociados a las transferencias de funciones sectoriales en el marco del proceso de descentralización.	
Cumplimiento del principio de provisión en el proceso de transferencia de competencias.	
Una evaluación desde los gobiernos regionales.	
III. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, PROCESO POSTERGADO	48
IV. DESCENTRALIZACIÓN SIN CONDUCCIÓN	55
V. AVANCES Y RETROCESOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA REGIONAL Y LOCAL	58
Las experiencias de Arequipa y Cajamarca.	
Experiencia de institucionalización de la autoridad regional ambiental – ARA del Gobierno Regional de San Martín.	
Iniciativas de reforma institucional en los gobiernos regionales: los casos de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque.	
La satisfacción general en las municipalidades provinciales.	
La corrupción y el proceso de descentralización.	
VI. DESCENTRALIZACIÓN, PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	75
Indicadores de producto y desempeño público.	
Reconfiguración del territorio y las estrategias de regionalización.	
Ordenamiento territorial.	
VII. ACTUALES DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA REGIONALIZACIÓN	113
VIII. PROPUESTA PARA LA RENOVACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN	115
Agenda descentralista.	

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Presentación

La presente evaluación del proceso de descentralización que le ha tocado realizar este año a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión Pública, que tengo el honor de presidir, se da en una coyuntura política muy difícil. Por un lado, están los hechos de corrupción de presidentes regionales y alcaldes que permiten poner en cuestión el proceso de descentralización y que abre las puertas a que las fuerzas centralistas pretendan dar marcha atrás en una de las principales reformas para la viabilidad del país. Por otro lado, las tendencias al decrecimiento que muestran agotamiento del modelo económico, por lo que el gobierno propone un conjunto de medidas económicas orientadas a reactivar la economía en respuesta a la exigencia del empresariado que exige mejores condiciones para la inversión y para mantener el nivel de rentabilidad.

Respecto del proceso de descentralización hay dos posturas que han estado enfrentadas durante estos 12 años, lo que es una de las características de todo proceso de descentralización en tanto hay dos fuerzas enfrentadas, las fuerzas centrípetas que buscan centralizar el poder y las decisiones y las fuerzas centrífugas que plantean todo lo contrario. Desde el gobierno anterior hasta el actual estas fuerzas han estado en pugna constante notándose que hoy existe un claro avance de las fuerzas centralistas, se presentan expresiones regresivas que no permiten el avance del proceso de descentralización.

Los descentralistas plantearon que era necesario el fortalecimiento del proceso perfeccionándolo en varios aspectos, sabiendo que la experiencia desarrollada durante estos años mostraba imperfecciones y debilidades que debieran superarse.

En esa orientación y enfrentando lo relacionado al marco normativo, es que se formularon proyectos de ley que fueron dictaminados relacionados a modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y a la Ley Orgánica de Municipalidades, los mismos que están pendientes desde hace dos años para su debate y aprobación en el pleno del Congreso de la República. Estos dictámenes resuelven muchos de los problemas que hoy muestran la evidencia en la gestión de los gobiernos descentralizados y al mismo tiempo, la debilidad en la conducción de la descentralización del gobierno central.

No solo están fallando los gobiernos regionales en su gestión, ni son los únicos responsables de esta situación, sino, también, parte de esta responsabilidad es compartida por las instituciones del gobierno nacional que no cumplieron con sus competencias y funciones que le asignó la ley en materia de descentralización. Advertir que el problema de la corrupción no se resuelve centralizando las decisiones y los recursos, y tener en cuenta que en más de ciento ochenta años de vida republicana el centralismo demostró no ser una solución a los problemas del país.

En esta orientación, el presente informe de evaluación del proceso de descentralización ha considerado por conveniente precisar cuáles son los problemas que enfrenta hoy la descentralización y cuáles son las vías para que avance y no dé marcha atrás, precisando y aclarando una serie de lugares comunes que desde hace muchos años hoy vuelven a repetir algunos sectores que fueron afectados por el proceso de descentralización y que hoy ven la oportunidad para centralizar nuevamente los recursos y el poder y detener un proceso que la patria considera irreversible.

Finalmente, dada las circunstancias relacionadas a la presentación por parte del Poder Ejecutivo de un paquete de iniciativas legislativas (PL3627 y 3639) las mismas que fueron priorizados en la agenda del Congreso de la República habiéndose luego aprobado por la Comisión Permanente, me he permitido agregar en la parte pertinente un comentario crítico de carácter personal sobre el contenido de las normas aprobadas.

JORGE RIMARACHIN CABRERA
Presidente

Introducción

El proceso de descentralización en el Perú tiene sus peculiaridades, no puede ser similar a ningún otro en América Latina, El Caribe o Europa. Nuestra biodiversidad, vulnerabilidad, cultura, identidad, economía, nuestro territorio, como construcción social, define una reforma peruana cuyo camino será difícil pero irreversible.

Intentamos en este informe, a la luz de las constataciones, estudios y propuestas demostrar que, pese a todas las debilidades, la descentralización viene aportando decididamente a los cambios que el Perú necesita para su viabilidad como nación.

Este informe parte contrastando la palabra y los hechos, cómo es que se plasma en la realidad la voluntad política descentralista del gobernante. Tenemos una primera aproximación: una de las principales reformas-por no decir la única- para hacer viable el país se da en un marco de una acción gubernamental sin voluntad y práctica descentralista. Se sustenta en las líneas de caracterización de la acción política respecto a la descentralización a partir del año 2011.

Las bases de la descentralización señalaron principios y criterios fundamentales del proceso, uno de ellos consagró a la provisión como determinante en la asignación y transferencia de competencias, lo que significaba que toda transferencia o delegación de competencias debiera ir acompañada de recursos financieros vinculados a los servicios para asegurar su continuidad y eficiencia. Al respecto, no nos hemos limitado a verificar el avance porcentual del número de competencias transferidas, sino que nos hemos aproximado a la determinación de una “deuda por transferencias” que se tiene a los gobiernos regionales. La constatación central es que no se ha cumplido con este principio y, por tanto, se afectó la calidad de los servicios a los ciudadanos.

La descentralización fiscal permanentemente exigida, analizada de manera concertada y con propuestas avanzadas en los últimos años es otro aspecto determinante en el proceso. Luego de su evaluación nos queda asumir que se encuentra postergado.

En cuanto a la conducción del proceso de descentralización, hoy ya no existe discrepancia para señalar que fue un error histórico la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización y su sustitución por un órgano de tercer nivel. Hoy se evidencia la ausencia de un liderazgo político claro para el seguimiento e impulso del proceso de descentralización. Aunque, el CND no era la

instancia democrática para la toma de decisiones y conducción del proceso de descentralización en tanto mezclaba a representaciones elegidas con designados por el Poder Ejecutivo que tenía la mayoría de los miembros. Más aún, tenía asiento en el Consejo de Ministros pero no decisión puesto que no votaba.

La descentralización como forma de organización democrática, como política permanente del Estado, de carácter obligatorio, como lo señala el mandato constitucional, tiene avances y retrocesos. Ello lo constatamos cuando, a la luz de experiencias regionales y locales, podemos sostener que la virtuosa complementación de la explotación de nuevas ventajas comparativas sustentadas en la provisión eficiente de bienes públicos regionales, la inversión en capital humano absorbido en su mayoría por la propia región y los logros de institucionalidad política son procesos que favorecen el desarrollo inclusivo y muy probablemente sostenible. Lo contrario constituye procesos que dificultan o impiden este desarrollo inclusivo. Varias regiones del país caminan en ambas direcciones.

El proceso de descentralización viene generando una reestructuración del territorio. Una constatación básica en esta orientación es que los gobiernos regionales y locales han crecido en su eficacia de ejecución de inversiones en un contexto de mayores montos y responsabilidades de inversión. En la fase de crecimiento, que coincide con el proceso de descentralización, las disparidades departamentales son menores.

El análisis del territorio nos permite sostener que existe un franco proceso de su estructuración que se viene consolidando progresivamente, en el que se interrelacionan acciones generadas preponderantemente por las fuerzas del mercado, vinculadas a iniciativas sectoriales, en especial primario-extractivas, y las acciones generadas desde las fuerzas descentralistas que reconocen el territorio como el espacio para el desarrollo integral sostenible, que se integra transversalmente en un escenario de integración suramericana y mundial.

Hoy no cabe duda de que en el Perú debemos caminar hacia el ordenamiento y gestión del territorio, porque se considera que el proceso de estructuración del territorio, como espacio para el desarrollo integral sostenible, es viable si en sí mismo se incorpora al ordenamiento territorial. No es factible que una reestructuración territorial espontánea sienta bases para el desarrollo sostenible en el Perú.

El proceso de descentralización que hoy enfrenta una serie de problemas, entre ellos el de la corrupción, es sin duda consecuencia de la existencia de un Estado débil, incapaz de fiscalizar, planificar y regular. La corrupción desatada en las regiones demuestra la existencia de debilidades; pero plantear regresar al centralismo y abortar un proceso que, en balance, es positivo, sería un retroceso absurdo e irracional.

Está vigente el desafío descentralista y las propuestas para la renovación de la descentralización. La agenda descentralista que marque el paso del proceso debe permitir el cumplimiento de objetivos precisos: gestión moderna asentada en el poder de los ciudadanos, el gobierno nacional unitario y la autonomía de gobiernos subnacionales; reencuentro con las potencialidades del territorio en la nueva situación global-local; modernización del Estado con distribución democrática de poder a los gobiernos subnacionales y sociedades locales; gestión pública descentralizada para resultados en el desarrollo; descentralización fiscal para la viabilidad del proceso descentralista; sistemas de innovación local y regional en circuitos de información y conocimiento vinculados a las dinámicas territoriales; objetivos nacionales articulados con el planeamiento plurianual de los ejes descentralizados de desarrollo e integración.

Los contenidos del presente informe pretenden aproximarnos a estos grandes propósitos.

I. Elementos de evaluación del proceso de descentralización 2013-2014

Una de las principales reformas para la viabilidad del país se da en el marco de una acción gubernamental sin voluntad descentralista

La evaluación de la política de descentralización del gobierno actual es importante para conocer cuáles son las líneas orientadoras de su gestión de gobierno en esta materia. Esta política la podemos analizar a partir de su oferta electoral que se sintetizó en la denominada “Hoja de ruta”, en los discursos oficiales de los 28 de julio en el Parlamento Nacional, en las propuestas de gobierno en las investiduras a los gabinetes ministeriales que inician gestión y en las evaluaciones que anualmente presentaron los presidentes del Consejo de Ministros a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Regionales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Esta política sobre la descentralización del gobierno hay que contrastarla con la realidad, para ver si entre la promesa o propuesta de política y esta hay coherencia. En todo caso, si las variaciones de la política se justifican por hechos que implican tomar nuevas medidas de política.

La actual gestión gubernamental propuso en su oferta electoral para la segunda vuelta un conjunto de planteamientos que se denominó LINEAMIENTOS CENTRALES DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL PARA UN GOBIERNO DE CONCERTACIÓN NACIONAL, más conocido como “Hoja de ruta”. En dicho documento se consideró la descentralización como parte central de su política en el punto G: POR UN ESTADO MÁS SEGURO, EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO. Allí se precisó su compromiso con el proceso de descentralización cuando planteó que “Se busca generar eficacia en la ejecución de las tareas del Estado y facilitar su descentralización”. Además, propuso la definición clara de competencias de los niveles de gobierno nacional, regional y local y la cofinanciación de inversiones entre los tres niveles de gobierno, así como la capacitación del personal para el empoderamiento de la capacidad de gestión de las regiones y gobiernos locales. También se planteó un conjunto de medidas respecto de la administración pública, como la reforma de la carrera del servicio civil, la creación de una escuela nacional de administración pública y otras medidas para fortalecer la inversión descentralizada.

Al respecto, hay que indicar que el gobierno aprobó la Ley del servicio civil en julio del 2013 y también se creó la Escuela Nacional de Administración Pública. Sobre la definición clara de competencias de los niveles de gobierno nacional, regional y local no propuso nada hasta la fecha. Sin embargo, uno de los problemas que dejaba el gobierno anterior era la práctica paralización del proceso de descentralización y un conjunto de tareas pendientes para su desarrollo.

En esta situación, el gobierno actual heredó del gobierno anterior una agenda pendiente del proceso de descentralización. Si bien es cierto se registró un avance en la reforma y la modernización del Estado durante el segundo gobierno del APRA, como fue la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007), pendiente desde el año 2003, y se inició la reforma de los ministerios, esta fue lenta y no se concluyó con dicha reforma por la resistencia de los propios ministerios. En consecuencia, el gobierno anterior no ha tenido la coherencia ni el desarrollo necesario para completar y resolver los asuntos pendientes.

Una agenda básica pendiente al término del gobierno anterior y que era factible resolver por el nuevo gobierno a partir de julio del 2011 era la siguiente:

1. Culminación de la reforma del Poder Ejecutivo; aprobación de la totalidad de las leyes de organización y funciones de los ministerios, conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Adecuar los decretos legislativos de organización y funciones de los ministerios de Producción, Agricultura y Medio Ambiente de acuerdo a lo establecido en con la LOPE; reforma de los organismos públicos para adecuar su organización y funciones a la LOPE.
2. Reforma de la legislación de actividad sectorial. Las leyes de actividad sectorial no están conforme al marco legal de la descentralización. Es necesaria la revisión de cada una de las normas para adecuarlas a las nuevas leyes de organización y funciones de cada ministerio de acuerdo con el modelo de Estado unitario y descentralizado.
3. Reforma de la legislación de los gobiernos regionales y locales. Aprobación y promulgación de las modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, que adecue las normas conforme al estado actual del proceso de reforma del Estado vía la descentralización. También es necesario regular normativamente los organismos públicos regionales, interregionales y locales.
4. Culminación de la reforma del empleo público o servicio civil. Formulación de una estrategia de transición de los regímenes laborales a uno nuevo que incluya el sistema de remuneraciones.
5. Modernización de los sistemas administrativos. Es necesario revisar las normas de los sistemas administrativos a fin de proponer los cambios pertinentes para adecuarlos al modelo de descentralización y modernizarlos para hacer más eficiente la gestión descentralizada de gobierno.

6. Reforma de la estructura institucional de los gobiernos regionales. No se ha producido una integración administrativa entre el modelo de las direcciones departamentales heredado de los ministerios y la estructura básica de las gerencias regionales, lo que bloquea una administración regional eficiente y eficaz. Es necesario formular e implementar un diseño administrativo nuevo. No se resuelve imitando el número de ministerios con el nombre de gerencia regional. No es cuestión de nomenclatura sino de diseño organizacional y de cultura administrativa.
7. Fortalecimiento de las relaciones de coordinación intergubernamentales. Ante la normatividad insuficiente, es necesario precisar y desarrollar las relaciones entre los niveles de gobierno nacional y los niveles regional, provincial y distrital. Las relaciones intergubernamentales son relaciones de gestión, coordinación y cooperación. El Consejo de Coordinación Intergubernamental que preside el presidente del Consejo de Ministros es importante en esa dirección pero limitado; es necesario que el presidente de la República establezca instancias directas y permanentes de relaciones con los presidentes regionales para la gestión de gobierno. Asimismo, se debe establecer un consejo intergubernamental entre el gobierno regional y los gobiernos municipales provinciales, y entre el alcalde provincial y los alcaldes distritales.
8. Formulación del plan estratégico de desarrollo nacional 2021. El Plan Bicentenario debe incluir de manera más consistente el proceso de reforma y modernización del Estado en curso, en el marco del proceso de descentralización y, a la vez, integrarlo con los planes de desarrollo regional y local, y con los planes sectoriales.
9. Reforma territorial: formular y aprobar el plan nacional de regionalización, fortalecer las juntas de coordinación interregional y formar regiones de desarrollo; desarrollar el marco legal para la reforma y el desarrollo territorial aprobando la Ley de Ordenamiento Territorial e implementar la Ley de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza vigentes.
10. Descentralización fiscal. Se encuentra pendiente la reforma de la Ley de Descentralización Fiscal ya que esta fue formulada en el marco del modelo de regionalización que ha sido modificado.
11. Culminación de la transferencia de competencias, funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales. Derogación de la Ley del Sistema de Acreditación de los gobiernos regionales y locales. Ejecución de las transferencias pendientes aplicando el principio de neutralidad fiscal. Se hace necesaria una evaluación de las transferencias de competencias y funciones y de los recursos necesarios para su funcionamiento, con el objeto de redefinir los presupuestos que se requieran.

¿Frente a ello que se ha avanzado en los tres años transcurridos?

1. Los anuncios en los discursos anuales del 28 de julio

Al inicio de su gobierno, el presidente Humala en su discurso 28 de julio 2011 señaló lo siguiente “Las características de este gobierno pueden resumirse en los siguientes términos: reforma, democracia, libertades, inclusión, redistribución, crecimiento, paz con justicia, seguridad, descentralización, transparencia, soberanía y concertación.”; es decir, confirmaba su compromiso de la descentralización como política de su gobierno. Más adelante, precisó su relación con los gobiernos regionales al afirmar que “El gobierno nacional será el principal aliado de los gobiernos regionales y locales. Una de nuestras primeras medidas será la instalación de un mecanismo de relación fluida del gobierno con los presidentes regionales, incluyendo el reconocimiento de la asamblea nacional de gobiernos regionales”¹. Sin embargo, hasta la fecha no se ha reconocido a esta asamblea nacional de gobiernos regionales ni el Ejecutivo se reúne con esta instancia representativa de los gobiernos regionales para efectos de la política de gobierno.

Propuso, además, establecer un diálogo permanente con las autoridades de los gobiernos regionales y locales “Para la ejecución de las políticas públicas nacionales, el gobierno realizará reuniones descentralizadas buscando el diálogo con las autoridades regionales, alcaldes y representantes de la sociedad. Los compromisos de mutua obligación serán objeto de seguimiento desde el gobierno”. Las reuniones “descentralizadas” son las reuniones del presidente y sus ministros con las autoridades regionales y locales en los departamentos.

Al año siguiente en su discurso del 28 de julio 2012 se refirió a la reforma del Estado y su modernización, a las reuniones periódicas con los gobiernos regionales, provinciales y locales, la realización de los consejos de ministros descentralizados. Se anunció la presentación del proyecto de ley para una nueva carrera pública y la creación de la escuela nacional de administración pública. El gobierno señaló que “uno de los compromisos claves de nuestro gobierno es reformar y modernizar el aparato estatal para seguir avanzando en el objetivo de implementar una gestión pública basada en resultados, que sirva como vehículo para mejorar la capacidad redistributiva del Estado y ponerlo al servicio del ciudadano”.

La reforma del servicio civil, según el gobierno, se concreta en un proyecto de ley para una nueva carrera pública que estará basada en la meritocracia y la evaluación de desempeño que se complementa con la creación de la escuela nacional de administración pública, cuyo diseño se está culminando y que servirá como fuente de formación y consolidación de futuros funcionarios capaces y comprometidos con el desarrollo del país. Mediante Decreto Supremo 079-2012-PCM se crea la Escuela Nacional de Administración Pública el 29/07/2012.

¹ A la fecha se encuentra en la agenda del Pleno del Congreso de la República el dictamen aprobatorio del proyecto de ley para reconocer a la ANGR desde el 2013.

En su discurso del 28 de julio 2013, el presidente Humala anunciaba la promulgación de la ley de reforma del servicio civil y la creación de la escuela nacional de administración pública, precisando que “Debo aclarar que en modo alguno se busca resolver los problemas, como se hizo en el pasado, mediante ceses y despidos. Todo lo contrario: se trata de fortalecer el servicio civil, dignificando la tarea, elevando su categoría, premiando la meritocracia, la línea de carrera, la capacitación, la eficiencia y la rendición de cuentas”.

Por otro lado, anunció que “El esfuerzo por mejorar la calidad de los recursos humanos del Estado tiene que venir acompañado de otras reformas fundamentales. Nuestro sistema de contrataciones del Estado debe evolucionar hacia uno alineado a la gestión por resultados, con procedimientos simples y que cuiden la eficiencia y calidad en la gestión de los recursos públicos. En ese sentido, mi gobierno propondrá en la presente legislatura un proyecto para fortalecer la ley de contrataciones del estado”. Además, precisó que “Para que estas reformas tengan éxito vamos a complementarlas con una revisión integral del sistema nacional de control que vele por el buen uso de los recursos del Estado y premie la eficiencia”.

Finalmente, planteó “...un debate nacional sobre la efectividad del proceso de descentralización, en el cual venimos avanzando hace ya una década. Cabe preguntarnos si hemos logrado construir un Estado presente, efectivo y transparente al servicio de todos los compatriotas. En torno a estas reflexiones, invito a la Representación Nacional a iniciar un amplio debate con miras a fortalecer el proceso de descentralización y presentar propuestas normativas para lograr los objetivos de modernización del Estado y mejoras los servicios que requiere el ciudadano.” El debate nacional no se ha realizado, quienes tienen la responsabilidad de hacerlo, como es la Presidencia del Consejo de Ministros, no tomaron la palabra al señor presidente de la República para convocar el debate nacional propuesto.

2. Los gabinetes del gobierno actual y la descentralización

Gabinete de Salomón Lerner y un programa de gobierno con intenciones descentralistas. 25-08-11

La exposición del primer gabinete del gobierno al pleno del Congreso suscitó una gran expectativa del país. En términos generales, muchos de los planteamientos expuestos por el primer ministro forman parte de los lineamientos formulados por el plan de gobierno, lo que se esperaba eran precisiones del cómo hacer y metas específicas.

Una primera impresión de la exposición del Premier es que olvidó que en un país descentralizado las propuestas formuladas tienen que realizarse con los gobiernos regionales y locales que, según el marco legal, tienen competencias y funciones para ejecutar varios de los proyectos y programas planteados.

En el crecimiento con inclusión social propuesto no se consideró la participación de los gobiernos regionales y locales. Los programas sociales propuestos fueron concebidos para ejecutarse desde el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social sin la coordinación y articulación con las gerencias de desarrollo social de los gobiernos regionales y las municipalidades. También se anunció programas de desarrollo productivos sin precisar si se articularán a las gerencias de desarrollo económico de los gobiernos regionales y las municipalidades.

Respecto de la reforma del Estado y la descentralización se dijo muy poco, casi nada.

Se ha señalado que la descentralización es una política de Estado, que es necesario fortalecer y que, además, es necesario dinamizar los espacios territoriales mediante un “nuevo plan nacional de regionalización PNR”. El PNR aún no existe en razón de que el gobierno del APRA no lo aprobó, por lo que no tenemos este plan hasta la fecha. También se propuso la necesidad de una ley de ordenamiento territorial², instrumento legal que debe ser aprobado por el Congreso, para lo cual se requiere de un proyecto de ley que a la fecha no ha sido presentado por el Poder Ejecutivo.

Se propuso, además, reconocer a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Es necesario mencionar que la ANGR está ya reconocida políticamente como un interlocutor válido de los gobiernos regionales frente al Poder Ejecutivo en tanto los presidentes regionales fueron excluidos de una instancia necesaria de coordinación con el gobierno nacional. Lo más que ha conseguido, en el periodo anterior, es el CCI al incluirla en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

En cuanto al otro anuncio de la democratización del Estado y la reforma política se ha planteado el deseo de un Estado eficaz, una carrera pública de calidad, crear dos nuevos ministerios, uno para la inclusión social y otro para la ciencia y la tecnología, así como reformar el Ministerio de Justicia, agregando la defensa de los derechos humanos.

Respecto del empleo público se propuso crear el centro nacional del empleo público sobre la base de SERVIR, proponiendo, además, un servicio civil basado en la meritocracia.

Respecto de crear un nuevo organismo público, como es el centro nacional del empleo público, sobre la base de SERVIR es necesario precisar que SERVIR es una OP que se ocupa de una o de los sistemas administrativos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que es el sistema administrativo de gestión de los recursos humanos. La pregunta era si esta nueva institución será un OP y si estará encargada del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos.

² En la Comisión de Descentralización está en debate un predictamen de los proyectos de Ley sobre ordenamiento territorial.

Al final de este gabinete se planteó una propuesta de “Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016” como documento “para consulta nacional”, presentado por la Secretaría de Descentralización de la PCM, así mismo en este lapso se dio el D.S. Nº 090-2011-PCM, que aprueba el listado de municipalidades rurales en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades y que venían siendo postergado durante muchos años. Este gabinete duró apenas cuatro meses.

Gabinete de Oscar Valdés y la ausencia de una política general de gobierno sobre la reforma y modernización del Estado

El 5 de Enero de 2012 se presentó el segundo gabinete ante el Congreso de la República para exponer su política general de gobierno. La mitad de la presentación estuvo orientada a hacer énfasis en la política de inclusión social con lo cual reafirma una política que caracteriza a su gobierno, sin embargo, respecto a las políticas de reforma y modernización del Estado y del proceso de descentralización casi nada se dijo. La pregunta es, si lo poco avanzado por el gabinete Lerner tendrá continuidad o no? Una página de la exposición fue dedicada por el presidente del Consejo de Ministros al tema de lo que llamó “Mejoramiento de la gestión pública”. Uno podría entender que se trazaría una política respecto de mejorar la gestión pública, sin embargo, el premier se limitó a enumerar un conjunto de acciones dispersas de traspaso de instituciones de la PCM a diferentes ministerios a lo que llamó “modernización de la Presidencia del Consejo de Ministros” como son: el paso del Consejo de Reparaciones y la Comisión Multisectorial del Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; la transferencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Fondo para la Igualdad al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; la transferencia del FORSUR al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Asimismo, la incorporación del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú a la PCM.

Por otro lado, el premier también propuso la creación de la Escuela Superior de Administración Pública que junto con SERVIR estaría encargada de seleccionar y capacitar al servicio civil. Hay que recordar que la ESAP fue disuelta por el gobierno de Fujimori conjuntamente con el Instituto Nacional de la Administración Pública –INAP. Posteriormente, la ESAP fue revivida por la Ley Marco del Empleo Público en el 2005 y luego es eliminada nuevamente mediante la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1025 del año 2008, que establece las reglas para la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado. Esta norma considera que son las universidades, institutos u otros centros de formación profesional o laboral quienes deben asumir esta tarea previa acreditación por SERVIR. Se podría decir que no es necesaria hoy en día una ESAP, puesto que ya existe una oferta importante de diplomados y maestrías en gestión pública tanto en universidades privadas y estatales de muy buena calidad

y con experiencia desarrollada en estos últimos 5 años. En consecuencia, crear una institución estatal educativa dedicada a la capacitación y perfeccionamiento en gestión pública es, por decir lo menos, inconducente.

Además de ello, el premier mencionó algunos temas dispersos como es, continuar con el fortalecimiento del organismo supervisor de contrataciones del estado proyectando la mejora al registro nacional de proveedores, la estandarización de los procesos de contratación pública y la aprobación de fichas técnicas para su uso en la modalidad de subasta inversa. Aspectos referidos a las compras corporativas en las Fuerzas Armadas, el mantenimiento y reposición de sus equipos y sistemas de armas. Finalmente, la reestructuración y unificación de las procuradurías anticorrupción. Eso fue todo. El gabinete Valdés no tenía políticas definidas en materia de reforma y modernización del Estado y sobre el proceso de descentralización.

El gabinete de Juan Jiménez Mayor

El 20 de agosto de 2012 se presentó ante el Congreso el presidente del Consejo de Ministros Juan Jiménez Mayor para exponer la política general de gobierno. De los 10 puntos planteados solo dos se refieren a la reforma de la administración pública y la descentralización. El punto 4, reforma del servicio civil y mejora de la administración pública y el 7, fortalecimiento de la descentralización.

Respecto de la reforma del servicio civil y mejora de la administración pública propuso la nueva ley del servicio civil. En relación a la mejora de la administración pública se plantea la necesidad que el Estado provea con efectividad los bienes y servicios públicos al ciudadano. Se requiere que el accionar del Estado sea más ágil y el gasto y la inversión pública más eficiente y de impacto. Señaló que se está en proceso de reformar el sistema nacional de inversión pública, las contrataciones del Estado, la incorporación de una planilla única centralizada y la intensificación del gobierno electrónico en todas las instancias gubernamentales.

En relación al fortalecimiento de la descentralización se planteó que “El proceso de descentralización debe adquirir una dimensión de proyecto nacional y avanzar en la construcción de la nación, dotándola de un proyecto unificador, que es tal vez la mayor ausencia experimentada en la república peruana. Es evidente que este proceso no ha estado exento de serios problemas en su ejecución, lo que ha afectado a los servicios de la población en educación, salud y servicios básicos”.

Del mismo modo, es imprescindible impulsar un gobierno central comprometido con el desarrollo de las regiones con una perspectiva nacional. La transformación hacia el que estamos avanzando requiere de regiones y municipalidades articuladas en una visión de país que ponga fin a la imagen de nación invertebrada que pone en juego su viabilidad en 25 gobiernos que actúan cada uno por su lado sin mayores vínculos ni coordinaciones”.

Asimismo, se propuso mejorar las capacidades de los gobiernos regionales y locales mediante la escuela superior de administración pública y que la eficacia en la gestión y coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mediante los consejos de ministros descentralizados.

La imagen de nación invertebrada que pone en juego su viabilidad en 25 gobiernos que actúan cada uno por su lado sin mayores vínculos ni coordinaciones, que planteó el premier Juan Jiménez es una responsabilidad del gobierno nacional expresamente establecida en la ley orgánica del poder ejecutivo. En principio no funciona el consejo de coordinación intergubernamental-CCI, los ministros no se reúnen con los presidentes regionales para coordinar las políticas nacionales y el presidente de la república no se reúne con los presidentes regionales para coordinar la gestión de gobierno, limitándose a algunas esporádicas reuniones bilaterales.

El gabinete de César Villanueva y la descentralización.

En el Congreso de la República se asistió a la tercera presentación de un gabinete ministerial, parcialmente recompuesto, que preside César Villanueva en “circunstancias difíciles y poco deseables” como lo reconoció el propio premier. Lo asume un presidente regional como lo fue durante el gobierno del APRA, el presidente regional Yehude Simon. Ello abrió una esperanza para la descentralización del país en tanto que César Villanueva podría aportar al gobierno una visión regional y descentralista.

Una primera pregunta que debió responder el presidente del consejo de ministros César Villanueva es si gobernaría el país desde los ministerios como se ha hecho hasta ahora o lo haría con los gobiernos regionales, cuando señaló que “haremos de regiones y municipalidades nuestros aliados estratégicos para atender más rápidamente la ejecución de las inversiones”. El corto tiempo que estuvo respondió negativamente a la interrogante.

Por otro lado, el presidente del consejo de ministros propuso la constitución de polos de desarrollo regional e interregional, pero no precisó como se van a gestionar estos polos de desarrollo. ¿Se ejecutarán desde una visión sectorialista y centralista o se ejecutarán con la participación y gestión de los gobiernos regionales?

Quedaron pendientes si se aprobaría el plan nacional de regionalización, como ordena la ley por parte del poder ejecutivo, como el marco orientador para la constitución de los polos de desarrollo que se propuso o si se apoyaría la aprobación de una ley de ordenamiento territorial que es imprescindible para dar el marco legal necesario para una propuesta de polos de desarrollo regional.

Se propone “que la inversión pública y privada se articule en cada territorio, desencadenando sinergias para construir polos de desarrollo regional e interregional”. No se consideró si se adecuarán

las normas de inversión privada que se dieron antes del proceso de descentralización, igual sucede con las normas que rigen los sistemas administrativos para el caso de la inversión pública.

El gabinete René Cornejo y la ausencia de la descentralización

El discurso del presidente del consejo de ministros René Cornejo se orientó a presentar la agenda priorizada del nuevo gabinete que se concentra en cuatro ejes: educación, salud, seguridad ciudadana e inversión, precisando que transversalmente se fortalecerá la institucionalidad del Estado al servicio del ciudadano. Nada sobre el proceso de descentralización o la reforma del Estado.

Cuando se refiere a la agenda educativa, anuncia la creación de un programa nacional de infraestructura educativa que permita agilizar, planificar y hacer eficiente el gasto público que tendría el apoyo del MEF, Proinversión y la Superintendencia de Bienes Nacionales, es decir, concentrar el presupuesto de infraestructura educativa que le corresponde ejecutar a los gobiernos regionales. En esa línea centralista anuncia también los resultados del Programa Nacional de Tambos, el Programa Nacional de Saneamiento Rural y del Fondo Mi Riego que paralelamente ejecutan obras y servicios en los ámbitos de competencia de los gobiernos regionales y locales sin coordinación con estas instancias ni fortalecer el desarrollo de capacidades institucionales de estos niveles de gobierno.

Anuncia también la promoción de los polos de desarrollo en el territorio nacional dividido en 3 macro regiones tal como lo definió el presidente de la república en PERUMIN 2013 en Arequipa. En el discurso del presidente de la república en la Convención Minera de Arequipa PERÚMIN 2013 propuso la formación de tres polos de desarrollo: la macro región norte, la macro región central y la macro región sur.

Propuso que en torno a la minería se puede generar un polo de desarrollo territorial, en el caso de la macro región norte, en donde predominan los proyectos de oro y cobre, ubicados en la sierra de Piura, Lambayeque, Cajamarca y Trujillo, que requieren energía, se prevé la construcción de al menos cinco centrales que, aprovechando la fuerza hidráulica podrían alcanzar una producción superior a los diez mil mega watts, garantizando al mismo tiempo el abastecimiento de agua para la agricultura, tanto a nivel local como a nivel de proyectos de gran envergadura, como el de Alto Mayo, donde se pueden habilitar casi ochocientas mil hectáreas de tierra cultivable.

La viabilidad minera y agrícola de la región estaría a su vez garantizada por el corredor IIRSA del norte, que vincula Bayovar con el Brasil, lo que permitirá no sólo la salida de productos para la exportación, sino además el oportuno abastecimiento de los fosfatos de la costa para la agricultura de la sierra.

En el caso de la macro región central se tienen un escenario similar. En torno a proyectos de gran envergadura, como Toromocho y Marcona, se pueden construir hasta nueve centrales eléctricas y una planta de licuefacción, y mejorar las capacidades de La Oroya, articulando el territorio a través del eje central IIRSA y los puertos de la costa central, en especial El Callao.

La región macro sur tiene, igualmente, una gran oportunidad con una infinidad de proyectos para la extracción de cobre, oro, plata y hierro, que articulados con el eje IIRSA sur, el nodo energético del sur y el gasoducto dará un vuelco al desarrollo en esta parte del país.

De la revisión de las propuestas de los cuatro gabinetes se puede concluir que no hay en el gobierno una política clara respecto de la reforma del Estado y la descentralización y que se viene arrastrando un conjunto de tareas pendientes. Sigue vigente la demanda de respuestas más precisas sobre el destino del proceso de descentralización y de un impulso más decidido para continuar con la descentralización.

3. Propuestas de la Presidencia del Consejo de Ministros en su informe anual del proceso de descentralización presentada al Congreso de la República

El actual gobierno ha presentado a la Comisión de Descentralización tres informes de Evaluación del Proceso de Descentralización. Veamos que se propone en cada uno de ellos.

El Informe del Presidente del Consejo de Ministros Oscar Valdés Dancuart del 2011

El primer informe del proceso de descentralización que corresponde al año 2011 fue presentado por el Presidente del Consejo de Ministros Oscar Valdés Dancuart en abril del 2012. Propuso una “Agenda Estratégica de la Descentralización”.

En su presentación planteó lo que denominó el “gran desafío descentralista” señalando la necesidad de “Renovar el pacto político y social entre los principales actores con la descentralización y el desarrollo nacional, para relanzar y reorientar el proceso descentralizador, concertando políticas, normas y compromisos que hagan viable y efectiva la descentralización del país”. Para tal efecto propuso cuatro ejes:

1. Fortalecimiento de la rectoría descentralizada del país.
2. Promover la gestión pública descentralizada en el marco de una gestión pública por resultado.
3. Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de los gobiernos descentralizados.
4. Fortalecimiento de la inversión descentralizada y la integración territorial.

El primero referido al fortalecimiento de la rectoría descentralizada debe orientarse a, fortalecer la rectoría del gobierno nacional con la adopción de políticas nacionales y sectoriales con sentido territorial, y precisar los roles de cada nivel de gobierno en el marco de un estado unitario y descentralizado; proponer la reforma de la normatividad relacionada al proceso de descentralización; crear e instalar las oficinas desconcentradas de la Secretaría de Descentralización de inicio en los departamentos de mayor pobreza para coordinar la acción de las entidades del gobierno nacional; facilitar las coordinaciones, gestiones y trámites entre los gobiernos descentralizados y los ministerios, a través de la oficina de “acogimiento” en Lima; y, fortalecer las capacidades técnicas y presupuestales de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En el segundo eje, orientado a promover la gestión pública descentralizada en el marco de una gestión pública por resultados, y propone; promover la gestión descentralizada (GN, GR y GL) de los servicios públicos que se derivan de la transferencia de funciones en el marco de una gestión por resultados que priorice la atención al ciudadano; mejorar la conformación, organización y estructura del Consejo de Coordinación Intergubernamental, con la finalidad de facilitar la adopción de acuerdos viables que aporten al desarrollo nacional equilibrado e inclusivo; formular e implementar un Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de competencias y funciones transferidas.

En el tercer eje, orientado al fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de los gobiernos descentralizados, se propone, aplicar un enfoque de “desarrollo de capacidades para el trabajo”, que incida en el desempeño de los servidores públicos para optimizar la calidad y oportunidad de la prestación de los servicios públicos; implementar la plataforma virtual de desarrollo de capacidades articulando acciones educativas de todos los sectores involucrados en el proceso de descentralización, así como de los gobiernos descentralizados.

En el cuarto eje, orientado al fortalecimiento de la inversión descentralizada y la integración territorial, se propone; impulsar y fortalecer las iniciativas de integración y desarrollo descentralizado sobre la base de acción de las Juntas de Coordinación Interregional y la gestión de los proyectos interregionales estructurantes; impulsar y fortalecer la conformación de mancomunidades regionales para la prestación de servicios comunes y ejecución de proyectos de inversión, de soporte al desarrollo económico y social; coordinar y facilitar las inversiones públicas y privadas en los territorios regionales y locales para aportar la competitividad y desarrollo económico social, a través de proyectos de inversión bancables; impulsar una mayor asignación de recursos para cofinanciamiento de proyectos vía Fondos concursables, y el fortalecimiento de las agencias de promoción a la inversión privada.

La evaluación de las propuestas nos indican que respecto del primer eje ninguna de las propuestas se han ejecutado a la fecha, el Poder Ejecutivo no ha presentado ningún proyecto de ley para

perfeccionar el marco legal de la descentralización. Las dos reformas más importantes de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y de la Ley Orgánica de Municipalidades han sido formuladas por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión Pública mediante sendos dictámenes que se encuentran en el Pleno del Congreso desde hace dos años sin existir la voluntad política de aprobarlas. Estos dictámenes resuelven muchos de los problemas que enfrentan la gestión de los gobiernos regionales y locales.

En relación al segundo eje, promover la gestión pública descentralizada en el marco de una gestión pública por resultados, los resultados a la fecha son los mismos salvo el Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos. En diciembre del año 2012, la PCM aprobó el Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos, mediante R.M. Nº 335-2012-PCM, que tiene como propósito evaluar el impacto del proceso de transferencia de competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales, en el marco del proceso de descentralización, en la calidad de los servicios que brinda el Estado a la ciudadanía, aplicando en el análisis el enfoque de gestión descentralizada de los servicios públicos, donde participan los tres niveles de gobierno bajo los principios de corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad. En el 2013 se realizó un piloto con cuatro gobiernos regionales.

En relación al tercer eje, fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de los gobiernos descentralizados, el resultado es totalmente negativo a la fecha.

En relación al cuarto eje, fortalecimiento de la inversión descentralizada y la integración territorial, no se tiene información de que algunas de las propuestas se hayan ejecutado a la fecha.

El Informe de Juan Jiménez Mayor, Presidente del Consejo de Ministros del 2012

El segundo informe de evaluación del proceso de descentralización correspondiente al 2012 fue presentado por Juan Jiménez Mayor, Presidente del Consejo de Ministros. El informe, en esta oportunidad, incluye un Balance del proceso de descentralización a los diez años de su vigencia desde que fuera reformado íntegramente el capítulo de la descentralización en la Constitución Política de 1993.

El balance de los 10 años de la descentralización planteado por el Juan Jiménez Mayor, Presidente del Consejo de Ministros, concluye que, es un proceso irreversible, ha permitido el incremento productivo descentralizado, ha mejorado las capacidades de gestión descentralizada de las inversiones y ha generado mayor cobertura de servicios públicos y mejora de los indicadores sociales.

Los retos y desafíos del proceso de descentralización que plantea son los siguientes:

En la década, la descentralización ha generado activos importantes en el país que han contribuido a la mejora del desarrollo humano, por ello, el gobierno nacional asume el reto de fortalecer y dar sostenibilidad al proceso, para lo cual, se ha propuesto un Plan Nacional de Descentralización 2013-2016.

Propone una orientación estratégica del proceso de descentralización 2013-2016 que gira alrededor de 5 ejes:

EJE 1: La conducción del proceso, la articulación intergubernamental y la participación ciudadana.

EJE 2: La Descentralización Administrativa.

EJE 3: Fortalecimiento Institucional.

EJE 4: Inversión Descentralizada e Integración Económica.

EJE 5: Descentralización Fiscal.

En esa orientación se plantea diez acciones para fortalecer la descentralización en el 2013:

1. Aprobación e implementación del Plan Nacional de Descentralización 2013 - 2016.
2. Elaboración de una propuesta para la modificación del reglamento de funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental.
3. Ejecución del Plan de Supervisión y Evaluación de Competencias Sectoriales transferidas a los Gobiernos Regionales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos, en Loreto, Cajamarca, Ayacucho y Puno.
4. Impulso al funcionamiento eficiente de las comisiones intergubernamentales sectoriales y fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales para el desarrollo de la gestión descentralizada.
5. Aprobación de la guía para la implantación y desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos.
6. Aprobación y puesta en marcha un efectivo Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales 2013-2016.
7. Apoyo y asistencia técnica a las iniciativas de integración: Mancomunidades Regionales, Juntas de Coordinación Interregional, Región Ancash – Huánuco – Ucayali.
8. Coordinación y cooperación con la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) para el desarrollo de las acciones a nivel regional y local (Comisiones Regionales Anticorrupción).
9. Articulación, coordinación y cooperación con los gobiernos descentralizados para el desarrollo de los procesos de ordenamiento y demarcación territorial.

10. Profundizar la ejecución descentralizada de obras de infraestructura con incidencia social con cooperación de la universidad peruana en convenio con la Asamblea Nacional de Rectores para la formulación de proyectos.

La evaluación de estas diez acciones para fortalecer el proceso de descentralización nos indica que a la fecha el Plan Nacional de Descentralización 2013 – 2016 no ha sido aprobado. Tampoco se ha modificado el reglamento de funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental. Se ha avanzado parcialmente en la ejecución del Plan de Supervisión y Evaluación de Competencias Sectoriales transferidas a los Gobiernos Regionales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos. Las comisiones intergubernamentales sectoriales funcionan parcialmente, solo en algunos sectores. La guía para la implantación y desarrollo de la gestión descentralizada de los servicios públicos aún no ha sido aprobada. El Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales 2013-2016, tampoco ha sido formulado.

El Informe 2013 de René Cornejo Díaz, Presidente del Consejo de Ministros.

El Presidente del Consejo de Ministros, Rene Cornejo ofreció un conjunto de compromisos para afianzar el proceso de Descentralización al 2014 cuando presentó su informe de evaluación del proceso de descentralización 2013 ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

La Presidencia del Consejo de Ministros, sostuvo la convicción de que el proceso de descentralización debe afianzarse aún más, brindar una mejor calidad de vida a todos los peruanos y promover el desarrollo territorial. Planteó un conjunto de desafíos que comprometen al Poder Ejecutivo en su conjunto a seguir en este proceso con decisión y esperanza, que garantice la inclusión social y progreso para todos, en este orden de cosas propuso:

1. La instalación del Consejo de Coordinación Intergubernamental como espacio de diálogo – desde el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Descentralizados – para la reflexión del proceso de descentralización en el país, la determinación de estrategias y la propuesta de cambios normativos de significación o de ajuste, para ser planteados al Congreso de la República.
2. La fijación de una nueva Hoja de ruta para la descentralización, a través de un Plan Nacional de Descentralización 2014 – 2018.
3. El afianzamiento del Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Transferidas a los Gobiernos Regionales con enfoque de Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos, que abunde en este año 2014, en la supervisión de la implementación sectorial y regional de las acciones de mejora continua, como consecuencia de lo evaluado en el

2013, y la planificación, organización y ejecución de la evaluación de nuevos servicios públicos en los sectores salud y educación, así como servicios públicos sensibles para la población, en los veinticinco (25) Gobiernos Regionales.

4. La aprobación e implementación del Plan Nacional de Fortalecimiento de Competencias para la Gestión Descentralizada que incida en el desarrollo institucional y articulado de los tres niveles de gobierno.
5. El fortalecimiento de la asociatividad regional y municipal, expresada en mancomunidades, fortaleciendo su institucionalidad, convirtiéndolas en instrumentos efectivos para el desarrollo territorial que mire un futuro más concreto hacia la regionalización.
6. La implementación del Plan de Gobierno Abierto a nivel descentralizado y el desarrollo de mejores mecanismos de participación ciudadana, que incorpore desarrollo de capacidades, gobierno electrónico, participación en las decisiones públicas, etc.

El Informe reitera el ofrecimiento de promesas incumplidas que en informes anteriores se habían formulado, así como compromisos con el proceso de descentralización que ya no son acordes con la práctica en la gestión gubernamental. En esta propuesta se estaría preparando un nuevo Plan Nacional de Descentralización que correspondería al periodo 2014-2018.

El Plan Nacional de Descentralización 2012-2016

El Plan Nacional de Descentralización 2012-2016 fue presentado por el ex responsable de la PCM Juan Jiménez Mayor, en noviembre del 2012. En la presentación del documento el Presidente de la República señala lo siguiente: "...presentamos al pueblo del Perú, el Plan Nacional de Descentralización 2012 -2016, como una herramienta de gestión indiscutible, que marca una hoja de ruta para el proceso descentralizador en los próximos años y que fortalece la alianza entre el Gobierno Nacional con los gobiernos regionales y locales en la enorme pero significativa tarea de procurar el desarrollo integral, equilibrado y sostenible de nuestro país."

El Plan fue presentado a la opinión pública en consulta para recibir aportes, hasta la fecha no ha sido aprobada mediante algún dispositivo.

En la introducción al documento se señala que el Plan Nacional de Descentralización traza una agenda estratégica y una acción inmediata para el proceso, en función a cinco ejes: 1) La Conducción del Proceso, la Articulación Intergubernamental y Participación Ciudadana; 2) La Descentralización Administrativa, 3) El Fortalecimiento Institucional, 4) La Inversión Descentralizada e Integración Económica y 5) La Descentralización Fiscal.

Esta nueva agenda busca alcanzar, como retos actuales del proceso de descentralización, lo siguiente:

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

Al respecto el presidente de la ANGR, Javier Atkins Lerggios se pronunció señalando: ***“El proceso de descentralización está virtualmente bloqueado desde años atrás y el gobierno nacional no muestra una voluntad clara en esta materia como en otra. Les ha tomado dos años formular un plan de descentralización, pero es incompleto y débil”***.

En julio de 2013 la ANGR, AMPE y REMURPE emiten su pronunciamiento sobre el Plan Nacional de Regionalización en el documento “Comentarios al Plan Nacional de Descentralización 2012-2016”. En el advierten que, si bien es cierto son importantes los temas propuestos, no se da el mismo peso al ordenamiento territorial y la regionalización. Se observa, también, la ausencia de un balance más general que precise los nudos más estructurales que enfrenta la descentralización y que son cuatro; su carácter fundamentalmente político, su desvinculación de la indispensable reforma y modernización del Estado, la persistencia de una organización del territorio basado en una demarcación política-administración sustentada en los antiguos departamentos, y, la incapacidad de transformar los proceso y mecanismos de participación ciudadana en efectivos instrumentos de democratización y transformación de la gestión pública regional y local.

También señalan que es urgente abrir un espacio de diálogo intergubernamental institucionalizado entre los niveles de gobierno que permitan definir los aspectos y las condiciones en que el proceso de descentralización puede ser fortalecida a la vez ser también de conducción del proceso de descentralización. Asimismo, se propone que es necesario precisar la hoja de ruta que haga posible el cumplimiento del Plan, identificando los compromisos de las partes y la temporalidad.

4. Caracterización de la acción política de descentralización a partir del 2011.

1. La política de descentralización del gobierno ha sido errática y la relación entre su compromiso con el proceso, sus propuestas y la realidad es distante, contradictoria y en algunos casos centralista.
2. El Poder Ejecutivo ha sido incapaz de reunirse con la ANGR para ponerse de acuerdo sobre un Plan Nacional de Descentralización. El camino que ha escogido es publicar una propuesta y ponerla a consulta.

3. No se están ejecutando las reformas del Estado que la descentralización requiere para su desarrollo.
4. La debilidad institucional de la Secretaría de Descentralización y de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, por ser órganos de tercer nivel y no tener los recursos y capacidad necesaria para la conducción y ejecución de la reforma del Estado y la descentralización.
5. No se han institucionalizado los espacios de coordinación y diseño de instrumentos para la coordinación técnica - política entre los niveles de gobierno que es esencial para la construcción de la gestión descentralizada. Solo está la promesa de hacer funcionar un reformado Consejo de Coordinación Intergubernamental, que es insuficiente para una efectiva relación intergubernamental y menos para la conducción del proceso de descentralización.
6. No se ha concluido con el proceso de reforma de los ministerios quedando pendiente la presentación por parte del Poder Ejecutivo los proyectos de ley de organización y funciones del MEF, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Salud y Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, estando en el Pleno del Congreso pendiente la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.
7. Es importante destacar que la aprobación de la Política Nacional y el Plan de Implementación de la Modernización de la Gestión Pública. Por primera vez en la historia del país se cuenta con una política y un plan de modernización de la gestión pública desde una perspectiva descentralizada, el problema es si hay la voluntad y capacidad del gobierno nacional para su implementación.
8. El fracaso de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción creada por la Ley N° 29976 del 10.12.2012, del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 aprobado con D.S. N° 119-2012-PCM, así como de la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo aprobado con D.S. N° 046-2013-PCM. Y también de las 21 Comisiones Regionales Anticorrupción en los diversos gobiernos regionales que el Presidente del Consejo de Ministros anunció como un logro en la octava Acción de los Compromisos y Desafíos planteados en su Informe Anual del Proceso de Descentralización al 2013 ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión Pública del Congreso de la República.
9. Se han creado trece (13) comisiones intergubernamentales sectoriales conformada por los representantes de los ministerios y los gobiernos regionales, las cuales funcionan parcialmente y con problemas por la limitada frecuencia de las reuniones y rotación de los funcionarios que participan, no siendo en la práctica el espacio para la toma de decisiones de carácter operativo o de gestión cotidiana de los servicios, con la excepción de importantes experiencias importantes: salud y educación.
10. Intervención centralista del nivel gobierno central violentando la autonomía de los gobiernos subnacionales en la administración presupuestaria y financiera (proyecto de ley aprobado en Junio 2014: Unidades Ejecutoras interventoras).

5. Expresiones del proceso de recentralización

Existe un contraste cuando se evalúa la voluntad política gubernamental y lo que efectivamente se da en la vida cotidiana en relación a la descentralización; lo que efectivamente tenemos nos lleva a expresar lo siguiente:³

Una reforma sin conducción ni articulación política

- Insistencia en conducción de la Secretaría de Descentralización, órgano de tercer nivel y gobierno carente de propuesta al respecto.
- MEF concentra muchas de las funciones estatales, afectando la naturaleza de los gobiernos descentralizados.
- No existe un esquema de coordinación y articulación institucionalizado.
- Se agravan distintos problemas: poca claridad y superposición de competencias, Estado desarticulado verticalmente y con limitada coordinación horizontal, ausencia de respuestas efectivas a las prioridades ciudadanas y débil rendición de cuentas por las autoridades y sus administraciones.
- Estado en democracia se muestra incapaz de enfrentar exitosamente la creciente conflictividad social que soporta el país con mayor frecuencia desde el año 2005.

La gestión descentralizada: un desafío con avances pobres

- Diseño de los gobiernos regionales mantiene la yuxtaposición de tres diseños organizacionales diferentes.
- Se suman las limitaciones de los sistemas administrativos nacionales que regulan procesos de gestión con un enfoque controlista y restrictivo, desincentivador de la diversidad y la innovación.
- Transferencia de competencias del 92.4% de funciones a los gobiernos regionales, con carácter administrativo y burocrático, de cumplimiento de formas y plazos, sin enfoque de gestión y sin herramientas necesarias para que los gobiernos regionales y locales gestionen servicios públicos que resultan de funciones y competencias transferidas.
- La construcción de modelos de gestión descentralizada, como tarea coordinada entre los sectores y los gobiernos descentralizados, avanzó muy poco (Educación y salud con algunos avances).

³ Elaborado teniendo en cuenta los aportes de la Plataforma de Descentralización y de OT.

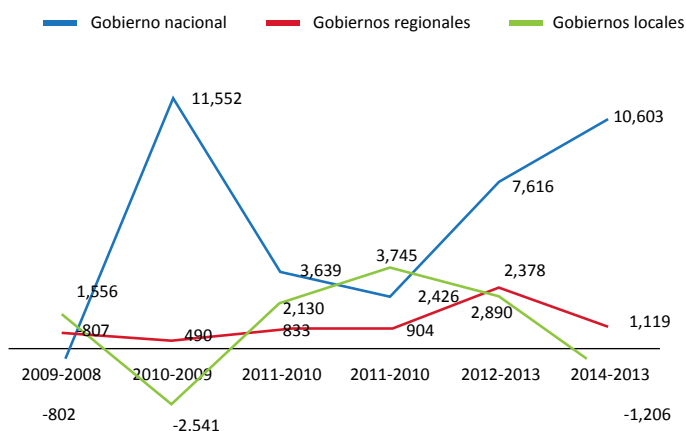
La gestión de recursos y la postergada descentralización fiscal

- Gobierno nacional mantiene control casi absoluto de recaudación. Los gobiernos regionales y municipalidades son dependientes de las transferencias.
- Transferencias discrecionales con criterios históricos e inerciales.
- Gobiernos descentralizados se han convertido en “tramitadores de obras” que es lo que se desconcentra.
- Asignación de las competencias y la transferencia de funciones sin relación con las reglas de asignación de los recursos públicos ni de las capacidades necesarias para cumplir con los requerimientos establecidos para acceder a ellos.
- Peso perverso del canon, en el período 2005 - 2012 se transfirió más de 45,000 millones, concentrados en 7 departamentos, número limitado de provincias y de 280 distritos. Fuerte dependencia de recursos volátiles e impredecibles, con agudización de las disparidades interdepartamentales e interprovinciales.
- Fracaso de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal 2012, por la inviabilidad real de sus recomendaciones.

Recentralización presupuestal

- El gobierno nacional incrementa sus recursos; mientras el de los gobiernos locales se reducen.
- El presupuesto para gastos de capital del gobierno nacional crecen mientras cae el de los de los gobiernos regionales y locales.
- El gobierno nacional muestra niveles bajos de ejecución de recursos en actividades y proyectos en comparación con los gobiernos regionales.
- Recentralización presupuestal con programas presupuestales con enfoque en resultados.

Variaciones del PIA respecto al año anterior



La gestión y ordenamiento territorial

- Ordenamiento territorial postergado desde el nivel nacional y con avances a nivel regional.
- El Plan Operativo Bianual para la ZEE (2005-2007), estableció compromisos para la ZEE como paso previo al ordenamiento territorial. La mayoría de los gobiernos regionales las tienen en marcha o aprobada por el MINAM que ha planteado (2013) nuevos requerimientos.
- La profundización del modelo económico primario extractivista, donde el ordenamiento territorial es considerado como una traba.
- Los gobiernos regionales y locales para actuar intersectorialmente, enfrentan el peso de la desarticulación, la reproducción que hacen los sistemas administrativos y los procedimientos públicos, el carácter sectorial de los pliegos y la multiplicación de las grandes inversiones decididas por el Gobierno Nacional sin su participación.
- Los nuevos y los limitados mecanismos del control ambiental no los incluyen.
- Pobre avance en el proceso de demarcación territorial.
- Normas legales que distorsionan el ordenamiento territorial, debilitan la institucionalidad para la gestión territorial (ZEE y planes de OT) favorecen la acción del mercado y de los privados en el uso del territorio, promueven la conflictividad social y elevan la vulnerabilidad del territorio peruano (proyecto de ley aprobado en Junio 2014)

El desgaste de la participación ciudadana

- Mecanismos con problemas transversales: (i) arquitectura estándar; sin vinculación sistémica y complementariedad; (ii) marco normativo rígido, no contempla particularidades; (iii) dependientes de discrecionalidad y la voluntad de las autoridades; limitaciones de representatividad de sociedad civil; (iv) desarticulación de instrumentos de gestión: planeamiento, presupuestación y ejecución que no dialogan; (v) exclusión de conflictividad social.
- Procesos de planeamiento participativo con limitaciones. Planes que, no convergen, al no existir un sistema nacional de planeamiento.
- Débil vigilancia ciudadana en la ejecución de planes y presupuestos.

Descentralización sin planeamiento ni verdaderas regiones

- Integración territorial sin estrategia nacional. Desinterés de los actores sociales y los políticos. Las Juntas de Coordinación Interregional (5) y las Mancomunidades Regionales, constituyen una tímida respuesta inicial en la perspectiva de la integración.

- La tardía creación y las debilidades del CEPLAN, que ha formulado el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo 2010-2021, hoy en revisión, no permiten avanzar hacia una efectiva planificación estratégica descentralizada.
- Las limitaciones del planeamiento en las regiones : (i) instrumentos regionales miran desarrollo desde la lógica del Estado y sus inversiones, no desde la sociedad y las innovaciones que ésta aporta; (ii) planes que no vinculan ventajas comparativas y competitivas, manteniendo una visión limitada del territorio como localización física, antes que como construcción social; (iii) se centran en los departamentos y no formulan el desarrollo de éstos en su articulación a un ámbito mayor; (iv) programas e inversiones, salvo la infraestructura vial, no tienen un alcance regional; (v) multiplicación de planes e instrumentos que no dialogan entre sí, restringe su utilidad.

II. La Provisión en el proceso de transferencia de competencias sectoriales del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales

No se ha cumplido ni se está cumpliendo con el principio de provisión que debió garantizar el proceso de la transferencia de competencias y por tanto se ha afectado la calidad de servicio público a los ciudadanos

En esta parte de la evaluación presentamos una aproximación a la cuantificación de la brecha o mejor dicho la “deuda por transferencia de competencias sin recursos” que se tienen con los gobiernos regionales, para no limitar la constante evaluación que se realiza en relación al porcentaje de avances de las transferencias de competencias sin recursos.

Para el caso, es preciso puntualizar que el artículo 188 de la Constitución Política del Estado y la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establecen que la descentralización es una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país, que debe ser realizada por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a los criterios que permitan una adecuada transferencia de las atribuciones **y los recursos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.**

La transferencia de competencias tiene por finalidad lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la adecuada separación de las competencias y las funciones y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población, con el propósito de crear las condiciones apropiadas para la competitividad y la equidad, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en cada uno de los niveles de gobierno, superando de esta manera el centralismo que ha caracterizado históricamente al Estado peruano.

La Ley de Bases de la Descentralización, establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización, fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

En ese marco normativo, se establecen los criterios para la asignación y transferencia de las competencias a los gobiernos regionales, entre los que se destaca: ***El Criterio de provisión que consagra que toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.***

La comisión considera necesario evaluar el criterio de provisión pues ella establece que toda asignación de las competencias debe ir acompañada de los recursos necesarios que aseguren la continuidad y eficiencia de los servicios que brinda el Estado en sus niveles de gobierno.

Transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización.

El Observatorio de la Descentralización del Congreso de la República ha elaborado un resumen de las funciones sectoriales del Gobierno Nacional que deben ser materia de transferencia a los gobiernos regionales, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Funciones según sector a transferir a los gobiernos regionales Al 31 de Diciembre de 2013

SECTOR	MATERIA	ARTÍCULO LOGR / FUNCIONES A TRANSFERIR
MIMP	DESARROLLO SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	Art. 50° (a, b, c, d, e, f) Art. 60° (a, b, c, d, e, f, g, h)
MINAG	AGRARIA	Art. 51° (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, o, p, q)
MINCETUR	ARTESANIA	Art. 64° (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l)
	COMERCIO	Art. 55° (a, b, c, d, e)
	TURISMO	Art. 63° (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p, q, r)
MINEDU	EDUCACIÓN, CIENCIA, CULTURA, TECNOLOGIA DEPORTE Y	Art. 47° (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p, q, r, s, t, u)
MINEM	ENERGÍA, MINAS E HIDROCARBUROS	Art. 59° (a, b, c, d, e, f, g, h)
MINSA	SALUD	Art. 49° (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p)
MINTRA	TRABAJO, PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y LA PEQUEÑA Y MICROEMPRESA	Art. 48° (a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, o, p, q, r)
MTC	DEFENSA CIVIL	Art. 61° (d)
	TELECOMUNICACIONES	Art. 57° (a, b, c, d, e)
	TRANSPORTE	Art. 56° (a, b, c, d, e, f, g, h)
PCM	AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Art. 53° (a, b, c, d, e, f, g, h, i)
	DEFENSA CIVIL	Art. 61° (a, b, c, d)
PRODUCE	INDUSTRIA	Art. 54° (a, b, c, d, e, f, g)
	PESQUERIA	Art. 52° (a, b, c, d, e, f, h, i)
		Art. 52° (g, i)
VIVIENDA	ADMINISTRACIÓN Y ADQUISICIÓN DE TERRENOS DEL ESTADO	Art. 61° (a, b, c, d)
	AGRARIA	Art. 51° (n)
	VIVIENDA Y SANEAMIENTO	Art. 58° (a, b, c, d, e, f, h)
		Art. 58° (g)

Fuente: SD-PCM

Elaborado: Observatorio de la Descentralización

Estado actual de las transferencias de funciones sectoriales del gobierno nacional a los gobiernos regionales.

Veamos el siguiente cuadro que permite visualizar la situación al 31 de diciembre 2013, elaborado por el Observatorio de Descentralización.

Proceso de Transferencia de Funciones Sectoriales Avance de Efectivización (Ae) por cada sector del Gobierno Nacional al 31 de diciembre de 2013

SECTOR	MATERIA	TOTAL FUN- CIONES LOGR TRANSFERIDAS		FUNCIONES PEND ANTES DE EFECTIVIZACIÓN		METAS POR TRANSFE- RIR	TOTAL GENERAL CONSOLI- DADO
MINAG	Agraria	414	414	2	2	416	416
MINCETUR	Comercio	125	875	5	35	130	910
	Turismo	450		18		468	
	Artesanía	300		12		312	
MINEDU	Educación, Cultura, ciencia, Tecnología, Deporte y Recreación	525	525	21	21	546	546
MINEM	Energía, Minas e Hidrocarburos	200	200	8	8	208	208
MINDES	Desarrollo Social e igualdad de oportunidades	208	364	0	0	208	364
	Población	156		0		156	
PCM	Ambiental y Ordenamiento Territorial	210	310	50	54	260	364
	Defensa Civil (Función a.- bomberos...)	22		4		26	
	Defensa Civil	78		0		78	
MTC TRANSPORTES	Defensa Civil (Función "b")	0	0	26	26	26	26
PRODUCCIÓN	Industria	175	375	7	67	182	442
	Pesquería	200		60		260	
MINSA	Salud	400	400	16	16	416	416
MINTRA PRODUCE	Trabajo, Promoción del Empleo y la Pequeña Microempresa	100	100	4	4	104	104
MINTRA PRODUCE	Trabajo, Promoción del Empleo y la Pequeña Microemporesa	249	249	11	11	260	
PRODUCE	Mypes-Pequeña y Microempresa	97	97	7	7	104	104
MTC	Transporte	200	325	8	13	208	338
	Telecomunicaciomes	125		5		130	
VIVIENDA	Vivienda y Saneamiento	190	232	18	80	208	312
	Cofopri-función "n"	24		2		26	
	Administración y Adjudicación de Terrenos del estado	18		60		78	
TOTALES		4466	4466	344	344	4810	4810

Fuente: SD – PCM

Elaborado: Observatorio de la Descentralización – CDRGLMGE

Aquí se identifica claramente los sectores y sus materias, las funciones transferidas y las funciones pendientes de transferir, a fin de evaluar la efectivización del proceso de transferencias.

Asimismo, de las 185 funciones que se deben transferir a los 25 gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima, que tiene un régimen especial, conforme lo señala la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; las mismas que equivalen un total de 4810 funciones, solo se han transferido 4,466; quedando pendiente 344 funciones pendientes por transferir.

Se puede apreciar que el único sector que ha transferido la totalidad de las funciones es el entonces MIMDES (364 funciones), seguido de los sectores MINAG, MINCETUR, MINEDU, MINEM, MINSA, MINTRA-PROD, y MTC sectores con un avance de efectivización del 96%.

A diferencia de los demás sectores, lo correspondiente al Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha transferido ninguna función, de las 26 que tiene como meta efectivizarlas. A continuación se muestra un consolidado de las funciones sectoriales por transferir a los gobiernos regionales y el porcentaje de Efectivización de cada sector.

Avance de Efectivización del proceso de transferencias sectoriales

FUNCIONES POR TRANSFERIR POR CADA SECTOR DEL GOBIERNO NACIONAL A LOS GOBIERNOS REGIONALES RESUMEN (Al 31 de Diciembre de 2013)		PORCENTAJE DE EFECTIVIZACIÓN 31 de diciembre de 2013	
SECTORES	META	SECTORES	%
SECTORES	META	MINDES	100
MINCETUR	910	MINAG	99.55
MINEDU	546	MINCETUR	96.2
PRODUCCIÓN	442	MINEDU	96.2
MINAG	416	MINEM	96.2
MINSA	416	MINSA	96.2
MINDES	364	MINTRA/PRODUCE	96.2
PCM	364	MTC	96.2
MTC	338	MINTRA	95.8
VIVIENDA	312	PRODUCE	93.3
MINTRA	260	PCM	85.2
MINEM	208	PRODUCCIÓN	84.8
MINTRA7PRODUCE	104	VIVIENDA	74.4
PRODUCE	104	MTC-TRANSPORTES	0
MTC-TRANSPORTES	26	TOTALES	92.85
TOTALES	4810		

Fuente: SD – PCM

Elaborado: Observatorio de la Descentralización – CDRGLMGE

Las transferencias de funciones sectoriales a los gobiernos regionales registran un avance de efectivización del 92.8% quedando pendiente el 7.2%. Además se puede apreciar que los gobiernos regionales que están con un porcentaje pendiente más bajo son los gobiernos regionales de San Martín, Tacna y Tumbes, equivalente al 1.6%, seguida de Amazonas, con un 2.2%, porcentaje que está a punto de extinguirse dado que ya están en proceso de acreditación.

**Proceso de Transferencia de Funciones Sectoriales
Avance de Efectivización (AE) por cada Gobierno Regional
(Al 31 de diciembre de 2013)**

GOBIERNO REGIONAL	FUN- CIONES TRANS- FERIDAS FORMA- LIZADAS CON RM/ DS (1)	FUN- CIONES TRANS- FERIDAS FORMA- LIZADAS SIN RM/ DS (2)	TOTAL DE FUN- CIONES LOGR TRANS- FERIDAS (1+2)	PORCEN- TAJE DE AVANCE DE EFEC- TIVIZA- CIÓN	ACREDI- TADAS (3)	EN PRO- CESO (4)	FUN- CIONES PENDIEN- TES DE EFECTIVI- ZACIÓN (3+4)	POR- CENTAJE PENDIEN- TE DE EFECTIVI- ZACIÓN	META
ANMAZONAS	178	3	181	97.8	0	4	4	22	185
ANCASH	174	4	178	96.2	4	3	7	38	185
APURIMAC	169	9	178	96.2	4	3	7	38	185
AREQUIPA	165	4	169	91.4	13	3	16	86	185
AYACUCHO	157	21	178	96.2	3	4	7	38	185
CAJAMARCA	175	4	179	96.8	3	3	6	32	185
CALLAO	120	48	168	90.8	14	3	17	92	185
CUSCO	171	7	178	96.2	3	4	7	38	185
HUANCAVELICA	166	13	179	96.8	3	3	6	32	185
HUÁNUCO	159	9	168	90.8	14	3	17	92	185
ICA	173	6	179	96.8	3	3	6	32	185
JUNÍN	169	10	179	96.8	3	3	6	32	185
LA LIBERTAD	162	17	179	96.8	3	3	6	32	185
LAMBAYEQUE	176	4	180	97.3	2	3	5	27	185
LIMA	149	14	163	88.1	18	4	22	119	185
LIMA METRO- POL	32	0	32	17.3	16	137	153	827	185
LORETO	175	4	179	96.8	3	3	6	32	185
MADRE DE DIOS	152	27	179	96.8	3	3	6	32	185
MOQUEGUA	168	11	179	96.8	3	3	6	32	185
PASCO	173	6	179	96.8	3	3	6	32	185
PIURA	174	5	179	96.8	3	3	6	32	185
PUNO	174	4	178	96.2	4	3	7	38	185
SAN MARTÍN	174	8	182	98.4	0	3	3	16	185
TACNA	178	4	182	98.4	0	3	3	16	185
TUMBES	160	22	182	98.4	0	3	3	16	185
UCAYALI	170	9	179	96.8	3	3	6	32	185
TOTALES	4193	273	4466	92.87	128	216	344	7.2	4810

Fuente: SD – PCM

Elaborado: Observ. Desc.

Avance de Efectivización (1)+(2)	AE	%	Pendientes efectivización (3)+(4)	AE	%
	4466	92.88		344	7.2

Transferencias de recursos asociados a las transferencias de funciones sectoriales en el marco del proceso de descentralización.

Los recursos asociados a las transferencias de las funciones sectoriales en el marco del proceso de descentralización registraron al 31 de diciembre de 2013 la suma S/ 600' 546,720⁴ millones de nuevos soles.

El mayor monto corresponde a las funciones comprendidas en el sector del ministerio de Salud con S/ 470, 832,978 millones de nuevos soles, representado el 78.4% del total registrado. El detalle de los recursos asociados a las transferencias de funciones sectoriales en el marco del proceso de descentralización es:

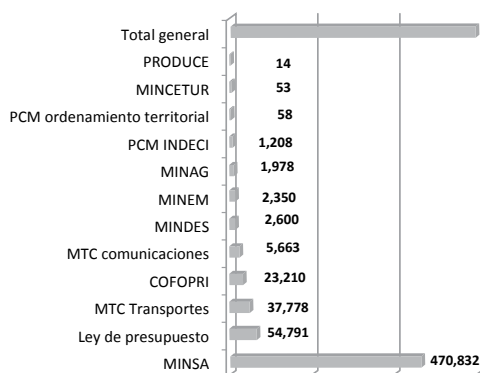
Transferencia de Recursos Asociados a las Transferencias de Funciones Sectoriales al 31 de Diciembre de 2013

SECTOR	TOTAL GRAL. S/.	%
MINSa	470,832,978	78.4
LEY DE PRESUPUESTO	54,791,442	9.12
MTC TRANSPORTES	37,778,000	6.29
COFOPRI	23,210,523	3.86
MTC COMUNICACIONES	5,663,415	0.94
MINDES	2,600.00	0.43
MINEM	2,350,000	0.39
MINAG	1,978,014	0.33
PCM INDECI	1,208,169	0.2
PCM ORDENAMIENTO TERRITORIAL	57,918	0.01
MINCETUR	52,525	0.01
PRODUCE	13,736	0
TOTAL GENERAL	597,939,320	100

Fuente: SD – PCM

Elaborado: Observatorio de la Descentralización – CDRGLMGE

Transferencia de recursos asociados a las transferencia de funciones sectoriales al 31 de diciembre de 2013



⁴ Según Informe de la PCM. Secretaría de Descentralización.

Del total de recursos (S/.600,5 millones) asociados a las transferencias de funciones sectoriales se concentraron en los gobiernos regionales de Lima y Callao (S/. 321,7 millones) representando el 53.4% del total de recursos transferidos.

Tal como se ha indicado, el sector que más recursos aporta en esta distribución es el que corresponde al Ministerio de Salud, el cual explica la mayor concentración de recursos asociados a las transferencias de funciones sectoriales en los gobiernos regionales de Lima y Callao el cual asciende al 78.4% del total.

Transferencias de Recursos a los Gobiernos Regionales Asociados a La Transferencia de Funciones Sectoriales
Al 31 de diciembre de 2013 (En millones de soles)

GOBIERNO REGIONAL	MI-NAG	MIN-CETUR	MI-NEM	MINSA	PCM INDECI	MTC	MIN-DES	PRO-DUC-CIÓN	ORD. TERRI-TO-RIAL	CO-MUNI-CACIO-NES	VIV-CO-FOPRI	PPTO 1/	PPTO 2011 1/	TOTAL GENE-RAL
AMAZONAS	0		0.1	6.8	0	1.6	0.1		0	0.3	1	2	1	13
ANCASH	0.1		0.1	7.6	0	1.6	0.1		0	0.3	1.1	1.9	0.3	13
APURIMAC	0.1		0.1	8.4	0	1.6	0.1		0	0.4	0.9	2	1	14.5
AREQUIPA	0.1		0.1	10.1	0.2	1.6	0.1			0.2		2	0.3	14.6
AYACUCHO	0.2		0.1	8.9	0	1.6	0.1		0	0.4	0.8	2	0.3	14.3
CAJAMARCA	0.1		0.1	15.2	0	1.6	0.1		0	0.4	1.2	1	0.5	20.2
CALLAO		0	0.1	164.3	0		0.1			0.1	0.1	1	0.3	165.9
CUSCO	0.1		0.1	9.5	0	1.6	0.1		0	0.3	1.8	1	0.7	15.1
HUANCAYE-LICA	0.1		0.1	6.4	0.1	1.6	0.1		0	0.4	1	1.4	1.5	12.6
HUÁNUCO	0		0.1	8.3	0.1	1.6	0.1			0.2	1	1.6	0.4	13.5
ICA	0.2		0.1	4	0	1.6	0.1		0	0.1	0.8	1	0.3	8.1
JUNÍN	0.1		0.1	8.4	0.1	1.6	0.1		0	0.4	1	1.7	0.3	13.7
LA LIBERTAD	0		0.1	7.1	0	1.6	0.1	0	0	0.2	1.1	1.8	0.3	12.5
LAMBAYEQUE	0.1		0.1	4.6	0	1.6	0.1		0	0.1	0.1	1	0.4	8
LIMA	0.1	0	0.1	144.1	0.1	1.6	0.1				0.8	8.6	0.3	155.8
LORETO	0		0.1	9.2	0.1	1.6	0.1		0	0.2	1	1	0.3	13.6
MADRE DE DIOS	0.1		0.1	3.8	0	1.6	0.1	0	0	0.1	1.8	1.8	0.3	9.6
MOQUEGUA	0		0.1	2.4	0	1.6	0.1		0	0.1	0.9	1	0.3	6.5
PASCO	0.1		0.1	5.6	0	1.6	0.1		0	0.2	0.9	1	0.3	9.8
PIURA	0.1		0.1	11.5	0.1	1.6	0.1		0	0.3	1.8	2	1.5	19.1
PUNO	0.1		0.1	8	0.1	1.6	0.1		0	0.4	1.2	1	0.5	13
SAN MARTÍN	0.14		0.1	5.4	0	1.6	0.1	0	0	0.3	1	2	0.3	10.8
TACNA	0		0.1	3.6	0	1.6	0.1		0	0.1	0.4	1	0.5	7.5
TUMBES	0		0.1	2.6	0	1.6	0.1	0	0	0.2	0.3	1	0.5	6.4
UCAYALI	0.1		0.1	4.9	0	1.6	0.1		0		0.9	1	0.3	8.9
MML					0		0.3				0.2			0.5
Total Trans-ferido	2	0.1	2.4	470.8	1.2	37.8	2.6	0	0.1	5.7	23.2	42.8	12	600.5

Fuente: SD – PCM

Elaborado: Observatorio de la Descentralización – CDRGLMGE

Cumplimiento del principio de provisión en el proceso de transferencia de competencias.

La Presidencia del Consejo de Ministros, ha señalado que no obstante los avances logrados en la transferencia de funciones, desde un principio ha existido un reclamo por la falta de recursos presupuestales asociados a las distintas funciones que han sido transferidas.⁵

En el referido informe, también se señala que la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros ha realizado importantes esfuerzos, entre los años 2006 y 2008, a fin de identificar y cuantificar los recursos presupuestales que requieren los gobiernos regionales para la adecuada prestación de las funciones transferidas, donde participó el Ministerio de Economía y Finanzas, *sin embargo no se ha señalado la participación de los gobiernos regionales dentro de la identificación y cuantificación de dichos recursos.*

Sobre la brecha presupuestal se estableció a favor de los gobiernos regionales un total de S/. 138.3 millones, las mismas que han sido cubiertas de manera parcial en los años 2010 y 2011, mediante las leyes de presupuesto respectivos en 41.3%, quedando pendiente aún cubrir esa brecha presupuestaria a favor de los gobiernos regionales. Sin embargo la metodología empleada para el cálculo de este monto no es de conocimiento público y se desconoce su validación.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo⁶ señaló que si bien se ha regulado mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD, el procedimiento para hacer efectiva la transferencia de las competencias y funciones a los gobiernos regionales, contenidas en el Plan Anual 2007, se destaca la incorporación de la etapa de identificación y cuantificación de los recursos presupuestales, humanos y materiales que permita a los gobiernos regionales cumplir con las funciones transferidas.

Sin embargo, que el desarrollo de esta etapa por parte de los sectores no produjo los resultados esperados, ya que en algunos casos se transfirieron recursos presupuestales en base a distintos criterios pero en ningún caso se advirtió que la identificación y cuantificación de los mismos, se haya realizado atendiendo al costo real de la prestación de los servicios, la realidad de cada departamento del país y la capacidad de gestión de cada gobierno regional.

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

⁵ Informe de Evaluación del Proceso de Descentralización 2012

⁶ Informe de Adjuntía N° 17 “Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales: tareas pendientes”.

Luego de identificar dicha situación se expidió el Decreto Supremo N° 083-2008-PCM, que estableció la necesidad de conformar comisiones integradas por representantes de los gobiernos regionales y los sectores del gobierno nacional, a fin de consensuar y coordinar acciones orientadas a concluir el proceso de transferencia, *como sincerar los recursos destinados a ser transferidos a dichos niveles de gobierno*, la cual solo previó la creación de estas comisiones para aquellos casos en los cuales el proceso de transferencia se encontraba en trámite, tras lo cual permanecieron sin revisión aquellos casos en los cuales el proceso ya había culminado.

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

Actualmente, del contenido de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se han identificado 185 funciones a transferir a los 25 gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima, que equivalen en total a 4810 funciones por transferir.

En el cuadro siguiente se muestra la evolución de las transferencias de funciones sectoriales del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales durante el periodo 2003 – 2013, en el cual se aprecia cómo han ido evolucionando las transferencias de funciones, donde luego de haberse iniciado el proceso de descentralización aún sigue pendiente de concluir.

**Evolución de las transferencias de funciones a los
gobiernos regionales 2003-2013**

N°	Años	Transferencias de funciones	Acumulado	Avance porcentual %	
				Anual	Acumulado
1	2003	0	0	0.0	0.0
2	2004	0	0	0.0	0.0
3	2005	1071	1071	22.3	22.3
4	2006	186	1257	3.9	26.1
5	2007	477	1734	9.9	36.0
6	2008	1985	3719	41.3	77.3
7	2009	509	4228	10.6	87.9
8	2010	98	4326	2.0	89.9
9	2011	120	4446	2.5	92.4
10	2012	6	4452	0.1	92.6
11	2013	14	4466	0.3	92.8

Fuente: Informes del Proceso de Descentralización 2012 y 2013

Elaboración propia

El proceso de transferencia de funciones a iniciado efectivamente el 2005 donde se transfirieron a los gobiernos regionales 1071 funciones, los mismos que representaban un total del 22.3% del total por transferir. Posteriormente, al 31 de diciembre de 2013 las transferencias de funciones a los gobiernos regionales han alcanzado las 4466 de 4810, es decir, se ha avanzado un 92.8% del total de las funciones a transferir, sin embargo está aún pendiente un 7.2% por transferir, las mismas que corresponden en su mayoría a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Estas transferencias de funciones han ido evolucionando de manera conjunta con una serie de recursos que han sido transferidos conforme lo muestra el cuadro siguiente donde se puede apreciar cómo se iniciaron estas transferencias de recursos que acompañan las transferencias de funciones.

Evolución de las transferencias presupuestales a los gobiernos regionales relacionadas a las funciones transferidas 2003-2013

N°	Años	Transferencias presupuestales	Transferencias para cubrir la brecha de s/.138,3 Mill.	Acumulado
1	2003	0		0
2	2004	0		0
3	2005	0		0
4	2006	2'027,397		2'027,397
5	2007	91'576,417		93'603,814
6	2008	248'256,365		341'860,179
7	2009	180'373,169		522'233,348
8	2010		42'791,442	565'024,790
9	2011	19'967,179	12'000,000	596'991,969
10	2012	3'554,751		600'546,720
11	2013	0		600'546,720

Fuente: Informes del Proceso de Descentralización 2012 y 2013

Elaboración propia

Como se puede apreciar en el cuadro, se muestra una columna donde se encuentran las transferencias que se estimaron deberían acompañar las transferencias de funciones sectoriales del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y se puede apreciar que estas transferencias de recursos empezaron el 2006 y fueron efectuándose durante los años siguientes hasta el año 2010, donde, a pesar que existieron transferencias de funciones sectoriales como se muestra en el cuadro de evolución de transferencia de funciones, en este año no se realizó ninguna transferencia presupuestal, salvo aquella suma ascendente a S/. 42,79 millones, destinada a cubrir parte de la brecha de S/.138.3 (determinada al 2008) millones que el Poder Ejecutivo había estimado y el siguiente año acompañando la transferencia presupuestal de las transferencias de

funciones sectoriales, para cubrir parte de esa brecha solo se transfirieron S/. 12 millones, con lo que el monto destinado a cubrir esa brecha asciende solo a S/. 54.8 millones, estando pendiente a la fecha cubrir S/. 83.5 millones por concepto de brecha presupuestal determinada a 2008.

Una evaluación desde los gobiernos regionales

Ahora bien, con la finalidad de evaluar si las funciones transferidas a los gobiernos regionales contaron con los recursos necesarios para mantener la continuidad y eficiencia en los servicios públicos a su cargo, conforme lo establece el criterio de provisión, establecido en la Ley 27783, Ley de Bases de la *Descentralización*, se solicitó información a los 25 gobiernos regionales y a la *Municipalidad Metropolitana de Lima* para que nos señalen si los recursos asociados a las transferencias le permiten la prestación de los servicios de manera eficiente.

En cuanto al acumulado del presupuesto transferido, los gobiernos regionales han remitido a esta comisión la necesidad de un **presupuesto adicional** sobre el monto asignado por las funciones ya transferidas, de cuya información solo extraemos una muestra de cinco gobiernos regionales. Así el gobierno regional de Huancavelica ha estimado como presupuesto adicional un total de S/. 34' 111, 990 millones; el de Apurímac que requiere de S/. 4'709, 840 millones, el de Cusco requiere S/. 16' 286,547 millones, el de Huánuco requiere de S/. 17' 712, 494 millones y la Municipalidad de Lima Metropolitana requiere de S/.2'662,938 millones.

Requerimiento de presupuesto adicional solicitado por los gobiernos regionales para realizar las funciones transferidas Casos: Apurímac, Cusco, Huancavelica, Huánuco y Municipalidad de Lima

RUBRO	APURIMAC	CUSCO	HUANCAVELICA	HUÁNUCO	MML
Presupuesto Adicional anual	4,709,840	16,286,547	34,111,990	17,712,494	2,662,938

Como se ha señalado de la brecha de S/. 138.3 millones se han cubierto S/. 54.8 millones, estando pendiente un saldo de S/. 83.5 millones para cubrir la brecha presupuestal para todas los gobiernos regionales y la Municipalidad Metropolitana de Lima; sin embargo, de la información recibida solo por cinco entidades señaladas en el cuadro, el requerimiento de presupuesto adicional de estas representa S/. 75.4 millones, por lo que se requiere reevaluar la brecha presupuestal que en su momento el Poder Ejecutivo habría estimado.

CONCLUSIONES

- a) El Estado no ha informado ni explicado la metodología empleada para cuantificar el costo para el ejercicio eficiente de las funciones sectoriales del Gobierno Nacional transferidas a los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización, ni la metodología usada para el cálculo de la “deuda por transferencias de competencias sin recursos”.
- b) Existe aún una brecha presupuestaria en torno a las funciones sectoriales del Gobierno Nacional transferidas a los gobiernos regionales, la misma que no ha sido determinada ni actualizada desde el año 2008.
- c) No se está cumpliendo con el principio de provisión que debe garantizar el proceso de la transferencia de competencias y por tanto se ha afectado la calidad del servicio público a los ciudadanos.

III. Descentralización Fiscal, Proceso Postergado

“La descentralización fiscal se da cuando los gobiernos subnacionales tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos”⁷. Este proceso en el Perú esta postergado

Los elementos asociados a un sistema de descentralización fiscal son: i) las responsabilidades de gasto, ii) las facultades en materia tributaria, iii) el régimen de transferencias y, iv) el financiamiento a través de endeudamiento. En esencia, este conjunto de elementos corresponde a un ámbito de autonomía en el gasto y sus fuentes de financiación (ingresos propios, transferencias o endeudamiento)⁸.

Para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) la descentralización Fiscal “es un proceso que difiere de la descentralización económica así como de la regionalización, aunque son procesos relacionados. La descentralización fiscal alude a la forma cómo el Estado se organiza administrativamente en sus distintos niveles de gobierno”, y que incluye tanto la transferencia de competencias como de los recursos asignados a los gobiernos subnacionales”. La descentralización fiscal “es un proceso de fortalecimiento institucional que permite a los gobiernos subnacionales generar y administrar sus propios recursos, promover la participación ciudadana y mejorar la calidad de los servicios públicos”.⁹

⁷ Cabrera, Cristian. Efectos de la descentralización fiscal sobre la estabilidad macroeconómica. 2009. Consultado en Internet: http://www.monografias.com/trabajos7/descen/descen.shtml#_Toc521507047. 29.09.2011 p.10

⁸ Castro, Sandra. Descentralización fiscal en la región andina: autonomía y crisis económica.FCM, 2008, p. 2 sandra.castro@fcm.org.com

⁹ ANGR. La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria Informe elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. 2008, pp. 13-17

En el Perú venimos hablando de descentralización fiscal desde antes del 2004, en este año se dio la Ley de Descentralización Fiscal Decreto Legislativo 995, la aplicación de esta ley estuvo condicionada a una serie de requisitos y cumplimiento de fases que no se implementaron y por tanto, los pasos para la descentralización eran inviables.

Se ha transitado entre la indefinición y la voluntad de querer hacer realidad la descentralización fiscal, se inicia un proceso de análisis, debates, propuestas técnicas donde los involucrados pretenden definir las acciones, planes y se evalúan luego las viabilidades de dichas propuestas, en fin un proceso de análisis que pretende precisar una propuesta viable para la descentralización fiscal. Pero en aplicación real no se da.

Así desde el año 2010, al amparo de la Ley N° 29465 Ley de Presupuesto para el año 2010 se estableció una comisión multisectorial (integrada por la PCM, Secretaria de Descentralización, MEF, ANGR, AMPE y REMURPE) encargada de elaborar una propuesta técnica de descentralización fiscal. Esta propuesta que comprendía un sistema de coparticipación de los tributos nacionales; revisión del sistema de recaudación de los gobiernos locales, tomando en cuenta su heterogeneidad; análisis de una posible asignación de impuestos a los gobiernos regionales; y la revisión de reglas fiscales, fue remitida a la PCM, pero no fue aprobada.

En el año 2012, con la Ley 29812 Ley de Presupuesto para el año 2012 se da vigencia a la Comisión Multisectorial y se le encarga la evaluación de la viabilidad de la propuesta técnica elaborada en el año el año 2010 y además que elabore un plan de acción para ejecutar estas propuestas.

Estamos en el 2014 y ahora ya tenemos las propuestas y un plan, estas están contenidas en el ***“Informe Técnico Final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas”***¹⁰ que se culminó en agosto del 2013¹¹. Al respecto, si analizamos algunos de los componentes de la matriz de propuestas para la descentralización fiscal elaboradas por esta comisión, podemos tener elementos de evaluación del proceso en la actualidad, cotejando las propuestas con las acciones reales en esta materia, así: ¹²

¹⁰ Este informe fue culminado en agosto 2013.

¹¹ Téngase en cuenta que el Ministerio de Economía y Finanzas, en tanto miembro de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, tenía conocimiento de las propuestas de este informe y bien podía haberlo tomado en cuenta en el proceso de formulación y aprobación del presupuesto público 2014.

¹² “Informe Técnico Final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas” 2013.

En asignación de recursos por necesidades de gasto:

Contar con la información que permita cuantificar los recursos para el logro de los objetivos y metas de funciones primordiales del Estado.

Contar con los procedimientos que mejoren continuamente la asignación de recursos según necesidades relativas de gasto articuladas al logro de resultados.

Incorporar criterios tipológicos para asignar a los gobiernos regionales.

Tributación Municipal

Asegurar el desarrollo institucional y del personal de las administraciones tributarias municipales.

Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a nivel local.

Mejorar la prestación de los servicios públicos locales.

Optimizar el diseño de la política tributaria municipal.

Transferencias fiscales intergubernamentales

Enfrentar la inequidad generada por el canon y regalías.

Evaluar la implementación de fondos o mecanismos de estabilización de ingresos por canon y regalías.

Asignar progresivamente las transferencias a los gobiernos subnacionales, mediante reglas más estables. Predecibles y objetivas, con énfasis en el logro de resultados.

Atribuir Objetivos claros y específicos a las transferencias de compensación e incentivo.

Mejorar eficiencia y efectividad de las transferencias asociadas a políticas nacionales y sectoriales.

Gasto orientado a resultados

Fortalecer la Planificación por resultados en las dimensiones sectorial y territorial en un marco de gestión por resultados para el desarrollo.

Fortalecer el diseño y la coordinación de programas presupuestales por resultados en los tres niveles de gobierno.

Fortalecer el enfoque de presupuesto multianual con énfasis en programas por resultados.

Diseñar herramientas de seguimiento y evaluación del desempeño y rendición de cuentas con enfoque de resultados en los tres niveles de gobierno.

Gestión financiera y endeudamiento subnacional

Establecer una estrategia para afrontar la deuda flotante de gobiernos subnacionales.

Mejorar el sistema de registro de deuda de los gobiernos subnacionales.

Fortalecer la aplicación de ratios financieros en la gestión financiera subnacional.

Profundizar la evaluación de riesgos financieros de las entidades de gobierno subnacional.

Simplificar las reglas fiscales de endeudamiento para gobiernos regionales y locales.

Pese a la definición de estas propuestas, lo que tenemos en la actualidad nos permiten sostener que la descentralización fiscal está postergada¹³. Ello se sustenta en las siguientes expresiones:

- Gobierno nacional mantiene control casi absoluto de recaudación.
- Históricamente el gobierno central concentra el 70% del presupuesto público.
- La GR y GL dependientes de transferencias.

Estructura de distribución del presupuesto público (historico)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nivel de gobierno	%	%	%	%	%	%	%	%
Local	14.0	15.3	17.2	12.1	13.5	16.5	16.7	14
Regional	16.8	16.4	17.3	15.7	15.8	15.4	16.2	16
Nacional	69.2	68.3	65.5	72.2	70.8	68.1	67.1	70
Total	100							
Existe estancamiento en la distribución a las municipalidades. Existe decrecimiento en la distribución a los gobiernos regionales. Existe incremento en la distribución para el gobierno central								

Evolución del gasto de los GL por fuente de financiamiento

Fuente	2007	2012
Recursos ordinarios	78.90%	72.50%
Canon y participaciones	10.50%	18.30%
Donaciones y transferencias	6.60%	5.20%
Rec. Directamente recaudados	3.20%	2.90%
Rec. Operaciones de crédito	0.80%	1.10%
Total	100.00%	100.00%

Evolución del gasto de los GL por fuente de financiamiento

Fuente	2007	2012
Foncomun	24.20%	18.40%
Canon y participación	26.80%	41.40%
Ingresos municipales	13.80%	9.40%
Rec. Directamente recaudados	21.10%	11.80%
Recursos ordinarios	6.40%	13.70%
Donc. Transferencias	5.50%	4.50%
Rec. Operaciones de crédito	2.20%	0.80%
Total	100.00%	100.00%

¹³ Propuesta Ciudadana: Perú: Balance de la descentralización. Dic. 2013.

El gravamen especial a la minería impuesto a partir del año 2012 quita ingresos a las regiones con minería.

Efecto del gravamen minero	2011	2012
Gravamen Especial de la Minería (GEM)		941.7
Impuesto Especial de la Minería (IEM)		441.7
TOTAL		1383.4
Efecto Negativo sobre el Impuesto a la Renta (30 % del GEM+IEM)		-415
Efecto de la Regalía revisada		
Regalías Mineras Anterior	770	
Regalías Mineras Revisadas (Ley N° 29788)		571.1
Deferencia entre Regalía revisada y regalía anterior		-198.3

- Transferencias discrecionales; criterios históricos e inerciales.
- Gobiernos descentralizados son “tramitadores de obras” que es lo que se descentraliza.
- Asignación de competencias y transferencia de funciones sin relación con reglas de asignación de recursos públicos ni capacidades necesarias para cumplir con los requerimientos establecidos para acceder a ellos.
- Peso perverso canon: 2005- 2012 transfirió más de 45,000 millones. Estos recursos se concentraron 7 departamentos, número limitado de provincias y 280 distritos. Así, a la fuerte dependencia de recursos volátiles e impredecibles, se añade la agudización de las disparidades interdepartamentales e interprovinciales.

TRANSFERENCIAS POR CANON MINERO A LAS REGIONES 2010-2013
(en millones de nuevos soles)

REGIONES	2010	2011	2012	2013	2013/2012
AREQUIPA	353	677	761	423	-44%
ANCASH	855	768	975	953	-2%
CAJAMARCA	411	463	511	513	0%
CUSCO	106	175	345	39	-89%
LA LIBERTAD	427	468	530	518	-2%
MOQUEGUA	258	399	323	283	-12%
PASCO	152	185	191	85	-55%
PUNO	186	311	319	209	-34%
TACNA	230	345	326	245	-25%
JUNÍN	64	80	104	60	-42%
TOTAL PAÍS	3233	4262	4915	3651	-26%

- Inviabilidad de la aplicación de las propuestas de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal 2012.
- Recentralización con programas presupuestales con enfoque en resultados.
- Recentralización de los gastos de inversión en el gobierno central en desmedro de los gobiernos regionales y municipales.

Gastos de capital por nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	2013		2014		VARIACIÓN	%
	MONTO	%	MONTO	%		
Gobierno Nacional	16837	55	21730	64	4893	29.1
Gobiernos Regional	4917	16	4725i	14	-192	-3.9
Gobiernos Local	8643	28	7341	22	-1302	-15.1
Total	30397	100	33796	100		

Se evidencia la situación real de inviabilidad política de la implementación del Informe técnico de la Comisión de Descentralización Fiscal 2013, en el marco general de recentralización.

Según el Informe Anual de la Descentralización 2013 presentado por el Primer Ministro al Congreso, la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal en materia de Descentralización Fiscal “cumplió con el encargo dado en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, entregando el informe respectivo.”¹⁴ Además de este escueto informe, no se conocen aún iniciativas concretas de parte del Gobierno Nacional en relación a la puesta en marcha de las recomendaciones de la CMMDF 2013 o para abrir un debate más amplio sobre el tema.

Algunas líneas de propuesta en relación a la descentralización fiscal luego de una evaluación rápida tenemos:

La descentralización fiscal debe ser parte de un nuevo pacto fiscal para la viabilidad de la descentralización del país que considere:

- Asignación de ingresos tributarios entre tres niveles de gobierno a partir de indicadores claros y previsible.

¹⁴ Secretaría de Descentralización-PCM. Informe anual del proceso de descentralización al 2013.p.116.

- Avanzar en la superación de los desequilibrios territoriales y terminar con discrecionalidad: sistema de coparticipación tributaria en base a criterios de asignación (población, indicadores socio económicos) para el conjunto de los ingresos fiscales.

Revisión integral canon:

- (i) Aislar recursos provenientes de éste del financiamiento regular de los gobiernos descentralizados;
 - (ii) Redefinición de distribución y uso de los recursos, ampliando éste de acuerdo a necesidades de gasto;
 - (iii) Creación de fondo de estabilización para quienes reciben canon;
 - (iv) Creación de fondo de compensación para quienes no reciben canon a partir del gravamen que hoy retiene el gobierno nacional;
 - (v) Este aporte adicional se financia con ganancias de empresas después de pagar regalías e impuestos y no descontarlo como costo deducible del impuesto a la renta.
- Modificación metodología actual de formulación del presupuesto.
 - Potenciar recaudación y autonomía fiscal de municipalidades urbanas más grandes para Redirigir los recursos de compensación que reciben a municipios rurales.
 - Reconvertir los denominados Programas Nacionales de mecanismos de transferencia de recursos condicionados a resultados que contribuyan a las metas de esas políticas.

De otro lado, y para comprobar la utilidad del trabajo de la Comisión Multisectorial, se hace necesaria una acción de control político en relación a la implementación de las recomendaciones.

IV. Descentralización sin Conducción

Se evidencia “la ausencia de un liderazgo político claro para el seguimiento e impulso del proceso de descentralización”¹⁵

Un aspecto central a evaluar en el proceso de descentralización es su conducción, bajo la premisa que este proceso demanda del liderazgo político y técnico de un órgano conductor para brindar a los sectores del gobierno nacional pautas y lineamientos para el ejercicio de su rectoría en la materia que comparten con los gobiernos descentralizados.

Se constata la desatención a la acción intergubernamental y la debilidad de la Secretaría de Descentralización de la PCM.

De otro lado, el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF continúa ejerciendo, a través de los sistemas administrativos del Estado, diversas funciones estatales que afectan la gestión de los gobiernos descentralizados.

Actualmente se evidencia “la ausencia de un liderazgo político claro para el seguimiento e impulso del proceso de descentralización”, dado que no se han planteado medidas innovadoras para fortalecerlo, ni se han adoptado lineamientos normativos para orientar la labor de los ministerios y de los gobiernos descentralizados en la construcción de la gestión descentralizada. La débil posición institucional de la Secretaría de Descentralización, como órgano conductor del proceso, ha repercutido a que las Comisiones Intergubernamentales sectoriales no se hayan implementado en su totalidad y que sus acciones no siempre estuvieron centradas en la construcción de la gestión descentralizada.¹⁶

¹⁵ Informe anual sobre el proceso de descentralización 2013. USAID-Programa ProDescentralización

¹⁶ Informe anual sobre el proceso de descentralización 2013. USAID-Programa ProDescentralización.

Al respecto se reconoce que “el Poder Ejecutivo, a través de los ministerios sectoriales, sus organismos autónomos, sus sistemas funcionales, los sistemas administrativos, y la Presidencia del Consejo de Ministros mediante la Secretaría de Descentralización (antes el Consejo Nacional de Descentralización) no ha logrado organizarse de manera coherente. El arreglo institucional para impulsar la descentralización se debilitó, aún más de lo que estaba, cuando se disolvió el Consejo Nacional de Descentralización y se creó la Secretaría de Descentralización, la misma que carece de autonomía técnico-administrativa, política y económica. Uno de los principales problemas de fondo en el proceso de descentralización ha sido la falta de liderazgo y fiscalización de los entes rectores tanto en los temas funcionales o sustantivos de línea, como en los temas administrativos. Estos entes dictan normas que han sido elaboradas en Lima, sin un diagnóstico de lo que pasa en el interior del país y sin previa consulta pública. Además, los procesos no han sido diseñados con el fin de fortalecer las cadenas de valor, ya que los sistemas administrativos, que son perfectos en sí mismos, no están articulados de una manera comprensiva y eficiente al servicio de los eslabones funcionales de estas. En consecuencia, sus objetivos no conversan con los planes estratégicos. Sumado a ello, se debe destacar el hecho de que en el Perú no existe un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación que permita medir de manera simple el desempeño de las entidades y sus funcionarios en relación con el avance de la modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano”¹⁷

Por tanto, se requiere potenciar el organismo rector de la descentralización, capaz de articular esta reforma descentralista con el proyecto político general de desarrollo del país. Para este efecto se recoge las alternativas que siguen:¹⁸

- a) Evaluar la experiencia de conducción del proceso por la SD-PCM y definir el rol que debe cumplir el Consejo de Coordinación Intergubernamental CCI, procesando los cambios normativos que permitan el fortalecimiento del proceso de descentralización.
- b) Establecer e institucionalizar una autentica conducción intergubernamental del proceso, con naturaleza vinculante de sus decisiones, sobre la base de una agenda de prioridades y la gestión de los instrumentos necesarios.
- c) Para institucionalizar esta conducción intergubernamental del proceso, considerando los arreglos normativos necesarios para cada caso, evaluar las ventajas y desventajas de las alternativas siguientes y disponer lo pertinente:

¹⁷ Contraloría General de la República: “Estudio del proceso de Descentralización en el Perú. Lima.2014.”

¹⁸ PCM-SD. Plan Nacional de Descentralización y Regionalización. Resumen Ejecutivo 2012.

- Hacer del CCI el verdadero órgano de conducción intergubernamental concertada, con representación del Poder Ejecutivo y de las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales, dotándolo de una Secretaría Ejecutiva con representantes de los tres niveles de gobierno y que los presidentes regionales y locales tengan interlocución permanente en el más alto nivel del gobierno nacional. Complementariamente es necesario conformar instancias de conducción de procesos de desarrollo territorial entre el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales de cada departamento, con la participación de las organizaciones sociales más representativas.
- Crear un “Organismo Intergubernamental de Descentralización” (OID) con poder y autonomía de decisión, con un titular y dirección elegidos con participación de las organizaciones representativas. En esta alternativa el CCI funcionaría como instancia consultiva. La necesidad de que se defina los mecanismos y alcances de la participación de las instituciones representativas de los gobiernos locales y regionales es una demanda unánime de estos actores. Una variante más amplia de este esquema es que el diseño de la conducción del proceso articule a cuatro actores: la PCM como organismo rector del proceso, un directorio intergubernamental creado por la PCM y encargado de definir las políticas necesarias, un CND recreado como órgano ejecutor de las políticas aprobadas por el directorio y el CCI como instancia consultiva del directorio, que podría reunirse unas dos veces al año.
- Fortalecer el órgano conductor del proceso. Este órgano debe tener autonomía e independencia administrativa y económica, y ser de carácter intergubernamental y estar ubicado en la estructura del Estado para garantizar su funcionamiento. En principio, las funciones que tendría serían las de planificar, ejecutar y monitorear el cumplimiento de las políticas específicas de la descentralización derivadas de los consensos definidos en el CCI, así como de la gestión descentralizada en coordinación con las comisiones intergubernamentales.

Una opción válida, sería la de restituir el Consejo Nacional de Descentralización como órgano especializado del Estado, de carácter y composición intergubernamental, de mayor peso político en la conducción y dirección, que establezca sus relaciones con el CCI que funcionaría como espacio consultivo.

V. Avances y Retrocesos en la Gestión Pública Regional y Local.

En esta parte presentamos a manera de evaluación algunas experiencias de gestión descentralizada que han sido motivo de estudio y que constatan hipótesis muy importantes en relación a la evaluación del proceso de descentralización.

LAS EXPERIENCIAS DE AREQUIPA Y CAJAMARCA¹⁹

Estas dos regiones a partir de la realidad expresan experiencias de gestión distintas, según la investigación producida por el Instituto de Estudio Peruanos (IEP) “Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales”, busca comprender a profundidad los procesos que explican los cambios en la desigualdad económica de los hogares de estas regiones referidas al período de análisis comprendido desde el año 2002 al 2009. Para cada caso se tiene en cuenta los procesos de transformación productiva, transformación institucional y construcción de capital humano que implican dinámicas de crecimiento económico, cambios de la situación de la pobreza de los hogares y cambios en el coeficiente Gini, que mide la desigualdad económica en los hogares.

A partir del análisis de estos dos casos, se destacan cómo ciertos procesos sociales (económico, educativo y el político), desarrollados le han impreso mayor velocidad a los cambios en la desigualdad económica regional.

Partiendo de la pregunta ¿Por qué dos regiones con potencialidades similares, obtienen, en el mismo periodo de tiempo y frente a un contexto nacional parecido, resultados disímiles: mientras una reduce su desigualdad económica, la otra la aumenta? Es decir cómo las dinámicas- económica, política y educativa- han contribuido independiente y particularmente con esta velocidad de cambio.

¹⁹ Tomado del Estudio “Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales. IEP. 2012.

El análisis no busca comparar las dos regiones, pues cada una de ellas tiene un conjunto de características estructurales que ayudan a explicar el ritmo con el que cambia la desigualdad, por ejemplo: los pasivos históricos-culturales, composición social de sus habitantes, sus recientes historias sociopolíticas.

La principal conclusión de este estudio es que un dinamismo económico interno desarrollado sobre la base de la explotación de nuevas ventajas comparativas sustentadas en la provisión eficiente de bienes públicos regionales; la inversión en capital humano absorbido en su mayoría por la propia región; y los logros en la institucionalidad política traducidos en la promoción de transacciones de largo plazo, en la estabilidad de las políticas públicas y en la existencia de coaliciones estables, son procesos que favorecen un desarrollo inclusivo y, muy probablemente sostenible. Por el contrario, un crecimiento económico que no logra absorber mano de obra en actividades de alta productividad, o elevar sus activos de capital humano con una oferta educativa que atienda las demandas del crecimiento económico, junto a coaliciones políticas que refuerzan la fragmentación territorial que, a su vez, refleja una fragmentación de las actividades económicas que lideran el crecimiento, constituyen procesos que dificultan o impiden un desarrollo inclusivo.

Veamos algunas especificaciones:

Los niveles de integración del territorio

Mientras que en Arequipa se observa un mayor nivel de integración del territorio, de tal modo que resulta certero hablar del territorio Arequipa, a pesar de las distinciones que existen entre la ciudad de Arequipa y el resto del departamento, es decir, aquel donde ha confluído la unidad administrativa del gasto público con la construcción social.

En Cajamarca la notoria fragmentación en los ámbitos territorial, económico y político es un claro factor limitante del desarrollo regional inclusivo y reduce el núcleo posible de acuerdos políticos para la provisión de bienes públicos regionales. El análisis de estos casos nos permite entonces afirmar que a mayores niveles de integración territorial, inclusive bajo ciertas formas de centralismo regional, existirían mayores posibilidades de desarrollo inclusivo.

Por el contrario, la fragmentación territorial suele rápidamente traducirse en los ámbitos social y político, aun cuando se promuevan mecanismos de institucionalización, participación y formación de consensos. Y es que los niveles de integración territorial generan procesos de identidad que contribuyen directamente a la conformación de coaliciones sociales que fomentan “la demanda externa al territorio como motor de las transformaciones productivas y, por tanto, como factor esencial para los incrementos de la productividad y el ingreso...”

Las decisiones regionales

Son las decisiones sobre el aprovechamiento de los stocks (capital natural, físico o humano) traducidas en la formulación y gestión de políticas públicas, las que marcan la diferencia en dicha posibilidad de desarrollo económico regional. Cajamarca pareciera haber abandonado en el período analizado una racionalidad técnica, basada fundamentalmente en evidencias, y optado por formas más participativas de formulación de políticas. Con esta decisión, se habría conseguido hacer “más públicas” las decisiones públicas, aunque la implementación de dicha racionalidad en la formulación de las políticas no haya cumplido del todo con la promesa de desarrollo inclusivo.

Los liderazgos políticos demuestran en las regiones estudiadas, que las decisiones basadas en cuestiones más técnicas y fundamentadas en lo político ofrecen un camino más directo hacia el desarrollo sostenible.

En tal sentido, la promoción, existencia y mantenimiento de políticas públicas entendidas como los sistemas insertos en las instituciones, contribuyen a acelerar la disminución de las desigualdades. Las decisiones de políticas públicas que toman forma de programas específicos sostenidos, por ejemplo en el marco de la cooperación internacional, o aquellas que asumen formas de “programas pilotos”, parecen ser más eficientes en el corto plazo, pero generan problemas de sostenibilidad; más aún si, como sucede en general en el país, los niveles de institucionalidad son débiles y están divididos.

El rol de la minería o la maldición de los recursos naturales

En tanto no contribuye directamente a crear muchos empleos de calidad, cuanto más importante sea la minería en la región, mayor será la dependencia respecto al gobierno -regional y local- y la necesidad de que este sea eficiente, para contrarrestar las tendencias a la polarización de los ingresos que trae la minería.

En otras palabras, reducir la desigualdad, o generar un desarrollo regional inclusivo, cuanto más importante es la minería en la región, depende más del rol redistribuidor del gobierno. Así, la política interna termina siendo protagonista y ello requiere acuerdos entre los actores. Si además el territorio está fragmentado, el núcleo de acuerdos posibles se reduce y la desigualdad aumenta.

La minería, además, requiere cambios en el uso de la tierra, lo que moviliza a la población hacia otras actividades. Esta población desplazada tiene reducidos activos de capital humano, ya que proviene de áreas rurales donde la cobertura y la calidad de la educación son menores que en las áreas urbanas, principalmente las grandes ciudades. La incorporación de esta mano de obra en actividades que reduzcan la desigualdad, como serían los empleos de alta productividad o nuevas actividades rentistas, se hace muy difícil si no se pasa por el tamiz de elevar los activos de capital humano a través de la educación. Dado el nivel de capital humano de partida, las

actividades de servicios que tienden a acoger a esta población dependen de activos de capital físico de rápida obsolescencia, como por ejemplo, camionetas que cumplen las necesidades de transporte de la actividad minera.

La importancia de formar capital humano crítico

Mientras en Cajamarca la universidad cumple un rol accesorio en las estrategias de desarrollo, por la ausencia de carreras profesionales afines a las actividades productivas que se desarrollan en ésta región; en Arequipa son precisamente esos centros, los que se constituyen en actores fundamentales en la construcción de políticas públicas sobre el desarrollo regional.

En Arequipa región “exportadora” de capital humano, se sostiene por el papel de sus universidades que han creado carreras universitarias y técnicas que han permitido contribuir a dinamizar el mercado laboral, la economía y la política regional, de los últimos años permitiendo su actual crecimiento y desarrollo expresado en el PBI.

En Cajamarca, al contrario las actividades económicas, no tienen ese soporte de la universidad, por ello se ven en la necesidad de “importar” profesionales de las regiones vecinas, además que mantiene entrampada la educación superior privilegiando carreras profesionales poco vinculadas con las exigencias del mercado laboral regional.

Entonces, en este campo, las posibilidades de un mayor y mejor crecimiento económico se relacionan con el fomento y promoción de un capital humano regional que contribuya con su región y con las exigencias de una economía regional dinámica y vinculada a los mercados externos.

La relación entre las economías nacional y regional como factor condicionante de la formación de coaliciones políticas locales

Se sostiene que en Cajamarca, a diferencia de Arequipa, la estructura económica no se ha independizado del todo de la política regional y local, dada la importancia preponderante de algunos actores económicos y políticos generales, como las empresas, los gobiernos locales y los organismos no gubernamentales. Dicho en otras palabras, economía y política van juntas en Cajamarca, en un contexto donde varios territorios compiten por recursos públicos y se articulan con espacios externos de reproducción.

En el caso de Arequipa, el gobierno nacional y el gobierno regional han delimitado sus agendas de desarrollo, de tal modo que en el ámbito nacional se ha encargado de atraer el capital a la región, mientras que el regional ha apostado por garantizar infraestructura y por generar cierta gobernabilidad. De ahí que en Arequipa, antes que avances en los niveles de institucionalidad,

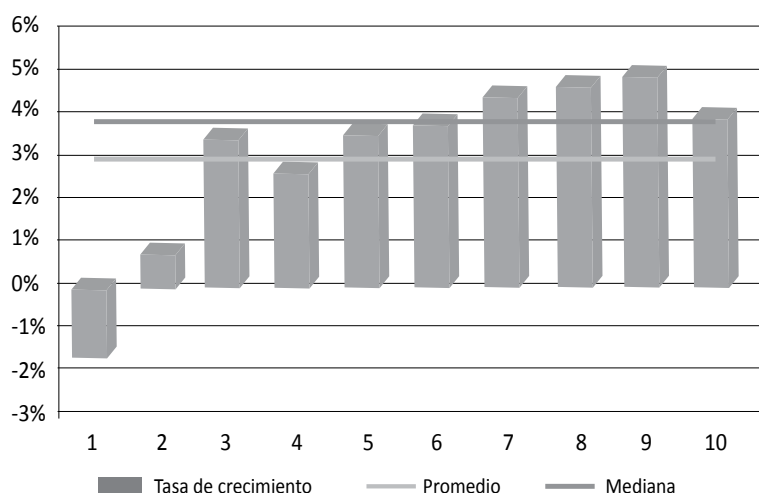
encontremos una mayor personalización de la política pública regional, lo que permitido, ciertos avances de corto plazo en la reducción de la desigualdad económica.

Por el contrario, en Cajamarca dada la fragmentación territorial, la estructura económica depende más de actores distintos al Estado, como las empresas mineras, los gobiernos locales, los grupos sociales de presión con agendas polarizadoras, etc. Esta situación también es comprensible por la cadena de hechos que se han sucedido en el tiempo en el cual las empresas extractivas de minerales en especial Yanacocha no ha sabido promover una relación armónica ni de respeto con la población y hasta ha propiciado situaciones de abuso que no se han reparado hasta hoy. Ante la dificultad para arribar a consensos, este escenario nos permite señalar la urgencia de construir una institucionalidad de las políticas públicas sobre la base del dialogo, de tal modo que se evite una rápida pérdida de legitimidad, producto de la fragmentación y de la competencia política.

De otra parte, también es preciso destacar que en Cajamarca, según la investigación, se ha encontrado una serie de procesos de innovación institucional de vanguardia que, sin embargo, no han logrado reducir la polarización entre los actores y cuyos alcances en cuanto a reducción de la desigualdad aún deben ser evaluados.

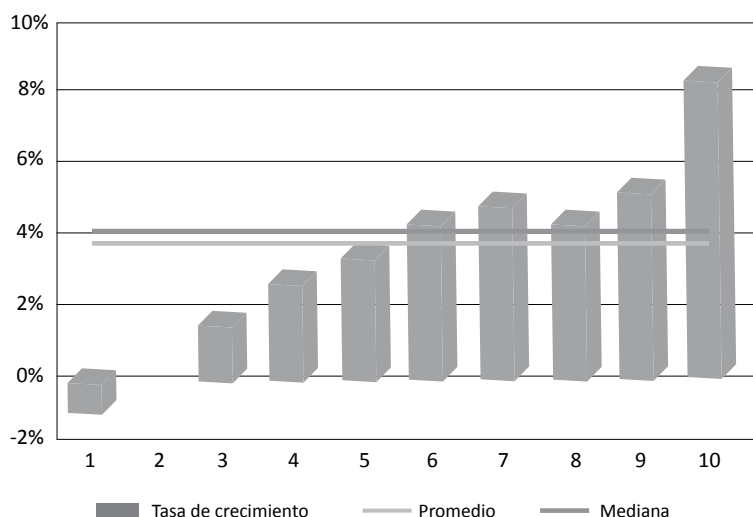
Una de las características principales del desarrollo inclusivo es que “las tasas de crecimiento de los ingresos familiares de los más pobres sean mayores que las de los ingresos familiares de los más ricos”. Esta condición ha ocurrido en el caso de Arequipa.

**CURVA DE INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO PARA
AREQUIPA 2004-2009 (soles constantes %)**



Conforme se aprecia en el gráfico de la curva de incidencia del crecimiento de Arequipa se observa que en los dos primeros deciles (más pobres) cuya tasa de crecimiento del ingreso no llega ni a un tercio de la tasa promedio de crecimiento (3.1%); el primer decil, que ve una reducción de sus ingresos en 1,7% y el segundo que tiene un crecimiento de 0,9%; el grupo de los deciles 3 al 5, cuya tasa de crecimiento oscila alrededor de la tasa promedio y no supera la mediana; y los deciles más ricos, cuya tasa de crecimiento de los ingresos familiares supera tanto la tasa promedio como la mediana. Pese a que observamos que el crecimiento de los ingresos familiares no es homogéneo, se sustenta que, la desigualdad se ha reducido, ya que el coeficiente de Gini ha pasado de 0,347 a 0,332 entre 2004 y 2009.

**CURVA DE INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO PARA
CAJAMARCA 2004-2009 (soles constantes %)**



Conforme se aprecia en el gráfico de la curva de incidencia del crecimiento de Cajamarca se observa que los deciles extremos en la distribución del ingreso son los que mayor discrepancia muestran en las tasas de crecimiento del ingreso: los ingresos del decil más pobre se reducen en 1,2% en el periodo analizado, mientras que los del decil más rico crecieron a una velocidad de 8,4%, la cual supera en mucho el promedio de 3,3%, y todavía más a la mediana de 4%. Además con excepción del decil 8, a medida que aumenta un decil, es decir, que aumentan los ingresos del grupo considerado, crece la tasa de crecimiento de los ingresos. Es decir en Cajamarca no solamente los ingresos de los más ricos crecen a tasas mayores que los de los más pobres, sino que los ingresos de las familias que pertenecen a los dos deciles más pobres en la distribución del ingreso, disminuyen.

A manera de conclusión, de lo antes descrito se puede sostener que Arequipa avanza hacia una transformación productiva y hacia un desarrollo institucional que estaría permitiendo mejores

y mayores grados de inclusión social, a ello contribuye la gestión pública descentralizada desde el gobierno regional.

Cajamarca tiene una economía en crecimiento, con actores insertados en mercados dinámicos, pero con características de fragmentación, debilidad institucional y exclusión social. Su crecimiento es más excluyente que incluyente, situación que se da también bajo el influjo de la gestión pública del gobierno regional.

No está demás señalar que existen actores económicos interesados en mantener este estado de cosas, para reducir las actividades económicas a las extractivas y que por el sistema de cómo se desarrollan, es muy poco lo que ayuda al crecimiento en la región, aun cuando la propaganda oficiosa diga lo contrario.

EXPERIENCIA DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA AUTORIDAD REGIONAL AMBIENTAL – ARA DEL GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN²⁰

Esta experiencia demuestra como los gobiernos regionales del Consejo Interregional Amazónico han planteado e implementado los mecanismos institucionales para dar cumplimiento de sus funciones relacionadas con la gestión ambiental y del territorio. Presentamos seguidamente los aspectos centrales de la experiencia.

Finalidad

La creación de la Autoridad Regional Ambiental ARA se orientó a fortalecer la institucionalidad regional, para hacer frente a la decisión del Gobierno Nacional de acelerar el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales. En particular, las funciones en materia forestal previstas en el artículo 51°, incisos e) y q) de la LOGR, relativas a otorgamiento de derechos y administración y control forestal. Es decir, en el contexto de este proceso de transferencia, se constató la inexistencia de un órgano regional de carácter transversal para asumir responsabilidades en materia de recursos naturales, ambiente, uso y ocupación del territorio.

Factores que determinaron la creación e implementación de la ARA

- a. Identificación previa de la problemática del territorio y voluntad política de las autoridades para resolverla y realizar una gestión integral del territorio.

²⁰ Tomado del documento “Autoridad Regional Ambiental-ARA del Gobierno Regional de San Martín: Hitos Institucionales de la Experiencia. Lima Octubre 2013. USAID-CIAM.

- b. Necesidad de fortalecer institucionalmente al gobierno regional para el cumplimiento de nuevas funciones.
- c. Planificación territorial previamente establecida y aprobada: ZEE.

Etapas institucionales del proceso de creación e implementación de la ARA

2006. Aprobación de la ZEE de San Martín. Ordenanza N° 012-2006-GRSM/CR, 20 -7-2006.

2007. Inicio del Proceso de Modernización de la gestión del GR San Martín Ordenanza N°035-2007-GRSM/CR, 23-10-2007.

2010. Creación de la ARA en el ROF del GR San Martín. Ordenanza N° 037-2010-GRSM/CR, 10-12-2010.

2011. ROF de la ARA San Martín. Ordenanza N° 013-2011-GRSM/CR, 05-04-2011.

2012. Política Territorial de San Martín. Ordenanza N°015-2012-GRSM/CR, 19-9-2012

Lecciones y retos para el fortalecimiento y creación de las ARA

La implementación de la ARA en el Gobierno Regional de San Martín no es un proceso concluido; puesto que respondió a la necesidad de tomar decisiones inmediatas frente a una problemática grave. En esa medida, en su inicio no tuvo un esquema de planificación por etapas y tiempos, pero la planificación, actualmente, es un elemento que lo considera indispensable.

En esa línea, para asegurar el efectivo cumplimiento de funciones de un órgano como la ARA, se requiere asegurar la existencia de determinadas condiciones, como son:

- a. Formulación del documento de estrategia de implementación de las Políticas Territoriales e indicadores.
- b. Existencia de instrumentos de gestión para el cumplimiento de sus funciones.
- c. Articulación con los otros órganos del Gobierno Regional
- d. Articulación intergubernamental
- e. Participación y concertación
- f. Suficiencia de recursos humanos y financieros

En esa línea, los aprendizajes del ARA San Martín en cada uno de estos aspectos, deberán formar parte de la metodología que se emplea en la creación e implementación de iniciativas similares por parte de otros gobiernos regionales.

El proceso de creación e implementación del ARA San Martín deja lecciones positivas, pero también evidencia que no se encuentran exceptas de riesgos por lo que existen desafíos que exigen adoptar estrategias para garantizarla. Sobre los aspectos positivos cabe destacar:

El cambio institucional de creación e implementación de ARAS; refleja una visión que da cuenta de la vinculación intrínseca entre las funciones en materia de ambiente, uso de recursos naturales y ocupación del territorio. En esa medida, rompe dicotómica entre los Sectores Ambiente y Agricultura, y contribuye a que los gobiernos regionales transiten de la gestión sectorial a la gestión territorial; asimismo, facilita la gestión integral del ambiente y el territorio, así como la adopción de iniciativas o estrategias innovadoras, adecuándose a las características de la Amazonía.

Refleja la adopción de una política pública gradual; dado que se inicia con la finalidad de hacer frente a un problema para el que no se tiene, en conjunto, una respuesta y una ruta concreta a seguir. Se trata de un proceso con avances y retrocesos, pero que deben permitir la retroalimentación; este desarrollo demanda mucho esfuerzo de los funcionarios/as que, a la par de estar involucrados en la implementación de la política pública, deben seguir cumpliendo con sus labores cotidianas de gestión y prestación de servicios.

No hubiese sido posible sin la voluntad política sostenida de las autoridades regionales ni sin una visión estratégica; su funcionamiento plasma una decisión política que se concreta en un política pública de reforma institucional que busca permanecer en el tiempo para alcanzar la gestión integral del territorio aprovechando sus potencialidades, pero garantizando a la vez la gestión sostenible de los recursos naturales, el ambiente, el territorio y las áreas protegidas.

Se orientó a resolver problemáticas directamente vinculadas al territorio, amazónico como son la deforestación y deterioro ambiental; así como, a la necesidad de contar con una estructura institucional que propicie la gestión integral del territorio frente a la pronta asunción de nuevas funciones sectoriales en materia de recursos naturales, recursos forestales y áreas naturales protegidas.

Asimismo, se ha podido identificar algunos riesgos sobre los que es importante diseñar estrategias de mitigación a fin de garantizar su sostenibilidad. Los aspectos de especial atención son:

- Recursos humanos y financieros suficientes para que las ARAS puedan cumplir con sus funciones en el marco de la autonomía técnica y administrativa que se les ha atribuido.
- Articulación entre las distintas unidades orgánicas del propio Gobierno Regional de San Martín en torno a la política territorial regional. Hasta el momento la experiencia de la ARA muestra un nuevo órgano respaldado por la voluntad política de las autoridades regionales y por ende con poder de decisión respecto a acciones y proyectos de otras áreas del gobierno regional que inciden en el ambiente, el uso de los recursos naturales y el orden del territorio. Sin embargo, todavía dicha experiencia no muestra un gobierno regional - y por ende todas sus unidades orgánicas- que funcione como una unidad

entorno a las prioridades de la política pública en materia territorial y ambiental. De ahí que sea importante la adopción de directivas o normas internas sobre los procesos de consulta y autorización en materia territorial y ambiente que correspondan a la ARA; de esa forma, se puede ir construyendo una cultura organizacional con las otras gerencias, direcciones y demás unidades orgánicas del gobierno regional

- Inexistencia de claridad respecto de las funciones que corresponde cumplir a cada nivel de gobierno en materia de ambiente – sobre todo certificación ambiental-, recursos naturales, áreas protegidas y ordenamiento territorial. De igual modo, existen vacíos normativos sobre cómo pueden intervenir los gobiernos regionales en los procesos cuya aprobación corresponde al Gobierno Nacional. Este es un obstáculo que se deriva de las normas nacionales, pero que afecta directamente a la ARA y a los gobiernos regionales en general.
- Construir la articulación de las distintas unidades orgánicas de los gobiernos regionales en torno a los fines de la política regional: construcción de un “cuerpo” con instancias que actúan como una unidad en torno a las prioridades de la política pública.
- Adopción de directivas o normas internas sobre los procesos de consulta y autorización en materia territorial y ambiente que correspondan a las ARA, de manera que se vaya consolidando en los gobiernos regionales una suerte de “cultura organizacional ambiental”.
- Articulación de la gestión ambiental y territorial con los gobiernos locales; sobre todo en aquellas tareas que pueden ser más fácilmente cumplidas por ellos dada la cercanía al territorio. De ahí que sea necesaria la creación y puesta en funcionamiento de las Unidades de Gestión Territorial que dependen de las ARAS. La articulación es un aspecto que también es preciso construir con el Gobierno Nacional, aunque en este punto la responsabilidad no sólo recae en la ARA y el Gobierno Regional de San Martín, sino fundamentalmente en el nivel nacional.

INICIATIVAS DE REFORMA INSTITUCIONAL EN LOS GOBIERNOS REGIONALES: Los casos de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque.²¹

“Aún con los avances generados, se identifican una serie de aspectos que estarían afectando la eficiencia y eficacia de la organización”

Los Gobiernos Regionales analizados han efectuado en los últimos años un esfuerzo por adecuar su estructura organizacional (La Libertad y Lambayeque) o se encuentran actualmente en procesos de adecuación (Piura y Tumbes) a fin de responder a las distintas transferencias que le fueron entregadas desde el nivel nacional y desde distintos sectores.

²¹ Estudio elaborado por ProGobernabilidad, proyecto de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional ACIDI, implementado por Agriteam Canadá Consulting, SRL.

Aún con los avances generados, se identifican una serie de aspectos que estarían afectando la eficiencia y eficacia de la organización para el logro de sus resultados. Estos elementos van desde restricciones impuestas en el nivel nacional que no reflejan las necesidades y particularidades de instituciones tan complejas como los gobiernos regionales, hasta problemas de gestión interna ante decisiones que no tendrían como respaldo una visión sistémica de lo que se quiere lograr como organización.

En los casos de La Libertad y Lambayeque, probablemente el aspecto más relevante en el proceso de reorganización institucional es que, si bien al inicio del proceso se siguió un diseño propio, con el pasar de los años se ha perdido claridad de cuál es el modelo organizacional deseado, cuáles deben ser sus características y cómo debe estar estructurado.

Para el reordenamiento de los gobiernos regionales de Piura y Tumbes, de sus direcciones sectoriales y de sus otras instancias desconcentradas, se requiere un importante trabajo técnico y un fuerte soporte político, representando un esfuerzo gerencial de grandes proporciones, sostenido y de mediano plazo orientado a cambiar la estructura y funcionamiento institucional. Esto requiere una importante viabilidad y una fuerte decisión política desde la misma presidencia del Gobierno Regional, las Gerencias Regionales y las Direcciones Regionales Sectoriales, además de un intenso compromiso corporativo, más aún cuando todo proceso de cambio genera temores e incertidumbres que pueden frustrarlo.

Para que el proceso sea viable se requiere que se generen una serie de condiciones.

La organización debe estar convencida de que el cambio es importante y necesario.

Debe existir una visión compartida del cambio en toda la organización.

Debe identificarse y controlarse las barreras reales y potenciales.

Debe haber un fuerte compromiso corporativo en el cambio y su estrategia.

Los líderes deben conducir el proceso de cambio en concordancia con la estrategia regional establecida.

Debe capacitarse a las personas de la organización para el cumplimiento de sus nuevas funciones y para corregir el comportamiento no deseado.

Deben existir sistemas de evaluación para cuantificar los resultados y la retroalimentación. Debe establecerse sistemas de reconocimiento e incentivos para reforzar el comportamiento deseado.

El proceso de reordenamiento institucional de estos dos Gobiernos Regionales (Piura y Tumbes) debería abarcar básicamente dos tipos de trabajo: a) el rediseño organizacional y, b) la elaboración y ejecución de un plan de cambio organizacional.

Es necesario tener en cuenta que cualquiera sea el rediseño organizacional del gobierno regional, éste debe responder a los objetivos y definiciones estratégicas contenidas en su respectivo programa de desarrollo institucional regional, en la medida que debe asumir su visión, misión y objetivos estratégicos. Asimismo, dicho rediseño se debe elaborar tomando como marco las funciones y facultades sectoriales transferidas en el proceso de descentralización y los lineamientos de políticas sectoriales regionales, que definen las prioridades políticas en el sector correspondiente.

En la gestión regional, aún con los ajustes organizacionales, se evidencia el funcionamiento de dos esquemas sobrepuestos, los cuales deben ser tomados en cuenta en las propuestas de rediseño:

Territorial: este esquema básicamente funciona con unidades desconcentradas que son la continuación de la estructura del CTAR, es decir, las Gerencias Subregionales. Estas entidades están estrictamente limitadas a espacios territoriales definidos e incorporan en sus funciones la conducción en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales (provincias) para formular, programar, coordinar, ejecutar y supervisar las acciones de desarrollo en concordancia con los planes y programas provinciales y el Plan de Desarrollo Regional Concertado. Dependen de la Gerencia General.

Sectorial: se refleja en las Gerencias de Línea o Direcciones de alcance regional y con unidades territoriales desconcentradas (redes de salud, UGELs, agencia agraria). Son responsables de ejecutar, orientar, supervisar y evaluar las acciones que en materia sectorial les corresponde asumir de acuerdo a las funciones asignadas en su respectivo Reglamento de Organización y Funciones. Estas unidades dependen también del Gerente General.

Ambos enfoques son complementarios y en el ámbito regional deben articular y coordinar a fin de facilitar la gestión de los Gobierno Regionales. En el caso de los gobiernos regionales, cuyas reformas se han implementado, se hace visible el enfoque sectorial, pero debe trabajarse en ampliar el enfoque territorial más allá de los sectores buscando sinergia entre ellos a fin de llevar a cabo una gestión por resultados.

En general, existiría la necesidad de mirar la estructura organizacional y levantar los principales procesos a efecto de plantear una propuesta que sea viable y que facilite la gestión. Los cambios principales deberían centrarse en una mejor definición de roles y responsabilidades, y en el fortalecimiento de las instancias de coordinación. En ningún caso se plantea romper con el planteamiento adoptado por el Gobierno Regional de trabajar con Gerencias de Línea o Direcciones Regionales a las que se les asigna materias específicas, pero es clara la necesidad de mejorar la coordinación y articulación y preguntarse si todos deben responder a un solo puesto. Asimismo, es preciso mirar las relaciones entre órganos desconcentrados y especializados, a

la vez que se analice el sustento de su creación para no generar estructuras paralelas que sólo restan recursos a la institución. Si estos órganos facilitan el cumplimiento de resultados, es preciso modificar el rol de aquellos que se mantienen a nivel de la sede del gobierno regional. Que las autoridades políticas estén tan involucradas en la gestión interna es un aspecto positivo puesto que su respaldo es necesario para impulsar los cambios requeridos.

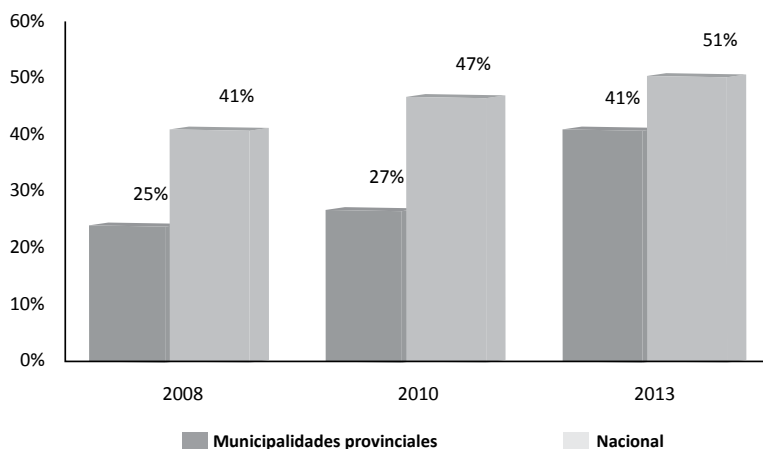
LA SATISFACCIÓN GENERAL EN LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES.²²

La gestión pública tiene como uno de sus objetivos centrales, el servicio al ciudadano y en qué medida satisface sus necesidades cuando realiza una gestión cotidiana y directa en la institución pública. Cada año la institución Ciudadanos al Día elabora un ranking que refleja la realidad de las entidades públicas, para ello realiza encuestas a ciudadanos que acaban de realizar una gestión en una entidad pública. De esta manera, los resultados se basan en la experiencia y no solo en percepciones. Para la medición nacional 2013 se realizaron 11,711 encuestas en 123 entidades públicas en las 25 regiones del país. En el caso específico de las municipalidades provinciales de capitales de departamento se realizaron 2,554 encuestas en las 25 regiones del país. Los resultados nos indican lo siguiente:

En 2013, el 41% de los ciudadanos atendidos en las municipalidades provinciales se encontró satisfecho con el servicio de atención. Si bien se aprecia una mejoría respecto a las mediciones en 2008 y 2010, al 2013, la satisfacción promedio en las municipalidades provinciales aún se encuentra 10 puntos por debajo del promedio nacional (incluye Municipalidades Provinciales, Municipalidades Distritales de Lima y Callao, Ministerios, Gobiernos Regionales, Organismos Técnicos y Defensoría). Es importante verificar que la tendencia de mejoría del servicio al ciudadano de todas las instituciones públicas tiene un lento avance como se aprecia en el gráfico, en el 2008 llega al 41% y pasa en el 2013 a un 51% es decir un incremento del 10% en este lapso. Para el caso de las municipalidades provinciales en este mismo lapso la velocidad de mejoría es mucho mayor, así en el 2008 es de 25% para llegar en el 2013 al 41%, es decir un incremento del 16%. Significa además que la mejoría del servicio en las municipalidades desde 2008 al 2013 ha tenido un incremento del 61%. Sin embargo se debe precisar que aun con estas tendencias, los porcentajes de satisfacción son bajos.

²² CAD Ciudadanos al día. Informe 2013.

Satisfacción ciudadana con la atención de las municipalidades provinciales



Elaboración: CAD Ciudadanos al Día, según información de Ranking CAD 2013

LA CORRUPCIÓN Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Es bueno destacar que el fenómeno de la corrupción política se da en nuestra realidad en todos los niveles del Estado. Lo importante es que siendo conscientes que este fenómeno trasciende a todos los sistemas políticos, se deben hacer esfuerzos desde el Estado y su institucionalidad democrática para reducirla a su mínima expresión, porque cuando se extienden en redes locales o regionales, ponen en riesgo el propio sistema político, por lo que siempre será una tarea el combatirla con toda energía desde la democracia y con los instrumentos legales y el óptimo funcionamiento de las instituciones de nuestra estado democrático.

La percepción de integridad en gobiernos regionales 2013²³

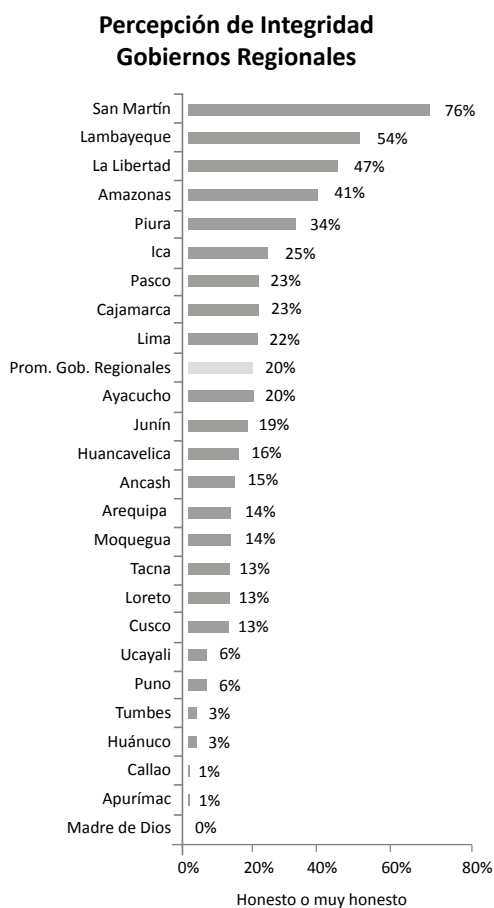
En agosto del año 2002 se promulgó la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este evento marcó un hito en la lucha contra la corrupción y las acciones que promueven la transparencia. Sin embargo, al igual que en otros casos, la promulgación de una ley no garantiza un Estado con menos corrupción, ni funcionarios más íntegros y comprometidos. Por ello, es deber de cada entidad pública promover prácticas que fortalezcan los procesos transparentes y el compromiso con el ciudadano.

CAD en el 2013 ha establecido un ranking relacionada a la corrupción en los Gobiernos Regionales y para ello evaluó los 25 gobiernos regionales. Se realizaron 2,576 encuestas a ciudadanos que

²³ CAD Ciudadanos al día. Informe 2013.

realizaron trámites en cada entidad entre el 20 de noviembre del 2012 y enero del 2013. Se evaluó si los ciudadanos recibieron solicitudes de regalos, propinas, sobornos y/o coimas de parte de algún funcionario o empleado, si accedieron a dichas coimas, y si los denunciaron. Los resultados fueron los siguientes:

A nivel nacional, en promedio, solo el 20% de los ciudadanos atendidos en gobiernos regionales pinaron que estos son honestos o muy honestos, es decir que, solo 2 de cada 10 personas.



Pero a nivel individual, algunos gobiernos regionales alcanzan una percepción de integridad más elevada que otros. El mejor calificado fue el Gobierno Regional de San Martín donde el 76% de los ciudadanos lo consideran honesto o muy honesto. Le siguen Lambayeque (54%) y La Libertad (47%). Por su parte, en los últimos puestos destacan por su bajísima aprobación Madre de Dios (0%), Apurímac (1%) y Callao (1%) seguidos de Huánuco y Tumbes con sólo 3% de sus ciudadanos que consideran la gestión como honesta.

La corrupción en gobiernos regionales como extensión de un Estado corrupto.

“La corrupción desatada en las regiones demuestran que la descentralización adolece de serias debilidades, pero regresar al centralismo y abortar un proceso que en balance total es positivo, sería un retroceso absurdo e irracional. En términos coloquiales, sería como incendiar el bosque para quemar las hormigas que han infectado algunos árboles”

El proceso de descentralización que hoy enfrenta una serie de problemas es consecuencia de la existencia de un Estado débil, incapaz de fiscalizar, planificar y regular, que no llega a modernizarse.

La corrupción en regiones y municipalidades del país no es más que la expresión del crecimiento del Estado mafioso atravesado por este flagelo en todos sus niveles.

“Muchos de los problemas que hoy discutimos públicamente, como escándalos de corrupción o concentración excesiva de poder, en buena cuenta no tienen como responsable solamente lo que se hace o se deja de hacer en las regiones o en las municipalidades, sino también lo que desde Lima se ha hecho o dejado de hacer en términos de conducción del proceso. Una primera reflexión es que hubo una suerte de descuido desde el gobierno central. Segundo, que en el balance no puede decirse que todo sea negativo. Hay que resaltar la heterogeneidad de experiencias que existen”²⁴.

Sin embargo, existen posiciones que señalan que la “descentralización es destructiva” y que por lo tanto hay que acabar con ella y han empezado a ejercer presión mediática y gubernamental para iniciar una fase de profundización de la recentralización. Es claro que las posiciones centralistas encontraran en los casos de corrupción en regiones y municipalidades el pretexto perfecto para implementar medidas de recentralización que el actual contexto les favorece.

Por el contrario, también hay otras corrientes de opinión que señalan que, se “deben aprovechar estos difíciles momentos para fortalecer el proceso, estableciendo mecanismos de control necesarios y viendo los grandes temas pendientes por los que el ciudadano no percibe todavía el impacto de la descentralización”.²⁵

Según, Efraín Gonzales de Olarte, las fallas de origen y la falta de una “política de descentralización” clara, ha llevado a los resultados que hoy observamos: una “crisis de la descentralización por perversión”, que siendo un problema constituye una oportunidad para hacer importantes ajustes y devolverle su objetivo fundamental: hacer del Estado un instrumento cercano a las necesidades de desarrollo humano de los peruanos donde quiera que vivan.²⁶

²⁴ Paula Muñoz Chirinos. PUCP.Lima.2014.

²⁵ Defensoría del Pueblo. Mónica Calligos. Impulsar la agenda pendiente. Lima 2014.

²⁶ La descentralización de la corrupción. Efraín Gonzales de Olarte. Lima 2014.

“Es cierto que la corrupción desatada en las regiones con mayores recursos económicos provenientes del canon prueban que el sistema y el proceso adolecen de serios defectos, pero regresar al centralismo y abortar un proceso que en balance total es positivo sería un retroceso absurdo e irracional. En términos coloquiales, sería como incendiar el bosque para quemar las hormigas que han infectado algunos árboles”²⁷.

Por ello las propuestas para enfrentar este problema van desde las intervencionistas y recentralistas, hasta las que plantear relanzar y fortalecer el proceso de descentralización al considerarla como casi la única reforma capaz de cambiar la sociedad, la economía, la política y la cultura manteniendo un sistema democrático. Por ello no hay que proponer su abandono, lo que hay que hacer es una serie de ajustes legales, institucionales y políticos; entre estas propuestas tenemos:²⁸

Retomar la creación de macrorregiones.

Cambiar las reglas de distribución del canon.

Aprobar el Plan Nacional de Descentralización (2012-2016) aún pendiente.

Crear la coordinadora Estatal para la descentralización, reabrir el CND como secretaría técnica, repotenciando la Contraloría Descentralizada.

Reformar las normas de elección de los gobiernos municipales y regionales poniendo metas electorales más altas (40% en primera vuelta, sino pasar a segunda vuelta) y la constitución de los consejos regionales y municipales proporcionales a la votación en primera vuelta.

Otras propuestas agregan, como la ANGR: puesta en marcha del Consejo de Coordinación Intergubernamental CCI, definir la política de descentralización fiscal, aumentar la calidad de la gestión de las regiones. Se plantea otorgar la ANGR atribuciones y mecanismos de coordinación y gestión, aprobación del Congreso de la República de iniciativas referidas a la gestión presupuestal, inversión pública, control de la gestión, la transparencia y los procesos de formación de las macrorregiones.

Así mismo, establecer mecanismos de control, abordar los temas de gestión descentralizada, las matrices de delimitación de competencias, mejorar los mecanismos de fiscalización de la Contraloría General de República y el Ministerio Público, el papel fiscalizador del consejo regional e impulsar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Esto no es posible hacer sin un liderazgo y sin la convicción del gobierno.

²⁷ Juan Inchaustegui. Problemas pero no fracaso. La República. Lima. 2014.

²⁸ La descentralización de la corrupción. Efraín Gonzales de Olarte. Lima 2014.

VI. Descentralización, proceso de estructuración y ordenamiento territorial

En este capítulo se intenta una aproximación al proceso en el cual interactúan la descentralización y la estructuración del territorio peruano, proceso que se desenvuelve en una realidad heterogénea, diversa y compleja, que se expresa en la organización social del espacio, la distribución y asentamiento poblacional, las articulaciones y resultados productivos.

En ese sentido, en primer lugar se revisa algunos indicadores de producto y de esfuerzo público, teniendo como unidad de análisis el departamento; luego se plantea las estrategias planteadas en torno a la regionalización; y finalmente se muestra lo avanzado en materia de ordenamiento territorial.

1. INDICADORES DE PRODUCTO Y DESEMPEÑO PÚBLICO

Los gobiernos regionales y las municipalidades han crecido en su eficacia de ejecución de las inversiones en un contexto de mayores montos y responsabilidades de inversión. En la fase del crecimiento que coincide con el proceso de descentralización las disparidades departamentales son menores

En los últimos informes de evaluación emitidos por la Comisión de Descentralización se ha tenido una aproximación al comportamiento territorial de ciertos indicadores globales, como el producto y la inversión. Indudablemente su desempeño está influenciado por numerosos factores, entre ellos vale mencionar la fase expansiva del ciclo económico de mediano plazo, el comportamiento de los precios internacionales de las exportaciones, el mejoramiento de los ingresos fiscales, pero también los arreglos institucionales sobre sistemas administrativos y la existencia de reglas acerca de la distribución de rentas tales como canon y regalías, además de la forma como deciden sobre ellos los gobiernos regionales y locales.

Los resultados encontrados no pueden ser atribuidos causalmente al proceso de descentralización, pero tampoco el proceso puede ser excluido, por lo que las evidencias que a continuación se exponen ilustran tendencias que vale la pena profundizar aún más.

a. Producto per cápita departamental

Se ha considerado la serie del PBI departamental publicado por el INEI para el periodo, 2001-2012, con valores reales a soles constantes de 1994. En base a ella se ha calculado el PBI per cápita departamental (PBIpcd) para cada una de las 25 circunscripciones sobre la base de las proyecciones de población realizadas por la propia entidad.²⁹

El PBIpcd como indicador representativo de la actividad económica de un territorio y como aproximación al bienestar de las personas, asumiendo las limitaciones conocidas en la literatura convencional, es el indicador disponible que mejor se aproxima al objetivo señalado y es posible utilizarlo como instrumento de comparación entre circunscripciones.

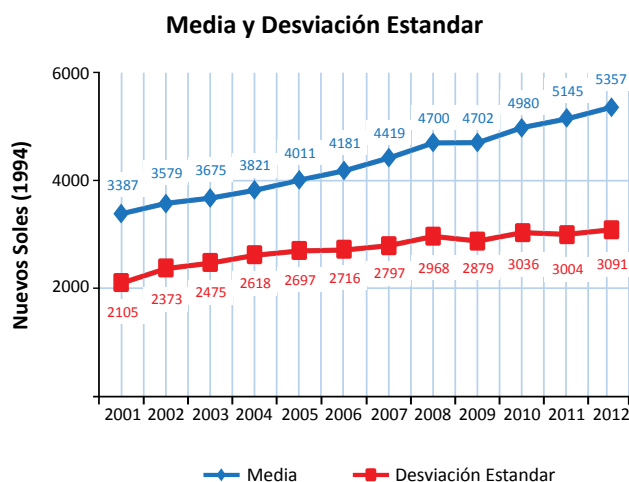
Como se ha expresado en anteriores informes, el escenario del mejor desempeño del PBI per cápita departamental en las circunscripciones departamentales, se puede definir como aquella en la que el crecimiento de mediano plazo es compartido por todos y que las distancias entre esas circunstancias se reducen o al menos no aumentan.

En términos estadísticos esta tendencia se expresaría en lo siguiente: si observando el PBIpcd de las 25 circunscripciones (24 departamentos y el Callao) el promedio representativo crezca y que el coeficiente de variación se reduzca.

Del examen de la evidencia estadística se puede ver claramente las siguientes tendencias que se aproximan claramente al escenario ideal definido líneas arriba:

- Un valor promedio del PBI per cápita departamental claramente creciente, en términos reales, para el periodo entre 2002 y 2012. Como se puede observar en la gráfica el PBIpcd ha crecido desde 3 387 nuevos soles en 2001 hasta 5 357 nuevos soles en el año 2012, es decir en la última década ha aumentado en un 58 %.

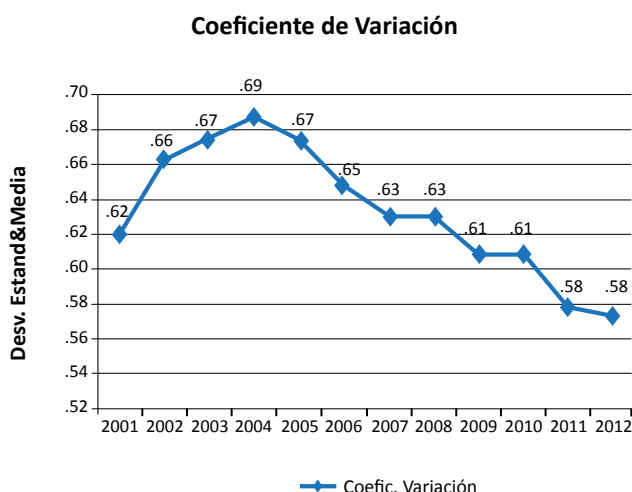
²⁹ En sentido estricto las cifras reportadas por el INE son estimados del Valor Agregado Bruto para cada una de las circunscripciones; un PBI departamental requeriría superar la dificultad de estimar los montos de impuestos en cada una de ellas. De otro lado el valor per cápita expresaría una aproximación a la noción de productividad departamental.



Fuente: SIAF - MEF

Elaboración: Observatorio de la descentralización

- Junto con el crecimiento del promedio se confirman otras dos tendencias. Entre los años 2001 y 2004 las disparidades o distancias entre el conjunto de los departamentos aumentan. En cambio en el periodo 2004-2012 el desempeño de las disparidades departamentales está claramente amortiguado, como se puede apreciar claramente en el gráfico siguiente del coeficiente de variación.



Fuente: SIAF - MEF

Elaboración: Observatorio de la descentralización

Como es claro hay diferencias en el crecimiento entre los departamentos, pero ellas se explican por las características de sus stocks iniciales, su vinculación con la dinámica exportadora y su clima institucional, pero esas diferencias como comportamiento están amortiguadas.

Esta información parece confirmar la hipótesis que existe una coincidencia entre el periodo de descentralización y el periodo de amortiguamiento de las disparidades entre departamentos.

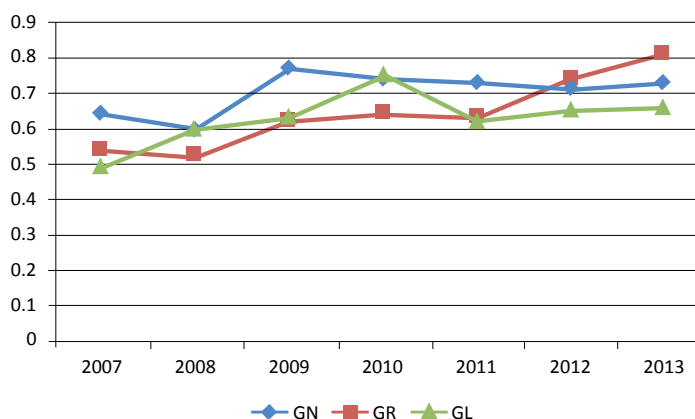
b. El grado de ejecución de la inversión pública

Para tener una aproximación al esfuerzo público de los tres niveles de gobierno se ha tomado como variable el porcentaje que resulta de la comparación entre el monto devengado por gasto en proyectos de inversión y el monto del Presupuesto Institucional Modificado, ambos a fin de periodo, en cada departamento; discriminando por nivel de gobierno, y en el caso de los gobiernos locales anotando el agregado departamental.

- Del examen de la evidencia estadística, es claramente observable que en promedio el grado de la ejecución presupuestaria es creciente. De hecho los Gobiernos Regionales han pasado del 54% en 2007 hasta el 81 % en el 2013; y las municipalidades crecen del 49 % hasta el 66%.

Promedio departamental de ejecución de la inversión pública y nivel de gobierno (% devengado/PIM)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GN	0.64	0.6	0.77	0.74	0.73	0.71	0.73
GR	0.54	0.52	0.62	0.64	0.63	0.74	0.81
GL	0.49	0.6	0.63	0.75	0.62	0.65	0.66



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Observatorio de la Descentralización

- Pero también interesa conocer si la tendencia compromete a todos y cuán concentrado está; en este caso así como se puede apreciar con nitidez el notable crecimiento en el grado de inversión promedio de gobiernos regionales y municipalidades, comportamiento bastante homogéneo, pues las disparidades de comportamiento entre ellos son notablemente menores. Sin embargo en términos de gobierno nacional el grado de ejecución promedio por departamento es más estable, pero la disparidad de tratamiento es creciente. Razones de discrecionalidad de políticas, compensaciones necesarias y el desarrollo localizado de grandes proyectos podrían ser razones explicativas de tal comportamiento.

**Disparidades entre el grado de ejecución de inversión pública por departamento
y nivel de gobierno**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GN	0.22	0.26	0.22	0.24	0.30	0.30	0.30
GR	0.35	0.42	0.28	0.25	0.27	0.20	0.13
GL	0.26	0.19	0.18	0.11	0.18	0.14	0.10

Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Observatorio de la Descentralización

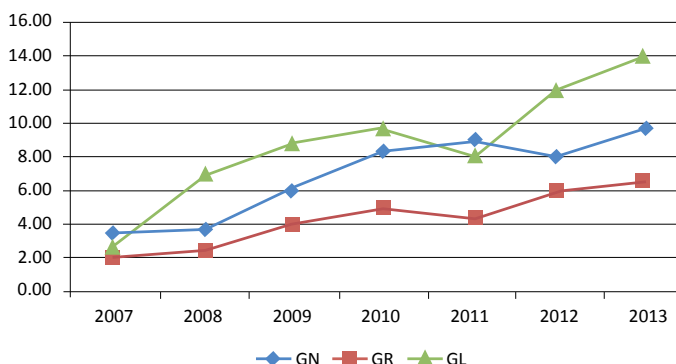
c. El crecimiento de la inversión pública por nivel de gobierno

Las informaciones anteriores serían incompletas sin decir algo con relación al monto de ejecución en proyectos de inversión por los tres niveles de gobierno. Y ese comportamiento es enormemente significativo, pues no solo hay mayor eficacia en el grado de ejecución, sino que también las referencias anuales de montos comprometidos son crecientes; en una palabra son más eficaces con responsabilidades crecientes.

**Monto de ejecución de inversión por nivel de gobierno
(miles de millones de soles)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GN	3.40	3.60	6.10	8.30	9.00	8.10	9.70
GR	2.10	2.60	3.90	4.90	4.50	6.20	6.60
GL	2.60	7.10	9.00	9.80	8.30	11.90	13.90

La evidencia muestra que si bien el gobierno nacional y el conjunto de los gobiernos regionales han aproximadamente triplicado su nivel de inversión, las municipalidades han prácticamente cuadruplicado su monto devengado. En la gráfica podemos visualizar tal situación.



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Observatorio de la Descentralización

d. En resumen

Se puede afirmar con bastante aproximación lo siguiente:

- La fase de crecimiento productivo se expresa en el conjunto de los departamentos, no siempre con la misma fuerza, explicado por diversas razones; sin embargo en la fase que coincide con el proceso de descentralización las disparidades departamentales son menores.
- Los gobiernos regionales y las municipalidades han crecido en su eficacia de ejecución de las inversiones en un contexto de mayores montos y responsabilidades de inversión.

2. RECONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO Y LAS ESTRATEGIAS DE REGIONALIZACIÓN.

El análisis nos permite constatar, la existencia de dos formulaciones claras en los últimos años, que se sustentan en los siguientes estudios:

- La consultoría que propone bases y lineamientos para un Plan Nacional de Regionalización³⁰,

³⁰ "Consultoría para la Formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Descentralización" preparado por el Consorcio Macroconsult S.A y Analistas Financieros Internacionales SA, para la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, Informe Final, Mayo 2010. En adelante será citado como Consultoría-PNR.

- El Documento Propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (2012-2016)³¹, para consulta nacional.

Muchos de los planteamientos del primer estudio fueron recogidos en el Plan Bicentenario (marzo, 2011), formulado por CEPLAN con el horizonte al 2021 y aprobado por el Acuerdo Nacional en marzo de 2011.

El segundo estudio formulado como propuesta de debate a desarrollar en el conjunto de las entidades y poblaciones regionales y locales.

En ambos se trata de gobernar procesos de mediano plazo para desarrollar espacios organizados y sostenibles como tarea prioritaria, dejando en segundo plano la constitución de gobiernos en regiones conformadas. Ambos informes se citan en extenso en las siguientes líneas.

a. La consultoría sobre el PNR

En dicho informe se explora e ilustra la hipótesis³² de que “la regionalización entendida como fusión administrativa de los departamentos no es suficiente política pública para reducir las inequidades departamentales, promover el desarrollo conjunto y articular mercados regionales”. Muy por el contrario sería muy importante una “mayor y mejor provisión de infraestructura económica, que permita la condición necesaria de conectividad”, y al mismo tiempo “mejorar condiciones competitivas de aquellas localidades como condición suficiente de acceso a los mercados”.

Este planeamiento parte de la constatación de que los ámbitos territoriales, no importando de la circunscripción de que se trate o en la que estén localizados, logran “aprovechar las posibilidades de crecimiento económico” a partir de mayores y mejores vinculaciones con los grandes mercados nacionales.

También “invita a pensar que quizá el proceso de regionalización no debe ser entendido necesariamente como la fusión administrativa de los territorios, sino como la creación o definición de instancias supra-departamentales y sub-nacionales encargadas de promover el desarrollo”. Estas instancias definidas en el nivel intermedio constituirían “los tejidos institucionales que permitan una adecuada provisión de servicios sociales en infraestructura económica básica, implementación de prácticas regulatorias, aprovechamiento de potencialidades locales y promoción de sinergias entre territorios”.

³¹ “Propuesta de Plan Nacional de Regionalización y Descentralización (2012-2016)” Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros, Diciembre 2011. Elaborado en el período del Gabinete Lerner y de Manuel Dammert como Secretario de Descentralización. En adelante será citado como PNDR-propuesta.

³² Consultoría PNR (2010), Informe Principal, p.30.

Se señala que existe un conjunto de vacíos institucionales³³, entre ellas la falta de definición de la “organización territorial” deseada para el país, que estableciera las características de distritos, provincias y regiones, las responsabilidades principales de los gobiernos de cada nivel y los mecanismos de articulación de los mismos; la duplicidad de esfuerzos, confusión de competencias y ausencia de vinculación entre los procesos de demarcación y organización territorial; junto con una sobre regulación en asuntos de zonificación y protección del medio ambiente; y la inexistencia de normatividad que premie e incentive el esfuerzo de integrarse y caminar unidos en el caso de juntas y mancomunidades.

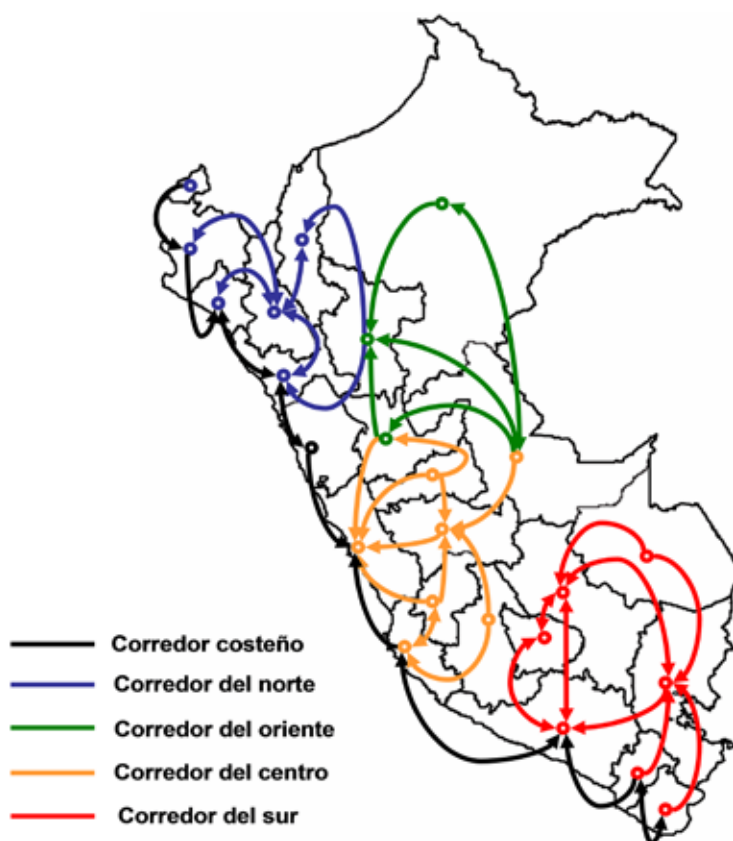
El documento de la Consultoría-PNR, luego de una reflexión sostenida, identifica un conjunto de zonas económicas que pueden ser consideradas como “espacios económicos que tienen altas posibilidades de articular un desarrollo conjunto de proyectos y opciones de gestión conjunta de servicios”; en la medida que “... son espacios que independientemente de la fusión administrativa presentan sinergias que deben ser aprovechadas en una estrategia de desarrollo descentralizado”³⁴

La idea recoge la importancia de un tratamiento integrado de cuencas; también el desarrollo del sistema urbano y la necesidad de que las ciudades se encuentren preparadas “para soportar la demanda por servicios sociales y económicos que la población requiere”³⁵, pues actualmente enfrentan graves debilidades y cuellos de botella.

³³ Consultoría PNR (2010), p. 30ss

³⁴ Consultoría PNR (2010) p 53

³⁵ Consultoría PNR (2010) p.50



El estudio postula 4 grandes zonas (enfoque agregado)³⁶ y 10 zonas menores (enfoque desagregado)³⁷, en ambos casos con un tratamiento especial para los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios³⁸. Se afirma entonces que estas zonas “están ahí desde hace muchos años. No se trata de decir que serán permanentes o invariables, sino que tienen un carácter de estabilidad probablemente fruto de la geografía, o por un desarrollo de identidad social que es claramente perceptible”.³⁹

³⁶ Zona I: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Amazonas y San Martín; Zona II Lima, Ancash e Ica; Zona III: Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho; Zona IV: Arequipa, Cusco, Puno, Apurímac, Moquegua y Tacna.

³⁷ Zona I: Tumbes y Piura; Zona II: Lambayeque, norte de Cajamarca (Cutervo, Jaén y San Ignacio), Amazonas, San Martín (excepto Tocache) y el distrito de Yurimaguas de Loreto; Zona III: el sur de Cajamarca (Chota, Santa Cruz, San Miguel, Hualgayoc, Contumazá, San Pablo, Celendín, Cajamarca, San Marcos y Cajabamba), La Libertad y el norte de Ancash (Santa, Corongo, Pallasca y Sihuas); Zona IV: el resto de Ancash y el norte de Lima (Barranca, Huaura, Cajatambo, Oyón, Huaral y Canta); Zona V: Tocache (San Martín), Huánuco y Pasco; Zona VI: el sur de Lima (Huarochirí, Cañete y Yauyos), la parte occidental de Huancavelica (Castrovirreyna y Huaytará) y el sur de Ayacucho (Lucanas, Parinacochas y Paucar del Sara Sara); Zona VII: Junín y el resto de Huancavelica y Ayacucho; Zona VIII: Cusco y Apurímac; Zona IX: Arequipa y Puno; Zona X: Moquegua y Tacna.

³⁸ Consultoría PNR (2010) p 53ss.

³⁹ Consultoría PNR (2010) p 56

La conclusión es en extremo relevante: “... la propuesta tiende a definir más claramente el concepto de sistema de ciudades. Es decir, en cada una de las articulaciones descritas se puede reconocer la existencia de una ciudad nodal que ejerce influencia sobre ciudades de menor jerarquía y su espacio rural. La propuesta de polos de desarrollo o promoción de economías regionales debería tener un mapa como el propuesto como guía de implementación”.⁴⁰

b. Propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización PNDR.

De la evaluación del proceso, el documento señala entre varias conclusiones importantes, las siguientes⁴¹:

- La regionalización no ha sido una prioridad política permanente; una década después no se cuenta con tres instrumentos fundamentales: el plan nacional de regionalización, el plan de ordenamiento territorial, y el plan nacional de inversión descentralizada. Se trata de una política extremadamente compleja, ya que no es posible aislarla de otras acciones del Estado de las que es tributaria, a la vez que las condiciona.
- Existe estancamiento y necesidad de revisar y corregir lo que no viene funcionando; tan solo existen iniciativas de articulación interdepartamental cuya vinculación responde básicamente a objetivos económicos, y no necesariamente a una integración territorial.
- Organizar gobiernos regionales en departamentos no fue lo apropiado. Los actuales departamentos no constituyen los territorios geoeconómicos sostenibles que espera la reforma descentralista.
- La relativa consolidación de los actuales gobiernos regionales en base departamental, ha determinado que sea muy difícil que las autoridades regionales asuman con entusiasmo la necesidad de conformar auténticas regiones.
- La necesidad de contar con instrumentos y procesos debidamente articulados, en materia de regionalización, demarcación territorial y ordenamiento territorial, junto con el aliento al proceso de integración local y regional que actúen de manera sinérgica.
- La Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la normativa vigente se encuentran desfasadas en relación a la realidad de los desafíos y las iniciativas necesarias. Respecto de este proceso las señales del gobierno nacional han sido contradictorias, tanto de facilitación como de traba.

Es imprescindible partir del problema cierto de la organización territorial del país, y de la insuficiente magnitud de las bases económicas de las diversas circunscripciones, para reforzar el proceso de conformación de regiones, en particular, y de integración territorial en general, para construir espacios territoriales más potentes.

⁴⁰ Consultoría PNR (2010) p 56

⁴¹ PNDR-propuesta (2011) p. 288 ss.

Es indispensable impulsar una agenda crítica con la construcción de distintos escenarios de articulación territorial y de cooperación para que la población compare las ventajas y desventajas consiguientes, la estimulación de la conciencia de las autoridades regionales sobre la problemática del ordenamiento territorial, la identificación, con apoyo de la PCM, de un conjunto de proyectos interregionales que podrían ser promovidos por las regiones piloto, y la ejecución compartida de algunos de ellos para construir confianza en lo inmediato y fortalecer las posibilidades de integración futura.

El PNDR-propuesta recoge los procesos en curso que impactan en el reordenamiento territorial⁴², señalando entre ellas: “el aprovechamiento del gas de Camisea y la pugna entre su exportación o uso prioritariamente interno, para el cambio de matriz energética; la maduración de los proyectos hidroenergéticos en la Costa, especialmente Norte y la Amazonia; las rutas Inter Oceánicas de Norte, Centro y Sur, de integración continental y las plataformas logísticas portuarias y de transporte intermodal; los megaproyectos mineros en el Norte, Centro y Sur; el mercado eléctrico nacional y el acceso a la energía; los procesos de Integración comercial a diversos mercados mundiales”.

También “el reafianzamiento logístico de Lima como Metrópoli Nacional; el crecimiento de ciudades intermedias y mayor urbanización, lo que se produce en ciudades-región con 30 % de la población, al tiempo que se mantiene la población en el área rural, que es otro 30 % localizada en núcleos de menos de 20,000 habitantes; el impulso de las micro y pequeñas empresas urbanas y rurales, en una sociedad mercantil simple que amplía sus formas de acumulación potenciando la fuerza de trabajo, los recursos y articulaciones de los territorios”⁴³.

Sin embargo, en este contexto hay tendencias claras a la fragmentación fruto del centralismo vigente y supérstite. Esta tendencia “rompe el carácter esencialmente integrado de los procesos, ciclos y recursos (agua, suelo, biodiversidad), de la interrelación entre la cuenca, el poblamiento, y las infraestructuras mayores”.

Estas tendencias imponen una “modalidad de archipiélago, por la cual el territorio es fragmentado entre diversas unidades minero-energética, las que asumen el control efectivo de los recursos del ambiente (especialmente agua, suelo, y recursos naturales productivos), y a partir de estos asumen, en forma indirecta pero efectiva, lo que corresponde al orden político-administrativos, de autoridad y a las entidades de asuntos públicos de las zonas de intervención”; pero también se expresa en “... la de la forma institucional de los gobiernos subnacionales (regionales y locales),

⁴² PNDR-propuesta (2011) p. 24

⁴³ PNDR-propuesta (2011)

en los que priman el sectorialismo y la dispersión en el ejercicio de la autoridad y de ejecución de la inversión, algunas veces como repuesta defensiva y otras en complemento subordinado al archipiélago dominante”.

Pero también menciona que existen respuestas a la fragmentación y el centralismo; entre ellas: “el acceso nacional a mejores condiciones de ciudadanía; la universalización de los sistemas de educación, sobre todo la primaria; de información, a través de la telefonía; y de comunicaciones, especialmente con la TV, afianzan el sentido de comunidad nacional, desarrollan liderazgos y comunidades políticas locales, y promueven la asociatividad como “hábitat” decisivo de los actores en los territorios. Estos cambios modifican la gestión del territorio, que de un Estado sectorializado, pase a buscar formas de gestión, en red e intergubernamental, que relacionen los órganos de soberanía jurisdiccional con las dinámicas de las cuencas, las cadenas productivas, los circuitos económicos, el autoempleo y el trabajo informal, y otras formas de aprovechamiento de los recursos naturales, poniendo en entredicho la modalidad de archipiélago minero-energético”.

La propuesta plantea que en el Perú están configurándose las articulaciones de cinco grandes espacios territoriales del Perú en la relación entre población, geografía y economía: el macro norte, el amazónico, el macro sur, el centro sur y Lima-Callao es el quinto, que está en trance a ser una macro región más, pese a ser sede del aparato político institucional del Estado centralista. El proyecto es el de un país de ejes nacionales de desarrollo descentralizado, afirmado en sus potencialidades transversales para superar las desigualdades territoriales y sociales. Para lograrlo, el planeamiento territorial adopta métodos complementarios: la homogeneidad y la polarización. La homogeneidad, permite construir unidades territoriales diferenciadas. Son aspectos de progresivo acercamiento diferenciado: biomas, eco-regiones, cuencas, identidades, usos suelo. Permite apreciar las desigualdades. La polarización, por su parte, es una intervención para identificar las fuerzas que comandan la dinámica de los territorios: redes urbanas, infraestructuras, actividades, poblamientos. Singular importancia adquiere lo urbano, como organizador del espacio regional.

Este doble acercamiento permite intervenir activamente en la gestión territorial, asumiendo las regiones homogéneas (económicas, ambientales, sociopolíticas) y sus vectores de desarrollo; así como regiones de referencia relacionadas con las redes de ciudades y su fuerza de articulación de territorios.

Es necesario redescubrir nuestro territorio y sus potencialidades, haciendo uso de esta metodología de planeamiento, para arribar a la propuesta de prospectiva que sustenta la descentralización, la que deberá luego ser detallada en subregiones y nodos de ciudades potenciales, así como prioridades geopolíticas de territorios.



Fuente: Tomado del Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2016 - PCM - SD

Partimos de un acercamiento que entrelaza las altitudes, los ecosistemas, las cuencas, las provincias biogeográficas, las circunscripciones político administrativas departamentales, para apreciar los ejes transversales Costa-Sierra-Amazonía, las delimitaciones en cinco grandes espacios que son ejes de integración territorial, y sus conexiones con los flujos mundiales.

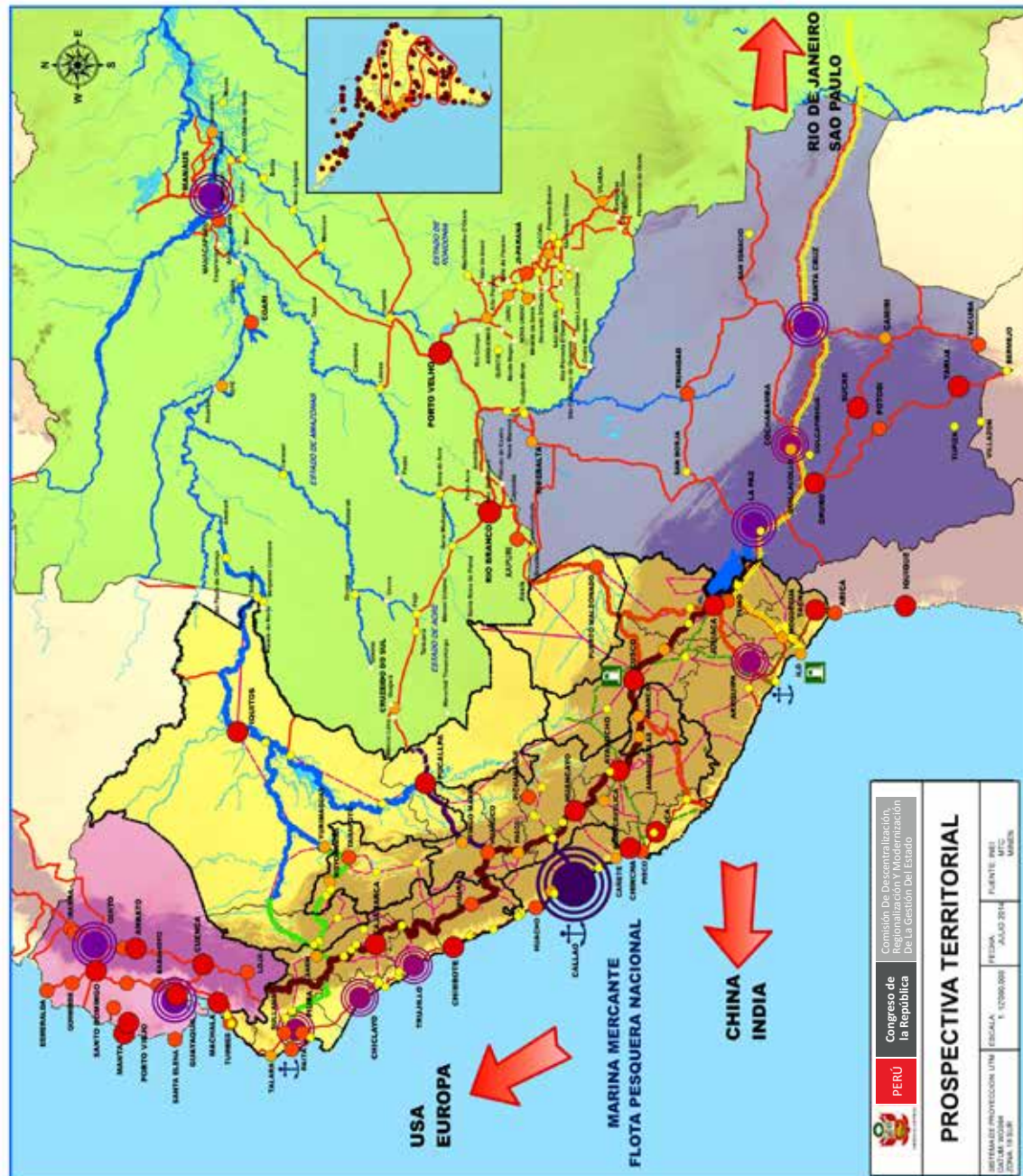
Esta propuesta, invoca la prospectiva territorial, señalando que el Planeamiento territorial para ser prospectivo, vincula las unidades homogéneas con las dinámicas de ciudades, producciones y logística. Se sustenta con ello el desarrollo territorial en los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo Descentralizado (ENIDD). En los que las Juntas de Coordinación Interregional representan condiciones de acción conjunta compartida entre Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Para que sean factibles deben hacerse en torno a objetivos estratégicos y geopolíticos en el proceso de integración suramericana, con la ejecución de proyectos estratégicos definidos.⁴⁴

Los ENIID se van estructurando en torno a seis (6) dimensiones sinérgicas:

- Flujos glociales principales y posicionamiento geopolítico.
- Redes de sistemas urbano regionales.
- Adaptación al cambio climático y gestión del agua.
- Malla Infraestructuras: de energía (electricidad, combustibles, hidrocarburos); Transporte multimodal; Conectividad y Telecomunicaciones.
- Conocimiento e Innovaciones y Capacidades tecnológicas.
- Recursos productivos y conglomerados valor agregado.

El planeamiento permitirá afrontar los desafíos. Se articularán los sistemas de ciudades en los grandes espacios global-locales, así como los proyectos de Inversión entre niveles de gobiernos subnacionales y el Gobierno Nacional, entre lo público y lo privado. Se generarán sinergias que eslabonen los territorios. La reforma institucional permitirá la gestión en red del territorio y los niveles de gobierno del Estado, con la gestión pública descentralizada en sus cuatro sistemas básicos de planeamiento, presupuesto, monitoreo y evaluación. De esta forma se logrará relacionar las políticas y los proyectos estructurantes de inversión de largo y mediano plazo con el corto plazo.

⁴⁴ PCM. Secretaría de Descentralización. Plan Nacional de Descentralización 2012-2016.



Fuente: Tomado del Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2016 - PCM - SD

c. La propuesta del Poder Ejecutivo: las macroregiones con base minera y el Plan Nacional de Diversificación Productiva.

En setiembre 2013, el Presidente Humala, en su presentación en la 32ª Convención Minera dio a conocer lineamientos sobre los que se sustenta la visión del actual gobierno en relación a la configuración territorial⁴⁵, la que se resume en lo siguiente:

- El crecimiento de la actividad minera se debe relacionar con la perspectiva estratégica al largo plazo, a cómo hacer que esta nueva minería se transforme en una palanca para dar el salto hacia el desarrollo industrial, que es objetivo nacional.
- Cómo aprovechar la capacidad que tiene la minería para arrastrar, para empujar a otros sectores en la dinámica del crecimiento, superar las brechas sociales, la pobreza, usando como palanca la nueva minería cuyos proyectos mineros se llevan a cabo en lugares increíblemente inhóspitos, donde es preciso levantar campamentos, llevar maquinaria pesada, trasladar equipos de alta tecnología e insumos, se debe también contar con energía, represas y accesos, ya sean estos puertos, pistas de aterrizaje o bien carreteras o vías férreas, además de mano de obra calificada y altamente calificada, que implica además servicios básicos para ellos y sus familias, abastecimientos, establecimientos de salud y escuelas.
- Un rol de responsable no solo las mineras sino los propios gobiernos locales y sus habitantes, en relación al uso del canon.
- Lograr poner en marcha el círculo virtuoso en el que, gracias a las cadenas productivas y a la formación de foros de desarrollos territoriales, se generen sinergias con otros sectores de la economía incluyendo la agricultura y por supuesto la educación como base del aprendizaje y desarrollo de nuevas tecnologías.
- Generar en torno a la minería polos de desarrollo territorial como son:

En la macro región Norte, en estas zonas predominan los proyectos de oro y cobre, ubicados en la sierra de Piura, Lambayeque, Cajamarca, Ancash y la Libertad. Para funcionar requieren energía y para ello se prevé la construcción de al menos cinco centrales que aprovechando la fuerza hidráulica podrían alcanzar una producción superior a los 10 mil megawatts, garantizando al mismo tiempo el abastecimiento de agua para la agricultura tanto a nivel local como a nivel de proyectos de gran envergadura como el de Altomayo, donde se pueden habilitar casi 800 mil hectáreas de tierras cultivables.

⁴⁵ Discurso del Presidente Humala en la 32ª Convención Minera. Arequipa. Setiembre 2013.

La viabilidad minera y agrícola de la región estaría a su vez garantizada por el corredor IRSA Norte, que vincula Bayóvar con el Brasil, lo que permitirá no solo la salida de productos para la exportación, sino que además el oportuno abastecimiento de los fosfatos de la Costa para la agricultura de la Sierra.

En la macro región central del país tenemos un escenario similar, en torno a proyectos de gran envergadura como Toromocho y Marcona, se puede construir hasta 9 centrales eléctricas y una planta de licuefacción y mejorar la capacidad de La Oroya articulando el territorio a través del eje central IRSA y los puertos de la Costa central, en especial el Callao.

En región macro Sur tiene igualmente una gran oportunidad, existen una infinidad de proyectos para la extracción de cobre, oro, plata y hierro, que articulados con el eje IRSA Sur, el nudo energético del Sur, la construcción de un gasoducto y de la industria petroquímica dará un vuelco al desarrollo de esta parte tan importante del país.

- Es preciso asociar a la minería con desarrollo y transformación, con progreso y bienestar. Para ello el Perú cuenta con un sólido paquete de garantías e incentivos para la inversión privada, con compromisos de implementar medidas que permitan desbloquear proyectos y permisos, pidiendo que sus actividades se desarrollen con responsabilidad social y con atención al medio ambiente, garantizando el diálogo constructivo con las comunidades y las empresas
- La minería responsable ha de convertirse en la palanca de nuestro desarrollo, de la mano con la inversión privada que es una de las variables esenciales de este crecimiento para hacer realidad estas perspectivas de desarrollo y de industrialización.
- Estamos viviendo un cambio de época y una de cuyas claves es la minería, que tiene la oportunidad de dar las posibilidades reales de desarrollo sostenible, progreso e inclusión, perspectivas que permiten la industrialización del país.

Si bien, el planteamiento de las macrorregiones con base minera, pone énfasis precisamente en esta actividad primario-exportadora y su perspectiva de industrialización, desde el Ejecutivo se reconoce que existen grandes limitaciones en esta propuesta. Por lo que ha presentado al país el Plan Nacional de Diversificación Productiva⁴⁶, sobre el que podemos reseñar algunos aspectos vinculados a procesos de estructuración de la producción y el territorio:

⁴⁶ Plan Nacional de Diversificación Productiva, Documento sujeto a consulta pública, Ministerio de la Producción, mayo de 2014. En adelante PNDP.

- Como parte del diagnóstico el documento recoge las diferencias o distancias de productividad entre los departamentos y a nivel sectorial⁴⁷ que uno perfectamente podría localizar espacialmente; señalando más adelante⁴⁸ que “el país cuenta con una inmensa diversidad de recursos a lo largo de su extensión” y la propuesta “contiene estrategias regionales implícitas cuyo objetivo es aprovechar tales recursos. Así, los diagnósticos de crecimiento regional, que constituyen uno de los instrumentos metodológicos fundamentales del plan, permitirán identificar las agendas por región en cada uno de sus ejes. La agregación de estos estudios permitirá identificar agendas en la dimensión macro regional, que serán fortalecidas a su vez por los análisis de inserción en las cadenas de valor globales, el estudio de las posibilidades tecnológicas, entre otros”

i) Zona norte

REGIÓN	Exportaciones no tradicionales 1/		Participación en clusters exportadores o con potencial exportador (ranking) 2/	
	Participa en el valor FOB (%)	AÑO	Clusters Exportadores	Clusters con alto potencial exportador 3/
Amazonas	0.02	2013	Cafetalero del Norte (14)	
Cajamarca	0	2012	Minero (3) cafetalero del norte (14)	
La Libertad	5	2012	Minero (3) Harina y Aceite de pescado (10) Hortofrutícola de la costa (18) Conservas y congelados de Hortalizas (37)	Calzado porvenir (41)
Lambayeque	0.1	2012	Hortofrutícola de la costa (18) Banano Orgánico (30)	
Piura	13.1	2012	Congelados y Conservas de Pescado (9) Hortofrutícola de la Costa (18) Mango (24) Banano Orgánico (30)	
Tumbes	1.26	2012	Congelados y concervas de Pescado (9) Banano Orgánico (30)	
San Martín	0.26	2013	Cafetalero del Norte (14)	

Fuente: Ministerio de la Producción
Plan Nacional de Diversificación Productiva en consulta

⁴⁷ PNPD p. 29 y 30

⁴⁸ PNPD p. 70ss

- El plan propone medidas de desarrollo de “clusters en todas las regiones del país, considerando la estructura productiva de cada una de ellas”. Para tal efecto es imprescindible realizar estudios para examinar el “potencial de crecimiento y desarrollo de clusters que pueden contribuir con la diversificación productiva”.

ii) Zona centro

REGIÓN	Exportaciones no tradicionales 1/		Participación en clusters exportadores o con potencial exportador (ranking) 2/	
	Participa en el valor FOB (%)	AÑO	Clusters Exportadores	Clusters con alto potencial exportador 3/
Ancash	1.58	2011	Minero (1) Congelados y Conservas de Pescado (9) harina y Aceite de pescado 810) Hortofrutícolas de la costa (18)	
Zona Centro	Ayacucho	0.17	2012	Artesanía (n.d.)
	Huancavelica	0.02	2012	Agroindustria (n.d.)
	Huánuco	0.13	2012	Agroindustria (n.d.)
	Ica	1.73	2012	Congelados y Conservas de pescado(9) Harina y Aceite de Pescado (10) Hortofrutícola de la Costa (18) Conservas y Congelados de Hortalizas (40)
	Junín	0.25	2012	Cafetalero de Junín
	Pisco	0.01	2012	Minero Centro (33)

Fuente: Ministerio de la Producción
Plan Nacional de Diversificación Productiva en consulta

- En ese sentido se plantea algunos ejemplos tales como: “...Bayóvar, en Piura, puede convertirse en un clúster en base a la extracción de fosfatos, a partir de los cuales se pueden producir ácido sulfúrico y amoníaco, que pueden permitir el desarrollo de industrias de fertilizantes, insumos para la industria, productos químico-farmacéuticos, explosivos, entre otros.

En el centro, yacimientos mineros y el complejo metalúrgico de La Oroya son el punto de partida para el desarrollo de un clúster minero industrial.

En el sur, con la construcción del Gasoducto Sur Peruano, de un complejo energético y de un complejo petroquímico, será posible la fabricación de productos textiles y de plástico, generando valor hasta veinte veces superior al del gas natural extraído⁴⁹.

⁴⁹ PNPD p. 70 y 71 Cuadro 2

iii) Zona sur

	Región	Exportaciones no tradicionales 1/		Participación en clusters exportadores o con potencial exportador (ranking) 2/	
		Participa en el valor FOB (%)	AÑO	Clusters Exportadores	Clusters con alto potencial exportador 3/
	Apurímac	n.d	2012		Fibra Animal (n.d.) Madera (n.d.)
Zona Norte	Arequipa	9.76	2012	Minero (5) Pelos Finos (8) Congelados y Conservas de Pescados (9) Harina y Aceite de Pescado (10) Hortofrutícola de la Costa 819)	Auxiliar Minero (4) Colorantes Naturales (29)
	Cusco	0.13	2012	Pelos Finos (8) Cafetalero del Sur (33)	Colorantes Naturales (29)
	Moquegua	n.d	n.d	Minero (5) Congelados y Conservas de Pescados (9) Harina y Aceite de Pescado (10)	
	Puno	0.08	2012	Pelos Finos (8) Cafetalero del Sur (33)	
	Tacna	0.53	2012	Minero (5)	Colorantes naturales (29)

Fuente: Ministerio de la Producción
Plan Nacional de Diversificación Productiva en consulta

Mientras tanto, un estudio ha identificado un conjunto de oportunidades en el nivel de las regiones; las cuales son reseñadas considerando cinco macro regiones: norte, centro, sur, selva y Lima⁵⁰, como se aprecia en los gráficos donde se visualizan clúster desde una visión exportadora.

v) Selva

	Región	Exportaciones no tradicionales 1/		Participación en clusters Exportadores o con potencial exportador (Ranking) 2/	
		Participa en el valor FOB (%)	AÑO	Clusters Exportadores	Clusters con alto potencial exportador 3/
	Loreto	0.03	2013	Madera (34)	
Selva	Madre de Dios	0.21	2012	Minero (1)	
	Ucayali	0.42	2013	Madera (34)	

Fuente: Ministerio de la Producción
Plan Nacional de Diversificación Productiva en consulta

Se aprecia por ejemplo, en la macro región norte, el café, harina y aceite de pescado, hortofrutícola, conservas y congelados de hortalizas, banano orgánico y mango. En la macro región selva a los madereros y mineros. En la macro sur los de pelos finos, hortofrutícola, harina y aceite de pescado, congelados y conservas de pescado, cafetaleros. En Lima, moda de vestir, cacao y chocolates, hortofrutícola, agroalimentaria, harina y aceite de pescado, congelados y conservas de hortalizas. En macro región centro, la artesanía, agroindustria, pisco y vinos, harina y aceite de pescado, hortofrutícola, cafetaleros, congelados y conservas de pescado.

vi) Lima

	Región	Exportaciones no tradicionales 1/		Participación en clusters Exportadores o con potencial exportador (Ranking) 2/	
		Participa en el valor FOB (%)	AÑO	Clusters Exportadores	Clusters con alto potencial exportador 3/
Lima	Lima	62.7	2012	Moda de Vestir (2) Congelados y conservas de pescado (9) Harina y aceite de pescado (10) Hortofrutícola de la Costa (18) Auxiliar agroalimentario (21) Cacao y chocolates (26) Conservas y congeladas de hortalizas (37)	Auxiliar minero (4) Construcción (7) Salud (17) Software (19) Cárnico (22) Auxiliar automotriz (25) Joyería (27) Colorantes naturales (29) Contenidos digitales & audiovisuales (35) Mueble Hábitat (38) Calzado (39)

Fuente: Ministerio de la Producción
Plan Nacional de Diversificación Productiva en consulta

Vale la pena mencionar que en la parte de conclusiones se señala que “... el plan descansa en tres mecanismos principales para la priorización de la agenda de política: los estudios regionales que deben identificar las principales barreras al crecimiento en el ámbito regional permitiendo identificar agendas en cada eje, el análisis de las barreras en el conjunto de sectores donde existen potencialidades (por ejemplo basadas en las ventajas comparativas), y los estudios económicos, entre ellos los estudios de demanda global y los estudios que identifican las cadenas de valor globales y nacionales”⁵¹.

⁵¹ PNPD p. 79 y 80

La apuesta consiste en que “...las actividades especificadas en los tres ejes permiten un desarrollo balanceado en la economía en varios sentidos. En el plano geográfico permiten que cada región tenga un impulso desde la política económica lo cual compensa las diferencias planteadas por la heterogeneidad de la dotación de recursos y capacidades, por lo tanto evita las diferencias que el proceso de globalización viene causando en las economías. En el plano de los efectos, si bien es cierto los impactos iniciales en las mejoras de la educación, diversificación y eliminación de sobre costos y regulaciones inadecuadas no tienen efectos claros en generar convergencia regional, las mejoras en infraestructura física, seguridad y la expansión de la productividad deben tener efectos en lograr una mayor convergencia de productividad e ingresos regionales.”

d. En resumen

De acuerdo a lo señalado se constata que existe un franco proceso de estructuración del territorio, que se viene consolidando progresivamente, en el que se interrelacionan acciones generadas preponderantemente por las fuerzas del mercado, vinculada a iniciativas sectoriales, en especial primario - extractivas y las acciones generadas desde las fuerzas descentralistas que reconocen al territorio como el espacio para el desarrollo integral sostenible, que se integra transversalmente en un escenario de integración suramericana y mundial.

Existe la clara tendencia hacia el consenso de que el Perú no es sostenible solo con la minería primario exportadora y que es el momento de desarrollar la diversificación productiva que de viabilidad al desarrollo del país.

De otro lado se constata que el Estado no termina por definir una Política Nacional en materia de Regionalización, que oriente la estructuración del territorio.

3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL⁵²

El proceso de estructuración del territorio como espacio para el desarrollo integral sostenible es viable si en sí mismo incorpora al ordenamiento territorial, no es factible que una reestructuración territorial espontánea, sienta bases para el desarrollo sostenible en el Perú

En el Perú asistimos a un crecimiento espontáneo, donde predominan actividades desvinculadas del medio, con ocupación desordenada del territorio expresada en un desequilibrio territorial que afecta la vida de las personas, este desequilibrio se agudiza por la heterogeneidad propia del país, por el centralismo económico, político y por la predominante desigualdad y exclusión social.

Existe predominancia de comportamientos insostenibles que permiten la degradación del ambiente.

El territorio se gestiona sin una visión integral, con competencias sectoriales asignadas de manera imprecisa, con competencias intergubernamentales (nacional, regional y local) asignadas también de manera imprecisa, con conflictos de competencia intersectorial e intergubernamental, con carencia de mecanismos de solución de controversias adecuadas y con carencia de coordinación y articulación para el ordenamiento y gestión territorial.

Por ello la necesidad de una ley de ordenamiento territorial, veamos algunos elementos de evaluación de cómo va este proceso.

La demanda por una política de estado sobre ordenamiento territorial entró a la agenda política del país con la Política XIX del Acuerdo Nacional en el año 2002; vinculando a los procesos descentralistas, la redefinición de la planificación estratégica como función del Estado, y la creación de una real institucionalidad ambiental. Ello no puede ser de otro modo pues el Ordenamiento

⁵² Esta sección ha sido organizada considerando el documento de trabajo “Cuenta y balance de las políticas de Ordenamiento Territorial: 2013. Informe Final, cuyo autor es el consultor Luis Chirinos; así como los sustentos del predictamen sobre la materia desarrollado en la Comisión de Descentralización. 2014.

Territorial (OT) no se limita a ser una herramienta técnica de adecuación prospectiva de los componentes del territorio con el objetivo de orientarlos al desarrollo equilibrado, sostenible e integral; pues es sobre todo, una diferente manera de ver la realidad y de ejercer la gestión pública desde el Estado.

Este planteamiento programático ha sido ratificado por el Acuerdo Nacional en 2013⁵³ en una adecuación a las condiciones actuales: “Nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento e investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios...”

En esa perspectiva, plantean que en el proceso el Estado debe considerar: los principios de subsidiariedad y solidaridad con la finalidad de lograr un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible, así como conciliar el crecimiento económico y la competitividad con la equidad social y la sostenibilidad ambiental, la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional; e incorporar el objetivo de consolidar ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural.

En respuesta a uno de los problemas más álgidos de los gobiernos regionales y locales en sus esfuerzos de llevar adelante procesos de Zonificación Ecológica Económica (ZEE) plantean como condición clave, el fortalecimiento de las capacidades de gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno, así como de las instancias de gestión integrada del territorio.

Todo ello debe conducir a un marco normativo que regule e impulse un “proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental y participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio”, en el marco de la descentralización.

Finalmente, se propone la construcción de “un sistema nacional de gestión territorial que permita armonizar los instrumentos técnicos y normativos para coordinar las políticas nacionales, sectoriales y los planes regionales y locales de desarrollo concertado y de ordenamiento territorial...”

⁵³ El 24 de setiembre de 2013, el Acuerdo Nacional aprobó la XXXIV Política de Estado sobre Ordenamiento y Gestión Territorial.

a. El marco legal

Un aspecto crucial del proceso político de la ZEE y OT ha sido el desarrollo del marco legal. Si bien el Acuerdo Nacional formuló una visión prospectiva y estratégica relativamente clara, en el contexto de la reforma descentralista una estrategia central se convirtió en una competencia asignada.

Alrededor de 2004 el tema de ZEE y OT aparece como demanda de los gobiernos regionales. Ello no es sorpresa: ya en funciones, ya con un aparato institucional, ya con un número significativo de funciones transferidas, su preocupación estaba encaminada a la gestión del desarrollo y en ello, ambos instrumentos fueron percibidos por los gobiernos regionales y locales como muy importantes.

Lo mismo puede decirse de la visión del gobierno nacional pues el tema fue crecientemente ganando terreno, sobre todo por la emergencia de la cuestión ambiental, a lo que se sumaba el incremento de los conflictos sociales de carácter ambiental. Por cierto, ello no estuvo exento en el gobierno nacional de visiones contrapuestas sobre el tema. Ello probablemente fue un factor en el hecho que se avance poco a poco.

Una mirada panorámica del proceso legislativo parece indicar que el régimen actual de ZEE y OT se ha venido construyendo a retazos y de la mano del marco jurídico del sector ambiente. Esto es importante porque siendo la concepción vigente, de fuerte raigambre ambientalista, no estaba aún constituida una autoridad ambiental nacional: el CONAM no tenía ni el poder ni los recursos necesarios para serlo; además, no había todavía un régimen legal ambiental de carácter nacional que enmarcara estos instrumentos. Ello podría explicar por qué desde 2004 a 2008 la legislación general ambiental y de ZEE corre en paralelo.

Marco legal del ordenamiento territorial

Año	Tipo de norma	Norma	Contenido
	Decreto Supremo	D.S. 045- 2001-PCM	Crea Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial Ambiental
2002	Ley	Reforma constitucional	Descentralización
		Ley 27783	Ley de Bases de Descentralización
		Ley 27795	Ley de Demarcación y Organización Territorial
		Ley 27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
		Ley 27972	Ley Orgánica de Municipalidades
	Otras	Acuerdo Nacional	Políticas V, VIII y XIX
2004	Ley	Ley 28245	Ley marco Sistema Nacional de Gestión Ambiental
	Decreto Supremo	D.S. 087-2004-PCM	Reglamento de ZEE
2005	Ley	Ley 28611	Ley General del Ambiente
	Decreto Supremo	D.S. 052-2005-PCM	Plan de Transferencias 2006. Transfiere funciones ambientales a GR y GL
		D.S. 08-2005-PCM	Reglamento de Ley marco del Sistema de Gestión Ambiental
2006	Otras	Decreto 010-2006-CONAM/CD	Metodología para elaboración de ZEE
		R.M. 05-2006-EF-68.01	Lineamientos para formulación de PIP en OT como “Desarrollo de capacidades”
2007	Decreto Supremo	D.S. 023-2007-PCM	Modifica reglamento de ZEE
		D.S. 088-2007-PCM	Modifica Comité Técnico Consultivo de ZEE y OT con participación de MINAM
2008	Ley	Decreto Legislativo 013	Creación del Ministerio del Ambiente
	Decreto Supremo	D.S. 07-2008-MINAM	Reglamento de organización y funciones de MINAM
2009	Decreto Supremo	D.S. 012-2009-MINAM	Política Nacional del Ambiente
2010	Resolución Ministerial	R.M. 026-2010-MINAM	Lineamientos de política para Ordenamiento territorial
2011	Decreto Supremo	D.S. 054-2011-PCM	Plan Bicentenario
		D.S. 089-2011-PCM	Amplía plazo para Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
		D.S. 014-2011-MINAM	Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA PERU- 2011- 2021
		D.S. 04-2011-VIVIENDA	Reglamento de Acondicionamiento territorial y Desarrollo urbano
2013	Resolución Ministerial	R.M. 135-2013-MINAM	Guía metodológica para la elaboración de Instrumentos Técnicos Sustentatorios de OT.
	Resolución Ministerial	R.M. 07-2013-EF-63.01	Lineamientos para la Formulación de PIP en OT orientados a servicios de información y regulación
	Otras	Acuerdo Nacional 2013.	Política XXXIV. Ordenamiento y Gestión territorial.

Puede afirmarse que la creación del Ministerio del Ambiente en 2008 marca un parteaguas en el proceso: consolida al MINAM como autoridad ambiental nacional, se aprueban leyes generales de carácter ambiental y consolida la articulación de la ZEE y OT en el marco de la política ambiental nacional.

Este proceso aparece además urgido por los avances que los gobiernos regionales empezaron a desarrollar en la construcción de la ZEE: Para entonces, por lo menos en 9 gobiernos regionales se había empezado el proceso de ZEE, obviamente con diferentes ritmos y avances, pero por lo menos con una declaratoria de necesidad regional y buena parte de ellos, con Comisión Técnica constituida. Adicionalmente, dos gobiernos regionales tenían antecedentes de esfuerzos que databan de la década anterior: es el caso de San Martín y Cusco.

Un resultado significativo del proceso consiste en que el ordenamiento territorial, y la zonificación económica - ecológica se han consolidado y legitimado definitivamente en la agenda pública. No es casual que los planes de desarrollo concertado, regionales y locales los consideren como de alta prioridad. De otro lado, progresivamente se va perfilando una oferta de servicios profesionales en el tema y un mercado de consultores, ONG y agencias de cooperación internacional tienen mejores espacios para incorporarlo en sus programas de desarrollo. Desde la sociedad civil, en 2011, como resultado de diversas coordinaciones interinstitucionales, se constituyó la Plataforma para el Ordenamiento Territorial que reúne a 16 instituciones de desarrollo, ONG y asociaciones de gobiernos regionales y locales que desde entonces ha venido desarrollando sistemáticas acciones de incidencia en este tema.

En el proceso de la ZEE y OT, existe la opinión de que se estará centrando en la dimensión ambiental, siendo que su contenido conceptual es más complejo e integral pues cubre temas de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano. Ello se está superando al regular la Zonificación Económica Ecológica como componente del Diagnóstico Integral del Territorio y como paso previo al Plan de Ordenamiento Territorial integral (es decir, como fase científico- técnica) ha consolidado el instrumento para el ordenamiento territorial que permite la identificación de zonas y sectores clave y de los factores que permiten priorizar las inversiones.

Pese a este proceso normativo existe el convencimiento general que es necesario contar con una ley general de ordenamiento territorial que garantice la transversalidad y sobre todo, una rectoría clara y eficaz.

En ese sentido, la demanda generalizada de una ley general de ordenamiento territorial ha cobrado en 2013 un nuevo curso. La preocupación de los congresistas y grupos parlamentarios se ha expresado en una diversidad de proyectos que se han venido presentando desde hace varios años atrás. La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ha analizado dichos proyectos y hay avances importantes en el proceso legislativo. A ello se suma el valioso aporte del Acuerdo Nacional que aprobó la XXXIV Política de Estado sobre Ordenamiento y Gestión Territorial.

b. La experiencia de los gobiernos regionales

Desde el inicio de la descentralización, el tema de la Zonificación Económico Ecológica y del Ordenamiento Territorial asignados como competencia de los gobiernos descentralizados fue uno de los temas de mayor prioridad de los gobiernos regionales y locales. De hecho, una de las demandas más intensas al Consejo Nacional de Descentralización y luego a la Secretaría de Descentralización fue la transferencia de funciones ambientales, lo que se logró en el Plan de Transferencias 2006. Es a partir de ese año que diversos gobiernos regionales inician sus procesos de ZEE con el marco legal previsto en el Decreto 010-2006/CONAM-CR: “Metodología para elaboración de ZEE” que luego fue modificado y ampliado.

Monto ejecutado en proyectos de inversión pública para ordenamiento territorial, según departamento

Dpto.	Inversión anual en ordenamiento territorial S/.									Total S/.
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Nacional	309,977	152,619	1,388,299	5,878,962	8,548,643	11,899,285	10,738,829	11,264,905	5,662,200	55,844,219
Amazonas	214,276	38,707	62,205	138,983		9,905				464,076
Ancash					303,858	330,924	119,116	263,177	137,240	1,154,315
Arequipa					1,500	38,379	399,943	328,590	305,914	1,074,326
Ayacucho					99,701	182,607	763,309	476,841	128,135	1,650,593
Cajamarca		103,912	489,025	465,351	529,095	56,083		111,290	133,053	1,887,809
Cusco				1,482,599	529,095	56,083		111,290	133,053	2,312,120
Huanca-velica					19,950	1,168,501	839,009	705,205		2,732,665
Huánuco			49,999	26,742	43,950	998,748	1,072,534	1,192,624	397,545	3,782,142
Ica							20,000		8,200	28,200
Lambaye-que						716,804	384,344	231,680	212,145	1,544,973
Lima				106,386		28,193				134,579
Loreto				17,500	332,898		116,137	312,192	195,231	973,958
Madre de Dios		10,000	568,690	796,687	1,546,272	1,678,339	834,141	40,500		5,474,629
Moquegua			219,380	743,397	1,905,489	950,220	252,999	1,169,315	882,289	6,123,089
Piura				585,121	526,184	349,824	176,858	2,500	2,500	1,642,987
Puno				949,643	1,085,432	769,978	492,482	247,015	502,930	4,047,480
San Martín				508,409	1,625,219	2,140,414	2,085,175	2,020,298	957,427	9,336,942
Tacnas						766,150	705,323	589,057	295,656	2,356,186
Tumbes	95,701					524,056	2,044,997	2,531,995	730,238	5,926,987
Ucayali				57,644		1,134,077	432,462	931,336	640,644	3,196,163

Fuente: MEF Consulta realizada 30 y 31 de octubre de 2013

Elaborado: Observatorio de Descentralización

También tiene relevancia el hecho que en relación al financiamiento de los procesos de ZEE, sólo recién en 2006, el Ministerio de Economía y Finanzas con la Resolución Directoral 05-2006.EF.68.01 el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó los lineamientos para incorporar el estudio de ZEE como proyectos de inversión pública en el Sistema Nacional de Inversión Pública- SNIP como proyectos de “Fortalecimiento de Capacidades para OT”, que es como se han financiado hasta la fecha. En Octubre 2013, el MEF aprobó la Resolución Directoral 07-2013.EF.68.01 que extiende el ámbito de cobertura de los proyectos de inversión pública a los servicios de información y regulación del Ordenamiento Territorial. Ello es un avance significativo porque permite que se abarque cabalmente de los Planes de Ordenamiento territorial.

En Diciembre 2012, el MINAM reportó 6 casos de ZEE aprobados: Amazonas, Cusco, Madre de Dios, San Martín, Cajamarca y Callao y en 2013 se han registrado 8, al 2014 se informa que hay 11 regiones con ZEE aprobado lo que es un incremento significativo que da cuenta de la importancia que le atribuyen los gobiernos regionales. Sin embargo no hay ningún gobierno regional que haya llegado a aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial. De hecho, todavía son muy pocos los pasos relevantes en esa orientación.

Gobiernos Regionales con ZEE aprobada⁵⁴

Gobierno Regional	Norma aprobatoria de ZEE
Amazonas	OR 200- 2008 – GRA – CR
Ayacucho	OR 003-2013-GRA-CR
Cajamarca	OR 018 – 2010 – GR CAJ
Callao	OR 05- Callao
Cusco	OR 063 – 2009 – GR-GRCCUSCO
Madre de Dios	OR 032 -2009 – GR Madre de Dios-CR
Piura	OR 261 – 2013 – GR Piura – CR
San Martín	OR 012 – 2006- GR SM – CR San Martín
Tacna	OR 016-2012-CR-GOB.REG.TACNA
Huancavelica	OR 257-GRHVCA/CR
Lambayeque	OR 005-2014-GRL

Las condiciones en que los gobiernos regionales han elaborado sus ZEE ciertamente no han sido propicias y coadyuvantes. Lo demuestra el hecho que a pesar de que en muchas ocasiones ha habido voluntad política y fuerte compromiso de las autoridades que se ha traducido en aporte de recursos especialmente para la formulación de los proyectos de inversión de desarrollo de capacidades, capacitación de equipos, reorganización y/o reforma institucional en algunos casos,

⁵⁴ MINAM. DGOT.

un serio trabajo de formulación del marco legal regional necesario para avanzar, la adquisición de equipos de alta tecnología y alianzas estratégicas con agencias de cooperación, instituciones públicas (el caso del IIAP es quizás el más ilustrativo), ONG y otras instituciones privadas, las experiencias no ha sido fáciles.

c. Balance preliminar de lo avanzado en materia de ZEE como proceso del OT.

La importancia de documentar los casos demuestra en este caso, su gran importancia, porque los encuentros propiciados por las organizaciones de autoridades descentralizadas (ANGR, REMURPE, AMPE, y la sistematización de procesos realizados por agencias de cooperación como los proyectos ProDescentralización PRODES y ProGobernabilidad muestran los aspectos positivos y negativos, las fortalezas y debilidades, y también, las maneras de cómo se resolvieron algunos nudos críticos. En esta sección presentaremos los principales resultados recogidos en los eventos y documentos mencionados organizados por temas.

Metodología de ZEE

La metodología de ZEE aplicada en caso peruano ha tenido éxito y ha probado ser válida en la Amazonía debido a que parte de ciertos supuestos no se dan en las regiones de la costa y andina. Beraún sostiene que lo evidencia el hecho que no contempla el análisis marino costero, incluso ahora cuando este tema ha sido incluido en los Estudios Especializados. De otro lado, alega que este modelo “no necesariamente realiza un diagnóstico completo del territorio. Si bien es cierto presenta análisis de los componentes espacial, biológico, social y económico, los estudios concretos evidencian que aún carecen del análisis del subsistema político-institucional y el subsistema urbano-regional en toda su complejidad.” Esto explica por ejemplo, que el acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano no estén cubiertos y sea el Ministerio de Vivienda quien detenta la rectoría en ese tema y que el enfoque actual sea predominantemente urbano y ambiental. Por ello, se considera importante que se haga una revisión de la metodología oficial a fin de que se pueda adaptar mejor a las condiciones del Perú y se introduzcan las modificaciones que se evalúen importantes. (Beraun, p. 15)

Los problemas del marco legal

Como se ha mencionado, el marco legal se ha construido a retazos y si bien se ha cuidado de hacerlo cada vez más orgánico y más eficiente, todavía hay un largo trecho por recorrer. Una legislación abundante, y a menudo de difícil armonización y concordancia caracteriza el régimen actual. A ello se suman, de un lado, la diversidad de instituciones con competencias en el tema de ordenamiento territorial: CEPLAN, DNTDT, MINVIC, MINAM, MTC, MINAG, INDECI, INGEMET, GR y GL que regulan aspectos específicos del OT en materia ambiental, urbana, rural, pesquera,

entre otros, lo que revela además la persistencia del sectorialismo y la fragmentación endémicos del estado peruano; y del otro, la ausencia de mecanismos de coordinación, articulación y comunicación entre los sectores.

Es frente a esta realidad que se ha levantado la necesidad de una ley de carácter general que regule el ordenamiento territorial. A la fecha, la Comisión de Descentralización tiene ya avanzado un proyecto de dictamen de la nueva ley de Ordenamiento Territorial, que se espera sea capaz de resolver los problemas mencionados.

En ese sentido, es crucial que la nueva ley enfrente un problema larvado en el actual marco legal: el proceso de Zonificación Económica Ecológica no es tratada legalmente en términos institucionales, es decir, como una competencia de los gobiernos descentralizados sino más bien como un proyecto de inversión pública. Si bien ello funciona como mecanismo para garantizar el financiamiento de los proyectos respectivos, el problema radica que no se le considera como una competencia que debe ser ejercida de manera permanente por los gobiernos descentralizados. Este tema que ahora tiene un sentido práctico debe resolverse cuando se pase a la fase de gestión del Plan de Ordenamiento Territorial lo que plantea diversos problemas entre ellos, el de la estructura de financiamiento de los gobiernos regionales y locales para ejercer esta –y otras- funciones.

Igualmente, y casi como resumen de la problemática discutida, la nueva ley debe definir el tema de rectoría en relación al Ordenamiento Territorial y superar la actual dispersión sectorial.

La estructura de los gobiernos descentralizados

En la lógica de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el órgano responsable de la Zonificación Económica Ecológica y el Ordenamiento Territorial es la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Ello sin embargo es hoy en día severamente cuestionado debido a que se trata de una mega gerencia que no siempre tiene la capacidad de cumplir eficazmente con las funciones que detenta. No es ciertamente el único caso en los gobiernos regionales: también las demás gerencias tienen cuestionamientos de este tipo.

Esta situación –entre otras- ha llevado a un número creciente de gobiernos regionales a emprender reformas institucionales que han implicado un reordenamiento de funciones gerenciales en unidades menores.

En el tema ambiental y, por extensión, a la ZEE y al ordenamiento territorial, se ha difundido la noción de la Autoridad Regional Ambiental –ARA. De hecho, de los gobiernos regionales con ZEE aprobada, la experiencia más significativa es la de San Martín. La alternativa de la ARA como órgano de gestión ambiental y de la gestión territorial no es obviamente la panacea a los problemas de organización de los gobiernos descentralizados, pero tiene la virtud de tener un núcleo temático más concreto y por ello, capacidad para enfrentar mejor los problemas de gestión.

El problema de las bajas capacidades

Una de las principales debilidades de los gobiernos descentralizados es la falta o precariedad de capacidades. En primer lugar, sobre el tema de ZEE y el ordenamiento territorial prevalece un gran desconocimiento tanto entre las autoridades, como los funcionarios y las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general. Este déficit acarrea una dificultad para entender el tipo de procesos, sus objetivos y su relevancia para el desarrollo sostenible. Esto demanda una acción decisiva de difusión de parte de los gobiernos descentralizados y un incremento de la participación ciudadana; pero sobre todo, una política explícita de desarrollo de capacidades en las autoridades y funcionarios. Ello plantea la edición de manuales y directivas metodológicas que orienten los procesos, y también esfuerzos de sistematización de las experiencias y las lecciones aprendidas.

Participación ciudadana

La pregunta es, si en los procesos que han llevado a cabo los gobiernos regionales en los últimos años ha habido una política explícita de participación de la sociedad civil. De los casos registrados sólo encontramos como espacio de participación de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil a la Comisión Técnica Regional. Y en ella, identificamos 4 casos. Los dos más altos oscilan entre 50% y 48.7%, el intermedio asciende a 23.5% y el más bajo, es 7.6%. Los porcentajes de organizaciones de la sociedad civil que forman parte de la CTR hablan de manera suficiente sobre la relevancia que se otorga a la participación. Más grave aún, es claro que por la naturaleza de las funciones de la CTR la participación en esta instancia no tiene un valor relevante.

El marco legal no pasa de ser declarativo, pues no establece mecanismos explícitos y predecibles para la participación.

Desafíos

En primer lugar, la necesidad de garantizar la articulación al interior del gobierno regional entre las áreas que tiene relación o están afectadas por estos procesos. Es preciso que la entidad responsable asuma el liderazgo con la capacidad para concertar y generar acuerdos entre las diferentes unidades. Ello garantizará la complementariedad entre ellas, y facilitará la articulación y el alineamiento de los planes.⁵⁵

⁵⁵ Otro componente de las reformas institucionales en los gobiernos regionales ha sido la creación -bajo diversas denominaciones- de centros de planeamiento estratégico. Parece evidente que en el contexto de la ZEE y los planes de ordenamiento territorial, el primer reto es la articulación y la coordinación entre ARA y el centro de planeamiento estratégico.

Ello, sin embargo, no logrará solucionar el problema derivado de la discontinuidad en las decisiones y objetivos, producto del cambio de autoridades, fenómeno usual en la vida política que también ha afectado estos procesos. Este desafío tiene que ver con otras dimensiones de la política: partidos políticos, movimientos regionales, organizaciones de la sociedad civil entre otros. Pero quizás, la existencia de instancias de alto nivel técnico comprometida con procesos de largo plazo como son la ZEE, el ordenamiento territorial y la estrategia de desarrollo, como los mencionados puede crear condiciones para mejorar este secular problema.

Las condiciones para llevar adelante los procesos

Hay cuatro condiciones clave que se requieren para garantizar la viabilidad operativa de estos procesos.

En primer lugar, la constitución de un equipo solvente y especializado en un contexto que suele ser adverso.

Una segunda condición es la disponibilidad del presupuesto.

La tercera es la determinación de los plazos.

Y finalmente, la formulación de acuerdos y ajustes técnicos previos en el desarrollo de los procesos de ZEE y ordenamiento territorial, en relación a:

- a) La necesidad de definir indicadores y compromisos de cada etapa del proceso de Zonificación Económica Ecológica, plazos claros y realistas para medir avances y poder hacer ajustes oportunos cuando sea necesario;
- b) Los esquemas de trabajo y los marcos de análisis deben ser discutidos y acordados desde el inicio del proceso con la participación de todos los involucrados.
- c) Es preciso que el proceso sea documentado a lo largo de su desarrollo de manera de contar permanentemente con información fresca sobre su evolución y, a su finalización, con una memoria institucional que permita en cualquier momento desentrañar la mecánica del proceso.

d. Puntos claves de una propuesta legislativa de ordenamiento territorial.

Es necesaria en el Perú una ley de ordenamiento territorial, para contribuir a la gobernanza, delimitar claramente las competencias y funciones en la planificación y la gestión el territorio, contribuir a una gestión eficiente del uso y la ocupación del territorio así como para la óptima localización de la población, la infraestructura, y las inversiones y su adecuado dimensionamiento; garantizar el derecho de los pueblos indígenas u originarios a hacer uso de su territorio según sus propias concepciones de desarrollo, lograr que los distintos actores que actúan en el territorio

transformándolo y conservándolo, participen en el proceso de planificación y en la gestión territorial a fin de asegurar el éxito de las intervenciones, asegurar la implementación de los planes de ordenamiento territorial con una perspectiva de mediano y largo plazo; para fortalecer a las entidades territoriales regionales y locales en la gestión del desarrollo, para que el ente rector del ordenamiento territorial cuente con la independencia, las funciones necesarias y una visión integral del territorio.

Luego de la evaluación de las propuestas legislativas existentes a la fecha, así como atendiendo a las opiniones técnicas y legales de diversas instituciones, organizaciones y especialistas, se tiene que el proyecto de ley de ordenamiento territorial deberá definir los siguientes puntos clave:⁵⁶

1. La creación de un sistema nacional de ordenamiento territorial.

Al respecto la Política de Estado 34 “Ordenamiento y Gestión Territorial”⁵⁷ especifica que para lograr los objetivos del ordenamiento y gestión territorial, el Estado “Establecerá un sistema nacional de gestión territorial...” precisando que la “creación de un sistema nacional de gestión territorial facilitaría la aplicación coordinada de los instrumentos de los distintos sectores y niveles de gobierno, así como el cumplimiento articulado de las prioridades nacionales, regionales y locales” y que “ Al asumir los objetivos del ordenamiento y la gestión territorial, y al ver la problemática en su conjunto, este sistema permitirá converger a una visión estratégica e integral del país y avanzar hacia la consolidación de una sociedad más equitativa y democrática, que incorpore a las poblaciones tradicionalmente marginadas, a través de un crecimiento económico descentralizado, con mayor productividad y competitividad, y usando los recursos renovables y de manera sostenible

2. La creación del sistema nacional descentralizado de información territorial.

La Política de Estado 34 “Ordenamiento y Gestión Territorial” establece que para lograr los objetivos del ordenamiento y gestión territorial, el Estado “Generará un sistema de información territorial integral articulado desde las entidades públicas y accesible a la ciudadanía...” y que “La construcción de un sistema de información territorial está orientada a lograr una visión global del territorio, integrando y articulando la data producida por los diferentes niveles de gobierno, los ministerios, el sector privado, la comunidad científica y la sociedad civil”.

⁵⁶ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. 2013-2014. Pre dictamen del Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

⁵⁷ Acuerdo Nacional. Política de Ordenamiento y Gestión territorial.

3. El desarrollo específico de las funciones de los gobiernos regionales y locales en materia de ordenamiento territorial.

Se considera que al establecer el desarrollo específico de las competencias y funciones a los gobiernos regionales y gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial permite reforzar la acción de estos niveles de gobierno en materia de normatividad territorial.

4. Ente rector del ordenamiento territorial.

Al respecto, veamos lo que señala el Ministerio del Ambiente, en relación a su rectoría en ordenamiento territorial, desarrollando cuatro aspectos: ley, práctica, reconocimiento, capacidad y naturaleza.

Señala que la Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo numeral 22.2. del artículo 22, señala “Los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas”. Y que el Decreto Legislativo 1013 Ley de Creación, Organización y funciones del Ministerio del Ambiente Literal c) del artículo 7, le señala como función “Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial, en coordinación con las entidades correspondientes y conducir el proceso”.

El Ministerio del Ambiente, cuenta con el marco legal vigente que le otorga la competencia de ordenamiento territorial y asumir la rectoría respecto de ella. En ese sentido, el MINAM tiene dos competencias, una en materia ambiental y otra en materia de ordenamiento territorial, materias transversales, transectoriales y descentralizadas, que se complementan y se enfocan hacia el desarrollo sostenible.⁵⁸

El MINAM aborda de manera transversal y especializada el ordenamiento territorial, con visión integral, es un actor que no tiene competencia directa en la asignación de derechos de uso del espacio y aprovechamiento de los recursos naturales. Posee conocimiento y expertise técnico sobre las dinámicas naturales que determinan las potencialidades y limitaciones del territorio y de las diferentes posibles estrategias de ocupación y aprovechamiento del mismo. Posee además la rectoría respecto de temas como diversidad biológica, cambio climático, desertificación y degradación de la tierra, calidad ambiental entre otros, todos ellos con fuerte influencia en la caracterización del territorio y en la definición de sus potencialidades y limitaciones.

⁵⁸ PCM. Secretaría de Gestión Pública.

De otro lado el CEPLAN se considera el ente rector del Sistema Nacional de Planificación Estratégica, como ciertamente lo es, y que hay que considerar la secuencia de procesos para el tratamiento al territorio: planeamiento territorial, ordenamiento territorial y gestión territorial. En esta lógica secuencial, es el CEPLAN quien asumiría la rectoría. Esta posición es contradictoria con el marco legal actual vigente que otorga al MINAM la rectoría del ordenamiento territorial.

Una de las principales observaciones a la posibilidad de otorgar la rectoría del ordenamiento territorial al CEPLAN, se refieren a que a la fecha no existe un sistema nacional de planeamiento implementado -situación reconocida por sus jefaturas- y más aún en el marco de política económica actual, no se vislumbra en el corto ni mediano plazo un fortalecimiento de la planificación en el Perú. Por lo que un proyecto de Ley que pretenda otorgar la rectoría de la OT al CEPLAN sería un retroceso en los procesos de OT que a la fecha ya tienen avanzados con el MINAM como rector y por tanto abonaría a las propuestas neoliberales que pretenden debilitar y desactivar el proceso de ordenamiento territorial que se viene dando en los últimos 10 años.

5. El carácter obligatorio del POT.

Se considera, que toda política o plan en el Estado es de cumplimiento obligatorio. Si los planes fueran solo referenciales u orientadores, las actuaciones de las entidades del Estado serían caóticas. Su cumplimiento dependería de la discrecionalidad de cada funcionario.

Más aun, cuando se trata de un plan que busca ordenar el uso y la ocupación del territorio para corregir los problemas serios como desequilibrios poblacionales, ocupación de zonas de riesgo, uso de zonas de protección ambiental y cultural, establecimiento de infraestructura etc.

Si fuera solo orientador se estaría dejando a la buena voluntad de los particulares el que se le dé el uso más recomendable, estaríamos como estamos ahora, sin cambio alguno y en situaciones de conflicto permanente.

Existen otros planes territoriales que ordenan el territorio, es el caso del plan de acondicionamiento territorial, el plan de desarrollo urbano, el plan de gestión de riesgos de desastres, el plan maestro de una ANP, todos estos planes son de cumplimiento obligatorio, en consecuencia el Plan de Ordenamiento territorial también lo es, ya que este plan es el marco para la elaboración de todos los planes mencionados.

Sin embargo existen posiciones que pretenden aprobar una ley de ordenamiento territorial considerando a los planes de OT con orientadores. Con lo que se considera que no se tendrían instrumentos eficaces para el OT, dada la envergadura de los problemas relacionados al territorio en el Perú.

6. Creación de la Comisión Nacional, Regional y Local de Ordenamiento Territorial.

Se considera viable la creación de la comisión nacional de ordenamiento territorial, en tanto se da en base al Comité Técnico Consultivo de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial, establecido por el artículo 14º del Decreto Supremo Nº 087-2004-PCM, como instancia multisectorial que busca definir y homogenizar los lineamientos y criterios para el ordenamiento territorial sobre la base de la zonificación ecológica económica. Las comisiones regionales tienen su base en las comisiones técnicas que ya funcionan en las regiones.

e. Retroceso y debilitamiento de la institucionalidad del ordenamiento territorial.

Pese a todos los avances mencionados en el proceso de ordenamiento territorial, el actual gobierno ha decidido aprobar una ley -en el marco de medidas de agilización para la promoción de la inversión en materia ambiental- que en opinión de especialistas e instituciones vinculadas a este proceso, debilitan la institucionalidad del ordenamiento territorial y someten a mayor vulnerabilidad al territorio, al considerar esta ley que el ordenamiento territorial y la ZEE son procesos que no definen los usos del territorio ni establece exclusiones, le quita la competencia del OT al Ministerio del Ambiente y permite la definición de áreas naturales protegidas mediante decreto supremo.

Veamos algunos señalamientos por lo que se considera como grave retroceso la aprobación de la mencionada ley:

- Se da carta libre al mercado y los intereses corporativos privados, propiciando la generación de “enclaves” como mini estados privatizados al interior del Estado-Nación.
- Se deja al libre mercado o a los criterios sectoriales del Estado las decisiones fundamentales del desarrollo promoviendo ciudades caóticas, riesgos de desastres, brechas socio-económicas y deterioro del patrimonio natural y cultural.
- Abstención del Estado en la determinación del uso del territorio permite que los intereses del mercado, privados y sociales lo realicen.
- Se pretende que el uso y ocupación del espacio se realice de manera espontánea, sin planificación, sin importar que ello produce presión sobre los territorios, conflictos sociales y desarrollos muy desiguales.
- Se quita la competencia de ordenamiento territorial al Ministerio del Ambiente que es la entidad especializada y de política pública nacional en esta materia.
- Se reduce la competencia de los gobiernos regionales y locales en ordenamiento territorial que sus respectivas leyes orgánicas les otorgan.

- Afecta los mandatos de la política de estado sobre gestión y ordenamiento territorial aprobada por el Acuerdo Nacional.
- El Perú uno de los países del mundo más afectados por el calentamiento global, será de esta forma desprotegido y abandonado, precarizándose el ambiente y afectando gravemente los recursos de la nación.

De manera general se señala que esta ley entra en conflicto con el articulado constitucional.

VII. Actuales desafíos de la Descentralización y la Regionalización.

La descentralización enfrenta hoy una difícil coyuntura caracterizada por un estancamiento en su proceso y, una regresión de lo transferido en algunos sectores, en un marco de política de gobierno que se expresa en concentrar las decisiones y los recursos lo que genera paralelismo y competencia del gobierno nacional a los gobiernos regionales en la inversión pública y sobre todo en los programas sociales. A ello hay que añadir el fracaso de las instancias y mecanismos de control y fiscalización de la inversión pública en los tres niveles de gobierno que ha abierto las compuertas a la corrupción de autoridades y funcionarios públicos, y en algunos casos la connivencia corrupta de autoridades regionales o locales con poderes privados locales.

En esta coyuntura, el centralismo ha encontrado la oportunidad para cuestionar el proceso de descentralización en su integridad atribuyendo la responsabilidad de la corrupción a la descentralización y confundiendo personas con instituciones.

Frente a ello la Comisión vuelve a plantear, como lo hizo en el Informe de Evaluación del Proceso de descentralización el año anterior, la imprescindible necesidad de emprender un análisis y revisión profunda del proceso de descentralización que permita poner las bases de un nuevo consenso político para resolver los problemas que enfrenta y evitar su regresión y destrucción. El presidente Ollanta Humala planteó⁵⁹ “...un debate nacional sobre la efectividad del proceso de descentralización, en el cual venimos avanzando hace ya una década”.

Este escenario actual y las posibilidades de la viabilidad del país, nos permiten plantear los problemas y desafíos básicos para el diseño de una agenda descentralista, veamos sus aspectos principales:

- a) El proceso de afirmación de espacios macroregionales, superando la recentralización política administrativa y afirmando valor agregado de flujos de innovación-información.

⁵⁹ Discurso presidencia del 28 de julio 2013

- b) Incremento significativo de la inversión regional y municipal, sobre la base de una estructura de altos gastos corrientes, con limitados esfuerzos de planeamiento, alta discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas que anula la predictibilidad del gasto e impone la homogenización administrativa cuando existen heterogeneidad.
- c) El proceso de descentralización fiscal postergado en el marco de los impactos de precios internacionales y de exigencias redistributivas regionales y locales.
- d) Débil avance en el proceso del ordenamiento territorial, las únicas trece (13) Zonificaciones Ecológica Económicas⁶⁰ aprobadas no son vinculantes.
- e) Desorden en los mapas de competencias, con transferencia de funciones sin la aprobación previa de matrices de competencias intergubernamentales. Están pendientes de aprobación las leyes de organización y funciones del Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Educación, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- f) Mecanismos de coordinación intergubernamental inviables. Comisiones Intergubernamentales sectoriales sin impulso necesario del Poder Ejecutivo.
- g) Inexistente voluntad política de sucesivos gobiernos para fortalecer al ente conductor y rector del proceso de descentralización y regionalización.
- h) Enfoque de la modernización del Estado reducido a servicios, sin las dimensiones de soberanía, interculturalidad, autonomías, y con centralización horizontal y homogeneizante de los sistemas funcionales (gestión de recursos humanos, abastecimiento, presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, contabilidad, inversión pública, planeamiento estratégico, defensa judicial y control).
- i) Incipiente reforma institucional de los niveles subnacionales, manteniéndose los sistemas funcionales instalados desde los años 80.
- j) Marco jurídico de la descentralización desactualizado, no acorde con los cambios de la última década (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley de Bases de la Descentralización, Leyes orgánicas de los Gobiernos Regionales y municipalidades).
- K) Proceso de demarcación territorial adolece de grave retraso.
- l) Incidencia de modelos corruptos de administración regional y local como extensión y continuación del Estado con altos niveles de corrupción. Esto es aprovechado como coartada perfecta para querer imponer acciones centralistas, cuestionar y regresionar el proceso de descentralización.
- II) Alto requerimiento de acciones de fortalecimiento de capacidades para la gestión pública descentralizada.

Lo señalado impone al país, un análisis profundo del proceso de descentralización como una de las reformas aún postergadas, ello permitirá caminar hacia el logro de un nuevo consenso en torno al proyecto de país unitario y descentralizado.

⁶⁰ MINAM. Avance de ZEE 2014.

VIII. Propuesta de agenda para la renovación de la Descentralización y Regionalización

La actual situación del proceso de descentralización que se ha señalado implica proponer una agenda que resuelva el cuestionamiento que se le hecho desde quienes quieren volver al pasado centralista y pueda poner en el nivel que corresponde los problemas que deben ser corregidos para fortalecer el proceso y avanzar en su desarrollo en el convencimiento de que la descentralización debe afianzarse como una de la principales reformas para la viabilidad del país. En este marco es necesaria una propuesta de renovación de la descentralización⁶¹ y regionalización.

8.1. La Agenda descentralista

Se plantea la siguiente agenda para el fortalecimiento y relanzamiento del proceso de descentralización y regionalización

Hacia una gestión moderna asentada en el poder de los ciudadanos, con gobierno nacional unitario y autonomías de gobiernos subnacionales.

- Ampliar y perfeccionar los sistemas de representación política: partidos regionales y participación ciudadana.
- Mejorar los sistemas de representación en municipios provinciales, distritales y regiones, evaluando los resultados de los sistemas uninominales.
- La formación de regiones políticas más amplias, producto de la decisión de la sociedad y del Estado y en reafirmación del gobierno unitario, representativo y descentralizado.
- Conducir la descentralización con un sistema de conducción, articulación y coordinación intergubernamental, que considere al Consejo de Coordinación Intergubernamental como órgano consultivo de consenso en políticas de estado, y un nuevo Consejo Nacional de Descentralización como órgano ejecutivo nacional que asuma la rectoría de la política del Estado de la descentralización, y tenga suficiente independencia y autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones.

⁶¹ Se ha tomado diversos planteamientos recogidos del PNDR al 2016.PCM.SD y diversos aportes.

- Participación de la ciudadanía, mejorando los sistemas existentes (vigilancia ciudadana a inversiones regionales y locales, rendición de cuentas).
- Gobierno electrónico en los niveles de gobierno para servicios de calidad y la universalización de los derechos del ciudadano.
- Implementar sistemas de monitoreo y evaluación de los procesos la gestión pública descentralizada.
- Establecer mecanismos de control y fiscalización descentralizada (fiscalización del congreso nacional a los niveles de gobierno descentralizados, fortalecer el consejo regional para este objetivo, órganos de control institucional con autonomía funcional y presupuestal, perfeccionar el marco legal y reorganizar el Organismo de Supervisor de las Contrataciones del Estado con mecanismos de control).

Reencuentro con las potencialidades del territorio en la nueva situación global y local.

- Adopción e implementación de acuerdos sobre el cambio climático global.
- Ejecución de proyectos de inversión para plataformas regionales y locales de condición productivas de valor agregado.
- Desarrollar la articulación de conglomerados regionales para el aprovechamiento sostenible de recursos naturales.
- Aprobar la ley de gestión y ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial.
- Apoyo al proceso de demarcación territorial.

Modernización del Estado con distribución democrática de poder a gobiernos subnacionales y sociedades locales.

- Fortalecer a las municipalidades provinciales y distritales, así como a los gobiernos regionales.
- Establecer la tipología de municipalidades que reconozca su heterogeneidad (metrópolis, ciudades conurbadas, ciudades culturales, intermedias, rurales) y afiance su carácter de gobierno local.
- Potenciar las redes urbanas rurales para acercar el Estado al Perú rural.
- Consolidar los nodos de conglomerados de ciudades metropolitanas e intermedias, y el sistema de ciudades valorando su rol actual.
- Impulsar la asociatividad local y regional de mancomunidades en intervenciones del desarrollo territorial.
- Promover las mancomunidades para proyectos conjuntos garantizando recursos y asistencia técnica de modo de integrar las gestiones estratégica, operativa y participativa.
- Reconocer las atribuciones de comunidades, pueblos indígenas y asociatividades.
- Aprobar un nuevo marco jurídico para la descentralización y regionalización.

Gestión pública descentralizada para resultados en el desarrollo.

- Cambio del enfoque de la gestión pública que privilegia los insumos, actividades o procesos y no los resultados sociales a través de la combinación de los mismos⁶².
- Reforma institucional de los gobiernos regionales, impulsando su reestructuración que fortalezca las unidades de planificación estratégica, de ejecución de inversión y desconcentración regional administrativa, de cambios en la prestación de servicios de salud y educación, que permita potenciar la integración territorial.
- Ejecutar un balance real y reajuste de aquellas transferencias equivocadas y sin recursos.
- Descentralizar los servicios públicos al ciudadano, especialmente en salud y educación a partir de las modalidades de atención, incorporación al proceso de los servicios a los usuarios, la competencia en la prestación y la desconcentración administrativa en la gestión.
- Gestión administrativa descentralizada con sistemas integrados en los tres niveles de gobierno -nacional, regional y local- combinando objetivos de planeamiento con indicadores de desempeño evaluables, afianzando el rol rector y de conducción estratégica del gobierno nacional.
- Fortalecimiento de capacidades para la gestión pública para resultados en el desarrollo.

Descentralización fiscal para la viabilidad del proceso descentralista.

- Impulsar progresivamente la descentralización fiscal para la coparticipación tributaria, la superación de las brechas territoriales y la inequidad, con el acceso a fondos de redistribución y compensación.
- Rectificar la tendencia decreciente de participación de los gobiernos regionales y locales en el presupuesto público.
- Implementar las recomendaciones básicas consensuadas de la Comisión de Descentralización fiscal como las referidas a la predictibilidad en los ingresos, priorización por resultados de los gastos y la transparencia.
- Fortalecer los presupuestos participativos, relacionándolos con los planes concertados y la ejecución presupuestal.

⁶² “La Gestión para resultados en el Desarrollo. “Avances y Desafíos en América Latina y El Caribe. BID. 2010. La GpRD es definida por el BID como la “estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”. Pone en primer lugar los resultados sociales que se desea alcanzar y, en función de estos, define la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlos.

Sistemas de innovación local y regional, con circuitos de información y conocimiento vinculados a las dinámicas territoriales.

- Crear los sistemas regionales de innovación como espacios de coordinación y articulación de los gobiernos regionales y locales con participación de las instituciones científicas, tecnológicas y de innovación, los sectores productivos y la sociedad civil, para el planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y actividades de investigación, desarrollo e innovación que se realicen dentro de su territorio, vinculándolos con los programas nacionales y los que ejecuten otras regiones del país. Estos sistemas permiten el crecimiento sostenido del uso del conocimiento científico y tecnológico para la transformación productiva de las regiones hacia nuevos bienes y servicios de mayor valor agregado local, generando crecimiento del factor trabajo.

Objetivos nacionales articulados con el planeamiento multianual de los ejes descentralizados de desarrollo e integración.

- Priorización y ejecución de los proyectos de Inversiones estructurantes en los ejes de integración y desarrollo descentralizado, articulando los esfuerzos conjuntos de las juntas de coordinación interregional y mancomunidades regionales.

Referencias Bibliográficas

Acuerdo Nacional.

- Política de Estado 34. Ordenamiento y Gestión Territorial. Lima 2014.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ANGR.

- Boletín Informativo, agosto 2013.

Burki, Perry & Dillinger.

- Más allá del centro. La descentralización del Estado. Banco Mundial. 1999.

Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal.

- Informe técnico final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la propuesta técnica de descentralización fiscal 2010 y elabora el plan de acción para dichas medidas. Lima, 2013.

Carlos Casas Tragodara.

- Marco de análisis de la descentralización fiscal, Universidad del Pacífico. Lima, 2003.

Congreso de la República. Observatorio de la Descentralización

- Informe de disparidades territoriales, documento de trabajo, Mayo 2014

Congreso de la República.

- Evaluación del proceso de descentralización, a 10 años de su inicio. Informe Anual del Período Legislativo 2012-2013.

Congreso de la República. Observatorio de la descentralización.

- Informe sobre recursos asociados a las transferencias de funciones en el marco del proceso de descentralización al 2013. Lima 2014.

Contraloría General de la República.

- Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú. Lima, 2014.

Chirinos, Luis.

- Descentralización Fiscal en 2013, documento de trabajo, Pro Gobernabilidad. Lima, 2014.
- Cuenta y balance de las políticas de Ordenamiento Territorial 2013. Pro Gobernabilidad. Lima, 2014.

Dammert Ego Aguirre, Manuel.

- Las reformas progresistas impostergables. Lima, 2012.
- Perú Bicentenario: el horizonte de la república de ciudadanos. Desafíos de la nación desde la territorialidad, la república y la descentralización. Lima, 2013.
- La república lobbyista. Amenaza contra la democracia peruana en el siglo XXI. Lima 2009.
- Nueva República descentralista. La inserción competitiva del Perú en el mundo global.
- La república lobbyista y la nación peruana bicentenaria. Poder económico, democracia y corrupción. Lima, 2010.

Defensoría del Pueblo

- Informe de Adjuntía N° 17. Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales: tareas pendientes. Lima, 2011.

Grupo Propuesta Ciudadana.

- Procesos de concertación y debate sobre la descentralización fiscal y el presupuesto público en el Perú, setiembre 2011.

Hugo Santa María.

- Historia de la Política Fiscal en el Perú 1980-2009, 2010.

INDE Consultores.

- La descentralización fiscal en el Perú. Informe final elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Lima, 2007.

Instituto de Estudios Peruanos.

- Las posibilidades del desarrollo inclusivo: Dos historias regionales. Roxana Barrantes, Cuenca y Morel. Lima, 2012.

Jorge Vega Castro.

- Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú. Lima, 2008.

Ministerio de la Producción.

- Plan Nacional de Diversificación Productiva, documento sujeto a consulta pública. Lima, 2014.

Macroconsult y Analistas Financieros Internacionales S.A.

- Informe final de la consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Descentralización para la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, 2010.

Presidencia del Consejo de Ministros - Secretaría de Descentralización.

- Informes del proceso de descentralización de la PCM: 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Presidencia del Consejo de Ministros.

- Iniciativas descentralistas. Descentralización con ciudadanía, afirmando el territorio. Lima, 2011.

USAID Programa ProDescentralización.

- Informe Anual sobre el proceso de descentralización. Los retos de la gestión descentralizada .Lima 2013.

USAID Programa ProDescentralización.

- Proceso de descentralización, balance y agenda. Lima 2012.

LA DESCENTRALIZACIÓN... ES PARTE DE LA PROMESA PARA LA VIABILIDAD DE LA NACIÓN PERUANA

“La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”.

Toda acción o inacción que contravenga este mandato constitucional, significa atentar contra la viabilidad del Perú como república democrática, social, independiente y soberana.

La publicación del presente informe contó con el apoyo de:



Programa ProDescentralización



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH