



INFORME ANUAL DE DESCENTRALIZACIÓN

JUNIO 2018

Contenido

PRESENTACIÓN	4
I. MÁS DE 15 AÑOS DE DESCENTRALIZACIÓN	5
1. Evolución normativa de la descentralización	6
2. La descentralización y la modernización de la gestión del Estado	11
3. Avances en el ámbito económico y social	19
II. 2017: LO AVANZADO DESDE EL EJECUTIVO.....	28
1. Esfuerzos desplegados desde el Ejecutivo: Alineando al estado para atender al ciudadano	28
2. Fortaleciendo el rol de los territorios	40
3. El rol de la sociedad civil en la descentralización	54
4. Una mirada más integral de la descentralización administrativa: Modelos basados en evidencia	56
III. 2017: SENTANDO LAS BASES PARA UN IMPACTO ECONÓMICO	63
1. Reflejos de la descentralización económica	63
2. Fortalecimiento de la planificación estratégica y la inversión pública	76
3. Una mirada inicial a la descentralización fiscal	78
IV. UNA MIRADA HACIA EL DESARROLLO.....	85
1. Esfuerzos para consolidar los avances	85
2. Definiendo herramientas para el desarrollo territorial	93
V. AGENDA PENDIENTE: HACIA UN RELANZAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	102
1. Desarrollo económico y social como eje de la descentralización	102
2. Articulación y coordinación para promover el desarrollo	104
3. Organización del Estado para facilitar el desarrollo territorial ...	105
BIBLIOGRAFIA	108

PRINCIPALES SIGLAS EMPLEADAS

ACR:	Análisis de Calidad Regulatoria
CCR:	Consejo de Coordinación Regional
CCL:	Consejo de Coordinación Local
DCI:	Desnutrición Crónica Infantil
FONCOMUN:	Fondo de Compensación Municipal
FONIPREL:	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GORE:	Gobierno Regional
ICRP:	Índice de Competitividad Regional Perú
LOGR:	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOPE:	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MAC:	Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINAGRI:	Ministerio de Agricultura y Riego
MINCETUR:	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINCUL:	Ministerio de Cultura
MINEDU:	Ministerio de Educación
MINEM:	Ministerio de Energía y Minas
MINSAL:	Ministerio de Salud
MTC:	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVCS:	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas
OECD:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (inglés)
OPI:	Oferta Pública Inicial
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PIB:	Producto Interno Bruto
PIDE:	Plataforma de Interoperabilidad del Estado
PRODUCE:	Ministerio de la Producción
ROF:	Reglamento de Organización y Funciones
SD:	Secretaría de Descentralización
SERVIR:	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP:	Secretaría de Gestión Pública
SNIP:	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNAFIL:	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

PRESENTACIÓN

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización, presenta el Informe del Proceso de Descentralización del año 2017, documento que resume los principales avances desarrollados en el periodo mencionado, pero que también permite presentar el enfoque de conducción y orientación del proceso que adopta el Poder Ejecutivo liderado por el Presidente Martín Vizcarra.

El informe del año 2016 incluyó un análisis retrospectivo de la reforma que identificó un balance y los principales acuerdos que como sociedad y Estado hemos alcanzado en conjunto, alrededor de aquella. En base a tales consensos, desde la PCM y la Secretaría de Descentralización, a partir de ese momento, se viene repensando el proceso, buscando reorientarlo hacia un objetivo de desarrollo territorial que asegure la provisión de servicios esenciales de calidad para todos los peruanos y crear las condiciones para el desarrollo del potencial productivo de cada una de nuestras regiones para crear oportunidades de empleo e ingresos para todos los peruanos, como lo indicara en mi discurso de investidura ante el Congreso de la República.

Nuestra visión pragmática de un país del siglo XXI y un Estado al servicio de todos los peruanos y peruanas, exige constituir un espacio donde se construyan las alianzas y las relaciones de confianza necesarias entre los diferentes niveles de gobierno y los distintos poderes del Estado. Para que nuestro Perú sea un país con futuro, tenemos que brindar las condiciones a toda su población para desenvolverse en un entorno de bienestar y desarrollo continuo, sin excepción, asegurando que independientemente del territorio en el que habitamos, todos seamos partícipes en igualdad de oportunidades de esos procesos.

Es por ello, que estamos convencidos que las acciones y el enfoque de fortalecimiento de desarrollo territorial que se vienen aplicando desde algún tiempo atrás, apuntan al fortalecimiento de una descentralización reorientada, así como a la construcción de un futuro conjunto mejor. Esa visión incluye el tránsito del Perú hacia la OECD y las mejoras en las que ésta contribuye para el bienestar de todos.

Creemos que el presente Informe debe ayudar a permitir una mejor discusión técnica y política entre todos los actores que tenemos la obligación de garantizar una mejor política pública en beneficio de la ciudadanía, que todos nosotros representamos.

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

I. MÁS DE 15 AÑOS DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es un proceso diverso en avances y con altibajos, pero es indiscutible que impulsa la formación de nuevos liderazgos políticos, alienta la participación y contribuye a la progresiva consolidación de la ciudadanía en todas las regiones del Perú. En el ámbito administrativo, y a pesar de tareas inconclusas – como la delimitación de funciones y la coordinación entre los tres niveles de gobierno –, estamos ante un proceso de asunción de responsabilidades en la gestión pública del desarrollo integral, por ciudadanos y ciudadanas de las propias regiones, bajo la dirección de autoridades que expresan la diversidad de nuestras culturas.

Javier Iguíñiz, Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional¹

La descentralización ha sido un proceso complejo que implicó la construcción de un denso cuerpo normativo que se inició con la promulgación de una Ley de Reforma Constitucional incluyendo, entre otras, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. Este proceso que no estuvo exento de avances y retrocesos, ha llevado a distintos analistas a señalar que “la descentralización ha perdido su ritmo y más aún, claridad y consenso sobre su orientación general (...). Necesita volver a ser debatida, a fin de actualizar el acuerdo social, político e institucional sobre lo que como nación esperamos de la reforma, del desempeño del Estado en su conjunto, así como de los gobiernos regionales y municipales; y a partir de ello, ponernos de acuerdo sobre las nuevas orientaciones que debemos darle al proceso para que logre cumplir sus promesas de contribuir a una distribución más equitativa de las oportunidades en el país”².

El gobierno actual, siguiendo las recomendaciones de la OECD³, está haciendo esfuerzos importantes por fortalecer el proceso de descentralización de manera que se cristalicen los resultados positivos que se esperan. Si bien siempre se ha reconocido que éste consta de cuatro dimensiones (política, administrativa, económica y fiscal), las acciones de los distintos gobiernos estuvieron centradas en el marco general y en acciones importantes, pero iniciales, para acelerar y profundizar el proceso, especialmente en las dos primeras dimensiones.

¹ Iguíñiz, Javier; *Presentación*, en, Molina, Raúl (2016): **Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización**, Lima, Acuerdo Nacional

² Molina, R. (2016): **Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización**, Lima: Acuerdo Nacional.

³ OECD (2016): **OECD Territorial Reviews: Peru 2016**, Paris: OECD Publishing.

No se avanzó, sin embargo, en el diseño de las herramientas que garantizaran su adecuada implementación y la calidad de los subprocesos y procedimientos que finalmente hacen que los bienes y servicios públicos lleguen adecuadamente al ciudadano. El proceso de descentralización cuenta con informes anuales ininterrumpidos preparados por el Poder Ejecutivo para el Congreso de la República, pero la identificación de debilidades, cuellos de botella y recomendaciones para su ajuste, no han generado los ajustes oportunos para asegurar una descentralización efectiva y eficaz.

Esto no quiere decir que los avances hechos no son importantes; todo lo contrario. En el ámbito político, desde el 2002 se han sucedido cuatro elecciones de autoridades regionales y locales y este año se realizará la quinta; en esa dirección, se implementaron también las herramientas para promover la participación ciudadana y acceder a la información pública.

En la dimensión administrativa, se procedió a transferir el 94% de las funciones desde el Gobierno Central y se estableció el Cuerpo de Gerentes Públicos como instrumento de fortalecimiento de la gestión descentralizada. En el ámbito económico, la distribución de recursos del canon se convirtió en importante fuente de ingresos para los gobiernos regionales y municipales y permitió ampliar su inversión pública. Se establecieron también mecanismos de transferencias como el FONCOMUN, FONCOR, FONIPREL, FED y el Programa de Incentivos Municipales, que amplían los recursos de los gobiernos regionales y locales.

Sin embargo, una evaluación balanceada indica que, a contrapeso de estos avances, también hay una serie de problemas que dificultan la reducción de brechas entre las regiones y en el interior de las mismas, por lo que es necesario realizar cambios sustanciales en varios aspectos del proceso de descentralización.

1. Evolución normativa de la descentralización⁴

La reforma constitucional efectuada en marzo de 2002, mediante la Ley N.º 27680, definió a la descentralización como una forma de organización democrática y una política permanente del Estado de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país; también estableció que el proceso se realice por etapas, en forma progresiva y

⁴ Esta sección se ha elaborado sobre la base del Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016, presentado por la Presidencia del Consejo de Ministros al Congreso de la República, resumiendo sus aspectos más saltantes.

ordenada, permitiendo una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos.

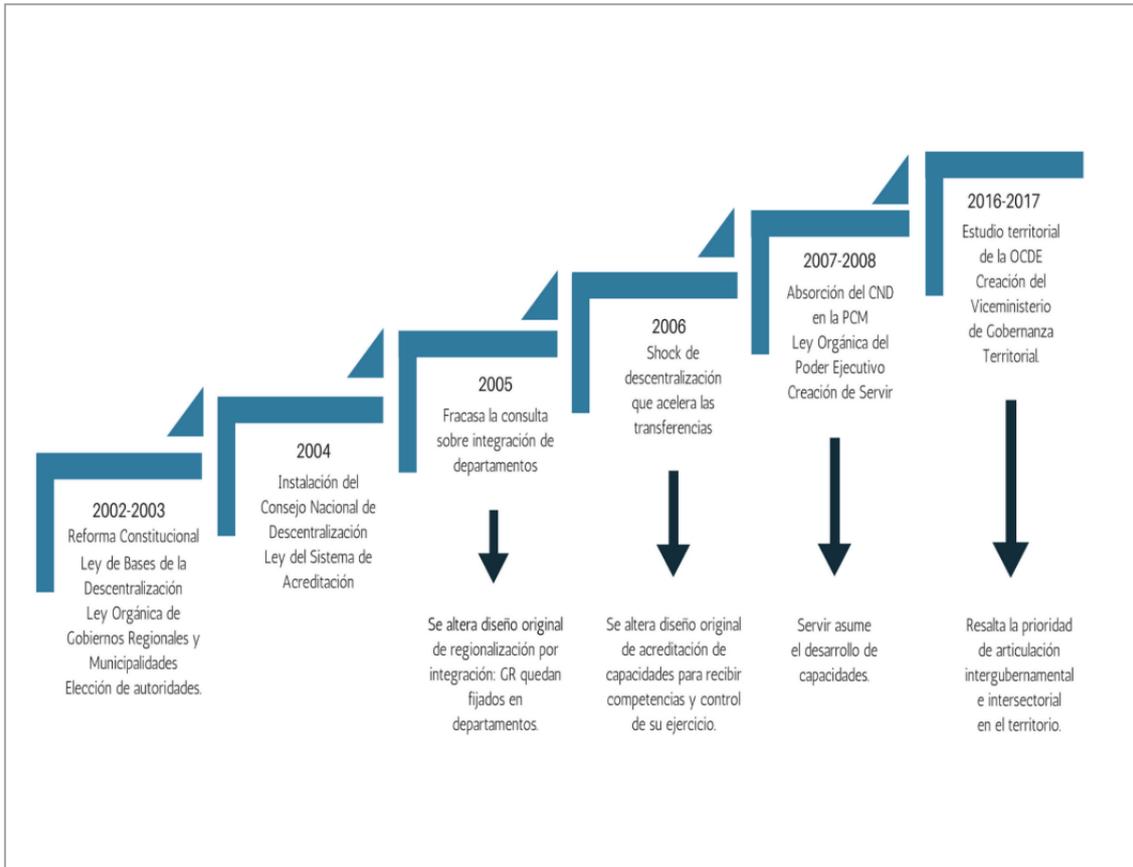
Su objetivo esencial fue reducir los desequilibrios y desigualdades interdepartamentales en el país, lo que implica una política pública permanente, obligatoria y democrática que busca el crecimiento y el desarrollo equilibrados de todos los territorios de nuestro país, expresados en más y mejores servicios públicos e inversiones públicas y privadas para toda la población del Perú. Con la reforma se crearon los gobiernos regionales en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, considerando los elementos esenciales de toda autonomía política: elección directa de autoridades, definición de materias de competencia, potestad normativa y autonomía financiera.

Los elementos centrales del diseño normativo e institucional fueron la gradualidad del proceso de descentralización y de la transferencia, el inicio del proceso de regionalización en los actuales departamentos y la consideración de nuevas competencias y facultades adicionales, así como de incentivos especiales, para la integración de departamentos para la conformación de regiones. En esa dirección se estableció el mecanismo de consulta a las poblaciones involucradas para la integración en regiones; la implementación de un sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales; el reconocimiento de diversas formas de participación ciudadana y la elección directa del presidente de la región –hoy gobernador regional– y de los consejeros regionales.

Como se observa en el Gráfico 1, entre 2002 y 2005 se dio una etapa importante de producción legislativa en materia de descentralización, destacando la referida Ley de Reforma Constitucional, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783), la Ley de Elecciones Regionales (Ley N.º 27683), las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades (Ley N.º 27687 y Ley N.º 27972), la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley N.º 27795), la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N.º 28056), la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales (Ley N.º 28273), la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Ley N.º 28274), así como el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal (Decreto Legislativo N.º 955).

Gráfico 1

Cronología del proceso de descentralización



Fuente: Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016

La Ley de Bases de la Descentralización estableció los principios que orientan el proceso, los tipos de competencia por nivel de gobierno, las funciones específicas de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, así como la creación del Consejo Nacional de Descentralización como instancia responsable de la conducción de la reforma.

La tarea fundamental establecida para los gobiernos regionales fue la de promover el desarrollo y las economías de sus circunscripciones, fomentando las inversiones y los servicios públicos de su responsabilidad, dotando a estas entidades de importantes atribuciones y de materias propias bajo su competencia. Por ello, se les reconoció potestad normativa, que consiste en que el Consejo Regional dicta ordenanzas regionales y acuerdos, y los Gobernadores Regionales emiten decretos regionales y resoluciones regionales. Las Ordenanzas Regionales son normas de carácter general, tienen rango de ley y solo se impugnan ante el Tribunal Constitucional.

El reconocimiento de autonomía administrativa para los gobiernos regionales los facultó a organizarse internamente y a reglamentar los servicios públicos a su cargo. Sin embargo, la Ley reguló de manera taxativa la organización gerencial de los gobiernos regionales y muchos de estos⁵ no la siguieron, aprobando reformas institucionales, por considerarla un obstáculo para su gestión⁶. Recién con la Ley N.º 28390 se reformó el artículo 74º de la Carta Política y se reconoció una limitada potestad tributaria a los gobiernos regionales.

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 (2003), también reconoce importantes materias de competencia tanto a municipalidades provinciales como distritales. Sin embargo, el régimen competencial local no distingue claramente entre materias de competencia y funciones, a diferencia de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. El diseño normativo reconoció también la potestad normativa a los gobiernos locales: el Concejo Municipal dicta ordenanzas municipales y acuerdos, y los Alcaldes emiten decretos y resoluciones. Las ordenanzas municipales son normas de carácter general, tienen rango de ley y solo se impugnan ante el Tribunal Constitucional. El reconocimiento de autonomía administrativa para las municipalidades significó reconocer su facultad de organizarse internamente, así como de reglamentar los servicios públicos a su cargo.

La autonomía económica o financiera para las municipalidades reconoce la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios; la aprobación de sus presupuestos; y la percepción de transferencias destinadas por el Gobierno Nacional. Los gobiernos locales poseen una autonomía económica significativa, considerando que tienen una mayor potestad tributaria, pese a sus limitaciones por la amplia regulación nacional, que es preexistente al actual proceso de descentralización.

En este contexto, la reforma constitucional reconoce regiones y departamentos y dispone que el proceso de regionalización se inicie eligiendo, transitoriamente, gobiernos regionales sobre circunscripciones departamentales, que luego, mediante referéndum, se integren dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región. El diseño normativo constitucional estableció que una Ley determinaba las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, para las regiones integradas. Estas competencias y facultades adicionales nunca

⁵ Resaltan los casos de Arequipa y La Libertad que han establecido las Direcciones Regionales Sectoriales a nivel de Gerencias Regionales.

⁶ Informe de la Comisión del Congreso

se concretaron porque se inició la transferencia de las competencias sectoriales antes que se constituyeran las regiones.

Los incentivos se aprobaron mediante la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Ley N.º 28274, promulgada en junio de 2004, así como en el Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N.º 955.

La primera regula el proceso de conformación de regiones a través de un referéndum, estableciendo dos etapas consecutivas: una primera en la que se integran dos o más circunscripciones departamentales colindantes para la constitución de una región, cuyo primer referéndum se realizó el año 2005; una segunda, donde las provincias y distritos contiguos a otra región, por única vez, podían cambiar de circunscripción, cuyo primer referéndum se realizaría en el año 2009 y el siguiente el año 2013. Mediante la Ley N.º 29379, se eliminaron los años considerados para las consultas futuras previstas originalmente y el calendario quedó abierto.

Los incentivos para la conformación e integración de regiones fueron poco significativos y el incentivo fiscal (la cesión del cincuenta por ciento de la recaudación de impuestos internos nacionales hacia los gobiernos regionales) no fue suficiente. Los resultados del referéndum para la conformación de regiones del 2005, fueron negativos y evidenciaron el fin del consenso inicial alrededor del diseño normativo e institucional del proceso de descentralización. En el Cuadro 1 se muestran los resultados:

Cuadro 1
Resultados del referéndum para la integración y conformación de regiones 2005

Región	Departamento	SI	NO	Blancos y Nulos
Región 1	Lima	20.7%	72.2%	7.1%
	Huánuco	14.9%	76.2%	9.0%
	Junín	13.4%	79.5%	7.1%
	Pasco	12.8%	80.4%	6.8%
	Áncash	11.3%	80.7%	8.1%
	Total	14.7%	77.7%	7.6%
Región 2	Arequipa	50.1%	43.4%	6.5%
	Puno	23.8%	64.8%	11.4%
	Tacna	10.8%	79.1%	10.0%
	Total	34.7%	56.3%	9.0%
Región 3	Cusco	34.9%	56.1%	9.0%
	Apurímac	28.4%	59.3%	12.3%
	Total	33.4%	56.8%	9.8%

Región 4	Tumbes	22.1%	72.8%	5.1%
	Piura	19.2%	72.7%	8.1%
	Lambayeque	18.6%	75.7%	5.7%
	Total	19.2%	73.9%	7.0%
Región 5	Ayacucho	22.4%	65.5%	12.1%
	Ica	19.8%	75.8%	4.4%
	Huancavelica	16.5%	73.5%	10.0%
	Total	19.9%	72.2%	7.9%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Elaboración: Secretaría de Descentralización

El diseño institucional estableció que mientras durara el proceso de integración dos o más gobiernos regionales podían crear mecanismos de coordinación entre sí, denominados Juntas de Coordinación Interregional, para que cumplieran con el objetivo de integración. Ante el contexto desfavorable a la integración y conformación de regiones, se promovió un marco legal que impulsó la asociación entre gobiernos regionales con la Ley N.º 29768, Ley de Mancomunidad Regional⁷.

Hay que señalar que el desarrollo de la autonomía financiera de los gobiernos regionales se ligó a la concreción de una descentralización fiscal vinculada, a su vez, a la integración y conformación de regiones, situación que a la fecha no se ha producido.

En enero de 2007 se desactivó el Consejo Nacional de Descentralización, luego de aprobarse su fusión por absorción con la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Decreto Supremo N.º 007-2007-PCM, asumiendo esta última, a través de la Secretaría de Descentralización, la conducción de la descentralización. En diciembre de ese año se aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N.º 29158 (LOPE), norma que estaba pendiente respecto del listado de normas de desarrollo legislativo previsto para la puesta en marcha de la descentralización, la cual establece, entre otros, la rectoría del Poder Ejecutivo respecto de las políticas nacionales y sectoriales y la implementación de la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con énfasis en las competencias compartidas.

2. La descentralización y la modernización de la gestión del Estado

La relación de la descentralización con la modernización de la gestión del Estado se vincula al objetivo de lograr el desarrollo integral del país,

⁷ Asimismo, también se impulsó la integración de municipalidades a partir de la Ley N.º 29029 "Ley de la Mancomunidad Municipal"

garantizando que las competencias transferidas a los gobiernos descentralizados signifiquen una mejora en la calidad de los servicios públicos en beneficio de los ciudadanos. En este marco se diseñó el proceso de transferencia mediante el Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, aunque éste tenía varias etapas, no se establecieron plazos para ellas, se estableció que las materias de competencia y las funciones específicas sectoriales se debían transferir a los gobiernos regionales luego que se conformaran las regiones, pero las etapas se volvieron paralelas y ya no consecutivas.

A partir de 2003 se inició la transferencia de los programas sociales de lucha contra la pobreza y de los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional. En el caso de los fondos y proyectos sociales, así como en el de los programas sociales de lucha contra la pobreza, la transferencia quedó trunca. Con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el 2012, se adscribieron a este Ministerio la mayor parte de programas sociales de lucha contra la pobreza que se mantenían en el Poder Ejecutivo nacional.

Para la transferencia de las competencias, se crearon comisiones sectoriales en el Ejecutivo Nacional a partir del 2004. La única que se realizó al inicio del proceso –y plenamente– fue aquella de los activos, los pasivos y el patrimonio de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) a los gobiernos regionales. La gradualidad del proceso de transferencia fue afectada con el llamado “shock de la descentralización” del Gobierno Nacional en el 2006. Se transfirieron a los gobiernos regionales 4,446 funciones de un total de 4,810, es decir, el 92.8% del total de funciones. El caso singular es el de la Municipalidad Metropolitana de Lima, donde está pendiente la transferencia de 153 funciones de un total de 185, es decir, el 82.7% del total.

Los procesos de transferencia no estuvieron acompañados de suficientes recursos para la asunción de funciones, así, “prácticamente se ha completado la transferencia a los gobiernos regionales de las funciones sectoriales atribuidas a ellos, aunque sin transferirles recursos explícitos para su financiamiento, ni asegurar que desarrollen las capacidades requeridas para su ejercicio con resultados positivos”⁸.

El Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales buscó una transferencia hacia los gobiernos descentralizados en función de sus capacidades de gestión. El diseño normativo daba un rol fundamental a la

⁸ Plan Nacional de Descentralización (2012-2016). Congreso de la República.

capacitación y a la asistencia técnica de los gobiernos descentralizados para potenciar sus capacidades institucionales, pero el Sistema devino en el cumplimiento formal de requisitos y dejó de lado la evaluación efectiva de la real capacidad de gestión de los gobiernos regionales o locales que recibían las funciones transferidas.

Desde 2013 se han tomado algunas decisiones que refuerzan la presencia sectorial en los territorios. Tales fueron los casos de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y la modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, mediante la Ley N.º 29981, con relación a las funciones en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa, así como con la Ley N.º 30230, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, que restringió las funciones de los gobiernos regionales en materia ambiental.

Finalmente, el año 2013 se promulgó la Ley del Servicio Civil, Ley N.º 30057, que establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado. La implementación de la Ley es de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en su calidad de rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos y rector de la capacitación para el sector público (creados en junio de 2008).

a. Avances en el ámbito administrativo

Gran parte del proceso de descentralización en el Perú se ha centrado en el ámbito administrativo y, específicamente, en la transferencia de funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales. A pesar de que no han registrado transferencias durante el 2017, el balance a ese año es que se ha transferido el 94% de las funciones (de un total de 4,810), el Cuadro 2 muestra el 6% pendiente⁹.

Como se aprecia, la mayor cantidad de funciones pendientes de transferir corresponden a las que debiera recibir la Municipalidad de Lima

⁹ La Secretaría de Descentralización es responsable de hacer el seguimiento de las funciones transferidas. Para ello, cuenta con un repositorio de la documentación generada en el proceso de transferencia de las funciones sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales. La información incluye documentación del proceso de transferencia de acuerdo a las etapas del proceso de transferencia: (a) Etapa de compromiso (i.e. Acuerdo Regional); (b) Etapa de certificación (i.e. informes situacionales, convenios marco); (c) Etapa de acreditación (i.e. Resoluciones de Secretaría de Descentralización acreditando la transferencia de funciones a los GORE); (d) Etapa de efectivización (i.e. Expediente que contiene el Informe Final, Actas de Entrega y Recepción, Actas Sustentatorias y Resolución Ministerial que declara finalizado el proceso de efectivización).

Metropolitana; representando el 52% del total de funciones por transferir, las cuales están relacionadas principalmente a temas de Educación, Turismo, Comercio, Salud y Ordenamiento Territorial. Al respecto, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha señalado que no recibirá dichas funciones en tanto las transferencias no incluyan los recursos necesarios para asumirlas.

Cuadro 2

Funciones sectoriales pendientes de ser transferidas a los Gobiernos Regionales

MATERIA	ARTÍCULO LOGR/ RESPONSABLES	MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	OTROS GOBIERNOS REGIONALES	TOTAL FUNCIONES PENDIENTES
Pesquera	Art. 52° PRODUCE	10	50	60
Administración y adjudicación de terrenos del Estado (SBN)	Art. 62° MVCS	3	54	57
Defensa Civil	Art. 61° PCM / DEFENSA/ MININTER / MTC	2	28	30
Trabajo, Promoción del Empleo y la Pequeña y Microempresa	Art. 48° MINTRA / PRODUCE	18	4	22
Vivienda y Saneamiento Agraria	Art. 58° MVCS	8	4	12
	Art. 51° MINAGRI / MVCS		1	1
Educación , Cultura, Ciencia, Tecnología, Deporte Y Recreación	Art. 47° MINEDU	21		21
Turismo	Art. 63° MINCETUR	18		18
Artesanía	Art. 64° MINCETUR	12		12
Comercio	Art. 55° MINCETUR	5		5
Ambiental Y Ordenamiento Territorial	Art. 53° PCM	10		10
Salud	Art. 49° MINSA	16		16
Energía, Minas e Hidrocarburos	Art. 59° MINEM	8		8
Industria	Art. 54° PRODUCE	7		7
Transporte	Art. 56° MTC	8		8
Telecomunicaciones	Art. 57° MTC	5		5
TOTAL FUNCIONES		151	141	292
PORCENTAJE		52%	48%	100%

Fuente: Secretaría de Descentralización.

Elaboración: Secretaría de Descentralización

Cabe señalar que las únicas funciones que han sido transferidas en su totalidad a los Gobiernos Regionales son aquellas en materia de Población (Art. 50° de la LOGR) y en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades (Art. 60° de la LOGR). El principio de subsidiariedad fue el

principal criterio para las transferencias de funciones. Sin embargo, una de las principales quejas respecto de la descentralización en el Perú es la limitada mejora de la calidad de los servicios que llegan al ciudadano. Más aún, “se ha podido identificar problemas de superposición, duplicidad, ambigüedad u omisión en la delimitación de responsabilidades de los tres niveles de gobierno, en las fases sucesivas de los procesos de gestión más importantes en la entrega de productos a los ciudadanos”¹⁰.

b. Avances en el ámbito político

El diseño normativo reconoció amplias formas de participación ciudadana, especialmente en la reforma constitucional y en la Ley de Bases de la Descentralización. Los principales mecanismos participativos diseñados fueron los consejos de coordinación y los presupuestos participativos. La reforma constitucional dispuso que el Consejo de Coordinación Regional (CCR) sea un órgano consultivo y de coordinación del Gobierno Regional con las municipalidades, que esté integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil y que sea un órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades. Sin embargo, el texto original de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales omitió regular esta instancia, evidenciando el debate sobre la tensión entre las formas representativas y los mecanismos participativos, requiriéndose de otra Ley, la Ley N.º 27902¹¹, para introducir el CCR en la estructura de los gobiernos regionales. Cabe señalar que entre sus atribuciones se encuentra el que sus miembros emiten opinión consultiva sobre el presupuesto participativo anual y el plan de desarrollo regional concertado; y la ausencia de sus acuerdos –que no son vinculantes– no impide al Consejo Regional decidir. Por sus elementos constitutivos, el CCR es una instancia participativa débil.

La Ley Orgánica de Municipalidades también reconoce Consejos de Coordinación Locales (CCL), tanto Provinciales como Distritales, con los mismos elementos constitutivos de los CCR y la misma debilidad estructural. El presupuesto participativo como proceso de programación del presupuesto con la incorporación de la ciudadanía fue constitucionalizado en la reforma descentralista y, sobre esta base, se generaliza como mecanismo con la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley N.º 28056. No obstante, se introdujeran modificaciones

¹⁰ Remy, Marisa (2017). *Revisión y sistematización de una propuesta de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en los procesos clave de los sectores Educación, Saneamiento y Salud*, (mimeo), Secretaría de Descentralización, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima.

¹¹ Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 26867

a la norma para que los presupuestos se circunscribieran a sus ámbitos territoriales, se articularan entre niveles y se estableciera el porcentaje del presupuesto institucional que les correspondía. Se mantuvo la debilidad esencial de este mecanismo al no considerarse acciones de control efectivas que garantizaran el cumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo.

Desde febrero de 2017 se encuentra vigente el Decreto Legislativo N.º 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N.º 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, el cual establece, entre otros, que “únicamente podrá asignarse recursos e iniciarse la fase de Ejecución de las inversiones consideradas en el programa multianual de inversiones correspondiente (...)” (numeral 4.3. del artículo 4), disposición que requiere ser compatibilizada con las normas referidas al Presupuesto Participativo y a los lineamientos sectoriales al momento de establecer la priorización de las inversiones respecto de los gobiernos regionales y locales a fin de considerar en la programación multianual de las entidades las inversiones que resulten de los procesos de presupuesto participativo; de lo contrario, este último podría ser desplazado por los mecanismos de inversión pública.

La Ley de Bases de la Descentralización reconoció ampliamente la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas; sin embargo, las leyes orgánicas de desarrollo fueron restrictivas, salvo el reconocimiento de las audiencias públicas de rendición de cuentas para el nivel regional. Incluso la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales omitió normar sobre el derecho de iniciativa ciudadana y de referéndum que la Ley N.º 26300, Ley de Participación y Control Ciudadano, le encargaba. La omisión aún no ha sido subsanada; el derecho de iniciativa y de referéndum solo existe ante el Congreso y ante los Concejos Municipales; no ante los Consejos Regionales. En relación con la participación de la población indígena en los procesos electorales, el número de consejeros regionales indígenas se ha mantenido en las últimas elecciones regionales y municipales, en un promedio de 15 consejeros.

Cuadro 3**Consejeros Regionales Indígenas elegidos en los últimos procesos electorales, según departamento**

Región	2006	2010	2014
Amazonas	2	2	1
Ayacucho	1	0	3
Cajamarca	1	3	2
Cusco	2	1	0
Huánuco	0	1	3
Ica	0	0	0
Junín	2	2	1
Loreto	1		0
Madre de Dios	0	1	0
Moquegua	0	0	2
Pasco	1	1	1
San Martín	1	1	0
Ucayali	1	2	1
Total	12	14	14

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE). **Elaboración:** Secretaría de Descentralización

Sobre los obstáculos que ha enfrentado el cumplimiento de los derechos de participación ciudadana, destaca la carencia de condiciones para el cumplimiento de los objetivos que se plantearon. La normatividad existente es mínima y demasiado homogénea en un contexto de alta diversidad, por lo tanto, no se cuenta con las garantías e instancias ante las cuales se pueda reclamar el no cumplimiento de estos objetivos¹². Tampoco se ha dado un decisivo interés de los sucesivos gobiernos nacionales para impulsar el cumplimiento de estos derechos de participación ciudadana. Finalmente, a la escasa voluntad de la mayoría de las autoridades regionales y locales para implementar los mecanismos de participación ciudadana, se suma la debilidad creciente de las organizaciones sociales para movilizarse. Los procesos participativos se han dejado a la voluntad de las autoridades y no existe en el país un ente supervisor del cumplimiento de la normatividad participativa.

En lo que hace a la elección de autoridades, en marzo de 2002 se promulgó la Ley N.º 27683, Ley Orgánica de Elecciones Regionales, que regula, entre otros aspectos, la periodicidad de las elecciones regionales, que las autoridades objeto de elección son el Presidente, Vicepresidente y

¹² Tampoco hay una vinculación sistémica entre los instrumentos de gestión de los sistemas administrativos tales como planeamiento y presupuesto. Ver: Programa ProDescentralización (2016): **Informe Anual sobre el estado del proceso de Descentralización a enero de 2016**, ProDescentralización, Lima, pp. 54.

los miembros del Consejo Regional, la inscripción de los candidatos (requisitos e impedimentos), así como las tachas e impugnaciones. En el 2009 se introdujo la segunda vuelta electoral y se estableció una valla del treinta por ciento (30%) de los votos válidos y que las provincias sean los nuevos distritos electorales para la elección de los consejeros regionales, lo que quita al Presidente o Gobernador Regional el premio de la mayoría; asimismo, se ampliaron acciones afirmativas en favor de los jóvenes, sumándose a las cuotas de género y de comunidades campesinas y nativas y pueblos originarios, establecidas por la Constitución.

En el 2015, mediante una modificación constitucional se estableció la no reelección inmediata, y que, para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde, las autoridades deben renunciar al cargo que estén ocupando.

El 2017, se produjeron otros cambios en la normativa electoral. La Ley N.º 30673 modificó el cronograma electoral, estableciendo que el plazo para la convocatoria a elecciones regionales y municipales se efectúa con una anticipación no menor a 270 días calendario anteriores a la fecha del acto electoral, determinando que las elecciones regionales y municipales se llevan a cabo el primer domingo del mes de octubre del año en que finaliza el mandato de las autoridades municipales y regionales, modificando el cronograma electoral respecto de los plazos para la convocatoria a elecciones, la fecha máxima de registro de la organización política, la inscripción de las alianzas electorales, la inscripción de candidatos, la exclusión de los movimientos políticos locales en las elecciones municipales, entre otras normas.

Posteriormente, se emitió la Ley N.º 30692, que modificó los requisitos para ser aspirante a Gobernador y Consejero Regional, Alcalde y Regidor. Para ser candidato a Gobernador Regional, Vicegobernador o Consejero Regional se requiere, entre otros, haber nacido en la circunscripción electoral para la que postula o domiciliar en ella en los últimos dos años incorporándose la aplicación del domicilio múltiple según lo establece el Código Civil; también se precisó la edad de 18 años como edad mínima para postular al cargo de Consejero Regional, y en el caso de los candidatos a Gobernador y Vicegobernador la edad mínima de 25 años. Para los candidatos a Alcalde y Regidor, también se modificó el requisito del domicilio en la provincia o distrito donde se postule, estableciéndose el nacimiento en el lugar donde se postula o el domicilio como mínimo de dos

años respecto de la fecha de presentación de solicitudes de inscripción de candidatos¹³.

3. Avances en el ámbito económico y social

La descentralización tiene impacto en el desempeño económico y social de los territorios, dado que permite que sean los gobiernos regionales y locales los que se hagan cargo de la gestión del desarrollo en función de su cercanía con la realidad y la población. Para observar esta dimensión, recurrimos a algunos indicadores claves, entre ellos el PBI per cápita que permite conocer la medida promedio de la riqueza que se produce en un lugar, las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que nos acercan a la medida en que la población de un lugar no alcanza a satisfacer condiciones básicas de vida, la incidencia de Anemia y Desnutrición Crónica Infantil (DCI) que afecta las capacidades futuras de la población, el acceso a servicios de agua y saneamiento que son servicios básicos que tiene alta incidencia en la calidad de vida y salud de la población, así como la educación (comprensión lectora y matemática) que determina su capacidad para acceder a conocimiento productivo e incrementar sus niveles de productividad.

Los datos muestran que, a nivel general, el crecimiento económico de las regiones (incremento del PBI per cápita) habría permitido que se reduzcan los niveles de pobreza, con algunas excepciones que indicarían la necesidad de acciones específicas en dichas regiones. En relación a la incidencia de anemia, se observa que los departamentos en peor situación son los ubicados en zonas de sierra y selva, lo cual genera la necesidad de acciones urgentes ante el inminente peligro de limitar las capacidades futuras de la población. El limitado acceso a agua y saneamiento es un problema que también comparten los departamentos de sierra y selva, en cuyo caso se necesitará desarrollar la infraestructura que garantice el acceso. De otro lado, en relación con los resultados de educación, la costa, y en especial la zona sur, muestra una situación significativamente superior

¹³ La Ley N° 30717, incorporó dos causales de impedimento para ser candidato, entre otros, a Alcalde, Regidor, Vice gobernador, Gobernador Regional y Consejero Regional: condena a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, por delito doloso, en sentencia consentida o ejecutoriada. Así también precisa que aun cuando se hubiere producido la rehabilitación, el impedimento subsiste para aquellos condenados como autores en los casos de terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual y de colusión, peculado o corrupción de funcionarios, estos últimos tres respecto de funcionarios o servidores públicos.

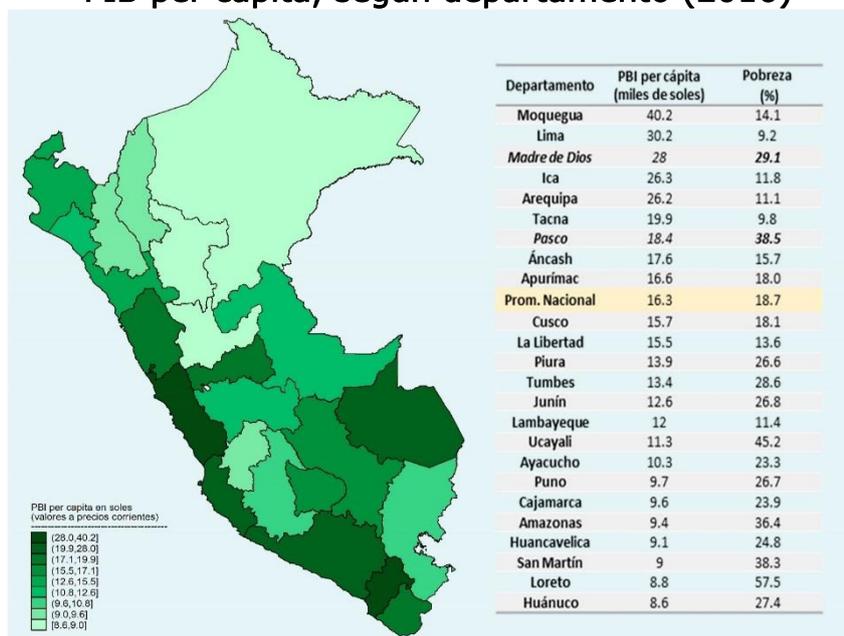
a la de la sierra y selva; relevando la necesidad de identificar y replicar buenas prácticas y estrategias a lo largo del país.

a. PBI y pobreza

El PBI per cápita es un indicador que dimensiona el valor de producción de un territorio por habitante. El promedio nacional para el 2016 asciende a 16,300 soles anuales; sin embargo, a nivel departamental, 15 están por debajo de dicho promedio y 9 por encima. El Gráfico 2 muestra los niveles para cada caso, y se observa que los departamentos de la región costa registran mayores niveles de PIB per cápita que la sierra y selva del país.

Gráfico 2

PIB per cápita, según departamento (2016)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2016. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización

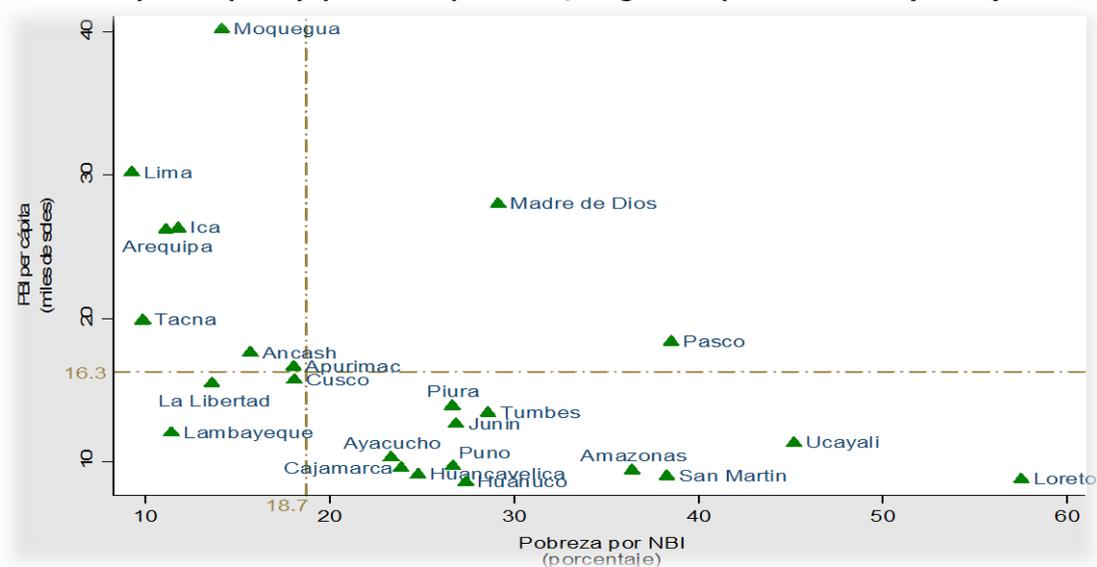
Al agregar los niveles de pobreza departamentales, se obtiene una correlación negativa entre el PIB per cápita y la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI¹⁴), en la mayoría de los casos. Es decir, que los mayores

14 La pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), considera a la población que padece de al menos una de las siguientes cinco carencias: 1) a los que residen en viviendas con características físicas inadecuadas, es decir, en viviendas con paredes exteriores de estera, o de quincha, piedra con barro o madera y piso de tierra; 2) a la población que pertenece a hogares en viviendas en hacinamiento (más de 3 a 4 personas por habitación, sin contar con el baño, cocina, pasadizo y garaje); 3) a los que residen en viviendas sin ningún tipo de servicio higiénico; 4) a la población en hogares con niños de 6 a 12 años que no asisten al colegio; 5) población en hogares con alta dependencia económica, es decir, a los que residen en hogares cuyo jefe de hogar tiene primaria incompleta (hasta segundo año) y con 4 o más personas sin ningún miembro ocupado.

valores de producción de un departamento están reduciendo las condiciones de vulnerabilidad en términos de las condiciones físicas de las viviendas, hacinamiento, disposición de servicios higiénicos, asistencia al colegio y dependencia económica; elementos que considera la pobreza por NBI. Por ejemplo, Moquegua tiene un nivel de PIB per cápita de 40,200 de nuevos soles anual por habitante, mayor que el promedio nacional y un nivel de pobreza de 14.1%, menor que el promedio nacional.

Gráfico 3

PIB per cápita y pobreza por NBI, según departamento (2016)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2016. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización

Sólo en los casos de Madre de Dios y Pasco se aprecia que niveles altos de PIB per cápita están acompañados de niveles altos de pobreza. En ambos, durante el 2016, el sector más importante de sus economías es el minero, representando 46.5% en Madre de Dios y 61.1% en Pasco¹⁵, medido en soles constantes de 2007. En otros departamentos con operaciones mineras importantes, no se da esta correlación positiva porque aparentemente la economía está más diversificada, por ejemplo, el sector más importante en Moquegua es manufactura con 43.4% o departamentos como Tacna, Arequipa y Junín, que a pesar de seguir siendo considerados como departamentos mineros la participación de ese sector es más baja (37.8%, 36.9% y 29.2%, respectivamente)¹⁶.

¹⁵ Ver, INEI (2017): **Perú: Producto Bruto Interno por Departamentos 2007-2016**, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima.

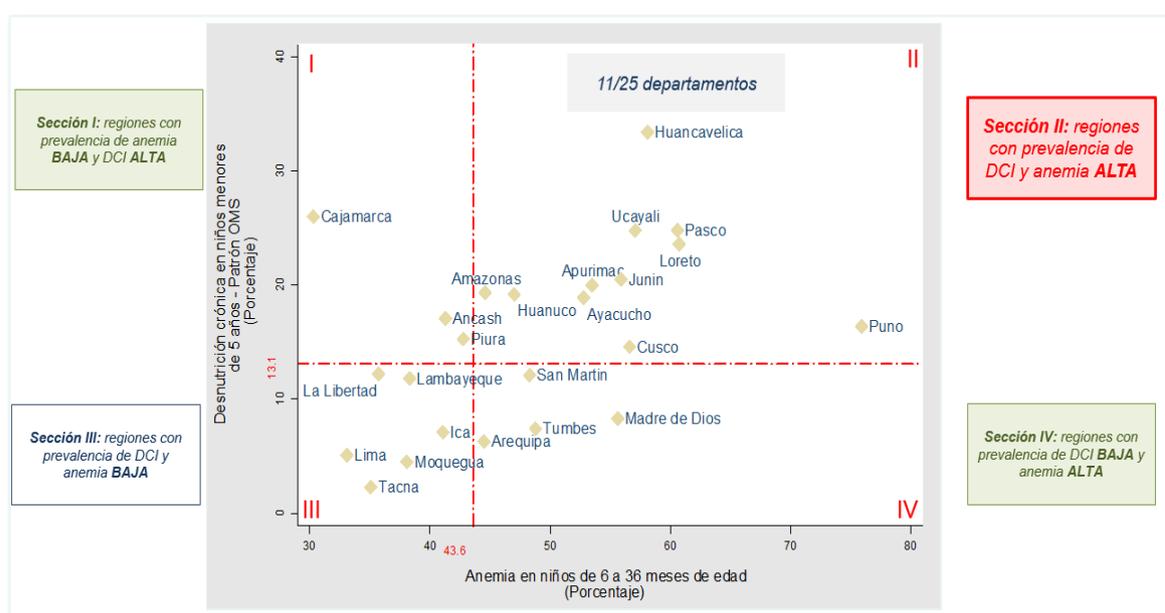
¹⁶ Ver, INEI (2017), *ibid.*

b. Salud, Agua y Saneamiento

El Gráfico 4 muestra la correlación entre los niveles de anemia y Desnutrición Crónica Infantil (DCI) por departamento. Los cuadrantes III y IV evidencian los casos extremos: departamentos con alta incidencia en DCI y anemia y departamentos con baja incidencia, respectivamente; los cuadrantes I y II muestran los departamentos con incidencia alta en una de las condiciones y baja en la otra. Se aprecia que la mayoría de los departamentos de la sierra y selva se ubican en el cuadrante II de alta prevalencia de anemia y DCI, mientras que en el cuadrante III de baja prevalencia, se ubican departamentos de la costa.

Gráfico 4

Anemia y DCI, según departamento (2016)

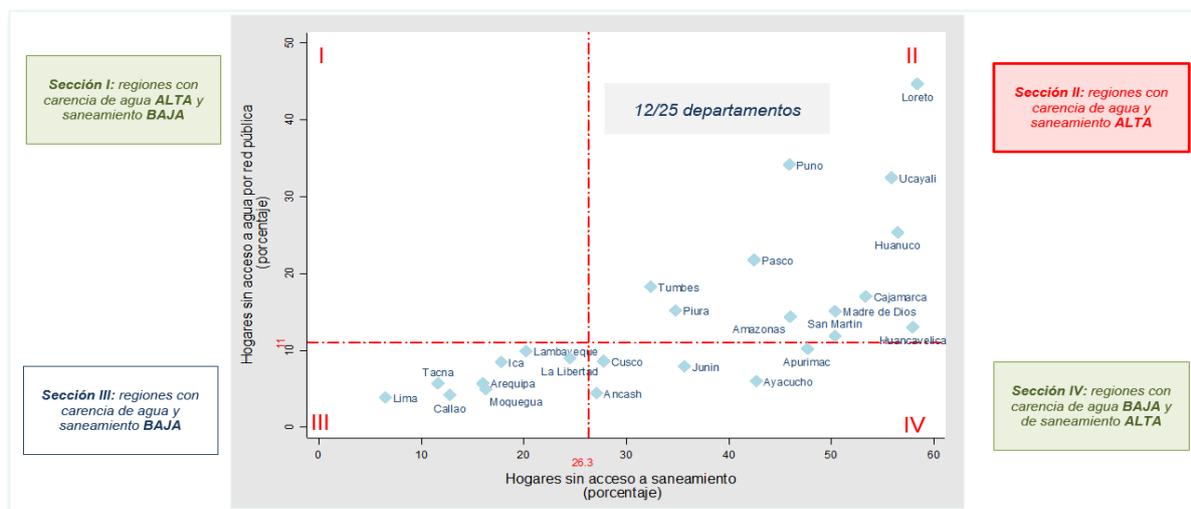


Fuente: ENDES 2016. Elaboración: Secretaria de Descentralización

El acceso a agua y saneamiento ha mostrado mejorías los últimos años; sin embargo, todavía coexisten desigualdades de acceso. Como muestra el Gráfico 5, en el cuadrante II de alta carencia de agua y saneamiento se ubican departamentos de la sierra y selva, a excepción de Tumbes y Piura. Por el contrario, en el cuadrante III de baja carencia de agua y saneamiento se ubican, en su mayoría, departamentos de la costa.

Gráfico 5

Hogares sin acceso a agua y saneamiento



Fuente: INEI, 2016.

Elaboración: Secretaría de Demarcación Territorial

c. Educación

Para evaluar los avances en educación, se usa el indicador de logros de aprendizaje que indica que el alumno logró los aprendizajes esperados para el ciclo y está preparado para los retos del ciclo siguiente. El Cuadro 4 muestra que la región costa presenta mejores resultados en comprensión lectora y matemática en los niveles de primaria y secundaria.

Cuadro 4

Logros de aprendizaje en primaria y secundaria, según región, 2016

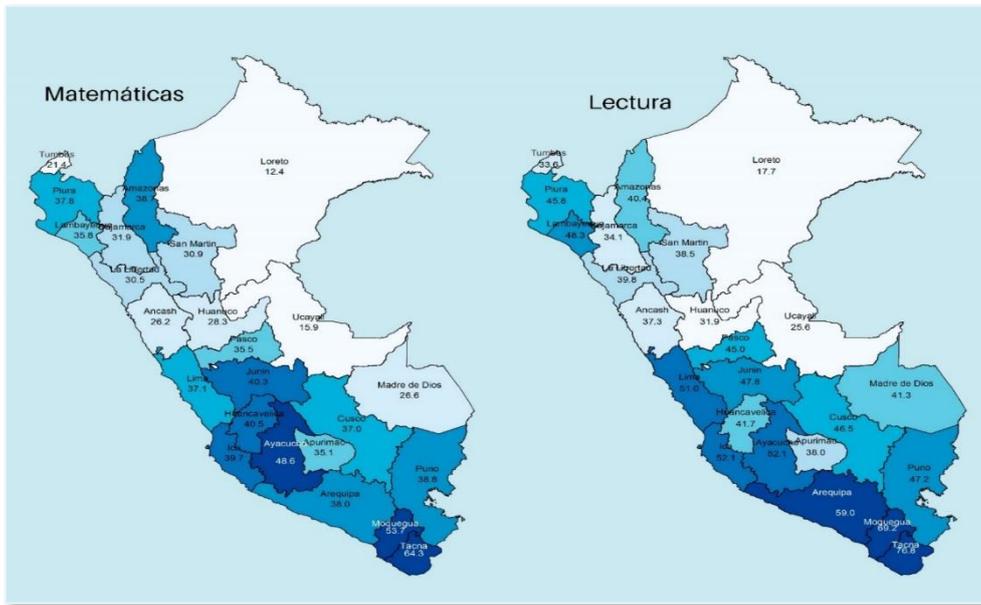
REGIONES	SEGUNDO DE PRIMARIA		SEGUNDO DE SECUNDARIA	
	LECTURA	MATEMÁTICA	LECTURA	MATEMÁTICA
Costa	53.4%	41.2%	16.7%	15%
Sierra	43.7%	36.4%	9.8%	9.9%
Selva	32.7%	24.9%	6.8%	5.3%

Fuente: MINEDU, ECE, 2016. Elaboración: Secretaría de Descentralización

A modo de ejemplo, Tacna, Moquegua y Arequipa, son los que presentan mejores resultados tanto en comprensión de lectura como en matemática en el nivel primario y secundario. (ver Gráfico 6 y Gráfico 7). Esto evidencia que existen procesos y dinámicas educativas que son efectivas y que es necesario analizarlas y replicarlas en otros departamentos del país.

Gráfico 6

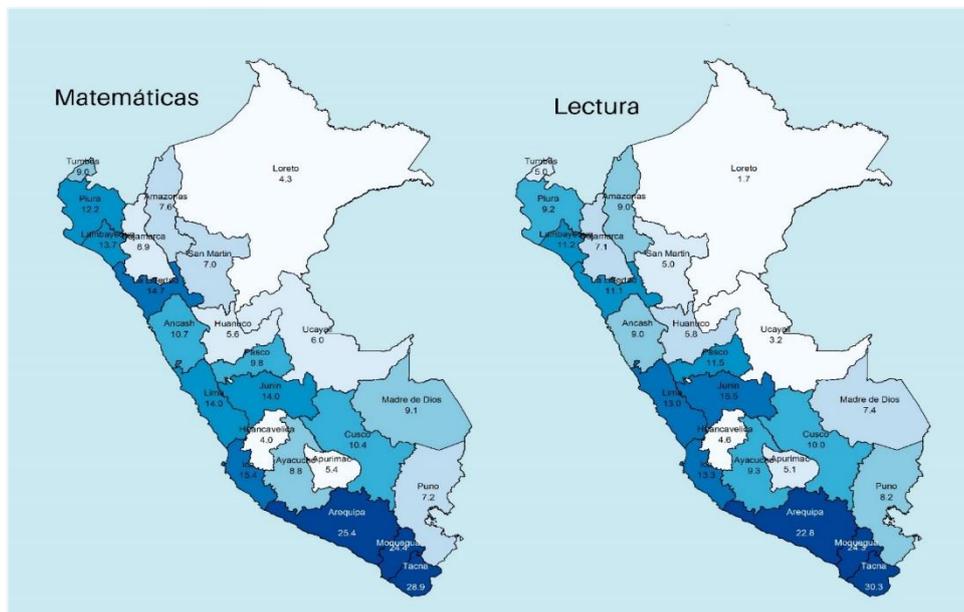
Logro de aprendizaje en primaria - 2016 (En porcentajes)



Fuente: MINEDU, ECE 2016 Elaboración: Secretaría de Descentralización

Gráfico 7

Logro de aprendizaje en secundaria, 2016 (En porcentajes)



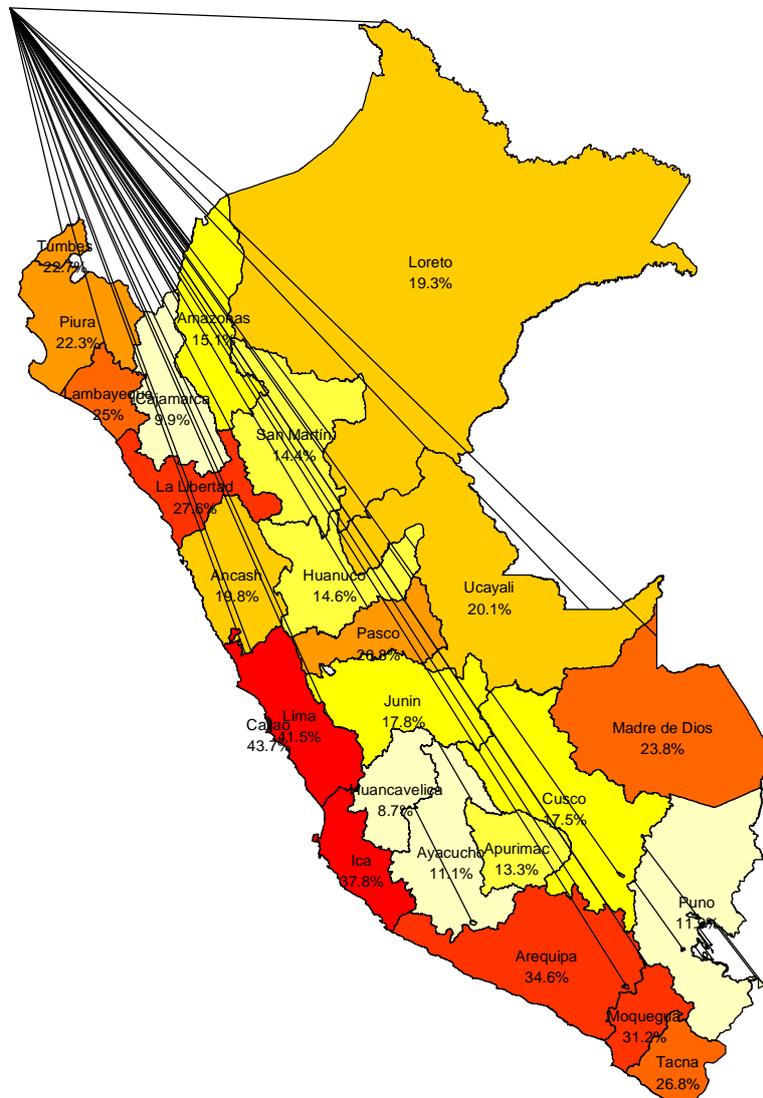
Fuente: MINEDU, ECE 2016 Elaboración: Secretaría de Descentralización

d. Empleo

En cuanto a las cifras de empleo, la costa peruana presenta un mayor porcentaje de población económicamente activa (PEA) con empleo formal, donde destaca la provincia constitucional del Callao (43,7%), seguida de Lima (41.5%) e Ica (37,8%). Mientras que la región sierra tiene los departamentos con los indicadores más bajos de formalidad laboral, pues en los departamentos de Cajamarca, Huancavelica y Ayacucho, en promedio, solo 1 de cada 10 personas de la PEA son formales. (ver Gráfico 8)

Gráfico 8

PEA con empleo formal por departamento, 2017



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2017.

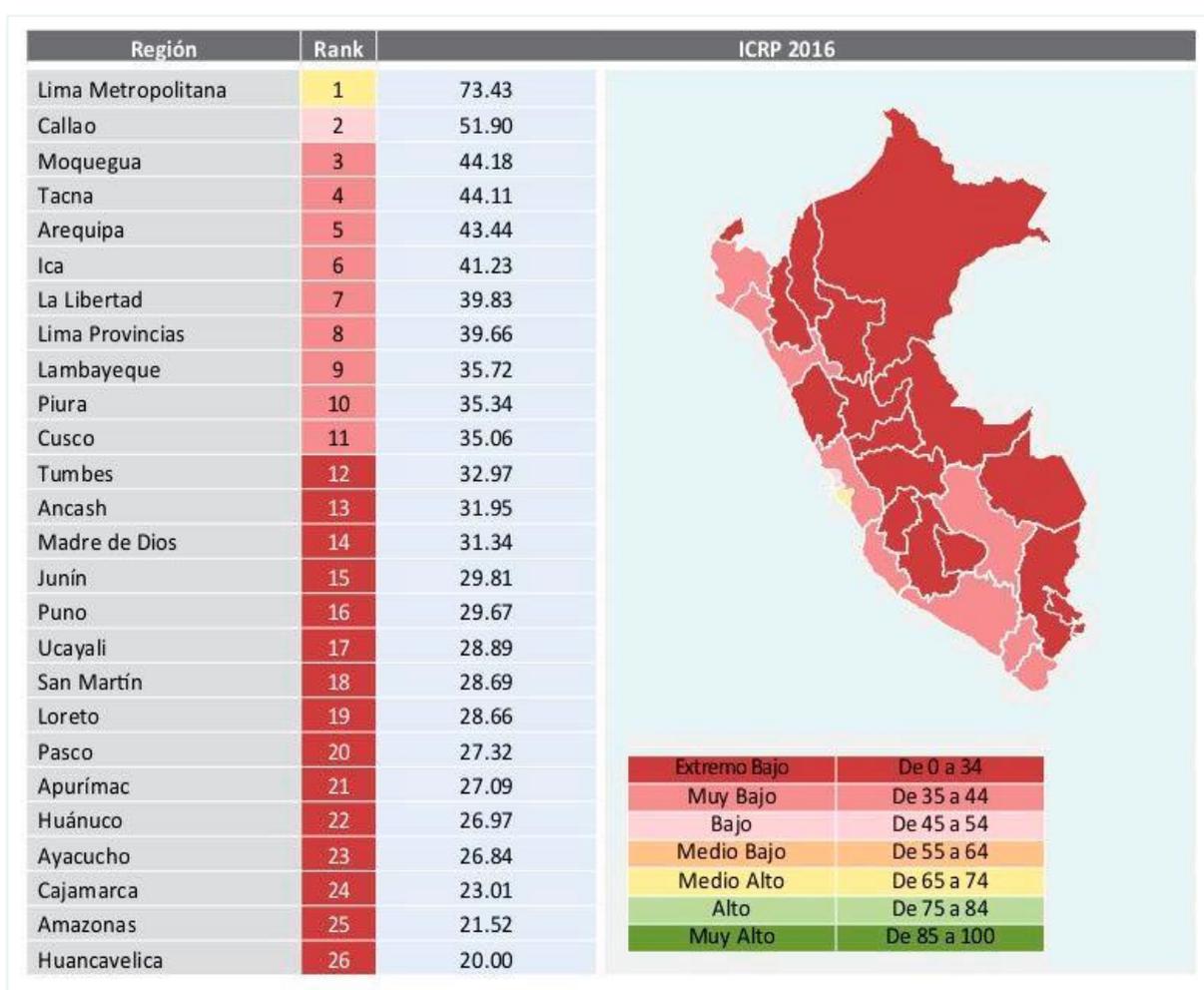
Elaboración: Secretaria de Descentralización

e. Competitividad Regional

Según el Foro Económico Mundial¹⁷, la competitividad puede entenderse como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un territorio. En otras palabras, una economía competitiva es una economía cuya productividad conduce a niveles de crecimiento que permiten ingresos más altos y, de esta manera, un mayor bienestar.

Gráfico 9

Índice de Competitividad Regional (2016)



Fuente: CENTRUM, 2016

El índice de competitividad regional del Perú (ICRP), calculado por CENTRUM, mide la competitividad regional, entendida como la administración

¹⁷ <https://www.weforum.org>

eficiente de los recursos de las regiones para el beneficio de sus pobladores y el incremento de la productividad empresarial. El ICRP se compone de 5 pilares: economía, empresas, gobierno, infraestructura y personas y se mide en un rango de 0 a 100.

En el Gráfico 9 se observa que el ICRP es más alto en los departamentos ubicados en la costa, especialmente aquellos ubicados al sur, tal es el caso de Arequipa, Moquegua y Tacna. Los departamentos con menor nivel de competitividad son los de la sierra, entre ellos, Huancavelica, Cajamarca y Amazonas en la selva, mientras que los departamentos de competitividad media son Ancash, Junín, Madre de Dios y Tumbes. En general se observan brechas significativas en niveles de productividad entre departamentos, incluso entre aquellos que son vecinos, hecho que evidencia la necesidad de ejecutar acciones orientadas a reducir las brechas entre los departamentos, en términos de capacidades institucionales, infraestructura, capital humano y ambiente propicio para el desarrollo empresarial.

Los avances del proceso de descentralización en el Perú en estos 15 años no son menores. Se ha logrado una redistribución del poder entre los distintos niveles de gobierno que ha venido acompañada de recursos públicos. Se podrá cuestionar que la distribución de recursos no es adecuada para las funciones que los gobiernos regionales y locales tienen que asumir, pero la ley protege su autonomía. En un momento en el que el proceso de transferencia de funciones se encuentra casi culminado, se deberían tomar nuevas fuerzas para generar herramientas y reglas de juego más eficaces para mejorar la gestión articulada de los territorios. Los resultados deberán reflejarse en liderazgos políticos que tengan una visión de largo plazo y en la mejora del empleo y condiciones de vida y oportunidades de los ciudadanos de todas las regiones del país.

II. 2017: LO AVANZADO DESDE EL EJECUTIVO

1. Esfuerzos desplegados desde el Ejecutivo: Alineando al estado para atender al ciudadano

El éxito de las prioridades que se planteó el gobierno dependen de la entrega efectiva de los bienes y servicios al ciudadano en materias como anemia infantil, agua y saneamiento, seguridad ciudadana, empleo formal y educación rural. En todas ellas es necesario que el gobierno en su conjunto, gobierno central y gobiernos regionales y locales, haga su mejor esfuerzo. En esa dirección, requerimos que se fortalezca el proceso de descentralización porque los resultados deben evidenciarse a nivel territorial.

En 2017, el Gobierno Central inició una serie de medidas operativas para fortalecer la descentralización. Antes que cambios normativos, se impulsó la alineación de las acciones del Ejecutivo, la ampliación de la participación política de los actores, el énfasis en el mejoramiento de la gestión y el mejoramiento de herramientas para fortalecer la descentralización económica.

1.1. El trabajo desde la Presidencia del Consejo de Ministros

Los esfuerzos para alinear las funciones del Ejecutivo, de manera que se perciba un Ejecutivo unitario y no una suma de entidades que ejecutan acciones desconectadas, supusieron medidas dirigidas a acercar su gestión y servicios al ciudadano, articular mejor la acción de todo el Ejecutivo, intensificar la provisión de asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales, diseñar un modelo de provisión de bienes y servicios públicos que involucre a todos los niveles y facilitar las herramientas para mejorar el impacto de la descentralización económica.

1.1.1. El acercamiento del Estado al ciudadano en el territorio

El 2017, la PCM inició una serie de actividades para acercarse al ciudadano mediante dos modalidades: a través de puntos de atención que brinden una variedad de servicios en un mismo lugar y mediante la simplificación de trámites que disminuyan el tiempo que el ciudadano dedica a conseguir los servicios que requiere del gobierno central. También se desarrollaron modelos de gestión diferenciados que se adecúan mejor a los diferentes tipos de municipalidad que hay en el país.

a. Plataformas de Mejor Atención al Ciudadano (MAC)¹⁸

Las Plataformas de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) son una iniciativa de la PCM, que ofrece servicios públicos de distintos sectores en una misma plataforma integrada para brindar al ciudadano rapidez, confianza, transparencia y comodidad en un solo centro de atención. Los MAC ofrecen un conjunto de servicios de orientación y trámites. Los principales servicios de orientación están relacionados con documentos de identidad, partida de nacimiento, certificados de antecedentes penales y policiales, así como registros civiles del exterior y aquello relacionado a los trámites de licencias de conducir (emisión, duplicado, revalidación y recategorización).

Actualmente hay 5 Centros MAC en funcionamiento: MAC Callao, MAC Lima Este, MAC Lima Norte, MAC Piura y MAC Ventanilla. Los resultados al mes de setiembre del 2017, ascienden a 2.3 millones de atenciones presenciales, 186 mil atenciones telefónicas, 591 mil atenciones virtuales (Portal MAC) y más de 3 mil empresas constituidas. Se estima que durante el periodo 2010-2017, los MAC tuvieron un impacto importante en el ahorro para el ciudadano ascendente a 224 millones de soles, 192 de los cuales corresponden a los centros de atención MAC, 7.4 millones a Aló MAC y 24 millones al Portal MAC.

En relación con las acciones futuras, se tiene previsto implementar tres nuevos centros de atención (La Libertad, Arequipa y Ucayali) y 10 centros MAC Express.

b. Simplificación administrativa

En el contexto de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada el 2013, se desarrolló el Plan Nacional de Simplificación Administrativa. La Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM es responsable de la implementación de dicho plan, que debe dar lugar a la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, facilitando el funcionamiento de la Administración Pública. Los principales avances durante el 2017 incluyen, en primer lugar, la interoperabilidad del Estado. Se cuenta con más de 80 servicios digitales activos y 230 entidades (nacionales, regionales y locales) conectadas al sistema de la PIDE (Plataforma de Interoperabilidad del Estado).

En segundo lugar, se intensificó el Análisis de Calidad Regulatoria, que tiene como fin la revisión de las disposiciones normativas de carácter general

¹⁸ Ver la presentación *Modernización de la Gestión Pública: Centros de Mejor Atención al Ciudadano* de la Subsecretaría de Calidad de Atención al Ciudadano. Secretaría de Gestión Pública, 2017, en <http://www.mac.pe>

que establecen procedimientos administrativos, comprendiendo la identificación, reducción o eliminación de aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados al Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley o leyes que les sirven de sustento. La SGP es el ente encargado de evaluar las regulaciones y monitorea la implementación de otras medidas de simplificación tal como la emisión de RM simplificadoras. Al 28 de diciembre de 2017, se emitieron un total de 66 RM simplificadoras en atención a 261 procedimientos. Asimismo, 25 entidades de 6 sectores han sido evaluadas como parte del proceso de ACR. Como resultado, se han evaluado 871 fichas. De un primer grupo de 337 fichas, 336 procedimientos administrativos fueron observados y 24 han sido eliminados.

c. Modelos de gestión municipal

Se desarrollaron tres modelos de estructura orgánica para las municipalidades distritales para facilitar el inicio de la gestión municipal a través de una estructura estándar (distritos con características similares); se trata de evitar el sobredimensionamiento permitiendo un uso racional de los recursos hacia los servicios públicos y no al aparato administrativo, reduciendo de esta manera errores en la gestión de los municipios al contar con una estructura con menos jerarquías. Los modelos aparecen en el Cuadro 5:

Cuadro 5

Modelos de estructura orgánica para municipalidades distritales

MODELO	TIPO MUNICIPIO	NÚMERO ÓRGANOS	ÓRGANOS EN ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
A	Presupuesto reducido (alrededor de un millón de soles). Por lo general, rural	5	Concejo Municipal; Alcaldía; Gerencia Municipal; Gerencia de Desarrollo Social y Servicios Públicos; Gerencia de Desarrollo Rural, Urbano y Económico
B	Presupuesto alrededor de 10 millones de soles	7	Concejo Municipal; Alcaldía; Gerencia Municipal; Oficina de Administración; Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Gerencia de Desarrollo Social y Servicios Públicos; y Gerencia de Desarrollo Rural, Urbano y Económico.
C	Presupuesto con mayor cantidad recursos	10	Concejo Municipal; Alcaldía; Gerencia Municipal; Oficina de Administración; Oficina de Tesorería y Contabilidad; Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Oficina de Asesoría Jurídica; Gerencia de Desarrollo Social y Servicios Públicos; Gerencia de Desarrollo Rural y Urbano; y Gerencia de Desarrollo Económico y Ambiental.

Estos modelos de gestión municipal permitirán una mejor asignación de recursos y que los equipos municipales, según sus capacidades, enfoquen mejor sus esfuerzos en los servicios de atención a los ciudadanos.

1.1.2. La importancia de la asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades

La PCM en su conjunto ha realizado una labor sistemática de asistencia técnica como una de las principales herramientas para fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales. La misma la llevó adelante la SGP en los temas relacionados con la modernización del Estado y la Secretaría de Descentralización, en aquellos vinculados con el fortalecimiento de la descentralización.

a. Secretaría de Gestión Pública

La Secretaría de Gestión Pública desarrolló una serie de talleres regionales para promocionar sus programas de Gobierno Abierto y Simplificación de Trámites. El Programa de Gobierno Abierto (PAGA) promueve un diálogo constante con los ciudadanos para escuchar lo que dicen y solicitan, de manera que las decisiones del gobierno estén basadas en sus necesidades y sus preferencias; promueve una colaboración de ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que se prestan y una comunicación fluida sobre lo que decide de forma abierta y transparente. Entre el 21 de setiembre y 2 de octubre del 2017, se realizaron estos talleres en tres regiones del país: La Libertad, Arequipa y San Martín. Los participantes estaban relacionados a las temáticas que enmarcaba el III PAGA: ambiente, educación, infraestructura, salud, saneamiento y seguridad ciudadana. Como resultado, se plantearon 11 compromisos adicionales, que posteriormente fueron revisados y evaluados en un tercer espacio participativo, las Mesas Nacionales.

Se realizaron asistencias técnicas sobre la nueva versión del Portal de Transparencia. El Cuadro 6 muestra que se realizaron 12 asistencias técnicas (entre presenciales y virtuales) a 180 funcionarios responsables del portal de acceso a la información de los tres niveles de gobierno.

Cuadro 6

Asistencias técnicas prestada sobre el portal de transparencia

Gobierno Regional de Lima	Municipalidad de San Juan de Miraflores	Municipalidad de Puente Piedra
Gobierno Regional del Callao	Municipalidad de La Punta	Municipalidad de Jesús María
Municipalidad del Rímac	Municipalidad de la Perla	Municipalidad de Villa El Salvador
Municipalidad de Santa Anita	Municipalidad de San Luis	Municipalidad de La Victoria
Municipalidad de Breña	Municipalidad de Surco	Municipalidad de Pucusana
Municipalidad del Agustino	Municipalidad de San Borja	Municipalidad de Carabaylo
Municipalidad de San Juan de Lurigancho	Municipalidad de Independencia	Municipalidad de Surquillo
Municipalidad de Lima Metropolitana	Municipalidad de La Molina	Municipalidad de San Miguel
Municipalidad de Magdalena del Mar	Municipalidad de Lurín	Municipalidad de Lince
Municipalidad de Carmen de la Legua	Municipalidad de San Isidro	Municipalidad de Barranco
Municipalidad de Ate	Municipalidad de Cieneguilla	Municipalidad de Ancón
Municipalidad de San Martín de Porres	Municipalidad de Comas	Municipalidad de Miraflores

Fuente: Secretaría de Descentralización **Elaboración:** Secretaría de Descentralización

En relación a los Centros MAC, se prestaron asistencias técnicas para su implementación a través del mecanismo Obras por Impuestos; las mismas estuvieron vinculadas a lograr que aquellos se encuentren localizados e implementados para ampliar la cobertura y brindar un buen servicio a la ciudadanía. Complementariamente se desarrollaron capacitaciones sobre atención al ciudadano y difusión de servicios.

Igualmente se llevaron adelante 4 talleres de capacitación macrorregional y asistencia técnica en materia de simplificación administrativa, cuyos focos fueron los últimos cambios normativos en Simplificación Administrativa (Decretos Legislativos 1246 y 1310), la metodología de simplificación administrativa (D.S. 007-2011-PCM), la metodología de determinación de costos (D.S. 064-2010-PCM) y el uso del aplicativo MiCosto.

Cuadro 7

Talleres macrorregionales

MACROREGION	FECHAS
Talleres macrorregionales oriente - Tarapoto	19/10 y 20/10
Talleres macrorregionales – Lima	03/11 y 04/11
Talleres macrorregionales norte - Trujillo	23/11 y 24/ 11
Talleres macrorregionales sur - Arequipa	30/11 y 01/12

Fuente: Secretaría de Descentralización **Elaboración:** Secretaría de Descentralización

Finalmente se realizaron 9 asistencias técnicas a gobiernos regionales y municipalidades en el uso del aplicativo Mi costo y en la elaboración del TUPA.

Cuadro 8

Asistencia técnica en aplicativo Mi Costo y elaboración TUPA

ENTIDAD	FECHAS
Gobierno Regional de Ica	27/01 y 05/ 05
Municipalidad de San Juan de Lurigancho	31/01/2017
Municipalidad Provincial de Barranca	31/01/2017
Gobierno Regional de Loreto	16/03 y 17/03
Municipalidad de Villa El Salvador	20/04/2017
Gobierno Regional del Callao	21/04/2017
Municipalidad de Villa El Salvador	09/05/2017
Gobierno Regional de Junín	06/07/2017
Municipalidad Distrital de Acobamba	29/08/2017

Fuente: Secretaría de Descentralización. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

b. Secretaría de Descentralización

La asistencia técnica y asesoramiento se brindó tanto a demanda como de manera programada. En la asistencia técnica a demanda, se atendió a titulares de gobiernos regionales y locales, así como a representantes de organizaciones, en temas de gestión descentralizada e inversiones, a través de reuniones presenciales (acciones de asesoramiento y asistencia técnica) sobre gestión integrada (mancomunidades), gestión de inversiones (de manera directa a entidades o a través de las Mesas de Trabajo en apoyo a la Subsecretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros) y otros aspectos de gestión descentralizada.

Entre agosto 2016 y diciembre 2017, se brindaron 876 asistencias técnicas presenciales en temas de gestión asociada (Mancomunidades) e inversiones a gobiernos regionales, municipalidades y mancomunidades, así como sobre otros temas de gestión descentralizada (ver Cuadro 9). Las entidades con mayor demanda fueron las de Apurímac (Grau, Cotabambas y Andahuaylas),

provincias de Amazonas, Ayacucho, Arequipa, Cusco (Paruro, Espinar, Chumbivilcas y Canchis, y Distritos como Megantoni), Junín (Concepción), Asociación de Municipalidades de la Región Loreto, Gobierno Regional de Huánuco, Puno (distritos de la Cuenca del Rio Ramis), Lima Provincias (Santa Eulalia), Zona del VRAEM (Mancomunidad AMUVREAE) y Zonas de frontera.

Cuadro 9

Total de atenciones a distintas entidades por tema: número y %

TIPO DE ATENCIÓN	NÚMERO DE ATENCIONES	%
Inversión	370	42%
Otros	359	41%
Mancomunidades	147	17%
TOTAL GENERAL	876	100%

Fuente: Fichas de reuniones técnicas SSFD, 08/2016 al 12/2017. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización

La asistencia técnica virtual se prestó a través del portal web “Municipio Al Día”, que sirvió para la difusión de información de interés de las municipalidades, y la absolución de consultas. Se ha registrado la atención de 507 consultas, a partir del 13 de julio del 2017, la mayoría de las cuales se realizan principalmente sobre la ejecución de proyectos, servicios municipales, sistema de personal y otros sistemas administrativos del Estado.

Cuadro 10

Consultas de julio a diciembre 2017: por tema y número

CATEGORÍA	NÚMERO DE CONSULTAS
Sistemas administrativos	213
Ciclos de proyectos de inversión	128
Organización y gestión municipal	75
Servicios municipales	39
Transparencia y participación	30
Gestión de desarrollo territorial	22
TOTAL GENERAL	507

Fuente: Secretaría de Descentralización. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

Para una adecuada y articulada gestión de los servicios públicos, se diseñaron aplicativos que se están validando con los usuarios. Una vez que se recojan las lecciones aprendidas y recomendaciones, se planea desarrollar una programación web para empleo del usuario a través de las plataformas con acceso por internet.

Cuadro 11

Herramientas ofrecidas por la Secretaría de Descentralización

HERRAMIENTAS GENERALES	HERRAMIENTAS ESPECÍFICAS
Fichas Mis Indicadores	Mis Indicadores GL (Aplicativo Ficha de Indicadores Básicos para Gobiernos locales, provinciales y distritales) Mis Indicadores GR
Aplicativo Fondo y Programas para la Inversión	
Aplicativos gasto en el Territorios GN-GR- GL (Nivel de meta provincial)	
Guía de transferencias de Gestión para Municipalidades	Aplicativos Caracterización de la Gestión Municipal Aplicativo Soporte para una adecuada transferencia de gestión
Aplicativo Mancomunidades	

Fuente: Secretaría de Descentralización.

Elaboración: Secretaría de Descentralización.

En materia de asistencia técnica programada, se priorizó a las 18 municipalidades de distritos de reciente creación, que tuvieron su primer proceso electoral el pasado 10 de diciembre. Las mismas transitaban por dos procesos casi simultáneos: el proceso de transferencia por la creación de distrito (división de la administración política del territorio) e instalación de la nueva entidad (nuevo pliego presupuestal), así como el proceso de transferencia de gestión por elección de autoridades (cambio de autoridades del mismo pliego). Se analizó la instalación de una nueva entidad, identificando que se carece de un marco legal para este proceso, desarrollando entonces un estudio para estos fines y priorizando la asistencia técnica para un grupo piloto de municipalidades de reciente creación, para acompañarlas en el siguiente proceso de transferencia de gestión 2018-2019. Dicha asistencia se planificó en tres etapas (cierre de gestión y actos preparatorios para la transferencia; transferencia; instalación de la nueva gestión), las dos primeras de las cuales se realizaron el 2017.

EJEMPLO DE ASISTENCIA TÉCNICA A DISTRITOS DE CREACIÓN RECIENTE

En el caso del distrito de Megantoni, desde setiembre de 2016, la Secretaría de Descentralización brindó asistencia técnica para la implementación de la administración transitoria, como para una adecuada transferencia de la gestión municipal a las nuevas autoridades, para el primer Gobierno Municipal de Megantoni, que tendrá un solo año de gestión (2018). Involucró acompañar en distintos procesos: (i) Implementación de la nueva municipalidad distrital; (ii) apoyo en la gestión ante el MEF en la definición de los techos presupuestales de Megantoni y Echarati; (iii) definición de los índices de distribución del Programa de Vaso de Leche y de la Unidad de empadronamiento del distrito de Megantoni; (iv) evaluación de los índices de distribución del FONCOMUN para Megantoni; (v) asistencia en la gestión de nuevos proyectos aprobados por la OPI Echarati y los proyectos en continuidad; (vi) apoyo en la gestión de transporte aéreo al Bajo Urubamba ante el Ejército y Policía Nacional; (vii) Plan de Incentivos Municipales; (viii) intervención inmediata contra la rabia silvestre; (ix) acciones para garantizar el buen inicio del año escolar y gestión de bonos para docentes del Bajo Urubamba; (x) apoyo para agilizar trámites de apertura de cuentas bancarias. A la fecha, el proceso de Asistencia Técnica se orienta al seguimiento y monitoreo de la consolidación de los sistemas administrativos para el adecuado funcionamiento de la primera gestión elegida de la Municipalidad, como apoyo para el acompañamiento de los órganos rectores para ejecución y cierre de actividades y proyectos, y ordenamiento del acervo documentario y bienes para una adecuada transferencia. Si bien la asistencia técnica está dirigida a la mejora de las capacidades de las municipalidades para que ejerzan las funciones que les competen, el ciudadano se ve favorecido porque una buena gestión edil redundará en mejores servicios municipales.

Hacia el 2018 existe el compromiso de continuar con la asistencia técnica, considerando que este grupo de municipalidades solo tiene un año de gestión municipal; a partir de esta experiencia se diseñarán la metodología, las herramientas y la articulación con otras entidades para el proceso de transferencia de gestión generado por la elección de autoridades de octubre de 2018, como la Contraloría General de la República y el JNE.

También se prestó asistencia técnica para el registro e instalación de las mancomunidades. Se acompañó y brindó asistencia técnica para la constitución de 3 mancomunidades regionales: (i) Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónica (agosto 2016), integrada por los Gobiernos Regionales de Huancavelica, Huánuco, Junín, Lima, Pasco y Ucayali; (ii) Mancomunidad Regional Huancavelica-Ica (febrero 2017), integrada por los Gobiernos Regionales de Huancavelica e Ica; (iii) Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú (noviembre de 2017), integrada por los Gobiernos Regionales de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, San Martín, Amazonas, Loreto y Cajamarca. Adicionalmente, se prestó acompañamiento y asistencia técnica a la conformación de otras 2

mancomunidades regionales, que involucran 16 gobiernos regionales, además de la inscripción de 13 mancomunidades municipales.

EJEMPLOS DE OTRAS ASISTENCIAS TÉCNICAS PROGRAMADAS

- La emisión del Decreto Supremo N.º 015-2017-MINAGRI, publicado el 9 de noviembre de 2017, dispone la creación de Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Interregional Tambo-Santiago-Ica, cuenca compartida entre los departamentos de Huancavelica e Ica. Este consejo actuará como órgano desconcentrado de naturaleza permanente de la Autoridad Nacional del Agua, con el objeto de promover la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en su ámbito. Se brindó asistencia técnica a dicho Consejo, ya que en la Cuadragésima Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, se dispone la transferencia del Proyecto Especial Tambo Ccaraccocha (PETACC), del Gobierno Regional de Ica a la Mancomunidad Regional Huancavelica-Ica "MANRHI"; norma que permitirá optimizar la gestión de esta mancomunidad regional, con la ejecución de recursos para proyectos de impacto en las cuencas interdepartamentales de Huancavelica e Ica.
- El acompañamiento de municipios en la solución de problemas complejos como la remediación de la cuenca del Río Ramis (Puno) es otro ejemplo. Se desarrollaron acciones que viabilicen la construcción de la represa de Huacchani, como definir la entidad que sería la unidad ejecutora del PIP, la identificación de afectados, conformar al equipo de gestión del proyecto y la disponibilidad presupuestal para la formulación de los estudios de factibilidad. Gracias al trabajo de la Secretaría de Descentralización, el Ejecutivo identificó y priorizó la asignación de recursos de 34 proyectos para el 2017 (13 de continuidad y 21 nuevos proyectos) por un monto de S/84'113,994 (S/ 20'624,014 de continuidad y S/ 63'489,980 para nuevos proyectos). Asimismo, se gestionó en la Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2018 el monto de S/ 11'675,844 para proyectos nuevos.

1.1.2. La colaboración internacional e involucramiento de otros actores

Siendo la descentralización una política permanente y obligatoria del Estado, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país, se requiere sumar todos los esfuerzos y recursos posibles para su implementación. Desde el 2002, se ha establecido el Grupo de Descentralización y Modernización del Estado formado por un grupo de agencias bilaterales y multilaterales de desarrollo. Este Grupo, formado por 14 agencias¹⁹, es un espacio de coordinación en el que sus miembros

¹⁹ Las agencias que conforman este grupo incluyen a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Cooperación Suiza en Perú (SECO), la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), la Cooperación Técnica Alemana (KfW), la Cooperación Belga en el Perú, la Comisión de la Unión Europea en Perú, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Organización de Cooperación para el Desarrollo

intercambian información y analizan los procesos de descentralización, modernización e inclusión social en el país, y coordinan sus intervenciones en el marco de sus programas y proyectos.

En diversas actividades, algunas de estas agencias brindan cooperación directa. Tal es el caso de la Unión Europea, con la que se ha firmado un proyecto de cooperación técnica por 13.8 millones de euros para promover el desarrollo regional a través de la implementación de agencias regionales de desarrollo. Este proyecto contará también con la participación de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Otro ejemplo de acuerdo directo es el préstamo por US\$ 50 millones que la PCM ha pactado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para modernizar el Estado. Finalmente, se cuenta con apoyos puntuales en diferentes temas que gestiona la PCM y que incluyen el financiamiento de estudios especializados y la contratación de servicios para el fortalecimiento de capacidades, entre otros.

Por otro lado, el gobierno peruano se encuentra en su proceso de ingreso a la OECD, el que implica un conjunto de estudios, entre los cuales se encuentran la Revisión Territorial y la Revisión de Gobernabilidad, que están brindando recomendaciones valiosas para mejorar las funciones del Estado peruano, promoviendo la eficiencia en los territorios, buscando optimizar su contribución al desarrollo económico. Al respecto, como se verá más adelante, se ha avanzado en el desarrollo e implementación de nuevos espacios de articulación gubernamental multinivel, GORE y MUNI Ejecutivos; y se está revisando los procesos de provisión de bienes y servicios públicos en el marco de funciones y competencias compartidas entre distintos niveles de gobierno. Por el lado de la planificación del desarrollo, se están desarrollando los instrumentos y metodologías para garantizar la coherencia de los planes de desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, así como las herramientas de implementación de esos planes en la forma de agencias regionales de desarrollo.

1.2. El trabajo desde distintos sectores del Ejecutivo

Los diferentes sectores del Gobierno Nacional ejecutaron una serie de actividades orientadas a fortalecer el accionar de los gobiernos regionales y locales en el marco de las funciones y recursos que les han sido transferidos. El Gráfico 10 muestra que durante el 2017, en conjunto los sectores y PCM

Económico (OECD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

llevaron a cabo 10,587 acciones de fortalecimiento a los gobiernos regionales y locales, 86% de las cuales fueron realizadas por los 18 sectores, a través de: (i) actividades de fortalecimiento de capacidades dirigidas a gobiernos regionales y gobiernos locales (8,726); entre ellas talleres de capacitación, cursos y asistencia técnica; (ii) actividades de articulación intergubernamental entre los diferentes niveles de gobierno, con el objetivo de coordinar acciones y encontrar soluciones consensuadas a problemas prioritarios (207); entre las actividades de articulación más recurrentes está las mesas de trabajo, mesas técnicas y comisiones técnicas; (iii) emisión de lineamientos, con el objetivo de orientar y establecer estándares en el accionar de los gobiernos regionales y locales, tales como normas, instrumentos, informes y guías (197).

Así, MINAGRI capacitó a 1,676 funcionarios en 40 eventos a nivel nacional, en temas de riego tecnificado, contenidos mínimos para la formulación de proyectos de riego y riego tecnificado en el marco del sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones, operación y mantenimiento de sistemas de riego y riego tecnificado y encuentros del Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA) en los departamentos de Ayacucho, Piura, Áncash, Arequipa, Puno, Cajamarca, Junín, Huancavelica, Cusco, Tacna, San Martín y Piura, con la participación de gobiernos regionales, Instituciones Públicas y Privadas, Universidades, ONG, Municipalidades y actores de la actividad agrícola y pecuaria.

MINEDU, por su parte, brindó asistencia técnica para fortalecimiento de capacidades en gobiernos regionales y locales a 196 Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y 2,437 Instituciones Educativas para la implementación del Currículo Nacional. La Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) implementó el curso "Fortalecimiento de Capacidades Regionales en Evaluación de Aprendizajes para Especialistas Pedagógicos de las Direcciones Regionales de Educación", en el que participaron 72 especialistas de las 25 regiones. Además, se brindó asistencia técnica a docentes de primaria y secundaria de instituciones educativas de Educación Básica Regular (EBR) y a de instituciones educativas de Educación Intercultural Bilingüe de 12 regiones, con un total de 1,415 beneficiarios.

PRODUCE capacitó y brindó acompañamiento técnico a 3,245 funcionarios y servidores de los gobiernos regionales y locales, superando lo programado en el año. En dichas actividades participaron los 25 Gobiernos Regionales y la Municipalidad Metropolitana de Lima, en 202 eventos llevados a cabo por los órganos y programas del ministerio.

El Ejecutivo en su conjunto, 18 ministerios y la PCM, ha brindado directamente al ciudadano más de 14.7 millones de atenciones a los ciudadanos. El MIDIS es el que mayor cantidad de atenciones ha realizado a través de sus unidades territoriales, seguido de la PCM a través de los módulos de mejora de atención al ciudadano (MAC) y el MINSA.

2. Fortaleciendo el rol de los territorios

Parte del fortalecimiento del rol que deben cumplir los territorios pasa por darles “voz” en los principales debates y espacio de toma de decisiones. El Ejecutivo ha tratado de generar las oportunidades y espacios adecuados para que las autoridades regionales y locales expresen su voz y definan conjuntamente la agenda de desarrollo que permitirá un mayor bienestar para los ciudadanos. Desde 2016 y, con más fuerza, durante 2017, se ha hecho el esfuerzo de generar a través de los GORE y MUNI Ejecutivos estos espacios. Asimismo, para complementar el impulso que se dio a la formación de mancomunidades regionales y municipales se está evaluando qué medidas son necesarias para que su acción derive en acciones que hagan más eficientes las intervenciones del gobierno.

2.1. Los espacios de articulación y debate

En 2017, se continuó con la organización de los espacios de diálogo entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales, y entre aquél y los gobiernos municipales. Los resultados han sido tan satisfactorios que se han incorporado dos tipos de reuniones adicionales: los encuentros de Ciudades y la participación de los Gobernadores Regionales en el Consejo de Ministros. El acercamiento de las autoridades regionales y locales a las del Gobierno Central ha generado una nueva dinámica de relacionamiento. Las autoridades regionales ya no se acercan al Ejecutivo por pedidos puntuales sobre proyectos de inversión, sino que los Gobernadores Regionales buscan soluciones con el Ejecutivo para fortalecer el proceso de descentralización.

2.1.1. GORE-Ejecutivo

El GORE-Ejecutivo es el espacio que brinda la oportunidad de dialogar, coordinar y concordar políticas e iniciativas sectoriales a implementarse, problemáticas que deben atenderse y que requieren la participación del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales.

El mecanismo ha facilitado el desarrollo de agendas concretas para canalizar, facilitar y destrabar la inversión pública en el país, así como para

definir, alinear e implementar políticas públicas en los territorios. Contribuye también a superar la asimetría de información existente entre los niveles de gobierno. Durante el evento, las instituciones del nivel nacional presentan sus políticas de gobierno que involucran a los gobiernos regionales. Es así que se presentaron el sistema de inversión pública INVIERTE.PE, la autoridad de la Reconstrucción con Cambios, la estrategia de lucha contra la corrupción de la Contraloría, la estrategia Nacional de Lucha contra la Anemia (del MINSA) y la evaluación de impacto ambiental en infraestructura regional, a cargo del SENACE.

Como espacio de diálogo y coordinación, ha incluido la oportunidad para que Mancomunidades Regionales y Ministerios aborden e inicien procesos de intervención intergubernamental e intersectorial sobre temas prioritarios en sus territorios, como la lucha contra la anemia en el sur, el desarrollo turístico en el nororiente, etc. El 2017 se optimizó el despliegue de las partes en el GORE-Ejecutivo, en particular con reformas en la gestión de la agenda predeterminada de las reuniones bilaterales²⁰, en los reportes del Sistema de Monitoreo de la articulación intergubernamental²¹, en la determinación de los compromisos, etc.

En 2017, la Secretaría de Descentralización fortaleció capacidades de los gobiernos regionales para mejorar su desempeño en el GORE y al realizar 42 asistencias técnicas analizando conjuntamente los reportes sobre la situación de los compromisos asumidos y recomendando acciones para mejorarla. Asimismo, en la formulación de sus demandas, con el objetivo que los compromisos sean claros, se facilite el monitoreo y su cumplimiento. Lo que también ha contribuido a mejorar la calidad y la consistencia de los reportes. También se ha asistido a los gobiernos regionales para que incorporen en la agenda con las que participan en el GORE-Ejecutivo algunas demandas priorizadas de los gobiernos municipales provinciales; que solicitan la atención directa del Gobierno Nacional, con el propósito de evitar que se generen cuellos de botella, duplicidad de esfuerzos o incluso, en algunos casos, conflictos sociales por desatención del propio Estado.

a. Análisis de la participación

El último año, se realizaron cuatro ediciones del GORE-Ejecutivo, y se sostuvieron 712 reuniones bilaterales entre los 26 gobiernos regionales y los

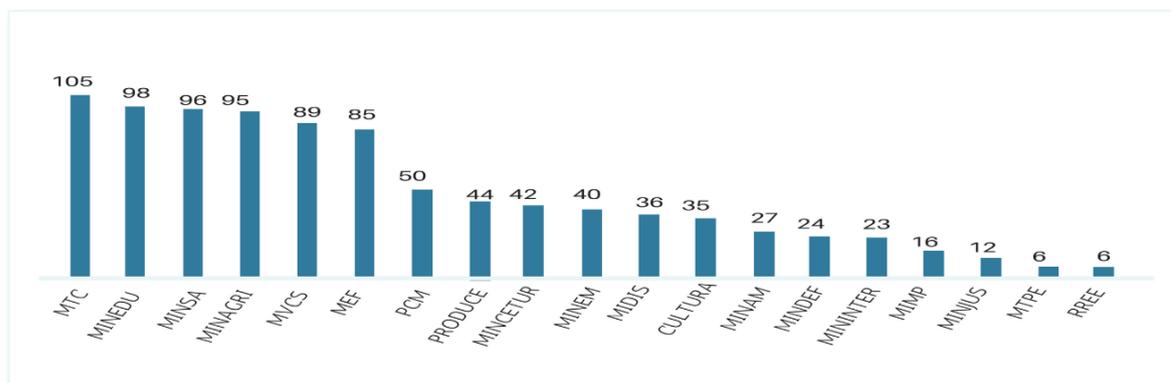
²⁰ Reuniones de trabajo entre las autoridades regionales y los ministros del Sector, con agenda predeterminada y canalizada a través de la Secretaría de Descentralización

²¹ Plataforma informática (Sistema Integrado de Seguimiento de la Articulación Regional y Local, SISARL), con acceso de los participantes en la que se gestiona la agenda de reuniones bilaterales y se monitorea el cumplimiento de los compromisos que se asumen.

19 ministros. En promedio cada gobierno regional ha tenido 27 reuniones de trabajo. Los sectores de Transportes y Comunicaciones, Educación, Agricultura, Salud, Vivienda, Construcción y Saneamiento; Economía y Finanzas, y Reconstrucción con Cambios son los que han concentrado el mayor número de reuniones (ver Gráfico 10)

Gráfico 10

Reuniones bilaterales durante los GORE-Ejecutivo 2017



Fuente: Secretaría de Descentralización. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

Esta coordinación intergubernamental e intersectorial ha permitido asumir 2,739 compromisos, y a diciembre de 2017 los Sectores reportan un nivel de cumplimiento del 63%, 16% se encuentran en proceso (se ha iniciado su cumplimiento), y 21% no registran avance. Es de resaltar que ahora en los GORE-Ejecutivo se generan compromisos tanto de los sectores del Gobierno Nacional como de los gobiernos regionales; un tercio del total de compromisos tienen que ver con acciones que los gobiernos regionales deben realizar para cumplir con políticas nacionales.

b. Análisis presupuestal del GORE Ejecutivo

En las reuniones bilaterales del GORE Ejecutivo, se ha dialogado y tratado sobre 844 proyectos de inversión pública. De dicho grupo, 559 forman parte de la cartera de proyectos en gestión (ya que cuentan con expediente técnico, se encuentran activos para su priorización y financiamiento), y representan alrededor de **S/ 24,542,525,982** (ver Cuadro 12).

Cuadro 12

Cartera de proyectos en gestión de los GORE-Ejecutivo 2017

Departamento	Cartera de proyectos en gestión (Número de proyectos)	Cartera de proyectos en gestión (S/.)
AMAZONAS	21	S/. 487,293,819

ANCASH	6	S/. 425,674,283
APURIMAC	8	S/. 128,585,309
AREQUIPA	25	S/. 3,505,558,258
AYACUCHO	22	S/. 956,104,027
CAJAMARCA	10	S/. 913,705,387
CALLAO	6	S/. 1,199,121
CUSCO	43	S/. 3,417,460,397
HUANCAVELICA	25	S/. 857,888,347
HUANUCO	14	S/. 1,775,379,348
ICA	5	S/. 30,961,108
JUNIN	46	S/. 1,174,100,096
LA LIBERTAD	11	S/. 580,305,617
LAMBAYEQUE	23	S/. 184,789,846
LIMA METROPOLITANA	6	S/. 838,523,763
LIMA PROVINCIAS	13	S/. 1,055,328,109
LORETO	5	S/. 1,511,301,798
MADRE DE DIOS	66	S/. 338,031,149
MOQUEGUA	14	S/. 344,489,407
PASCO	21	S/. 467,354,808
PIURA	18	S/. 2,119,124,723
PUNO	69	S/. 1,607,048,820
SAN MARTIN	41	S/. 623,008,945
TACNA	6	S/. 652,813,248
TUMBES	14	S/. 50,843,037
UCAYALI	21	S/. 495,653,213
Total general	559	S/. 24,542,525,982

Fuente: Secretaría de Descentralización.

Elaboración: Secretaría de Descentralización.

En el último año se han facilitado y/o destrabado 284 proyectos de inversión, Al cierre del 2017 los sectores han gestionado el financiamiento de 284 proyectos que están en la etapa de inversión (a nivel de expediente técnico o en ejecución de obra), transfiriendo y/o comprometiendo en la Ley de Presupuesto 2018 cerca de **S/. 4,053,209,233** soles de inversión, que se ha facilitado y/o destrabado, y que están en proceso de ejecución (ver Cuadro 13).

Cuadro 13

Número de proyectos y monto transferido en los GORE-Ejecutivos 2017, según departamento

Departamento	Número de proyectos financiados	Monto transferido y/o presupuestado (S/.)
AMAZONAS	5	S/. 137,490,347
ANCASH	1	S/. 33,550
APURIMAC	6	S/. 64,339,225
AREQUIPA	14	S/. 668,106,873
AYACUCHO	11	S/. 124,100,148

CAJAMARCA	2	S/. 175,860,361
CALLAO	4	S/. 5,308,506
CUSCO	11	S/. 549,858,545
HUANCAVELICA	12	S/. 37,509,171
HUANUCO	5	S/. 299,355,498
ICA	1	S/. 23,154
JUNIN	18	S/. 49,228,891
LA LIBERTAD	5	S/. 160,840,519
LAMBAYEQUE	20	S/. 47,947,540
LIMA METROPOLITANA	6	S/. 294,657,819
LIMA PROVINCIAS	8	S/. 180,928,526
LORETO	5	S/. 200,339,302
MADRE DE DIOS	30	S/. 25,888,876
MOQUEGUA	6	S/. 15,514,848
PASCO	12	S/. 169,768,036
PIURA	13	S/. 210,770,136
PUNO	51	S/. 246,538,031
SAN MARTIN	23	S/. 121,224,992
TACNA	4	S/. 120,030,899
TUMBES	6	S/. 33,595,453
UCAYALI	5	S/. 113,949,987
Total general	284	S/. 4,053,209,233

Fuente: Decretos Supremos 2017 MEF y Ley de Presupuesto 2018.

Elaboración: Secretaría de Descentralización

El destrabe de proyectos facilitó el adelanto de los plazos de las transferencias para una mejor ejecución descentralizada de la inversión pública y mejoró el nivel de predictibilidad de los ingresos de los gobiernos regionales. Asimismo, se mejoraron los procesos y trámites para facilitar y agilizar las transferencias de recursos del sector a los gobiernos regionales y los términos para priorizar asignaciones presupuestales tanto para inversiones como para gasto de funcionamiento.

Finalmente, se acordó la creación de una Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización²², ante la evidente necesidad de revisar y aclarar las funciones y responsabilidades asignadas y desplegadas por cada nivel de gobierno, con la finalidad de evitar duplicidades o vacíos en la prestación de los servicios esenciales para los ciudadanos, asegurando una correcta distribución y asignación de los recursos, su uso eficiente y la posterior rendición de cuentas, buscando asegurar una adecuada coordinación y articulación entre los niveles de gobierno para la intervención en el territorio de cada uno de ellos, en especial, en relación a la presencia y despliegue de los órganos desconcentrados de los distintos sectores del Poder Ejecutivo en los departamentos del país. La

²² El 25 de enero se publicó la R.S. N.º 026-2018-PCM, que la crea.

Comisión tendrá como objeto formular una propuesta de lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientados a promover el fortalecimiento de la descentralización y un Plan de acciones integradas 2018-2021.

2.1.2. Los MUNI-Ejecutivo

El MUNI-Ejecutivo es el espacio que brinda la oportunidad de dialogar, coordinar y concordar políticas e iniciativas sectoriales y problemáticas que deben atenderse en los municipios, demandadas por sus autoridades y que requieren la participación del Gobierno Nacional y el Gobierno Municipal (provincial y distrital). Facilita la coordinación y articulación de los gobiernos locales con el Gobierno Nacional, y promueve un trabajo conjunto que se concierta en reuniones de trabajo bilaterales, en las que participan Alcaldes acompañados de su equipo técnico y el Ejecutivo Nacional, representado por los equipos técnicos de los Ministerios (directores ejecutivos de los programas nacionales y viceministros).

Se realizan fuera de Lima y sirven también para acercar los programas, proyectos e intervenciones del Gobierno Nacional a las municipalidades, permitiendo atender las dificultades que retrasan la implementación de los mismos y contribuyendo a superar las condiciones de asimetría de información existente entre ambos niveles de gobierno.

Cuadro 14

MUNI-Ejecutivo 2017: sede y municipalidades participantes

1	Iquitos	Madre de Dios, Cajamarca, Ucayali, San Martín, Amazonas y Loreto
2	Ayacucho	Ayacucho, Huancavelica, Ica, Apurímac
3	Lima	Callao, Lima y Lima Metropolitana
4	Huancayo	Huánuco, Pasco, Junín
5	Cusco	Cusco, Puno, Arequipa, Moquegua, Tacna

Fuente: Secretaría de Descentralización. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

Como se muestra en el Cuadro 14, la Secretaría de Descentralización ha promovido y desarrollado en el año 2017 cinco de estos eventos, realizados en distintas ciudades (Iquitos, Ayacucho, Lima, Huancayo y Cusco), convocando a municipalidades provinciales y distritales de los departamentos circundantes. Complementariamente, se realizaron dos ediciones del Encuentro de Ciudades (Lima y Huancayo), al que se convoca a las municipalidades de las 32 principales ciudades del país.

En respuesta a la falta de información del despliegue del gobierno nacional y de sus políticas priorizadas a través de los Sectores, y atendiendo una demanda frecuente de las autoridades municipales, en el MUNI-Ejecutivo se ofrece información a los gobiernos locales, vía stands que facilitan la coordinación y el trabajo conjunto en los municipios. Los ministerios que han prestado este servicio con mayor frecuencia son el MEF, MIDIS, PRODUCE, MTPE, MIMP, MINEDU, MINCETUR y MINEM.

Los eventos también sirven como espacio para para presentar, socializar, interactuar y generar acuerdos sobre temáticas relacionadas a programas sectoriales con presencia en los municipios, que demandan mejoras, fortaleciendo la coordinación y el trabajo conjunto, a fin de que los resultados de las políticas mejoren la gestión pública y se optimice el beneficio de los ciudadanos.

a. Análisis de la participación

Mediante las cinco ediciones de los MUNI-Ejecutivo y dos del Encuentro de Ciudades se logró la participación de 814 municipalidades, se desarrollaron 3,675 reuniones bilaterales entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, participaron 17 ministerios a través de sus Programas Nacionales, Proyectos y en algunos casos, Direcciones Generales o Secretarías (como fue el caso de PCM).

En cada edición, en promedio, cada municipalidad se ha reunido con cuatro o cinco ministerios, para abordar temáticas presentadas con anticipación y concernientes a su gestión, evitando el pesado trámite de acordar reuniones de trabajo en la sede central de los Ministerios. Con la participación del Presidente de la República se ha promovido un diálogo directo con las municipalidades, en el que se recibe sus principales demandas y se transmiten las prioridades de gobierno, permitiendo una agenda compartida entre las partes.

Como se muestra en el Gráfico 11

los sectores que recibieron mayores demandas y desarrollaron el mayor número de reuniones bilaterales fueron Vivienda, Construcción y Saneamiento; Desarrollo e Inclusión Social, Educación, Transportes y Comunicaciones, Agricultura, Economía y Finanzas y Salud.

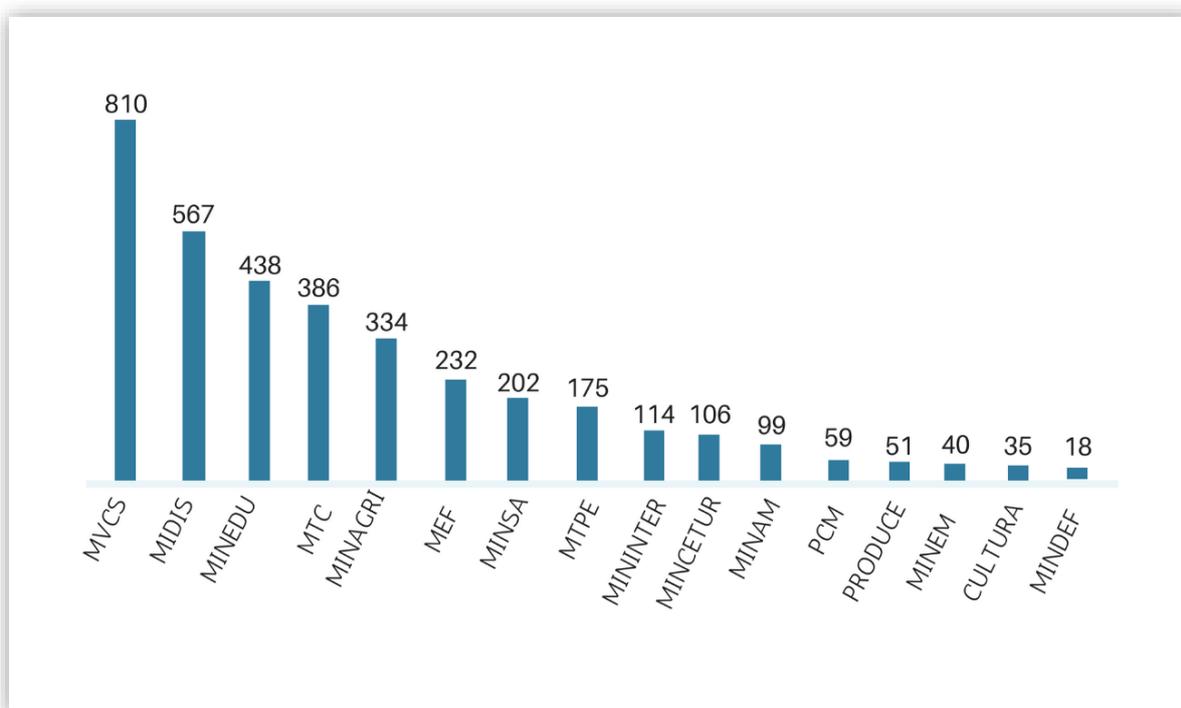
Como resultados más importantes de los MUNI-Ejecutivo resaltan el destrabe de proyectos facilitando el adelanto de los plazos de las transferencias para una mejor ejecución descentralizada de la inversión

pública y la mejora del nivel de predictibilidad de los ingresos de los gobiernos municipales. También se mejoraron los procesos y trámites para facilitar y agilizar las transferencias de recursos de los sectores a los gobiernos municipales, así como los términos para priorizar asignaciones presupuestales, especialmente para inversiones.

Igualmente, se acordó la creación de un Grupo de Trabajo intergubernamental, coordinado por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, que evalúe y formule los lineamientos de propuesta sobre reformas en las finanzas municipales. En este grupo de trabajo participan el MEF y la PCM, así como representantes de los gobiernos municipales, con el apoyo de entidades especializadas como el Banco Mundial y otras. El Grupo ya se instaló y una de sus primeras acciones es asegurar que las transferencias a los gobiernos municipales programadas en el presupuesto de 2018, que ascienden a S/ 1,306 millones, se efectivicen lo más pronto. Su objetivo mayor es el de proponer lineamientos de política para reducir la brecha entre el presupuesto de apertura y el modificado, a fin de mejorar la predictibilidad de los ingresos de gobiernos municipales.

Gráfico 11

Reuniones bilaterales en MUNI-Ejecutivo 2017



Fuente: Secretaría de Descentralización. Elaboración: Secretaría de Descentralización.

Las Secretarías de Gestión Pública y la de Descentralización, han elaborado un estudio, "Ruta del Alcalde", que recoge los beneficios percibidos por estas

autoridades. Sus resultados indican, entre otras cosas, lo siguiente: (i) desde que se han implementado estos espacios, los viajes de las autoridades regionales y locales a la capital se han reducido en un 50%, lo cual generaría un ahorro de 828 mil soles al año; (ii) la coordinación con los ministros se ha visto fortalecida y ha permitido que las autoridades tengan una agenda de trabajo sobre la cual avanzar; (iii) los GORE-Ejecutivo y MUNI-Ejecutivo no sólo son un espacio político sino que abarcan temas técnicos según las prioridades del Gobierno Regional; (iv) los sectores presentan información de relevancia para la gestión de las autoridades regionales y locales (normativa, indicadores, entre otros).

2.1.3. Los encuentros de ciudades

Durante los últimos años, algunas ciudades del país han experimentado altos niveles de crecimiento, producto de la aglomeración de población y del incremento de sus niveles de productividad. Este nuevo escenario obliga al diseño de políticas e implementación de estrategias específicas para cada realidad. Al respecto, según la OECD²³, actualmente más del 50% de la población mundial vive en ciudades y se estima que para el 2100, ese porcentaje se incrementará al 85%. Este proceso implica la aparición de megaciudades; éstas, que eran sólo 2 en 1950 (Nueva York y Tokio), se estima que serán 41 el 2030.

Entre los factores que determinan el éxito de una ciudad, la OECD identifica los niveles de productividad (a mayor tamaño de población, más competencia en el mercado de trabajo, mayor transferencia de conocimiento y ambiente intelectual propicio), la proporción de personas altamente calificadas, el nivel de especialización de su economía y la calidad de su estructura de gobernanza (a más fragmentación, menores niveles de productividad). Uno de los factores que hacen que una ciudad funcione bien es la estructura administrativa adecuada (planificación de uso de suelo, provisión de transporte público integrado, políticas de transporte por carreteras, confianza entre los residentes y altos niveles de resiliencia ante desastres).

Además, el estudio señala que las grandes ciudades son buenas para el desarrollo de los países debido a que constituyen focos de productividad e innovación, proveen bienes y servicios a las demás áreas locales y tienen un rol importante en la eficacia ambiental para un crecimiento sustentable e

²³ OECD (2015). **El siglo metropolitano: entendiendo la urbanización y sus consecuencias. Síntesis del Estudio**, OECD, París.

incluyente. Este tipo de ciudades generan beneficios más allá de sus fronteras, beneficiando a ciudades más pequeñas o regiones cercanas.

Entre los retos que tienen que afrontar las grandes ciudades están la necesidad de conservar el medio ambiente (reducir los niveles de contaminación, huella de carbono), aumentar sus niveles de resiliencia ante desastres, proporcionar viviendas adecuadas con acceso a transporte, proveer infraestructura básica a la población (agua potable, saneamiento, electricidad) y generar empleos adecuados.

Ante la presencia de estos escenarios y atendiendo al crecimiento dinámico de las ciudades en el Perú, la Secretaría de Descentralización (SD) decidió crear un espacio en el que se reúnan las autoridades de grandes ciudades para discutir las alternativas a problemas comunes e interactuar con los sectores para viabilizar las soluciones. Es así que se crea el espacio Encuentro de Grandes Ciudades, que representa una oportunidad para profundizar la relación entre el Poder Ejecutivo y los Alcaldes de las grandes ciudades dadas sus problemáticas comunes (más de 100 mil habitantes), con miras a dar herramientas para su gestión y el aprovechamiento de sus recursos.

Los Encuentros buscan optimizar el diálogo entre las autoridades a través de reuniones técnicas en las que se abordan temáticas y problemáticas como la gestión de los servicios de agua y saneamiento, la planificación urbana, la gestión de residuos sólidos y la seguridad ciudadana, entre otros. Simultáneamente, se trata de generar espacios de articulación intergubernamental, gestión compartida entre el gobierno nacional y sus gobiernos municipales, para mejorar la intervención y la implementación de políticas en la gestión del desarrollo territorial, en este caso de las más grandes ciudades del país, en la perspectiva de mejorar su productividad y habitabilidad.

La dinámica de los Encuentros de Grandes Ciudades se inicia con una etapa preparatoria en la que la Secretaría de Descentralización de PCM solicita a las autoridades que envíen sus demandas y pedidos de reuniones bilaterales con los sectores para tratar temas específicos. Conocidas las demandas, se establecen las reuniones que se ejecutan durante el evento, en las que se registran las demandas y los compromisos asumidos, tanto por los sectores como por las autoridades locales. La Secretaría de Descentralización se encarga de dar seguimiento al cumplimiento de dichos compromisos. Durante el 2017, como señaláramos en el punto 2.1.2, se llevaron a cabo dos ediciones del Encuentro de Ciudades (Lima y Huancayo), convocando a las municipalidades de las 32 principales ciudades del país.

2.1.4. La participación regional en el Consejo de Ministros

Otra modalidad de coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno que se ha implementado es la participación de los gobiernos regionales en las sesiones del Consejo de Ministros. Una vez al mes un gobernador asiste para exponer el diagnóstico de su región y los temas que requieren de urgente atención. Estas presentaciones permiten que los diferentes ministros conozcan las necesidades de los territorios y actúen para una mejor y pronta atención. Este espacio, además, permite a los gobernadores establecer vínculos más cercanos con los ministros.

En el 2017, fueron 12 los gobernadores que participaron en sesiones del Consejo de Ministros, y los temas más recurrentes, identificados como prioritarios en las regiones, fueron la necesidad de generar infraestructura de transporte (9 regiones), la generación de infraestructura de riego (5 regiones), desarrollo productivo, educación y salud (4 regiones) y gestión del medio ambiente (3 regiones).

Este mecanismo de articulación continuará implementándose para asegurar la participación de todos los Gobernadores Regionales y dar conocer al Poder Ejecutivo los temas de urgente solución en los territorios.

2.2. Los espacios de trabajo coordinado

2.2.1. Las mancomunidades regionales y municipales

Las mancomunidades son iniciativas de coordinación y articulación entre gobiernos regionales y locales para ejecutar en forma conjunta, proyectos o actividades orientadas a resolver problemas comunes. Dichos esfuerzos de coordinación tienen como objetivo principal la provisión de servicios a la población cuando el alcance territorial de los proyectos es mayor que el de un gobierno regional o local particular, constituyéndose proyectos en temas que involucran cuencas, microcuencas, corredores económicos, corredores turísticos, espacios arqueológicos compartidos, entre otros. De esta manera, las mancomunidades se constituyen en un instrumento que permite ganar economías de escala.

En el Perú, las mancomunidades tienen su origen en el año 2007, con la Ley de Mancomunidad Municipal y posteriormente, en 2011, con la Ley de Mancomunidad Regional. Ambas leyes fueron reglamentadas en 2010 y 2013, respectivamente. En el Cuadro 15 se presenta el marco normativo de las mancomunidades.

Cuadro 15 Marco normativo de las mancomunidades en el Perú

MANCOMUNIDADES REGIONALES	MANCOMUNIDADES MUNICIPALES
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Mancomunidad Regional Ley N.º 29798. • Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29768, Ley de Mancomunidad Regional, Decreto Supremo N.º 050-2013-PCM. • Resolución de Secretaría de Descentralización N.º 014-2016-PCM-SD Modificación de registro de mancomunidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de la Mancomunidad Municipal Ley N.º 29029. • Ley N.º 29341, ley que modifica la Ley N.º 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, y dicta otras disposiciones. • Reglamento de registro de Mancomunidades Municipales, Resolución Ministerial N.º 016-2008-PCM. • Plan de Acciones para el Desarrollo Sostenido de las Mancomunidades Municipales (DEMMU). Resolución de Secretaría de Descentralización N.º 013-2016-PCM/SD.

Fuente: Secretaría de Descentralización

Fuente: Secretaría de Descentralización

La Secretaría de Descentralización, en cumplimiento de su rol promotor de la integración regional, administra un registro de mancomunidades regionales y promueve el funcionamiento de estas. A la fecha se han creado y registrado 5 mancomunidades regionales y 202 mancomunidades municipales (ver Cuadro 16 y Gráfico 12).

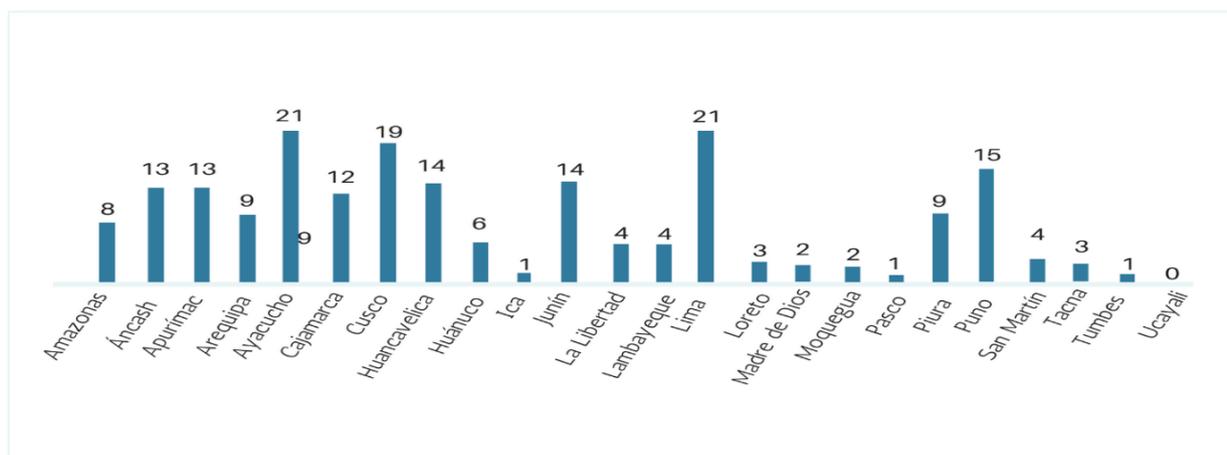
Cuadro 16 Mancomunidades Regionales

Mancomunidad Regional de Huancavelica-Ica (Resolución N.º 005-2017-PCM/SD)
Mancomunidad Regional <u>Macrorregión</u> Nororiente del Perú (Resolución N.º 023-2017-PCM/SD)
Mancomunidad Regional de los Andes, integrada por los Gobiernos Regionales de Apurímac, Ayacucho, Ica, Junín y Huancavelica.
Mancomunidad Regional de <u>Qhapaq Ñan</u> Nor Amazónico, integrada por los Gobiernos Regionales de Amazonas, Cajamarca, La Libertad y San Martín.
Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónica, integrada por los Gobiernos Regionales de Huancavelica, Huánuco, Junín, Pasco y Ucayali.

Fuente: Secretaría de Descentralización. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

Gráfico 12

Mancomunidades municipales por departamentos



Fuente: Secretaría de Descentralización. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

En 2017 se crearon siete (7) nuevas mancomunidades, dos (2) regionales y cinco (5) mancomunidades municipales, dando cuenta de la necesidad de los gobiernos regionales y locales por trabajar en forma articulada y coordinada. Como estrategia para dinamizar el desarrollo de las mancomunidades, la Secretaría de Descentralización incorporó en la agenda del VI GORE-Ejecutivo (7 de diciembre de 2017) un día del encuentro dedicado a las mancomunidades regionales, con reuniones de trabajo entre gobernadores de las regiones y ministros vinculados a los temas de interés de dichas mancomunidades. Las conclusiones y acuerdos de las reuniones de trabajo se muestran en el Cuadro 17.

Cuadro 17: Conclusiones y acuerdos con las mancomunidades regionales

REUNIÓN	CONCLUSIONES/ACUERDOS
MM Pacífico Centro Amazónica (PACA) y Ministro de Transporte y Comunicaciones (MTC)	Acordaron identificar vías alternas para la congestionada Carretera Central. La carretera Canta-Huayllay debe ser priorizada por el MTC. Hubo Consenso en la necesidad de construir aeropuertos en Huancavelica y Oxapampa para dinamizar la economía y el turismo, y el aeropuerto de Mazamari, estratégico para la zona VRAEM.
Mancomunidad Nor Oriente y Ministro de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur)	Convocar a la mesa de turismo a los ministros de Energía y Minas y MTC para identificar y resolver los problemas vinculados a la conectividad.
MM Pacífico Centro Amazónica (PACA) y Ministro de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur)	MINCETUR acompañará la elaboración de los planes de la mancomunidad. Fortalecer las capacidades de las DIRCETUR de cada región para potenciar su desempeño en las regiones. Acompañar sus iniciativas turísticas de cada región de manera individual. MINCETUR ofrecerá asistencia técnica para la elaboración del plan PACA, capacitación a sus equipos y apoyo para acceder a una certificación internacional.
Mancomunidad de los Andes y Ministra de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y ministros de Salud (MINSA)	MINSA y MIDIS apoyarán a la mancomunidad en la formulación (talleres y asistencia técnica) e implementación de Plan de Lucha contra la Anemia. Los gobiernos regionales propondrán al MINSA una red de servicios de la macrorregión. MINSA, MIDIS y GORE se reunirán para definir metas a través de un convenio y expondrán avances en los GORE-Ejecutivo. El MINSA dispone de una coordinadora (Yolanda Zúñiga) para las 5 regiones sobre el problema de anemia. EsSalud apoyará el tamizaje, desparasitación y tratamiento y seguimiento.
Grupo Sur y Ministro de Educación (MINEDU)	MINEDU se comprometió a establecer un espacio para priorizar infraestructura de educación con enfoque territorial.
Consorcio Interregional Amazónico (CIAM), Ministra de Medio Ambiente (MINAM) y Ministro de Agricultura y Riego (Minagri)	MINAM capacitará al personal técnico de la CIAM en el uso de la herramienta Geo Bosque, que cuenta con información sobre bosques y deforestación. Luego se coordinará la transferencia de esta herramienta a cada uno de los GORE que integran el CIAM. Conformar un grupo de trabajo para iniciar el proceso de identificación de una propuesta para el FONDO VERDE. Para ello se evaluarán las alternativas que existen de financiamiento de la etapa de formulación. Los equipos técnicos de MINAGRI y CIAM se reunirán para definir una agenda de trabajo de corto y mediano plazo.

Fuente: Secretaría de Descentralización. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

3. El rol de la sociedad civil en la descentralización

Distintas organizaciones que actúan desde la sociedad civil juegan un rol en el proceso de descentralización, articulando a diferentes actores, proponiendo políticas públicas, haciendo incidencia política y fortaleciendo capacidades. La Secretaría de Descentralización identifica dos grupos de organizaciones, el primero es el de las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y locales que son reconocidas por el marco legal vigente, con el objetivo de coordinar acciones y promover iniciativas. El segundo, son distintas entidades no gubernamentales, que en su mayoría operan a través de proyectos financiados por la cooperación internacional procedente de países desarrollados. A continuación se presentan las principales organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el Perú:

a. Asociaciones de gobiernos regionales y locales

- *Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE)*²⁴: Organización de las municipalidades del Perú, especialmente rurales, que trabaja en red, fortaleciendo la gestión y la gobernabilidad democrática y descentralizada. Promueve alternativas de gestión para el desarrollo local en el marco de la descentralización en el país.
- *Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)*²⁵: Asociación civil de carácter privado que agrupa a las Municipalidades Provinciales y Distritales del Perú, representadas por sus alcaldes quienes conforman la institución durante su periodo. Su existencia se encuentra amparada y oficializada como Institución representativa de las Municipalidades del Perú en la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972.
- *Asamblea Regional de Gobiernos Regionales (ANGR)*²⁶: Organización que agrupa a los gobiernos regionales, trabaja en alianza con las asociaciones de otros niveles de gobierno, articulando políticas sectoriales y territoriales con el objetivo de mejorar la gestión regional y la coordinación intra e intergubernamental.
- *Asociación de Municipalidades en Red del Perú (MUNIRED)*²⁷: Asociación de municipalidades fundada en 1996 y brinda una serie de servicios a sus socios, entre los cuales destacan: incidencia en los espacios de diálogo y

²⁴ <https://remurpe.org.pe>

²⁵ <http://www.ampeperu.gob.pe>

²⁶ <http://angr.org.pe>

²⁷ <http://www.munired.pe>

concertación intergubernamental e intersectorial, capacitación y fortalecimiento de capacidades y asistencia legal.

b. Organizaciones no gubernamentales

- *Grupo Propuesta Ciudadana*²⁸: Alianza estratégica de organizaciones no gubernamentales que trabaja en temas de democratización del Estado y desarrollo territorial inclusivo. Entre las actividades que realiza están el fortalecimiento de capacidades, la articulación nacional de las principales organizaciones e instituciones de la sociedad civil, apoyo técnico a los gobiernos regionales del país y sus mecanismos de asociación nacional e interregional; formula propuestas para la definición de políticas orientadas hacia el cambio social y el desarrollo territorial.
- *Pro Descentralización*²⁹: Programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que se inició en octubre de 2012 y culminó sus actividades el 2017. Sus objetivos fueron consolidar el proceso de descentralización y promover la mejora de la gestión descentralizada para brindar servicios más efectivos en beneficio de las poblaciones más necesitadas de la Amazonía peruana. Desarrolló sus actividades en coordinación con las entidades públicas del gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, organizaciones privadas y de la sociedad civil.
- *ProGobernabilidad*³⁰: El proyecto “Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales para el Desarrollo Social y Económico en el Norte del Perú”, ProGobernabilidad, es un proyecto de la Cooperación Canadiense cuyo objetivo es fortalecer los gobiernos regionales en el norte del Perú y promover el desarrollo económico, social y sostenible de una manera equitativa para reducir las desigualdades en las regiones de La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes. Es implementado por Agriteam Consulting Ltd. con el apoyo financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (MRECD), en el marco de un convenio de cooperación suscrito con el gobierno peruano, a través de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- *Programa de Buen Gobierno y Reforma del Estado*³¹. Es un programa de cooperación acordado entre los gobiernos del Perú y Alemania que tiene como objetivo que instituciones públicas peruanas de los tres niveles de gobierno mejoren la prestación de sus servicios bajo los criterios de

²⁸ <http://propuestaciudadana.org.pe>

²⁹ <http://prodescentralizacion.org.pe>

³⁰ <http://www.progobernabilidad.org.pe>

³¹ <http://www.gobernabilidad.org.pe>

orientación a la ciudadanía y buena gestión pública. Opera en el marco del área prioritaria "Democracia, Sociedad Civil y Administración Pública" y es ejecutado por la Cooperación Alemana (implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ), por encargo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

4. Una mirada más integral de la descentralización administrativa: Modelos basados en evidencia

El magro impacto que ha generado la transferencia de funciones en la calidad de los bienes y servicios públicos que reciben los ciudadanos, ha llevado a que se analicen los procesos de las cadenas de valor responsables de su entrega. De esta manera, se han identificado los cuellos de botella existentes, especialmente cuando los bienes y servicios se proveen en el marco de funciones compartidas entre las entidades de los distintos niveles de gobierno. Otro aspecto débil en todo el proceso de descentralización es el casi nulo seguimiento y evaluación de las reformas que se han hecho, como de la efectividad de los objetivos que se plantea el gobierno como prioridades. Por esta razón, se están dando pasos para analizar y tomar decisiones con base en la evidencia concreta y no siguiendo modelos que pueden funcionar en otras realidades pero que no lo hacen necesariamente en el país.

4.1. Mejorando la gestión y la provisión de servicios

En el IV GORE-Ejecutivo se formó un grupo de trabajo conformado por tres Ministros de Estado (MINEDU, MINSA y MVCS), tres Gobernadores Regionales (Cusco, Tacna y Lima), y dos representantes de Alcaldes (AMPE y REMURPE), encargándoles a la Secretaría de Descentralización y a la de Gestión Pública los estudios técnicos para diseñar una metodología que permita identificar los puntos críticos en las cadenas de producción de algunos servicios públicos.

La metodología que se diseñó, identificó que la entrega de algunos bienes o servicios requiere de una serie de funciones o procesos compartidos que están a cargo de entidades de los diferentes niveles de gobierno (ver Gráfico 13). Sin embargo, muchas veces las responsabilidades sucesivas de cada una de ellas, no están bien definidas, lo que da lugar a poca eficacia en la entrega del bien o servicio.

Gráfico 13

Responsabilidades compartidas para la entrega de un bien o servicio público



Fuente: Remy, Marisa (2017). **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

Se analizaron los casos de 3 servicios en el sector Educación (i.e. construcción y mantenimiento de infraestructura escolar; distribución de material educativo y capacitación docente) y 2 en el sector Agua y Saneamiento (i.e. construcción de infraestructura y operación y mantenimiento/prestación del servicio).

El Cuadro 18 muestra los principales cuellos de botella en el sector Educación y las estrategias para solucionarlos. Por ejemplo, en el proceso de construcción de infraestructura aquellos se presentan en varias fases como el planeamiento de las inversiones, la ejecución y el planeamiento y monitoreo; las soluciones pasan por una mejor planeación multianual de inversiones, la asignación de recursos para el saneamiento físico legal de los terrenos antes de la fase de pre-inversión, así como el fortalecimiento institucional. Por el lado de la distribución de materiales educativos, el problema que se presenta es que no llegan a tiempo del inicio del año escolar, por lo cual se recomienda desarrollar nuevas modalidades de distribución, especialmente en las áreas rurales. Finalmente, la formación del docente en servicio requiere de lineamientos desde el sector Educación para que sean transferidos a los gobiernos regionales.

Cuadro 18

Procesos del sector Educación: puntos críticos y estrategias para solucionarlos

PROCESO	FASE	PUNTOS CRÍTICOS	ESTRATEGIA
CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR	PLANEAMIENTO	Infraestructura renovada no responde a criterios de priorización sectorial/territorial.	Planeamiento multianual de las inversiones en infraestructura mediante la constitución de comités regionales de inversión educativa (GR-GL) con lineamientos del MINEDU.

	EJECUCIÓN	Falta de saneamiento legal impide la realización de obras priorizadas	Autorización para la asignación de recursos para identificar los problemas de saneamiento legal antes de la fase de inversión.
	PLANEAMIENTO Y MONITOREO	Ausencia de asistencia técnica, monitoreo y supervisión de las obras que se realizan.	Fortalecer la capacidad institucional del MINEDU (DIGERE) y DRE para A. T., monitoreo y supervisión de las obras de infraestructura.
MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA	EJECUCIÓN	No se logra ejecutar los recursos para el mantenimiento preventivo en ámbitos rurales	Flexibilizar las estrategias para el mantenimiento preventivo en ámbitos rurales.
DISTRIBUCIÓN DEL MATERIAL EDUCATIVO	PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN	Materiales educativos multigrado y EIB no llegan antes del buen inicio de clases.	Desarrollar y validar nuevas modalidades de distribución del material educativo dirigido al ámbito rural.
FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO	TODO EL PROCESO	Formación en servicio: el desorden limita su efectividad	Los lineamientos de formación en servicio definen la rectoría en el sector y permiten transferir modalidades de formación a gobiernos regionales priorizados.

Fuente: Remy, María Isabel, 2017 **Elaboración:** Secretaría de Descentralización

El Cuadro 19 muestra los puntos críticos en los procesos y estrategias de solución para el sector de Agua y Saneamiento. Como se puede apreciar, en la construcción de infraestructura de agua y saneamiento rural se presentan problemas en todos los niveles de gobierno. Desde el sector, el financiamiento de los proyectos se hace por demanda y de una manera desordenada; el gobierno regional no cuenta con recursos suficientes para la inversión y otras actividades asociadas (i.e. capacitación, educación sanitaria ambiental y supervisión); y el gobierno local carece de capacidades para la formulación de proyectos. Las estrategias de solución pasan por mejorar la planeación por hacer una programación multianual de las inversiones, trabajar con comités multisectoriales para programar mejor las obras regionales que puedan vincularse con aquellas de agua y saneamiento como las de riego y reforestación, y brindar capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales.

En la fase de ejecución se presentan dos tipos de problemas: aquellos vinculados con la desarticulación multisectorial y los vinculados a la falta de capacidades. En cuanto a los primeros, se recomienda la reactivación de las plataformas regionales de saneamiento con la conducción del MVCS. En cuanto a los segundos, que se reflejan en la poca capacidad técnica y de recursos de las ATM (Autoridades Técnicas Municipales) y en el déficit

operativo de las JASS (Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento), se recomienda fortalecer a las ATM y evaluar la tercerización de la asistencia técnica que tienen que brindar a las JASS así como crear un sistema de fondos rotatorios para la compra de insumos como cloro y establecer un sistema de incentivos para mejorar el desempeño de los actores involucrados.

Cuadro 19

Procesos del sector Agua y Saneamiento: puntos críticos y estrategias para solucionarlos

PROCESO	FASE	PUNTOS CRÍTICOS	ESTRATEGIA
CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE SR	Políticas	Poca asignación de recursos de GR para inversión y actividades (capacitación, educación sanitaria ambiental, supervisión)	Establecimiento de objetivos y metas regionales para el saneamiento rural con enfoque de resultados. Impulso a las plataformas multisectoriales a nivel regional (riego, reforestación, agricultura, que incluyan el saneamiento).
	Planeamiento	Financiamiento de proyectos desordenado por demanda, sin criterio de priorización.	Formular Programa Multianual de Inversiones (PMI) para la reducción de brechas en saneamiento rural: El MVCS establece montos: Municipalidades Distritales elaboran el PMI Distrital y GORE consolida.
	Ejecución	Deficiencias técnicas de los expedientes: demoras en el proceso de admisibilidad y evaluación.	Capacitación a los Gobiernos Locales para la formulación. Eliminación de aprobación condicionada.
OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	Ejecución y monitoreo	Poca capacidad y baja presencia en el territorio de las DRVCS/GRVCS. Falta de comunicación y coordinación entre sectores y entre DRVCS/GRVCS y CAC.	Reactivación de las plataformas Regionales de Saneamiento con la conducción de las DRVCS en el marco del PP 0083. Nuevas guías sobre capacitación y educación sanitaria demandará recursos para ser efectiva.
	Monitoreo	Poca capacidad técnica de ATM (1 persona atiende en promedio a 20 JASS). Déficit de capacitación en ATM. DIRESA con pocos recursos para vigilancia del agua. Los análisis de calidad del agua no se hacen en todas las localidades. Los reportes no se reciben o no son usados para medidas correctivas.	Fortalecer las ATM. Evaluar la tercerización de la asistencia técnica y del soporte de la JASS creándose la figura de los "prestadores de asistencia técnica". Una ATM fortalecida podrá coordinar acciones correctivas sobre la calidad del agua. Intervención gradual de SUNASS.
	Ejecución	Déficit operativo en JASS y escasez de recursos en ATM. Baja prioridad asignada por alcaldes, salvo temporal por incentivos, cuyos recursos no van a las ATM. Existencia de sistemas con costos altos (bombeo, tratamiento).	Asignación anual de las ATM que cumplan metas de desempeño dentro de un esquema de incentivos, fondos rotatorios para insumos (cloro), aportes para operación en casos especiales con bombeo y/o tratamiento y otros.
	Ejecución	Ejecución de proyectos de rehabilitación, operación y	Transitoriamente se podrá continuar con intervenciones de FONCODES en

		mantenimiento (2 años en promedio), sin adecuada coordinación ni planificación y con deficiencias reportadas en procesos y tecnología.	el marco del Programa Agua +. Sin embargo, la focalización debe mejorar al usarse la encuesta de diagnóstico, los criterios de priorización aprobados y todos los protocolos.
--	--	--	---

Fuente: Remy, María Isabel, 2017

Elaboración: Secretaría de Descentralización

A partir de este trabajo, cuyo resultado fue presentado en el V GORE-Ejecutivo, se han hecho recomendaciones a los sectores. En el VII GORE-Ejecutivo se dio el mandato de la creación de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización que tiene como finalidad formular Propuestas de gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientadas a promover el fortalecimiento de la descentralización. Esta comisión se acaba de crear, por medio de la Resolución Ministerial R.M. 026-2018-PCM, y está conformada por 6 Ministros de Estado y 6 Gobernadores Regionales, en representación a mancomunidades regionales. El producto de esta comisión será el diseño de un plan de acciones integradas 2018-2021, en un plazo de 150 días después de instalada.

4.2. Modelos/acciones basados en evidencia

La gestión moderna del Estado requiere que sus acciones sean predecibles, en la medida de lo posible, para garantizar estabilidad y una sana convivencia a los actores sociales y privados, así como al propio gobierno. En el Perú, recientemente se está empezando a adoptar el diseño de políticas públicas sobre la base de esta evidencia. La disponibilidad de información y su confiabilidad están permitiendo su uso para respaldar el trabajo de los tomadores de decisiones. La creciente adopción en el gobierno de prácticas de seguimiento y evaluación está enriqueciendo el acervo de información disponible, pero más importante aún, está posibilitando que se corrijan a tiempo acciones que no resultaron adecuadas para solucionar un determinado problema.

4.2.1. Enfoque de gestión de cumplimiento de la Unidad de Cumplimiento de Gobierno

En el nuevo ROF de PCM, DS N.º 022-2017-PCM, se creó la Unidad de Cumplimiento de Gobierno, que tiene como objetivo acelerar el cumplimiento de las prioridades de gobierno a través del monitoreo y evaluación, acompañamiento de la implementación y fortalecimiento de las capacidades.

En el año 2017, dicha Unidad implementó de manera satisfactoria rutinas de monitoreo para cinco prioridades de gobierno: Seguridad Ciudadana, Agua y Saneamiento, Anemia Infantil, Empleo formal y Educación rural. En total, se realizaron 11 reuniones de cumplimiento, se han emitido 19 notas y 2 reportes de cumplimiento. En el año 2018 se espera iniciar rutinas de monitoreo en dos prioridades de gobierno adicionales.

La gestión del cumplimiento es la disciplina que agrupa un conjunto de técnicas y principios de manera sistemática para optimizar la implementación de las políticas públicas y así incrementar la probabilidad de cumplimiento o delivery a los ciudadanos. De la caja de herramientas de la gestión del cumplimiento, vale la pena resaltar algunas que cambian el paradigma de gestión de las entidades públicas: cadenas de cumplimiento, trayectorias y rutinas de monitoreo.

La cadena de cumplimiento permite conocer a los actores que intervienen en la provisión de servicios, cuáles son sus roles y qué relaciones existen entre ellos. Es decir, cómo se implementa la estrategia desde el líder del sistema hasta el punto de atención al ciudadano. Las cadenas no solo realizan este mapeo, sino que a partir de él identifican riesgos y puntos de retroalimentación que permiten conocer el progreso de la implementación.

Por su parte, las trayectorias permiten conocer el impacto y el tiempo de maduración de cada intervención (y la interacción entre ellas) brinda un panorama global de la efectividad y la secuencia de la estrategia escogida. Las trayectorias proyectan la evolución de los indicadores claves de desempeño a partir del cumplimiento en el tiempo de las metas de gestión.

En relación a las rutinas de monitoreo, la Unidad de Cumplimiento de Gobierno utiliza tres rutinas: las notas mensuales, las reuniones de cumplimiento trimestrales y los reportes de cumplimiento semestrales. Las notas emiten alertas con respecto al avance de las metas de gestión, los acuerdos de las reuniones de cumplimiento y la evolución de los indicadores clave de desempeño. Las reuniones de cumplimiento son espacios de toma de decisiones y rendición de cuentas al más alto nivel, con la participación de la Primer Ministro y los Ministros involucrados en la prioridad de gobierno. Los reportes resumen a nivel estratégico el progreso hacia los objetivos establecidos con miras al 2021.

4.2.2. Enfoque de gestión por procesos para la mejora de la gestión y provisión de servicios

La metodología presentada en la sección 4.1, y que fue aplicada en los procesos clave de los sectores Educación, Salud y Agua y Saneamiento, en el marco del acuerdo adoptado en el Cuarto GORE-Ejecutivo; permitió: (a) Identificar problemas de sobreposición, duplicidad o ambigüedad en los procesos de gestión más importantes en la entrega de productos (bienes, servicios) a los ciudadanos; (b) Establecer un procedimiento común para una adecuada delimitación de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local; y (c) Proponer el marco normativo que asegure una implementación efectiva de la reforma propuesta.

Para los sectores bajo análisis se identificó: (a) que los principales procesos en función de productos son clave para los ciudadanos (entregas tangibles); (b) para cada proceso se construye una "cadena de valor público" que diferencia política (rectoría), protocolos (estándares e indicadores), planeamiento (incluye financiamiento), ejecución y monitoreo/evaluación; y (c) los principales problemas (puntos críticos) donde se constata superposición, duplicidad, ambigüedad u omisión respecto de las responsabilidades.

III. 2017: SENTANDO LAS BASES PARA UN IMPACTO ECONÓMICO

Una de las dimensiones del proceso de descentralización que menos atención ha merecido por los gobiernos es generar las condiciones para que las herramientas que tiene el Estado contribuyan a un impacto económico visible. Por el lado de la demanda de recursos, la inversión y el presupuesto público (visto desde el lado de gasto) son herramientas en las que se han hecho cambios que permitan un uso más eficaz. También se han incrementado los fondos concursables para promover actividades productivas y de innovación, asignándolos por demanda. Por el lado de la oferta de recursos se han hecho algunos esfuerzos iniciales para mejorar las condiciones en las cuales los ingresos fiscales a nivel regional y local sean más predictibles de manera que se mejore la gestión.

1. Reflejos de la descentralización económica

1.1. Inversión pública

No hay duda de que la inversión pública es una herramienta poderosa para generar los activos que se necesitan para brindar servicios públicos y generar mejores condiciones de acceso. El Sistema de Inversión Pública (SNIP), creado el 2000, definió un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas para certificar la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP). Sus objetivos eran la eficiencia, sostenibilidad y un mayor impacto de la inversión pública.

El 2017, se hace una reforma de la inversión pública creándose el sistema Invierte Perú (Invierte.pe) que busca planificar mejor la inversión y generar carteras estratégicas de proyectos en base a atender las necesidades más apremiantes de la población. Invierte.pe introduce el uso de la Programación Multianual de Inversiones en función a las brechas que se quieren cubrir con el proyecto de inversión y establece que las inversiones deben programarse en plazos de 3 años. Para acelerar la ejecución, se diferencian dos tipos de proyectos: (i) aquellos considerados como PIP deben contribuir a la formación de capital físico, humano, natural, institucional o intelectual y tienen como propósito crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes o servicios que el Estado debe brindar o de garantizar su prestación; (ii) aquellos que no se consideran PIP, son proyectos que buscan optimizar la oferta existente (i.e. a través de la compra de terrenos e inversiones

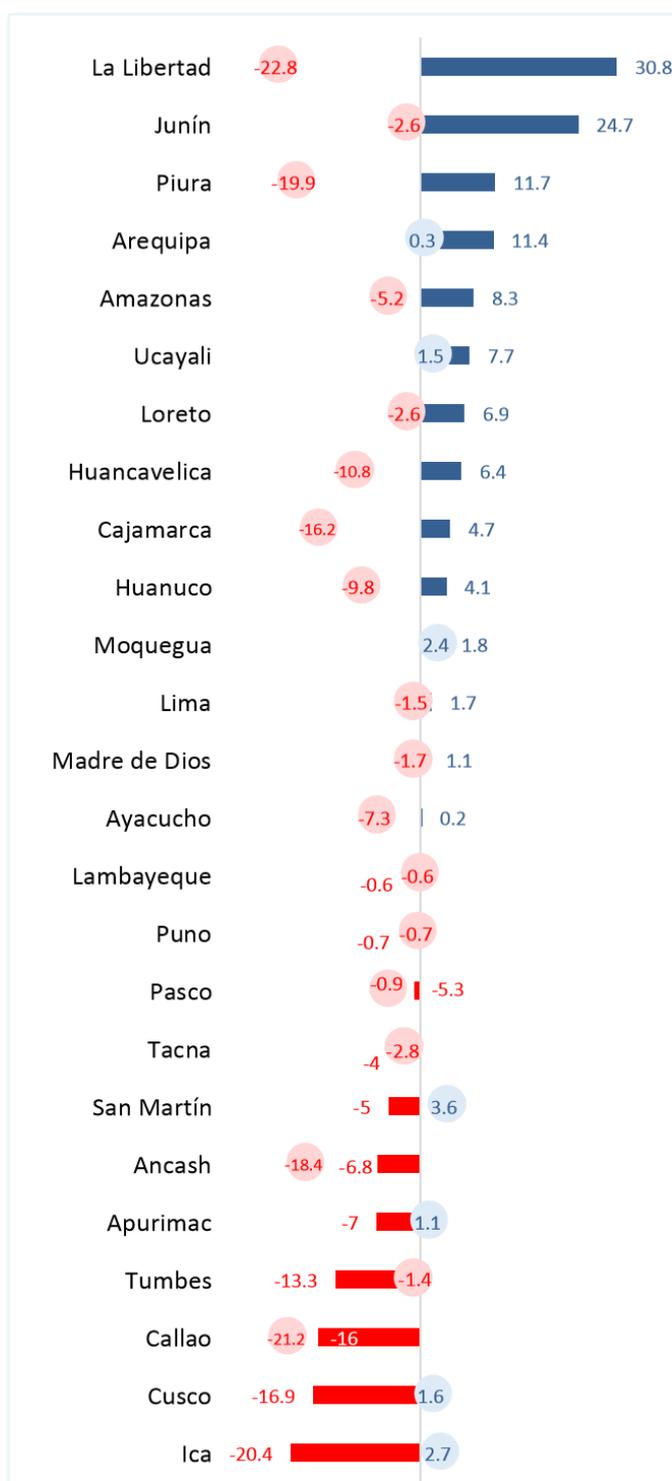
menores), la ampliación marginal del servicio (i.e. cuando incrementan el activo no financiero de una entidad pública modificando su capacidad de producción hasta un máximo de 20%), la reposición (i.e. el reemplazo de activos que han superado su vida útil); y la rehabilitación (i.e. la reparación o renovación de las instalaciones, equipamiento y elementos constructivos sin ampliar la capacidad de provisión de servicios).

A lo largo de los últimos cinco años, más de la mitad de los departamentos (15) han aumentado su presupuesto de proyectos de inversión (ver Gráfico 14). De ellos, sólo Moquegua y Ucayali han mejorado también su nivel de ejecución, mientras Arequipa casi se ha mantenido en el mismo nivel. El Gobierno Regional de La Libertad, aumentó su presupuesto en 30.8% anualmente durante los últimos 5 años mientras su ejecución se redujo en 22.8% anualmente en el mismo período. De los 11 departamentos cuyo presupuesto de proyectos de inversión disminuyó, 7 presentan niveles de ejecución inferiores a los registrados hace 5 años. A modo de ejemplo, el Gobierno Regional de Ancash redujo su presupuesto en 6.8% anualmente entre el 2013 y 2017 y su ejecución se redujo en 18.4% anualmente en el mismo período. Estos resultados evidencian la baja capacidad técnica y de gestión a nivel regional.

En la costa el 2017, la funciones agropecuaria y de saneamiento son las dos más importantes en concentrando el 41% y 16% del presupuesto de proyectos de inversión, respectivamente. En la sierra, las funciones de transporte y salud son las preponderantes, 29% y 21% respectivamente. Finalmente, en la selva las funciones de salud y educación, con 28% en ambos casos.

Gráfico 14

Tasa de crecimiento del presupuesto de proyectos de inversión y de la ejecución (2013-2017)



Fuente: SIAF-MEF, 2013 y 2017

Elaboración: Secretaría de Descentralización

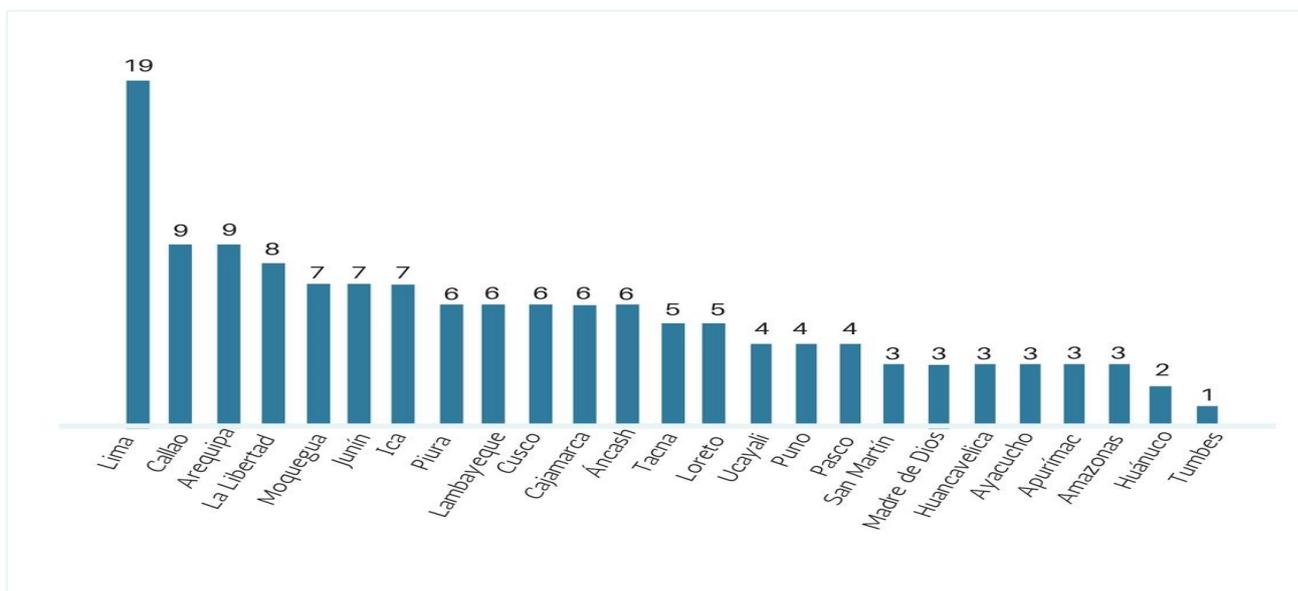
1.2. Asociaciones Público Privadas (APP)

Las Asociaciones Público Privadas (APP) son modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos o prestar los servicios vinculados a éstos que requiere brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada o innovación tecnológica.

Desde la creación del mecanismo a la fecha, se han adjudicado 64 proyectos en los 25 departamentos del país, por un monto total de inversión de 21,103 millones de dólares. Como se muestra en el Gráfico 15, Lima es el departamento en donde se ha adjudicado la mayor cantidad de proyectos (19), seguido por la Provincia Constitucional del Callao (9)³².

Gráfico 15

Número de proyectos por Asociaciones Público Privadas, según departamento (2008- 2017)



Fuente: MEF, 2008-2017.

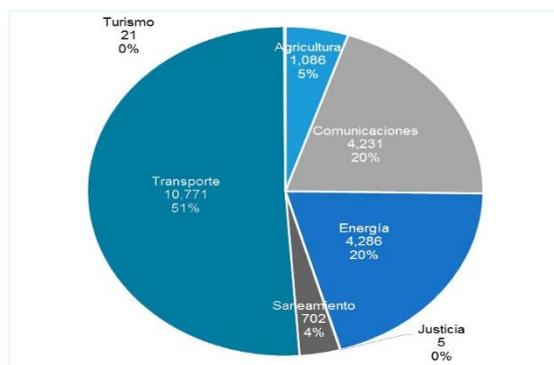
Elaboración: Secretaría de Descentralización.

Por monto de inversión adjudicada, el Gráfico 16 muestra que el sector Transportes es el más importante con el 51% seguido por el sector energía con el 20%, respecto de la inversión adjudicada en proyectos APP durante el periodo 2008-2017.

³² Algunos proyectos de APP cuentan con un ámbito de influencia de más de una región, por lo que se ha repetido el conteo en los departamentos de influencia respectivos.

Gráfico 16

Inversión en proyectos por Asociaciones Público Privadas, según sectores 2008-2017 (Millones de US\$)



Fuente: MEF, 2008-2017. Elaboración: Secretaría de Descentralización.

1.3. Obras por Impuestos (OxI)

La Ley N.º 29230, norma que crea el mecanismo de Obra por Impuestos (OXI), permite que una empresa privada, en forma individual o en consorcio, financie y ejecute proyectos priorizados por los gobiernos regionales, gobiernos locales, mancomunidades regionales, mancomunidades municipales, universidades públicas o entidades del Gobierno Nacional, para luego recuperar la inversión total realizada a través de un certificado para el pago de su impuesto a la renta.

Cuadro 20

Número de proyectos por Obra por Impuestos, según región (2009-2017)

Región	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Áncash				2	3	18	5	6	11	45
Piura		1	1	3	2	8	6	5	9	35
Arequipa			2	1	4	11	5	1	6	33
Cusco					3	4	1	10	14	32
Ica				1		6	4	5	8	24
La Libertad				3	3	3	2	4	7	22
Lima		2		1	1	6	6	1	3	20
Pasco		1	2	4	7	1	1	2		18
Tacna		1				3	4	9		17
Cajamarca	1				2	5	1		7	16
Loreto				2			5	2	4	13
Moquegua				2	5	1				8

Junín					1	5		1	1	8
Callao			1		1	3	1			6
Huancavelica						1		4		5
Lima Metropolitana	1	1			1		1		1	5
Puno			1		1		1		1	4
Ucayali								1	2	3
Lambayeque									1	1
Ayacucho									1	1
Huánuco								1		1
TOTAL	2	6	7	19	34	76	42	55	76	317

Fuente: MEF, 2018. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

Como muestra el Cuadro 20, desde la creación del mecanismo de obras por impuestos a la fecha, 2009-2017, se han adjudicado un total de 317 proyectos por un monto de inversión de S/ 3,784 millones. A nivel departamental, Ancash lidera la inversión bajo este mecanismo, tanto en número y monto de inversión, 45 y S/ 547 millones. Departamentos como Piura, Arequipa, Cusco y Cajamarca han mostrado un comportamiento positivo y ascendente los últimos 9 años, tanto en número de proyectos y montos de inversión (ver Cuadro 21), mientras que Ucayali, Lambayeque, Ayacucho y Huánuco han empezado a usar el mecanismo los dos últimos años.

Cuadro 21

Inversión en proyectos por Obra por Impuestos, según región (2009-2017) En miles

REGIÓN	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Áncash				1,969	19,371	104,947	5,441	218,769	196,949	547,446
Piura		4,586	6,235	13,153	20,223	72,135	126,467	149,471	150,095	542,365
Arequipa			260,535	77,200	12,094	58,488	31,489	28,973	34,256	50,3036
Cusco					33,632	15,661	6,840	104,166	186,589	346,888
Tacna		3,626				152,197	40,804	65,360		261,987
Ica				3,802		37,327	24,514	47,933	101,079	214,655
La Libertad				43116	48,636	46,747	4,817	24,717	38,971	207,005
Moquegua				20,677	121,020	62,993				204,690
Pasco		568	9,059	14,568	110,333	500	8,476	6,343		149,846
Puno			5,625		95,118		5,937		11,272	117,952
Loreto				10,347			61,514	9,389	33,486	114,736
Lima		1,360		300	1,789	45,330	26,417	2,046	35,705	112,947
Ucayali		1				3	4	19,739	73,289	93,029
Cajamarca	4,339				18,954	7,500	11,168		47,537	89,498
Junín					39,683	29,883		5,465	2,284	77,315
Huánuco								67,177		67,177
Lambayeque									61,503	61,503
Callao			6,237		10,671	23,816	3,839			44,564
Huancavelica						6,859		40,746		17,605
Lima Metropolitana	1,660	719			2187	3,544			270	8381
Ayacucho									882	882
Total	5,999	10,859	287,691	185,132	533,713	667,928	357,722	760,294	974,170	3,783,507

Fuente: MEF, 2018. Elaboración: Secretaría de Descentralización.

A nivel sectorial, la inversión total generada por el mecanismo de obra por impuesto, que asciende a S/ 3,784 millones, se ha asignado a los sectores de transportes (37%), educación (23%) y saneamiento (14%). Similar comportamiento se observa en la costa con 40%, 28% y 13% respectivamente. Por su parte en la sierra destaca transporte con 33% seguido de salud con 20% y educación con 18%. En la selva, la cartera se concentra en los sectores transportes (47%) y educación (36%).

1.4. Recursos públicos orientados al territorio

Desde la década pasada han proliferado una serie de fondos, la mayor parte de ellos concursables, que brindan subsidios y subvenciones a entidades públicas (i.e. como universidades y prestadores de servicios de extensión) y privadas (i.e. universidades privadas, empresas y ONG) para promover la actividad económica y la innovación. Estos fondos son nacionales y concursables, por lo que su distribución a nivel regional refleja la existencia de capacidades para la formulación y ejecución de proyectos. Dicho esto, se aprecia que un mayor porcentaje de fondos se distribuye hacia el departamento de Lima, seguido por departamentos dinámicos como Arequipa y Piura, entre otros.

a. PROCOMPITE

La Ley 29337 - Ley de PROCOMPITE permite a los gobiernos regionales y Locales implementar Fondos Concursables para el Cofinanciamiento de Propuestas Productivas (Planes de Negocios) presentados por una organización de pequeños productores de cadenas productivas que el gobierno regional o local haya priorizado. Los recursos que alimentan estos fondos provienen de los propios gobiernos regionales y locales, ya que la ley 29337 permite que estos destinen hasta un 10% de su presupuesto a este fin.

Como se aprecia en el Cuadro 22, durante el periodo 2009-2017, se ha destinado un total de S/ 794 millones para cofinanciar propuestas productivas, 40% de las cuales proviene de gobiernos regionales, 15% de gobiernos locales provinciales y 46 de gobiernos locales distritales. Dicho monto ha promovido la inyección adicional de S/ 547 millones por parte de los agentes económicamente organizados y ha beneficiado a 3754 de ellos. Los sectores en los que se concentran los proyectos adjudicados son el agrario (40%) y pecuario (35%), seguido por turismo (8%) y pesca (4%).

Cuadro 22

Recursos PROCOMPITE (2009-2017)

Nivel de Gobierno	Importe (mill. de soles)	%
Gobierno Regional	314.9	39.7
Gobierno Provincial	116.6	14.7
Gobierno Distrital	362.3	45.6
Total	793.7	100.0

Fuente: PROCOMPITE, PRODUCE

Elaboración: Secretaría de Descentralización

Al analizar la evolución de los recursos PROCOMPITE observamos una tendencia creciente desde su creación hasta el 2012, donde alcanza su máximo de S/ 225 millones, momento a partir del cual comienza a descender hasta alcanzar S/ 56 millones en el 2017, situación que se explica en parte por la transferencia de la gestión del mecanismo PROCOMPITE del Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio de Producción lo que generó retrasos en la gestión del fondo.

En el Gráfico 17, se observan las trayectorias a nivel departamental, en donde Cusco ha acumulado el mayor nivel de aprobación, con S/ 311 millones, que representa 39% del recurso acumulado a la fecha. Es importante mencionar que los recursos PROCOMPITE no provienen de transferencias del Gobierno Central, sino que cada gobierno regional decide aportar hasta el 10% de su presupuesto a este fondo. Eso significa que la asignación regional depende de la voluntad del mismo gobierno regional.

Gráfico 17

Evolución de Recursos PROCOMPITE 2009-2017 (Miles de soles)



Fuente: PROCOMPITE-PRODUCE Elaboración: Secretaría de Descentralización

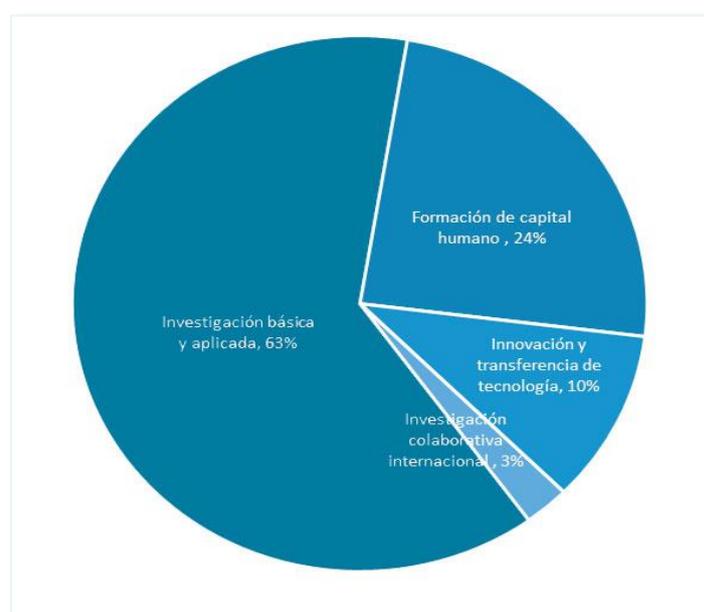
b. FONDECYT

El Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) tiene por objetivo estimular y promover el desarrollo de investigación científica y tecnológica básica, a través del apoyo financiero a la investigación individual en todas las áreas del conocimiento y en distintos períodos de la carrera de un investigador.

Durante el periodo 2014-2017, FONDECYT ha financiado S/ 231 millones en acciones de: (i) investigación básica y aplicada, que representa el 63% de dicho presupuesto; (ii) formación de capital humano, 24%; (iii) innovación y transferencia de tecnología, 10%; (iv) investigación colaborativa, 3% (ver Gráfico 18).

Gráfico 18

Recursos FONDECYT, según su área de aplicación (2014-2017)



Fuente: FONDECYT, CONCYTEC. Elaboración: Secretaría de Descentralización.

Los recursos otorgados por FONDECYT han disminuido en los últimos dos años. El departamento que ha recibido mayores subvenciones es Lima, que representa el 73%, seguido por Arequipa, que ha captado el 5% de los fondos totales a la fecha (ver Cuadro 23).

Cuadro 23

Recursos FONDECYT, según departamento, 2014-2017 (Miles de soles)

REGIÓN	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Lima	44,171	61,832	39,654	22,036	167,693
Arequipa	2,007	6,425	2,474	1,583	12,490
Piura	1,931	2,698	1,372	842	6,843
Loreto	2,401	2,300	1,300		6,001
Callao		2,340	2,990		5,331
La Libertad	55	2,161	597	800	4,114
Cusco	1,129	2,195	582		3,906
Amazonas		2,104	1,500		3,604
Junín	313	1,945	695		2,954
Tumbes	397	2,441			2,838
Puno	541	985		693	2,129
San Martín		1,757		360	2,117
Áncash	325	912	516		1,753
Huancavelica	768	400		400	1,568

Ayacucho	396	1,084			1,480
Usa 1/		1,013			1,013
Lambayeque	148	147	627		921
Ica		427		400	827
Tacna		556	176		732
Iquitos	396			279	676
Cajamarca		527			527
Moquegua	512				512
Huánuco		400			400
Madre de Dios				400	400
Ucayali		307			307
TOTAL	55,901	94,957	52,483	27,793	231,134

Nota: 1/ Convenio de implementación para la creación de un programa conjunto del fondo semilla entre MIT, CONCYTEC, y FONDECYT

Fuente: FONDECYT, CONCYTEC. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

c. FINCYT - Innóvate Perú

El programa de ciencia y tecnología, FINCYT (ahora denominado Innóvate Perú), tiene como objetivo promover la competitividad a través de la innovación, por medio del apoyo a proyectos de innovación tecnológica en empresas, proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en universidades y centros de investigación, fortalecimiento de capacidades para la ciencia y la tecnología con becas y pasantías, y proyectos de fortalecimiento y articulación del sistema nacional de innovación.

Durante el periodo 2013-2017, Innóvate Perú ha destinado un total de S/ 224 millones, de los cuales el 68% ha beneficiado al departamento de Lima (ver Cuadro 24).

Cuadro 24

Recursos Innóvate Perú, según departamento, 2013-2017 (Miles de soles)

REGIÓN	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Lima	31,144	32,194	36,205	18,964	33,208	151,715
Arequipa	1,976	2,946	3,125	1,744	1,876	11,667
Piura	2,747	1,384	2,069	1,268	3,299	10,767
Callao	1,192	4,271	1,519	790	2,817	10,644
Loreto	2,764	2,332	1,126	207	1,580	8,009
San Martín	1,348	504	385	2,273	2,261	6,771
Junín	757		2,185	1,371	292	4,604
La Libertad	396	1748	416	173	200	2,934
Madre de Dios			882	829	552	2,263
Cajamarca		403	514	813	450	2,180
Ucayali			669	1343		2,011
Tacna		35	578	37	1355	2,005

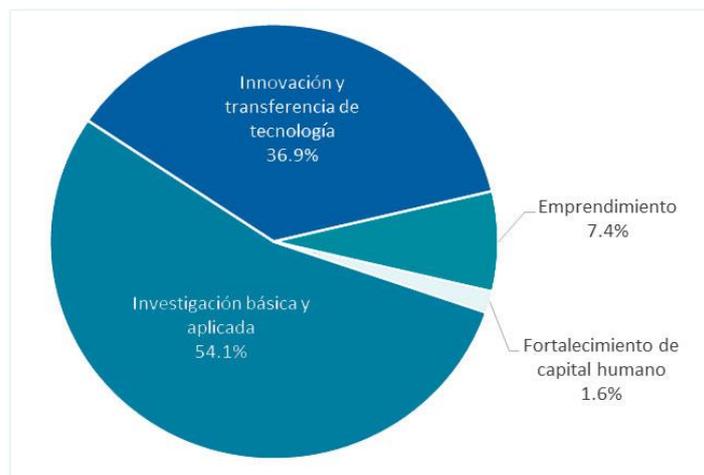
Amazonas	651	440		428	232	1,751
Tumbes		674	816		54	1,545
Cusco		80	15	2	1288	1,385
Huánuco			655	547	121	1,323
Ica	8	4		732	464	1,208
Pasco				273	178	451
Huancavelica	390					390
Lambayeque		94		9	238	340
Áncash			164	9	55	227
Moquegua			17		83	100
Apurímac					55	55
Puno			5			5
TOTAL		43,373	47,109	51,345	50,713	224,352

Fuente: Innóvate Perú, PRODUCE. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

Como se aprecia en el Gráfico 19, los fondos de Innóvate Perú se han canalizado a subvenciones de investigación básica y aplicada (54%), subsidios de innovación y transferencia de tecnología (37%) y a subsidios para el emprendimiento (7%).

Gráfico 19

Recursos Innóvate Perú, según áreas de aplicación, 2013-2017



Fuente: Innóvate Perú, PRODUCE. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

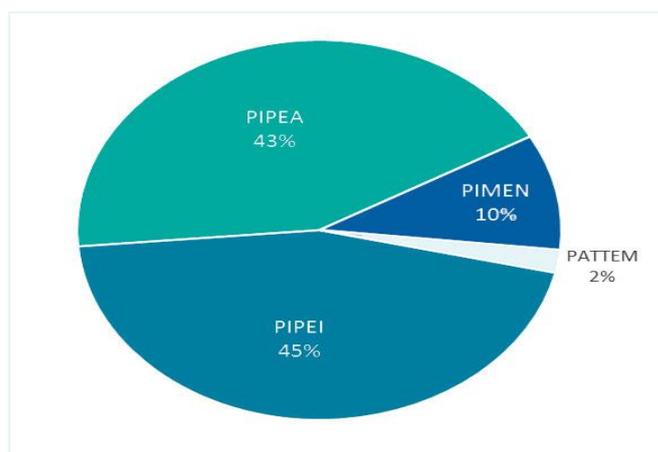
d. FIDECOM

El Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM) busca contribuir con el incremento de la competitividad del país a través del cofinanciamiento de proyectos y el fortalecimiento de capacidades para la innovación productiva.

Durante el periodo 2010-2013, FIDECOM ha financiado S/ 84 millones distribuidos de la siguiente manera: 43% a proyectos de innovación productiva de empresas asociadas (PIPEA), 45% en proyectos de innovación productiva para empresas individuales (PIPEI), 10% en proyectos de innovación para microempresas (PIMEN) y 2% en proyectos asociativos de transferencia tecnológica para microempresas (PATTEM) (ver Gráfico 20).

Gráfico 20

Recursos FIDECOM, según tipo de proyectos, 2010-2013



Fuente: FIDECOM – PRODUCE.

Elaboración: Secretaría de Descentralización.

A nivel departamental, el fondo se ha concentrado en Lima, que ha captado el 53% de los recursos, seguido por Arequipa, con el 10% durante el periodo 2010-2013.

2. Fortalecimiento de la planificación estratégica y la inversión pública

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) es un organismo técnico especializado que ejerce la rectoría efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, conduciéndolo de manera participativa, transparente y concertada. Esto contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al desarrollo sostenible del país. Este sistema articula e integra coherente y concertadamente los planes de desarrollo estratégico y los planes de desarrollo institucional de los tres niveles de gobierno. Para ello, el CEPLAN ofrece asistencia y asesoría en la formulación, gestión, seguimiento y evaluación de los planes estratégicos de desarrollo nacional, regional, provincial y distrital. Asimismo, conduce el proceso de planeamiento estratégico de manera concertada y emite las directivas para la formulación de los planes estratégicos multisectoriales, sectoriales, regionales y municipales concertados.

En 2017, los principales logros de CEPLAN para el fortalecimiento del proceso de descentralización se han concentrado en la elaboración de herramientas normativas y operativas para facilitar el proceso de planeamiento estratégico en los diferentes niveles de Gobierno (i.e. guías metodológicas, aplicativos y plataformas digitales). Estas herramientas se han validado mediante pilotos en la región Moquegua y en la cuenca del río Pachitea (Pasco, Huánuco y Loreto).

Respecto del rol coordinador y articulador del CEPLAN en el proceso de planeamiento estratégico, se ha logrado aprobar 24 Planes de Desarrollo Concertados Regionales (PDCR), que se encuentran vigentes y 2 en proceso de aprobación. En el ámbito local, se tienen aprobados 8 Planes de Desarrollo Concertados Locales (PCDL) y 46 en proceso de levantamiento de observaciones. En el ámbito provincial, se ha implementado la metodología de planeamiento estratégico en Moquegua. Se ha completado con éxito el PDRC, PDLA provinciales, PEI regional, PEI provincial, POI regional y POI 2018 de la provincia de Ilo. Este último actualmente está siendo ingresado al aplicativo web del CEPLAN. Además, 9 distritos de las 3 provincias del departamento se encuentran en proceso de actualización de sus planes. Por otro lado, se está elaborando el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2020 de la Mancomunidad Regional de Los Andes.

El Cuadro 25 muestra la asistencia técnica ofrecida por CEPLAN a los gobiernos regionales y locales con la finalidad de fortalecer sus capacidades en el planeamiento estratégico.

Cuadro 25

CEPLAN: Asistencia técnica provista por nivel de gobierno

NIVEL DE GOBIERNO	PROPÓSITO	N.º DE ENTIDADES	N.º DE SESIONES DE ASISTENCIA TÉCNICA
Regional	Actualización de sus planes estratégicos (POI)	24	24
	Implementación de fase de seguimiento y evaluación de PDCR (Tumbes, Piura y Junín)	3	3
Local	Actualización del PDLA	62	74

Fuente: CEPLAN. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización.

Las principales limitaciones que enfrenta CEPLAN para el ejercicio de su labor son de internas y externas. Entre las primeras figuran la poca

disponibilidad de especialistas territoriales y la falta de documentos técnico-normativos aprobados (guías metodológicas). Entre las segundas están los problemas que se enfrentan en la operación de los Sistemas Administrativos Transversales-SAT (logística, contrataciones y patrimonio) y la alta rotación de funcionarios y equipos técnicos en los gobiernos regionales y locales.

Los temas que CEPLAN abordará el 2018 están relacionados con la elaboración de las guías metodológicas y otros documentos normativos para apoyar el trabajo de planeamiento estratégico que hacen con los gobiernos regionales y locales. La institución sigue trabajando en la implementación del esquema provincial en el marco de las mancomunidades, regiones y provincias, ya que considera que el enfoque de cuencas y el esquema provincial son estrategias que permiten fortalecer el SINAPLAN, la articulación intergubernamental e intersectorial, en los territorios.

En el tema de prospectiva se realizarán talleres en 10 regiones, así como campañas de difusión sobre esta herramienta en todo el país. También se planea iniciar una segunda fase del Diálogo Social. Finalmente, en el marco de las coordinaciones entre DEVIDA y CEPLAN, se cuenta con la oportunidad de elaborar de manera conjunta el Plan VRAEM 2018-2021, considerando además que la intervención en esta zona es de interés nacional conforme lo dispone el D.S. N.º 074-2012-PCM.

3. Una mirada inicial a la descentralización fiscal

Una de las dimensiones del proceso de descentralización es la fiscal, mediante la cual se transfieren responsabilidades y competencias relacionadas con los ingresos y los gastos públicos, desde el Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales, garantizando a estos últimos un cierto nivel de autonomía financiera. Por el lado del gasto público, como muestra el Cuadro 26, se aprecia un crecimiento sustancial del gasto público de alrededor de 50% en los últimos 6 años. Asimismo, se observa una distribución concentrada en el Gobierno Central (64%) y con una participación conjunta de un poco más de la tercera parte del gasto en manos de los Gobiernos Regionales y Locales.

Cuadro 26

Estructura del gasto del gobierno general

Niveles de Gobierno	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	EN MILLONES DE SOLES					
Nacional	60,082	68,167	79,793	89,331	87,454	96,744
Local	22,272	24,691	24,892	21,260	23,141	24,987
Regional	20,721	22,833	24,185	24,746	26,261	29,283
TOTAL	103,074	115,691	128,870	135,338	136,856	151,015
Porcentaje del PBI*	20.3%	21.3%	22.6%	22.4%	21.2%	22.8%
ESTRUCTURA PORCENTUAL						
Nacional	58%	59%	62%	66%	64%	64%
Local	22%	21%	19%	16%	17%	17%
Regional	20%	20%	19%	18%	19%	19%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Base de datos del SIAF, INEI. *PBI a precios corrientes - Para el año 2017 el PBI es estimado.

Elaboración: Secretaría de Descentralización.

Sin embargo, por el lado de la inversión pública, se aprecia que los Gobiernos Locales concentran el 44% de la misma y que en conjunto con los Gobiernos Regionales son responsables del 63% de la inversión pública. Esta participación de los gobiernos regionales y locales en el gasto público es seguida por el Gobierno Central con 37% y los Gobiernos Regionales con 19% (ver Cuadro 27). De acuerdo con el Banco Mundial, la descentralización de la inversión pública en el Perú es altamente superior a la encontrada en los países de la OECD, así como en países similares en América Latina³³.

³³ Banco Mundial (2017). "Peru: Building a more efficient and equitable fiscal decentralization system". Washington D.C.: Banco Mundial.

Cuadro 27

Estructura de la ejecución de la inversión del gobierno general

Nivel de Gobierno	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	EN MILLONES DE SOLES					
Nacional	8,074	9,726	11,889	14,632	10,385	10,607
Local	11,897	13,817	13,696	10,421	11,403	12,752
Regional	6,240	6,618	6,022	5,553	5,339	5,647
TOTAL	26,211	30,160	31,607	30,607	27,127	29,006
Porcentaje del PBI*	5.2%	5.5%	5.5%	5.1%	4.2%	4.4%
Nivel de Gobierno	ESTRUCTURA PORCENTUAL					
Nacional	31%	32%	38%	48%	38%	37%
Local	45%	46%	43%	34%	42%	44%
Regional	24%	22%	19%	18%	20%	19%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

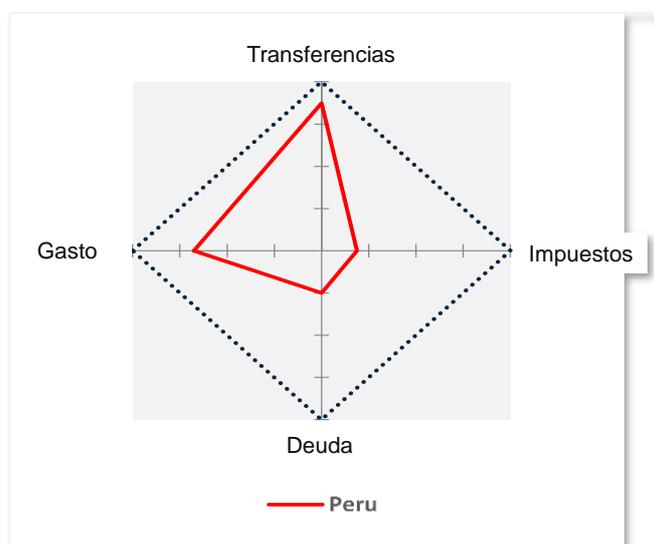
Fuente: Base de datos del SIAF, INEI. *PBI a precios corrientes - Para el año 2017 el PBI es estimado.

Elaboración: Secretaría de Descentralización.

La normatividad vigente prevé que la principal modalidad de financiamiento del gasto y la inversión pública sean las transferencias desde el Gobierno Central. La Ley N.º 29379 establece que, en una primera etapa, los Gobiernos Regionales obtendrán ingresos a través de transferencias presupuestales y asignación de recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y, posteriormente, a través de recursos recaudados en cada región por determinados impuestos del Gobierno nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional. Aún no se han dado las reformas necesarias para diversificar el financiamiento del gasto e inversión pública en los gobiernos regionales y locales. Una forma de graficar el avance de la descentralización fiscal es comparar la estructura del gasto y de sus fuentes de ingreso. El Gráfico 21 muestra la brecha fiscal en la que el gasto público tiene un alto grado de descentralización y que su fuente de financiamiento principal son las transferencias, mientras que el nivel de la tributación descentralizada es mínimo, así como la capacidad de endeudamiento público.

Gráfico 21

El diamante de la descentralización fiscal



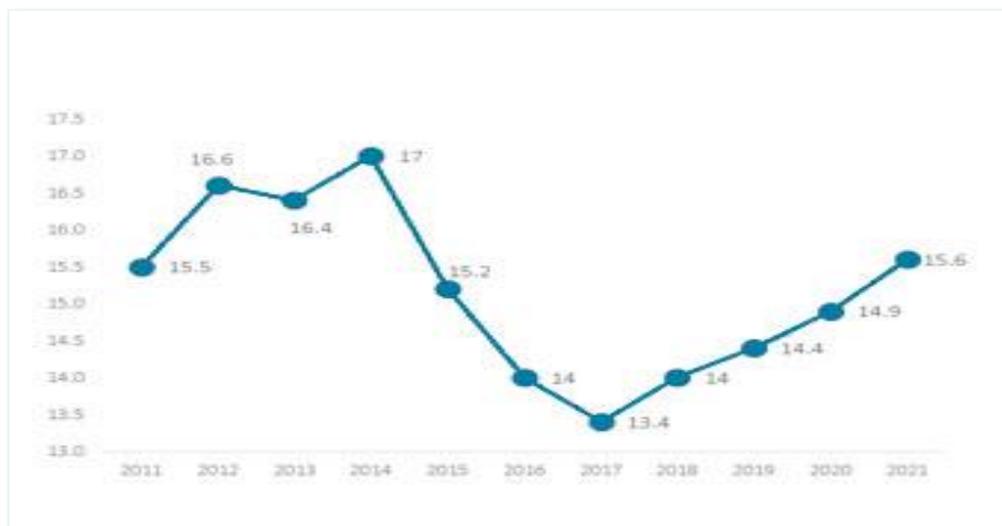
Fuente: Presentación: Descentralización Fiscal y Gobiernos Sub Nacionales. Banco Mundial. 7.12.2017.

La estructura de financiamiento anterior imprime de vulnerabilidad a los gobiernos regionales y locales. Por un lado, el ciclo económico influye con fuerza en las transferencias, en especial en el caso de los recursos provenientes del canon de industrias extractivas. La reducción de la producción de la industria minera y la fluctuación de precios ha generado que muchos gobiernos regionales y locales vean reducidos sus ingresos en cifras importantes. Por otro lado, los altos niveles de evasión y elusión tributaria

redujeron la presión tributaria, que actualmente se encuentra en un nivel de 15.6% del PBI y todavía no llega al nivel máximo de 17% que se alcanzó en la presente década (ver Gráfico 22). Es importante mencionar que la presión tributaria en el Perú está por debajo de la de América Latina, que es de 21%.

Gráfico 22

Ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PBI



Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021, 2017-2020 revisado, 2016-2019 revisado, 2015-2018 revisado. MEF. **Elaboración:** Secretaría de Descentralización

Ciertamente, el debate sobre una reforma fiscal se ha abierto y se están dando algunos pasos al respecto. Por un lado, se está revisando la propuesta técnica en materia de Descentralización Fiscal 2010 y se está preparando un plan de acción para la implementación de las medidas propuestas. Algunas incluyen, además de las transferencias fiscales intergubernamentales, la incorporación de la "asignación de recursos por necesidad de gasto", la "tributación municipal", el "gasto orientado a resultados" y la "gestión financiera y endeudamiento regional y local".

Por otro lado, en el IV MUNI-Ejecutivo de Huancayo, realizado el 6 y 7 de diciembre de 2017, se formó un grupo de trabajo de finanzas municipales, cuyo objeto es analizar las fuentes de ingresos municipales, mejorar la gestión de las transferencias fiscales que reciben, e identificar maneras de incrementar los ingresos directamente recaudados. Este grupo de trabajo, formado por los alcaldes provinciales de Cusco, Trujillo, Moquegua y Pucallpa, cuenta con el apoyo técnico del Banco Mundial. Entre las propuestas que se analizan se incluyen cambios en el presupuesto de apertura. Particularmente, se está trabajando en una propuesta de adelanto, al mes de marzo de 2018,

de recursos por S/ 1300 millones para la continuidad de inversiones y gasto corriente. Asimismo, se ha propuesto el permiso de interoperabilidad de las bases de datos de Registros Públicos y los sistemas de las municipalidades provinciales y distritales, lo que permitiría una mayor eficiencia en el cobro del impuesto predial, alcabala e impuesto vehicular.

IV. UNA MIRADA HACIA EL DESARROLLO

Dado el significativo avance de la descentralización en el campo administrativo, con la mayoría de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales, y con un marco normativo que guía el accionar de los diferentes niveles de gobierno, el esfuerzo para el despliegue a partir del 2018 está centrado en fortalecer las capacidades de gestión del desarrollo territorial e institucionalizar mecanismos de coordinación y articulación. Para abordar este nuevo enfoque se han considerado cinco elementos: (i) preparar al Estado para atender al ciudadano, (ii) fortalecer el rol del gobierno regional o local, (iii) desarrollar modelos de atención basados en evidencia, (iv) sentar las bases para un impacto económico, (v) promover de manera directa el desarrollo.

1. Esfuerzos para consolidar los avances

La consolidación de los avances realizados supone la construcción e institucionalización de mecanismos que garanticen la continuidad y la mejora de la provisión de los servicios a los ciudadanos, lo que hace necesario enfocar los esfuerzos en fortalecer la institucionalidad necesaria a partir de la consolidación y el fortalecimiento de los espacios de articulación entre los diferentes niveles de gobierno y el diseño e implementación de herramientas que soporten e impulsen el desarrollo basado en las necesidades, las aptitudes y las prioridades de cada territorio.

1.1 Construcción de la institucionalidad

Los avances alcanzados con los espacios de coordinación y articulación (GORE-Ejecutivo y MUNI-Ejecutivo) necesitan posicionarse e institucionalizarse en los diferentes niveles de gobierno como un mecanismo permanente y dinámico que les permita alcanzar sus objetivos institucionales y ejecutar sus mandatos. Para ello será necesario implementar sistemas de monitoreo para observar avances y niveles de cumplimiento de compromisos, así como el fortalecimiento de capacidades de los participantes en dichos espacios.

1.1.1 Constitución de los espacios de articulación

El Gobierno del Estado peruano es unitario, representativo y descentralizado³⁴, y se organiza en tres niveles -nacional, regional y local³⁵-, que se articulan para el cumplimiento de las competencias y funciones.

El desarrollo del proceso de descentralización, a cargo de la Secretaría de Descentralización, exige que los tres niveles y los distintos actores compartan objetivos, así como políticas nacionales y sectoriales que se “territorialicen” y se implementen a través de una intervención articulada y coordinada. Es decir, el real funcionamiento de espacios e instancias de articulación y coordinación intergubernamental. Hacerlos viables, promoverlos y desarrollarlos resulta imprescindible para que la descentralización de pasos hacia adelante.

En ese contexto, la Secretaría de Descentralización continuará rediseñando, promoviendo y desarrollando espacios de diálogo y articulación intergubernamental efectivos: GORE-Ejecutivo, MUNI-Ejecutivo y el Encuentro de Ciudades. Estos espacios se han consolidado como las grandes oportunidades de diálogo y concertación técnico-política, producto del explícito reconocimiento como tal por las partes —es decir, ministros de Estado, gobernadores regionales, alcaldes provinciales y distritales— convirtiéndolos en espacios válidos y en proceso de legitimación para la articulación intergubernamental.

Retos de la articulación horizontal y vertical

a. Consolidar y posicionar los espacios de articulación intergubernamental

Con los aprendizajes y los resultados obtenidos, la Secretaría de Descentralización se propone la sostenibilidad y la optimización de la articulación intergubernamental en el contexto del desarrollo territorial, teniendo como instrumento principal una agenda para ese efecto, con la que los actores de los territorios se comprometan y cuya gestión sea intergubernamental, con responsabilidades claras y mecanismos de rendición de cuentas.

En el muy corto plazo, no sólo se dará continuidad a los espacios de coordinación y articulación, mejorando su posicionamiento como estrategia para desarrollar la descentralización, sino que se buscará acercarlos más a los ciudadanos, empoderando mejor a los actores intergubernamentales,

³⁴ Artículo 43º; Constitución.

³⁵ Artículo 189º; Constitución.

reformando formatos que den pie a debatir, concertar, planificar y monitorear la implementación de las políticas públicas priorizadas en los territorios.

Considerando que durante el 2018 habrá elecciones regionales y municipales, en el primer semestre se dará continuidad al desarrollo de los espacios de articulación intergubernamental (GORE-Ejecutivo, MUNI-Ejecutivo, y Encuentro de Ciudades), pero simultáneamente se generarán las condiciones para que el cambio de autoridades no resienta el proceso en curso, de manera tal que la estrategia de articulación intergubernamental continúe y mejore su implementación.

El énfasis en el segundo semestre de 2018, será puesto en actividades con actores territoriales en determinadas regiones, incluyendo a la academia, líderes de sociedad civil, empresarios, candidatos y autoridades elegidas. En esa línea, se desarrollarán talleres de socialización, sensibilización y difusión sobre la importancia de los espacios de articulación intergubernamental y otros temas claves en la gestión, tales como planificación y sistema de inversión pública, entre otros, que serán diseñados por la Secretaría de Descentralización, en colaboración con entidades públicas y privadas. La apuesta es que esta estrategia no sea impulsada sólo desde el Gobierno nacional o los gobiernos regionales y locales, sino también desde la ciudadanía, afianzando así su participación en la gestión de sus gobiernos descentralizados.

Adicionalmente, es importante reforzar la coordinación intersectorial e intergubernamental requerida para la planificación alineada y armónica en los niveles de Gobierno. Así, los instrumentos y procedimientos que se diseñen deben ser validados con la participación y el compromiso de los actores territoriales; esto permitirá avanzar en la institucionalización de mecanismos sectoriales y territoriales, como comisiones intergubernamentales, agendas de desarrollo territorial, comités de priorización de inversiones, etc., para la implementación de políticas públicas y de inversión pública, superando los actuales obstáculos.

b. Monitoreo del despliegue de los espacios de articulación intergubernamental

Uno de los procedimientos que ha ayudado a mantener el interés de participar y mejorar sostenidamente la calidad de la participación en los espacios de articulación, especialmente en el nivel regional, ha sido implementar un sistema de monitoreo que genere reportes del comportamiento de los actores, que no solo sirve para probar y “rankear” el

nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos, sino para rendir cuentas sobre el nivel de desempeño a los participantes. La perspectiva es mejorar el sistema, en particular la calidad de los compromisos asumidos. Para lograrlo, se debe avanzar en la prolijidad y diligencia de los "input"³⁶, lo que supone un mayor protagonismo de la Secretaría de Descentralización en la determinación o precisión de la demanda y los compromisos que asumen las partes, para facilitar su monitoreo y los reportes de cumplimiento.

c. Empoderamiento de los *partner* en los espacios de articulación intergubernamental

Desarrollar mayores capacidades en los actores o participantes de los espacios de articulación intergubernamental es un proceso continuo y una línea de trabajo de la Secretaría de Descentralización. Esto comprende a los responsables de la coordinación y el monitoreo en los sectores y gobiernos regionales, empoderándolos en la relación con sus autoridades. Las jornadas de asistencia técnica, difusión y socialización del resultado del trabajo, etc., serán determinantes para este propósito. Pero también se enfatizará el compromiso de los gobiernos municipales y las entidades representativas de la sociedad civil en la definición y priorización de agenda y demandas, sin descartar la participación de los Consejos de Coordinación Regional o Local, acompañando y fortaleciendo iniciativas de coordinación intergubernamental en los territorios regionales que se están implementando desde sectores como Vivienda y Agricultura.

d. Sostenibilidad de articulación con instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo

En el enfoque de desarrollo territorial, es importante propiciar la mayor sinergia posible en quienes interactúan en los territorios. Desde la Secretaría de Descentralización de la PCM, se promueve que el Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales definan criterios para la priorización de sus intervenciones, estableciendo con claridad las responsabilidades en el logro de metas comunes. Esto implica un trabajo en los territorios, pero también con la alta dirección de los programas, proyectos e intervenciones (directores ejecutivos o generales; asesores etc.). Parte importante de las acciones a implementar son los intercambios y encuentros de directores ejecutivos de

³⁶ Insumos básicos: demandas de los gobiernos regionales; Relatoría de la reunión bilateral, compromisos asumidos, etc.

programas nacionales con funcionarios y autoridades regionales y locales, sobre la base de planes de acción conjunta en los territorios.

e. Facilitar el desarrollo económico

En coordinación con las entidades competentes, se trata de promover a través de la intervención coordinada el mejoramiento del nivel de desarrollo económico en los territorios, para lo cual se considerarán los instrumentos técnicos que lo fomentan, así como los planes de desarrollo económico. Como acciones prioritarias para la facilitación del desarrollo económico se definirá un plan de trabajo articulado con los sectores en el marco de los planes de desarrollo regional, se implementarán las Agencias de Gestión Territorial y se promoverá la identificación de prioridades territoriales de desarrollo e innovación.

1.1.2 Fortaleciendo las mancomunidades

Dados los niveles de avance en la articulación de gobiernos regionales y locales a través de la conformación de mancomunidades, en 2017 la Secretaría de Descentralización inició el diseño de incentivos a fin de fortalecer el trabajo de las mancomunidades. Dichos incentivos están vinculados, principalmente, al acceso a financiamiento, el trabajo con los grupos de interés (sociedad civil) y el desarrollo de capacidades internas de las mancomunidades. En el Cuadro 28 se presenta un resumen de los incentivos.

Cuadro 28

Incentivos para fortalecer a las mancomunidades

PERSPECTIVA	OBJETIVOS	INDICADOR	INICIATIVAS
Financiera	Incrementar los fondos disponibles para proyectos de mancomunidades.	Número de proyectos o acciones. Presupuesto adicional asignado a mancomunidades	Facilitar el acceso a Cooperación internacional, FONIPREL, Fondos sectoriales
Cientes (actores / grupos de interés)	Lograr el respaldo de actores claves del área de influencia de las mancomunidades	Número de actores identificados y analizados. Número de actores claves capacitados.	Análisis de actores priorizadas. Gestionar el apoyo de la cooperación internacional.
Procesos internos	Incrementar el personal en mancomunidades.	Número de nuevo personal incorporado en mancomunidades	Coordinador con servir para asignación de gerentes públicos. Incorporar la agenda de mancomunidades en los GORE y MUNI-Ejecutivo.
Aprendizajes y crecimiento	Fortalecer las capacidades del personal. Brindar asistencia técnica.	Número de actividades de capacitación ejecutadas. Número de personas capacitadas. Número de acciones de asistencia brindadas a mancomunidades.	Diseño de contenidos de capacitación Coordinación con SERVIR para implementación. Coordinación de cooperativa internacional para brindar asistencia técnica.

Fuente: Secretaría de Descentralización. Elaboración: Secretaria de Descentralización. Acceso a recursos del FONIPREL.

Las mancomunidades regionales y mancomunidades municipales tienen un incentivo en relación con el acceso a recursos adicionales³⁷, debido a la priorización de proyectos de mayor impacto y cobertura; así, en el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL, en su Convocatoria 2017-II, han sido seleccionadas cinco propuestas de estudios de preinversión (Ver Cuadro 29) por un monto total de cofinanciamiento de S/ 886,320.00.

³⁷ En las Bases de la Convocatoria FONIPREL 2017-II se establece una bonificación del 5% en la evaluación de las propuestas de estudios y proyectos presentados a concurso.

Cuadro 29

Estudios de mancomunidades municipales seleccionados en la Convocatoria FONIPREL 2017-II

SOLICITANTE	NOMBRE / PROPUESTA	MONTO COFINANCIAMIENTO	PRIORIDAD
Mancomunidad local Mancomunidad municipal VRAEM del norte- NORVRAEM	Mejoramiento y ampliación del servicio de limpieza pública en los distritos de Mazamari y Río Tambo, provincia de Satipo, región Junín”.	S/ 114,239.00	Saneamiento - servicios de limpieza pública
Mancomunidad local mancomunidad municipal de Yacus	Mejoramiento y ampliación del servicio de limpieza pública en los distritos de huertas, Julcán, Masma Chicche, Molinos y San Pedro de Chunán de la mancomunidad municipal del Yacus, provincia de Jauja-Junín.	S/ 251,688.00	Saneamiento - servicios de limpieza pública
Mancomunidad local mancomunidad municipal de la cuenca de Wankawanka y la meseta de Parinacochas	Mejoramiento del camino vecinal San francisco de Ravacayco Pacapausa Upahuacho provincia de Parinacochas – Ayacucho.	S/ 196,774.00	Vial
Mancomunidad local mancomunidad municipal Paraccay Mayu	Mejoramiento y ampliación de los servicios de educación primaria en las instituciones educativas n° 54578 Chirirque y n° 54412 Checyapa, en los distritos de Santa Rosa y Pataypampa de la mancomunidad municipal Paraccay Mayu - provincia de Grau - Región Apurímac	S/ 66,273.00	Educación
Mancomunidad local mancomunidad de las cabezadas del sur de lucanas Ayacucho Mansurla	Mejoramiento de los servicios de educación en las instituciones educativas de nivel inicial n°153, 258, 248, 255, 163, 166, 199, 210 y 205 de la mancomunidad municipal de las Cabezadas del Sur de Ayacucho – Mansurla	S/ 257,346.00	Educación
	TOTAL	S/ 886,320.00	

Incorporación a los Sistemas Administrativos del Estado.

Las mancomunidades, para ejercer sus funciones, deben incorporarse en dos sistemas administrativos del Estado. El primero es el Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones, en el que encuentran incorporadas 84 mancomunidades municipales. El segundo es el Sistema de Presupuesto Público³⁸, que permite que las mancomunidades cuenten con un código SIAF, a través del cual gestionan presupuesto y reciben aportes de las municipalidades que la conforman así como de otras entidades públicas y privadas; a la fecha 54 mancomunidades municipales y dos mancomunidades regionales están en el sistema.

El 2018, el presupuesto inicial conjunto de las mancomunidades municipales asciende a S/ 31'201,844. La Mancomunidad Municipal Lima Sur es la que tiene mayor presupuesto: S/ 30'764,477. Por su parte, la Mancomunidad Regional de los Andes tiene un presupuesto inicial modificado de S/ 1'620,798. Se trata de presupuestos de los primeros años de gestión que se incrementarán en forma gradual en los siguientes años.

2. Definiendo herramientas para el desarrollo territorial

La promoción del desarrollo territorial requiere de una serie de instrumentos de política que son conocidos internacionalmente, pero que en la práctica nunca se han aplicado en el Perú. Si se quiere que el proceso de descentralización derive en un proceso de desarrollo sostenible y que genere beneficios tangibles para el bienestar de la población, es necesario que se ensayen algunas herramientas y paulatinamente se incorporen otras para generar un proceso que se sostenga en el tiempo. Algunas de las herramientas listas para ser implementadas en el país son las agencias regionales de desarrollo y las agendas regionales de innovación, que deben ser apoyadas por sistemas de información que ayuden a la toma de decisiones, así como a una acción coordinada del Gobierno en todos sus niveles.

2.1 Agencias Regionales de Desarrollo

Las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) nacen como una estrategia para promover el desarrollo de los diferentes territorios del país, tomando como base sus potencialidades y particularidades, a través del consenso entre los diferentes actores involucrados (gobiernos regionales y locales, empresas, sociedad civil, etc.). El nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF)

³⁸ Información que proviene de Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas, fecha de reporte: 20/02/2018.

de la PCM, aprobado el 2017, crea las ARD como “mecanismos de coordinación y articulación intersectoriales e intergubernamentales en un territorio delimitado por elementos administrativos, económicos o funcionales. Son promovidas y dirigidas por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros para conducir la articulación de las entidades del Gobierno nacional en el territorio, facilitar la coordinación intergubernamental en torno a las prioridades del Gobierno nacional y promover con los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales las acciones públicas, requeridas para potenciar la economía y el capital social de los territorios”³⁹. Adicionalmente, la decisión de crear las ARD atiende a las recomendaciones hechas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a través del Territorial Review-Perú 2016.

El 2017 se inició el diseño del modelo de Agencia de Desarrollo Regional que podría aplicarse al país. El objetivo es instalar ADR en todas las regiones del país como mecanismos de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental. Por un lado, se busca mejorar la entrega de bienes y servicios públicos en cada una de las regiones, haciendo uso de la planificación de inversiones y acciones gubernamentales, en coherencia con los objetivos y compromisos nacionales que se han establecido. Por otro, se pretende desarrollar las potencialidades productivas de las regiones mediante el apoyo a los clústeres o cadenas productivas existentes.

Ese mismo año se realizaron estudios para su diseño, identificando una tipología a aplicarse en regiones de diversos niveles de desarrollo y modelos de gobernanza. Se han iniciado ya acciones preparatorias para el establecimiento de ARD en tres regiones del país: Apurímac, Piura y San Martín.

Durante el 2017 se llevaron a cabo estudios de diagnóstico en las tres regiones, que constituyen insumos para el diseño de los planes de acción en cada caso. Durante el 2018 se tiene planificado consolidar el funcionamiento de las tres agencias e iniciar la implementación de otras tres ARD (ver Gráfico 23). El 2017 se logró la aprobación de la asistencia financiera de la Unión Europea por un monto de 13.8 millones de euros. Este proyecto fue evaluado y aprobado por el Comité de Estados Miembros en Bruselas, en setiembre de 2017. Asimismo, a este esfuerzo se sumarán la cooperación de alemana (GIZ) y la española (AECID). Este proyecto contribuirá a financiar parte de los gastos de operación de las primeras seis (6) ARD. Se trata de capital de trabajo para iniciar operaciones en 2018.

³⁹ (Artículo 71, D.S. 022-2017-PCM)

Tipología de las ARD

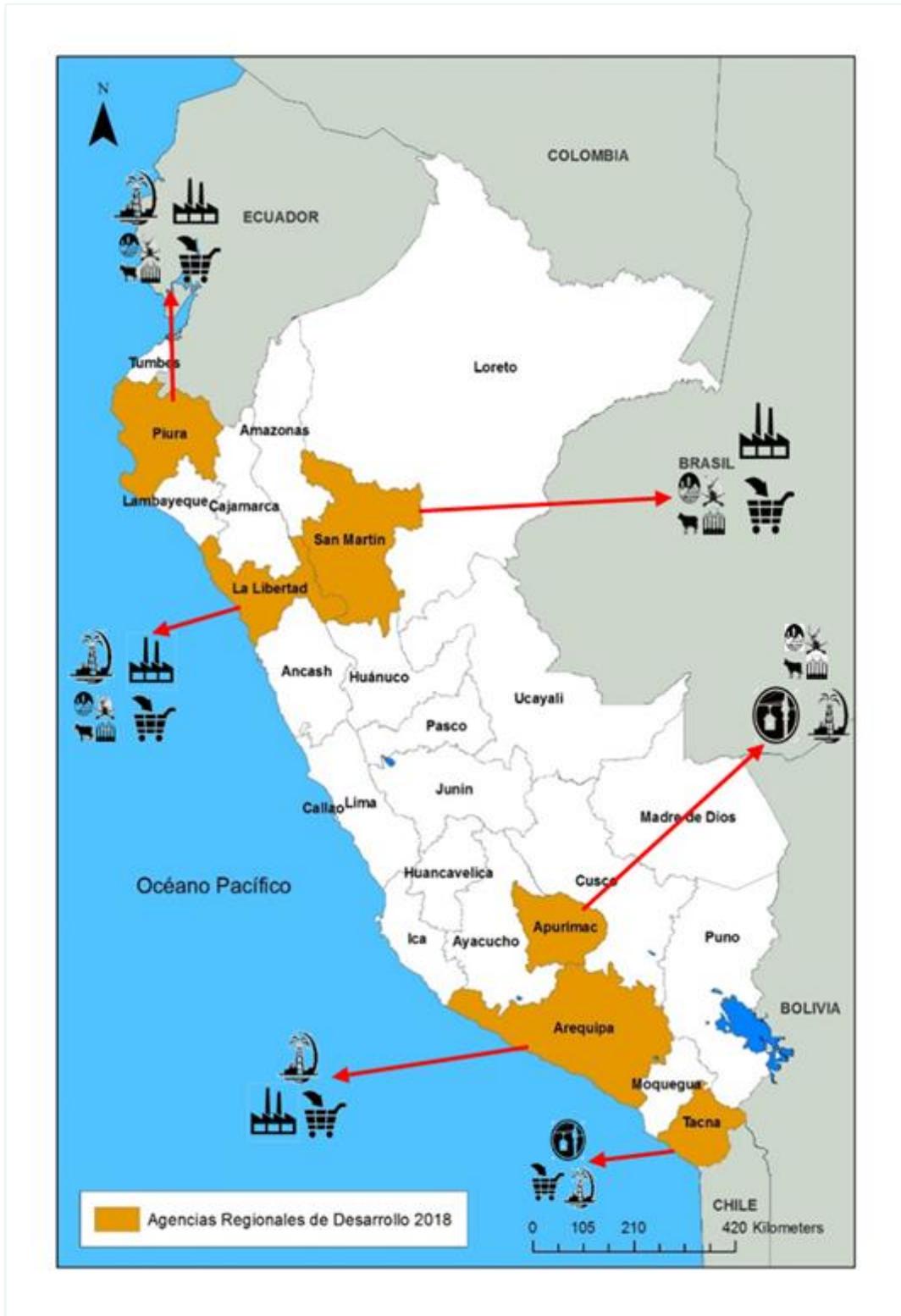
Agencia desconcentrada: Su objetivo es proveer en las regiones las condiciones básicas (servicios de salud, educación e infraestructura) que garanticen el desarrollo económico y social de la población. Entre las funciones que desarrollarán las ARD se encuentra la provisión de servicios de asistencia técnica en identificación y diseño de proyectos de desarrollo, apoyo técnico en la formulación de una estrategia de desarrollo regional y la facilitación del acceso a oportunidades de financiamiento para la ejecución de proyectos y el desarrollo y promoción de actividades productivas.

Agencia promotora: Su objetivo es el fortalecimiento de la articulación y la coordinación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos Regionales para optimizar los resultados de las diferentes intervenciones (programas, proyectos, etc.). Las ARD desarrollarán actividades orientadas a asegurar la participación de todos los actores de la región en la toma de decisiones para contribuir al desarrollo económico sostenible mejorando las capacidades de planificación, priorización y ejecución de las inversiones en los Gobiernos Regionales y Locales y la identificación y promoción de cadenas productivas.

Agencia potenciadora: Tiene el objetivo de promover la construcción de una visión estratégica regional. De manera participativa y sobre la base de los avances en desarrollo empresarial y de la región, la ARD apoyará en la construcción y ejecución de una visión estratégica orientada a la búsqueda de competitividad y la inserción del tejido empresarial regional en cadenas de valor internacionales. Entre las principales funciones de la ARD se encuentra asesorar en el proceso de construcción de agendas regionales con una visión estratégica teniendo como componente clave la innovación, el desarrollo de programas de fortalecimiento empresarial y de proveedores de servicio, el apoyo en el acceso a fondos para promover el desarrollo productivo y la innovación en cadenas de valor priorizadas; asimismo, coordinar la intervención de los sectores en el territorio.

Gráfico 23

Agencias que se implementarán durante 2018



Fuente: Secretaría de Desarrollo Territorial. Elaboración: Secretaría de Desarrollo Territorial.

Además, se tiene previsto acceder a recursos adicionales desde el proyecto “Reducción de los costos de transacción para beneficio de los ciudadanos y empresas”, liderado por la Secretaría General de la PCM y financiado, vía operación de préstamo, por el Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Estos fondos, aproximadamente US\$ 3.5 millones, permitirán la elaboración de los manuales operativos y la ejecución de actividades de monitoreo y evaluación de las ARD.

2.2. Agendas Regionales de Innovación

Con el objetivo de promover la competitividad a nivel regional, el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) viene impulsando la formulación y la ejecución de Agencias Regionales de Innovación como estrategias regionales de transformación económica basada en el conocimiento y la innovación. Para esto, ha diseñado una línea de financiamiento denominada “Proyectos en áreas prioritarias regionales”, cuyo objetivo general es “promover la articulación de la investigación científica y tecnológica y de producción del conocimiento con los diversos agentes económicos y sociales para el mejoramiento de la calidad de vida y el impulso de la productividad y competitividad de las regiones y el país en general”.

Las agendas son formuladas basadas en la metodología europea RIS3 (*Research and Innovation Strategy for Smart Specialization*). Ésta se sustenta en la necesidad de concentrar de manera eficiente los recursos disponibles en una región para generar y explotar el conocimiento (ver Gráfico 24).

De esta manera, las diferentes actividades se basan en la innovación y utilizan los resultados de la investigación para su desarrollo. Al respecto, tanto la Unión Europea como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) reconocen la importancia de la metodología RIS 3 en la generación de políticas de innovación y en la eficiencia en el logro de los objetivos de desarrollo en regiones emergentes.

En 2017, CONCYTEC financió dos proyectos que permitieron la formulación de dos Agendas Regionales de Innovación: una en Piura y otra en Arequipa. Dichas estrategias han sido construidas con una visión compartida entre los actores relevantes de cada región: sector empresarial, gobiernos regionales, sector académico, entre otros. El gráfico presenta el esquema de los procesos que se llevaron a cabo para la formulación de las agendas y los procesos que se desarrollarán para llegar a su implementación.

Gráfico 24

Fases de la metodología RIS3



Fuente: Universidad de Piura (2016-2017)⁴⁰

Fuente: Universidad de Piura

Finalmente, el costo de formulación de las dos agendas ascendió a S/ 1'988,800, de los cuales S/ 1'496,750 fueron otorgados por el CONCYTEC en calidad de subvención; S/ 606,750 y S/ 890,000 a Arequipa y Piura, respectivamente.

2.3. Información para toma de decisiones a nivel territorial

Una herramienta crucial para apoyar el trabajo que desplegarán las Agencias Regionales de Desarrollo y, en general, cualquier acción relacionada con la promoción del desarrollo territorial, es la información adecuada y con acceso periódico que permita tomar decisiones de política y monitorear regularmente las acciones de política. La PCM está perfeccionando un sistema de información geo referenciada que integre todas las bases de datos del Ejecutivo.

El Sistema Nacional Geo referenciado Sayhuite es una iniciativa de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ejecutada a través de la Secretaría de Gobierno Digital (SeGDi). El sistema cuenta con 357 mapas

⁴⁰ Universidad de Piura (2016-2017). "Proyecto de innovación: agenda regional para un crecimiento sostenido basado en estrategias de investigación e innovación para una especialización inteligente". Piura: Universidad de Piura, Gobierno Regional de Piura.

temáticos, información proveniente de 38 entidades públicas y dos organismos internacionales. Además, cuenta con más de 12 000 usuarios y 205 entidades públicas usuarias del sistema.

En 2017, se diseñaron e implementaron tres servicios web: padrón nominal (MINSA), saneamiento rural (MVCS) y museos (MINCUL). Se actualizaron 333 capas y se incorporaron 64 capas nuevas, por lo que se alcanzó el objetivo de contar con una plataforma con información actualizada y en constante crecimiento, al incorporar información adicional de las entidades públicas y organismos internacionales. Se elaboró la matriz de indicadores de Smart Cities a partir de la ISO 37120, por lo que se logró identificar 17 indicadores de un total de 100, que corresponden a información de los ministerios. A los Gobiernos Locales les corresponde desarrollar los indicadores restantes. Asimismo, se elaboró una propuesta del sistema para la gestión de las ciudades, focalizando la provincia de Lima y sus principales indicadores urbanos a partir de la información que contiene el Sayhuite⁴¹.

2.4. Generación de sinergias en el Ejecutivo

La experiencia de las reuniones de articulación entre el Gobierno Nacional y las regiones y municipios en los GORE-Ejecutivos y MUNI-Ejecutivo deja evidencia de la importancia de discutir abiertamente y de manera equitativa para lograr objetivos comunes; también habla de la necesidad de coordinar y articular mejor entre los sectores y las diferentes entidades que dependen de ellos. Más aún cuando muchos de los problemas que afectan a los ciudadanos, como la anemia y la desnutrición crónica, requieren de intervenciones coordinadas entre los sectores de Salud, Agua y Saneamiento, Educación e Inclusión Social.

Desde la PCM, se está promoviendo esta coordinación y articulación en varios niveles. En el ámbito regional y local, las visitas previas realizadas a los GORE incluyen la organización de una reunión con los jefes de programas sectoriales en las que socializan sus acciones en el territorio. En varios de estos encuentros han salido acuerdos para coordinar algunas acciones, tanto entre los sectores como con las direcciones regionales. Asimismo, también se solicita que haya una reunión entre el gobernador regional y los alcaldes provinciales para recoger de estos últimos las demandas que les gustaría llevar al encuentro GORE-Ejecutivo. En muchos casos, los gobernadores y los alcaldes provinciales no se reúnen salvo en las sesiones del Consejo de

⁴¹ Ver link: http://www.sayhuite.gob.pe/sayhuite_sc/map.phtml

Coordinación Regional (CCR), que de acuerdo a ley deben llevarse a cabo cada 6 meses.

En el nivel Ejecutivo, hay un marco legal⁴² que faculta la coordinación intersectorial a través de la formación de Comisiones Multisectoriales, que son un mecanismo de coordinación horizontal que facilita la colaboración y cooperación multisectorial.

Como se aprecia en el Cuadro 30, el 2017 se crearon 10 comisiones multilaterales, siete de las cuales son de carácter permanente. Varias de ellas se han formado para atender temas relacionados con los desastres naturales que se presentaron durante el año.

El espacio de los GORE-Ejecutivo ha abierto una serie de espacios para atender problemas o situaciones recurrentes que han salido a la luz en el marco de las discusiones de los GORE. Por ejemplo, en el IV GORE- Ejecutivo se discutió sobre la poca calidad de los servicios que reciben los territorios cuando las funciones son compartidas entre los distintos niveles de Gobierno. Como ya se ha informado en otra sección, esto llevó al análisis del problema en dos sectores y a la propuesta de una metodología común para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos específicos. Más aún, esta experiencia está dando lugar a una Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización que se ha establecido en febrero 2018.

⁴² Este marco legal está compuesto por: la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; el Reglamento de Organizaciones y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N.º 22-2017-PCM y la Directiva N.º 001-2013-PCM/SC "Lineamientos sobre las Comisiones Multisectoriales del Poder Ejecutivo"

Cuadro 30

Comisiones Multisectoriales establecidas en 2017

NOMBRE	BASE LEGAL	FECHA DE PUBLICACIÓN	CONDICIÓN	PRESIDE	SECRETARÍA TÉCNICA
Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal para la Elaboración de un Plan Especial de Desarrollo de Inversión Integral que permita mejorar la calidad de vida de los habitantes de los distritos de Urarinas, Parinari, Andoes, Trompeteros y Tigre del departamento de Loreto	R. S. N.º 013-2017-PCM	30/01/2017	Temporal	PRODUCE	PCM
Comisión multisectorial para el apoyo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el ejercicio de las funciones atribuidas mediante D.U. N.º 003-2017	R.S. N.º 037-2017-JUS	25/01/2017	Temporal	MINJUS	MEF
Comisión multisectorial del Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales	D.S. N.º 132-2017-EF	10/05/2017	Permanente	MEF	MINDEF
Comisión multisectorial encargada del estudio nacional del fenómeno de El Niño – ENFEN	D.S.N.º007-2017-PRODUCE	23/04/2017	Permanente	MEF	MININTER
Comisión multisectorial de calidad regulatoria	D.L. N.º 1310; D.S. N.º 027-2017-SA	14/07/2017 19/09/2017	Permanente Permanente	PCM MINSa	PCM MINSa
Comisión multisectorial para coadyuvar en las acciones de materia de defensa, seguridad pública e inteligencia, antes, durante y después de la realización de los XVIII Juegos Panamericanos y VI Juegos Paramericanos del 2019	R.S. N.º 194-2017-PCM	09/10/2017	Temporal	MTC	MTC
Comisión multisectorial permanente para la evaluación de predios con fines de vivienda social	D.S. N.º 026-2017-VIVIENDA	10/10/2017	Permanente	MVCS	MVCS
Comisión multisectorial de la acción del Estado en el ámbito marítimo – COMAEM	D.S. N.º 118-2017-PCM	07/12/2017	Permanente	PCM	MINDEF
Comisión multisectorial para la facilitación del comercio exterior	D.S. N.º 122-217-PCM	21/12/2017	Permanente	MINCETUR	SUNAT

Fuente: Secretaría de Descentralización

Elaboración: Secretaría de Descentralización

V. AGENDA PENDIENTE: HACIA UN RELANZAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El tránsito de una visión administrativa, sectorial y de gestión del proceso de descentralización hacia una de desarrollo territorial involucra una serie de cambios en la manera cómo funciona el Estado Peruano. En primer lugar, es necesario que el desarrollo económico y social sean los ejes de la descentralización. Nuestros esfuerzos como gobierno deben estar enfocados en los beneficios que este proceso garantiza a los ciudadanos como son el acceso a los servicios públicos básicos y a las oportunidades económicas que les permitan desarrollar plenamente su potencial como personas. En segundo lugar, los diferentes actores del Estado tienen que articular y coordinar sus prioridades, herramientas y acciones para definir y trabajar agendas que contribuyan al desarrollo territorial del país. En tercer lugar, las instituciones del Estado tienen que organizarse de manera que faciliten este enfoque territorial, cuyo centro es el ciudadano de cada punto del país.

1. Desarrollo económico y social como eje de la descentralización

El objetivo de la descentralización es contribuir al desarrollo integral del país, que significa ofrecer los bienes y servicios públicos adecuados para elevar el nivel de vida de los ciudadanos, lo cual tiene que venir acompañado de la promoción de actividades económicas competitivas, ubicadas en las diferentes regiones, que generen empleo digno a los ciudadanos y recursos fiscales para el Estado.

Para ello, la provisión de bienes y servicios públicos tiene que brindarse de una manera articulada y coordinada entre los distintos niveles de gobierno. En lo que se refiere a las prioridades de inversión en cada departamento, este Gobierno ha tomado la decisión de planificar la inversión. Tomando como base el Plan Concertado de Desarrollo Regional y teniendo en cuenta las prioridades de las políticas nacionales y los proyectos en curso, se definirán las prioridades de inversión en cada departamento para los próximos 4 años. Esa demanda de inversión se contrastará con la oferta de inversión agregada de los tres niveles de gobierno en conjunto en cada departamento, para el mismo período, ajustando la oferta y demanda en los siguientes 3 años, lo que permitirá proveer los recursos ordenadamente.

Esto es especialmente relevante en la provisión de infraestructura básica como caminos, saneamiento, electrificación y cobertura digital, los cuales al ser desarrollados en conjunto tienen un impacto mucho mayor en el bienestar de los ciudadanos que si se realizan independientemente. Además, generarán sinergias con las inversiones a niveles regional y nacional.

De esta manera, la planificación y el monitoreo de la inversión permitirán reducir la ineficiencia en el uso de los recursos en los diferentes niveles de gobierno. Como ejemplo, aproximadamente 3 de cada 10 proyectos que se declaran viables, nunca llegan a ejecutarse⁴³, teniendo todos los estudios de pre-inversión aprobados.

Por su parte, las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), bajo liderazgo de los gobiernos regionales y con el apoyo técnico de la Secretaría de Descentralización, se conformarán como mecanismos de coordinación y articulación de las acciones del Estado en el territorio. Por esta vía, por un lado, se busca mejorar la entrega de bienes y servicios públicos en cada una de las regiones, haciendo uso de la planificación de inversiones y acciones gubernamentales, en coherencia con los objetivos y compromisos nacionales que se han establecido. Por otro, se pretende desarrollar las potencialidades económicas de las regiones mediante el apoyo a los clústeres o cadenas económicas existentes.

En el corto plazo, las ARD deben cumplir las siguientes tareas: (i) contribuir a la creación de mejores condiciones para que los Planes Regionales alcancen sus objetivos; (ii) apoyar a los Planes y Estrategias Regionales de Desarrollo a través del apalancamiento de fondos; (iii) promover la coordinación y articulación entre el Gobierno Central, Gobierno Regional y Gobierno Local para el desarrollo económico regional; (iv) fortalecer el tejido empresarial y los sistemas de innovación para mejorar la competitividad de la región; (v) optimizar las intervenciones y alinearlas a las prioridades establecidas por la región, y (vi) contribuir a la reducción de las vulnerabilidades causadas por desastres naturales.

Un punto complementario para garantizar el desarrollo económico y social es la disponibilidad de información que sirva para la toma de decisiones y el seguimiento de los indicadores claves que midan la efectividad de las mismas. El Estado cuenta con diferentes herramientas informáticas que requieren ser adaptadas para establecer líneas de base de desarrollo territorial y hacer el respectivo seguimiento y evaluación. Incluso los gobiernos regionales

⁴³ Aproximación a partir de la información del Banco de Inversiones del Invierte.pe. Periodo 2001 – 2017.

cuentan con algunas herramientas de información. Todas ellas trabajan por separado y no es posible su interoperabilidad, lo cual es una necesidad para la toma de decisiones de los tres niveles de gobierno e incluso para las decisiones de los agentes privados que quieran hacer inversiones. Teniendo en cuenta que una iniciativa de esta envergadura no puede ser financiada únicamente con fondos de cooperación internacional, será necesario identificar una fuente de financiamiento público, como un programa presupuestal, que le dé sostenibilidad.

2. Articulación y coordinación para promover el desarrollo

La experiencia que han dejado los GORE-Ejecutivo y MUNI- Ejecutivo como espacios de diálogo y coordinación entre los distintos niveles de gobierno ha sido sumamente beneficiosa y se espera que se constituyan en el mecanismo que sirva para construir las agendas territoriales consensuadas entre los diferentes niveles de gobierno. Por tanto, estos espacios necesitan posicionarse e institucionalizarse en los diferentes niveles de gobierno como un mecanismo permanente y dinámico que les permita alcanzar sus objetivos institucionales y ejecutar sus mandatos. Para ello se implementarán sistemas de monitoreo para observar avances y niveles de cumplimiento de compromisos, así como el fortalecimiento de capacidades de todos los participantes en dichos espacios.

Aparte de los GORE-Ejecutivo y MUNI- Ejecutivo, es necesario fortalecer otros espacios de coordinación, tales como los Comités de Coordinación Regional y Comités de Coordinación Local. Es necesario definir mejor su modalidad de funcionamiento y contenido para lograr que se conviertan en la herramienta útil que facilite efectivamente la participación ciudadana.

De otro lado, la revisión reciente de las cadenas de provisión de bienes y servicios públicos hecha en el marco de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización ha revelado diversos cuellos de botella que se repiten de manera transversal en los diferentes sectores del gobierno. Uno de ellos tiene que ver con la escasa planificación y coordinación de las inversiones que se mencionó en la sección anterior, pero también se presentan cuellos de botella en la definición de políticas sectoriales y en la pobre definición de protocolos mediante los cuales los distintos niveles de gobierno deberían alinear sus acciones y actividades. Estos cuellos de botella impiden un adecuado ejercicio de la rectoría de los sectores.

Asimismo, se presentan problemas en la asignación presupuestal para continuación de inversiones y para el financiamiento de actividades, lo cual presenta serias limitaciones en los gobiernos regionales y locales, especialmente cuando el grueso de sus ingresos depende de las transferencias hechas desde el gobierno central. Respecto a este último punto, los cambios realizados en el sistema de inversión pública permiten incorporar proyectos que buscan optimizar la oferta existente (i.e. a través de la compra de terrenos e inversiones menores), la ampliación marginal del servicio (i.e. cuando incrementan el activo no financiero de una entidad pública modificando su capacidad de producción hasta un máximo de 20% anual), la reposición (i.e. el reemplazo de activos que han superado su vida útil) y la rehabilitación (i.e. la reparación o renovación de las instalaciones, equipamiento y elementos constructivos sin ampliar la capacidad de provisión de servicios).

3. Organización del Estado para facilitar el desarrollo territorial

Para la construcción y acuerdo de objetivos compartidos de desarrollo territorial que involucren al Estado, sector privado y las sociedades territoriales, es necesario que los procesos se refieran a territorios específicos donde los distintos actores identifiquen que sus intereses pueden converger en plazos relativamente razonables. El mejor espacio que tenemos para hacerlo en el país en el corto plazo, son las mancomunidades regionales y locales. Ellas permitirán formalizar ámbitos territoriales que correspondan con las estructuras naturales, sociales y económicas reales de organización del territorio de mejor manera que los ámbitos político-administrativos, sin que ello signifique restarles importancia.

Para ejercer sus funciones, las mancomunidades deben incorporarse en dos sistemas administrativos del Estado. El primero es el Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones, en el que encuentran incorporadas 84 mancomunidades municipales. El segundo es el Sistema de Presupuesto Público, que permite que las mancomunidades cuenten con un código SIAF, a través del cual gestionan presupuesto y reciben aportes de las municipalidades y las regiones que las conforman así como de otras entidades públicas y privadas; a la fecha 54 mancomunidades municipales y dos mancomunidades regionales están en el sistema. Al final del 2018, tenemos que asegurar que todas estén incorporadas y operando como cualquier otra entidad pública dentro de ambos sistemas.

En la misma dirección, en el corto plazo se asegurará que las mancomunidades accedan efectivamente al servicio de gerentes públicos

como una manera de fortalecer rápidamente sus capacidades. Además, se simplificarán los mecanismos administrativos para permitirles financiar un presupuesto de operación mínimo, aportado por las entidades que las conforman.

Para que estos procesos sean viables, es necesario dotarlos de distintos instrumentos de apoyo. En esa dirección, se darán gradualmente pasos complementarios como canalizar fondos mediante la modificación de algunos mecanismos existentes como el canon o el sistema de exoneraciones tributarias en la Amazonía para transformarlos en fondos fideicomisos y/o estabilizados que permitan financiar inversiones estratégicas de largo plazo, así como disminuir la dependencia de recursos ordinarios. Asimismo, se seguirá perfeccionando esquemas como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) y el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) para el financiamiento de proyectos menores de las mancomunidades.

Otro aspecto a trabajar es la potenciación del rol de las municipalidades, siendo ellas el nivel de gobierno que se encuentra en contacto directo con el ciudadano. Es necesario mejorar la calidad de servicios que entregan en el país adoptando sus cadenas de prestación de infraestructura y servicios a un enfoque de procesos. La heterogeneidad existente entre las municipalidades requiere que se tengan políticas de tratamiento diferenciadas en función de sus capacidades y necesidades. Para ello, se tiene una propuesta de tipología que está siendo discutida, la cual servirá como instrumento de referencia para adecuar las competencias y funciones, las exigencias administrativas y las estructuras de recursos de los que éstas disponen, por tipo de municipalidad. Esta tipología ha considerado 4 dimensiones de caracterización: la territorial, de necesidades sociales, de potencialidad económica y de gestión. Se ha puesto especial énfasis en el tratamiento de la dimensión territorial de manera que pueda clasificar mejor a las municipalidades rurales, ya que ellas representan el 80% de las municipalidades del país.

Estas orientaciones, que en buena parte son resultado del trabajo reciente de la PCM y la SD con los gobiernos regionales y las municipalidades, tienen que enfrentar creativamente como desafío, los próximos comicios de octubre y la elección de cerca de 2000 nuevas autoridades (gobernadores y alcaldes provinciales y distritales). Desde el Viceministerio de Gobernanza Territorial, la PCM está formulando un programa de inducción a las autoridades elegidas, de forma que entre octubre y diciembre de este año reciban una formación básica en administración pública y buen gobierno, de manera tal que desde

enero del 2019 puedan iniciar sus gestiones con mayor efectividad en el servicio a su población.

El objetivo de la descentralización es contribuir al desarrollo integral del país y eso se traduce en actividades económicas competitivas, ubicadas en los diferentes departamentos, que generen empleo digno y recursos fiscales para ofrecer los bienes y servicios públicos adecuados para elevar el nivel de vida de los ciudadanos.

La ejecución de inversiones requiere financiamiento y, dada la dependencia de los ingresos de los gobiernos subnacionales de las transferencias fiscales, es necesario garantizar su predictibilidad. Esto es particularmente importante en aquellos proyectos que se encuentran en ejecución. Lo ideal es que los Gobiernos Regionales y Locales puedan tener los recursos en sus pliegos con la suficiente antelación para asegurar la ejecución de los mismos.

BIBLIOGRAFIA

CENTRUM (2016). Índice de Competitividad Regional del Perú 2016. Lima, Perú. Marzo 2017. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/58104603/libro-indice-de-competitividad-regional-del-peru-2016>

INEI (2017). Perú: Producto Bruto Interno por Departamentos 2007-2016, Lima. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1439/index.html

Molina, R. (2010). Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales: Estudio de Casos. USAID/Perú, ProDescentralización. Lima, noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.prodescentralizacion.org.pe/assets/1.2%20ESTUDIOS%20ESPECIALIZADOS%20Y%20APORTES%20AL%20DEBATE/Experiencias%20de%20Reforma%20Institucional%20en%20Gobiernos%20Regionales%20Estudio%20de%20Casos.pdf>

Molina, R. (2013). Diez años de descentralización en el Perú: Balance y perspectivas. Cátedra Arequipa (Primera Sesión). Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano, Arequipa.

Disponible en: http://gobiernoydesarrollohumano.org/docs/catedra_arequipa.pdf

OECD (2015). El siglo metropolitano: Entendiendo la urbanización y sus consecuencias. Síntesis del Estudio. OECD, París. Disponible en: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Metropolitan-Century-Policy-Highlights-ES.pdf>

OECD (2016). OECD Territorial Reviews: Perú 2016. Paris. Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/16_oecd_territorial_reviews_peru_2016.pdf

PCM (2017). Modernización de la Gestión Pública – Centros de Mejor Atención al Ciudadano. Disponible en: http://www.mac.pe/descargas/Presentacion_Estrategia_MAC_2017.pdf

PCM (2017). Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016. Lima, abril de 2017. Disponible en: <http://www.prodescentralizacion.org.pe/assets/Informe%20Anual%20de%20Descentralizacion%202016.pdf>

ProDescentralización (2016): Informe Anual sobre el estado del proceso de Descentralización a enero de 2016. Lima, mayo de 2016. Disponible en:

<http://prodescentralizacion.org.pe/assets/INFORME%20DESCENTRALIZACION%202016.pdf>

Remy, M. (2017). Revisión y sistematización de una propuesta de delimitación de funciones y competencias de los tres niveles de gobierno en los procesos clave de los sectores Educación, Saneamiento y Salud, (mimeo). Presidencia del Consejo de Ministros, Lima.

Universidad de Piura (2017). Proyecto de innovación: Agenda regional para un crecimiento sostenido basado en estrategias de investigación e innovación para una especialización inteligente. Universidad de Piura, Gobierno Regional de Piura. Disponible en: <http://www.regionpiura.gob.pe/documentos/ircti/ris3.pdf>

World Economic Forum (2017). The global competitiveness report 2017-2018. Geneva: World Economic Forum. Disponible en: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>