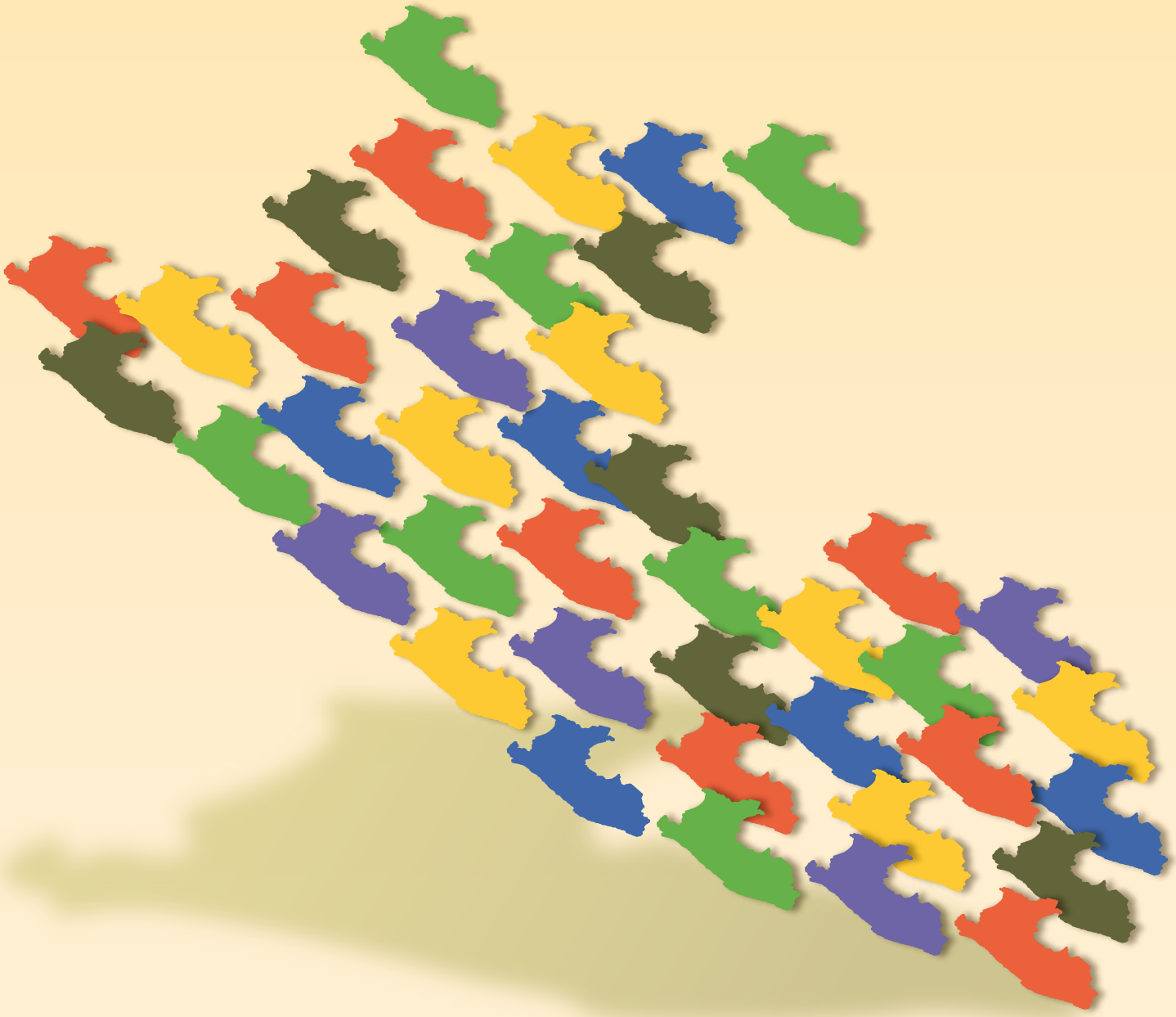
USAID | PERU ProDescentralización

DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

USAID 50 ANNIVERSARY

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

BALANCE Y AGENDA A JULIO DE 2011



Proceso de Descentralización. Balance y Agenda Crítica a julio de 2011

Primera Edición
Setiembre 2011.

Proyecto USAID/Perú Prodescentralización
Av. 28 de Julio Nº 1198 Miraflores - Lima
Teléfono: 51(1) 444-4000 / Fax: 51 (1) 241-8645
Email: webmaster@prodescentralizacion.org.pe
Web: www.prodescentralizacion.org.pe

Equipo Responsable:
Elena Alvites Alvites
Violeta Bermúdez Valdivia
Cinthya Tello Zuñiga

Diseño de carátula:
Juan Luis Gargurevich

Diseño y Diagramación de Interiores:
Ana Mariela Soto Alpiste
www.digitalworldperu.com

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156-164, Lima 5 – Perú
Lima, setiembre 2011
Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2011 - 12128

® 2011 PROYECTO USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN.

La información contenida en este documento puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar al Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID/PERÚ, bajo los términos de contrato Nº EPP-I-03-04-00035-00

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

ProDescentralización es un proyecto de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, implementado por ARD Inc.

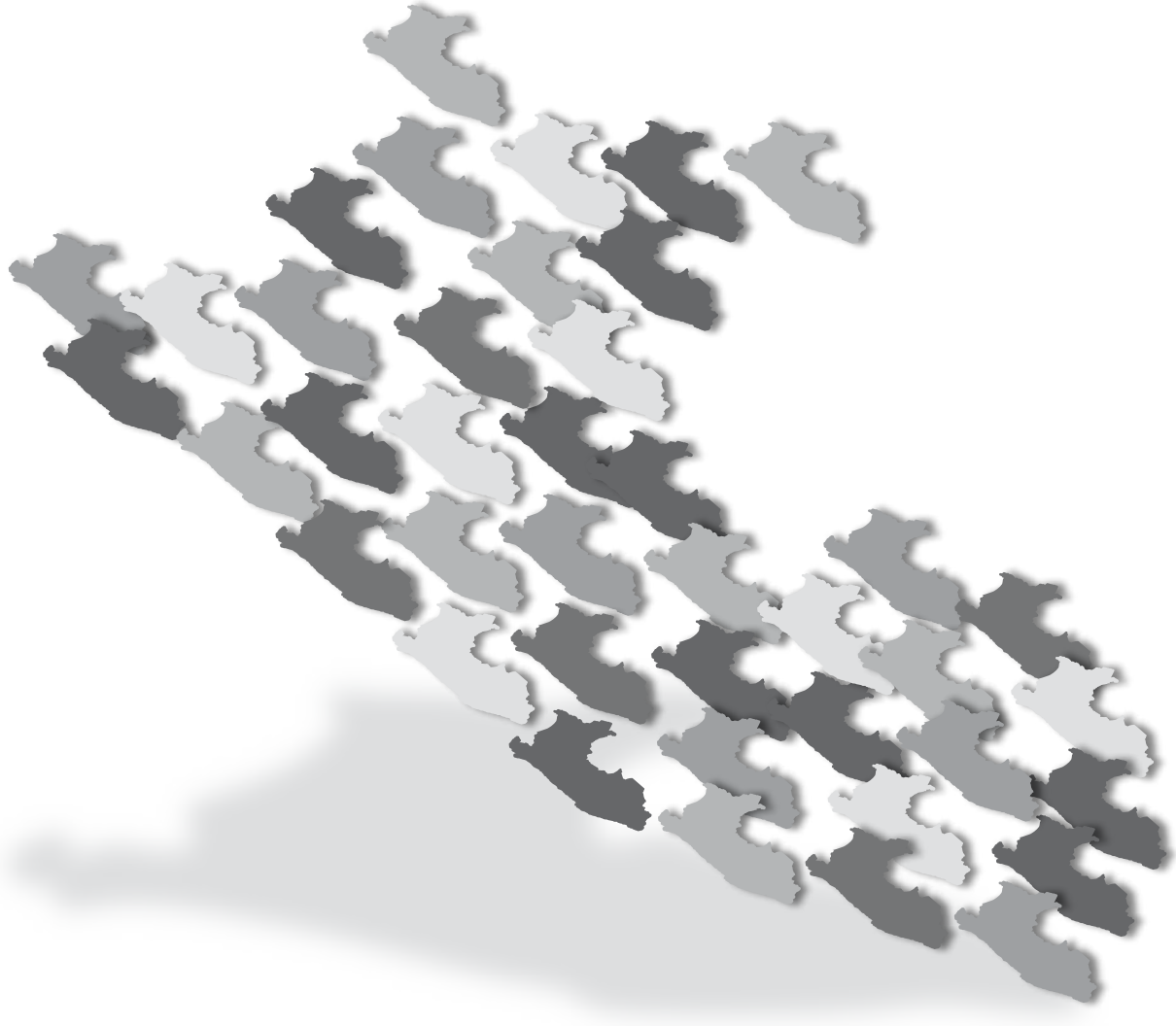
USAID | PERU ProDescentralización

DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

USAID 50 ANNIVERSARY

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

BALANCE Y AGENDA A JULIO DE 2011



4
ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AFIP:	Agencias de Fomento de la Inversión Privada
AMPE:	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR:	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
CAF:	Corporación Andina de Fomento
CAS:	Contrato Administrativo de Servicios
CCI:	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CCL:	Consejo de Coordinación Local
CCR:	Consejo de Coordinación Regional
CENSUR:	Junta Interregional Centro Sur
CEPLAN:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPLAR:	Centro Regional de Planeamiento Estratégico
CGP:	Cuerpo de Gerentes Públicos
CIAM:	Consejo Interregional de la Amazonía
CND:	Consejo Nacional de Descentralización
COFOPRI:	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CTAR:	Consejos Transitorios de Administración Regional
DGPM:	Dirección General de Programación Multianual
DGPP:	Dirección General de Presupuesto Público
DNTDT:	Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial
DU:	Decreto de Urgencia
FIDECOM:	Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad
FOCAM:	Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea
FONCOMUN:	Fondo de Compensación Municipal
FONIPREL:	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
FONCOR:	Fondo de Compensación Regional
GL:	Gobierno Local
GR:	Gobierno Regional
GN:	Gobierno Nacional
INDECOPI:	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual
INTERNOR:	Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente
JCI:	Juntas de Coordinación Interregional
LBD:	Ley de Bases de la Descentralización
LOPE:	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LOF:	Ley de Organización y Funciones
LOGR:	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM:	Ley Orgánica de Municipalidades
MACROSUR:	Junta de Coordinación Interregional del Sur
MCLCP:	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMDES:	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAG:	Ministerio de Agricultura
MINAM:	Ministerio del Ambiente

MINCETUR:	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINEDU:	Ministerio de Educación
MINEM:	Ministerio de Energía y Minas
MININTER:	Ministerio del Interior
MINJUS:	Ministerio de Justicia
MINSA:	Ministerio de Salud
MML:	Municipalidad Metropolitana de Lima
MRE:	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTC:	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MTPE:	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MUNIRED:	Red de Municipalidades del Perú
MVCS:	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OSCE:	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PCA:	Programa de Complementación Alimentaria
PCA-MEF:	Programación de Compromisos Anuales del MEF
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC:	Planes de Desarrollo Concertado
PI:	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal
PIM:	Presupuesto Institucional Modificado
PMM:	Programa de Modernización Municipal
PNDC:	Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los gobiernos regionales y locales
PpR:	Presupuesto por Resultados
PRODUCE:	Ministerio de la Producción
PROINVERSIÓN:	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PRONAA:	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONOR:	Agencia de Promoción de la Inversión Privada de la Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente.
RDR:	Recursos Directamente Recaudados
REMURPE:	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú
RNP:	Registro Nacional de Proveedores
RO:	Recursos Ordinarios
SD:	Secretaría de Descentralización
SERVIR:	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP:	Secretaría de Gestión Pública de la PCM
SIAF:	Sistema Integrado de Administración Financiera
SEACE:	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TUPA:	Texto Único de Procedimientos Administrativos
ZEE:	Zonificación Económica y Ecológica

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 10

CAPÍTULO I 12

La descentralización: una política fundamental de reforma del Estado

1.1 Contexto político para la reforma descentralista en el Perú 14
1.1.1 Antecedentes 14
1.1.2 La transición democrática y la descentralización 17
1.2 Diseño inicial de la descentralización: objetivos y componentes 19
1.3 Evolución del proceso: etapas 2001 – 2006 y 2006 – 2011 21

CAPÍTULO II 24

Análisis del proceso de descentralización

2.1 Reforma institucional para una gestión descentralizada 25
2.1.1 Avances y estado actual. 26
a) Transferencias de funciones a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales 27
b) Las bases de la gestión descentralizada y los avances de implementación de la LOPE 37
c) Reformas institucionales de los gobiernos regionales y locales, y la adecuación del Gobierno Nacional a su rol rector 40
2.1.2 Balance 44
2.1.3 Conclusiones y recomendaciones 51

2.2 Conducción del proceso, articulación y coordinación para la gestión descentralizada 55
2.2.1 Avances y estado actual 55
a) Las lecciones del CND 57
b) Conducción del proceso por la Secretaría de Descentralización 58
c) El funcionamiento del CCI 60
d) Las asociaciones de los gobiernos descentralizados 62
e) Las Comisiones Intergubernamentales por Sectores 63
f) La dinámica de los CCR y los CCL provinciales 65
g) Otras oportunidades de coordinación intergubernamental 66
2.2.2 Balance 67
2.2.3 Conclusiones y recomendaciones 74

2.3 Fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada 76
2.3.1 Avances y estado actual 76
a) Gestión descentralizada y fortalecimiento de capacidades 78
b) Sistema Nacional de Recursos Humanos y fortalecimiento de capacidades descentralizadas 84

2.3.2 Balance 88
2.3.3 Conclusiones y recomendaciones 92

2.4 Financiamiento para la gestión descentralizada y descentralización fiscal 93
2.4.1 Avances y estado actual 94
a) Estructura de financiamiento de los gobiernos descentralizados 96
b) Presupuesto público descentralizado 102
c) Política de descentralización fiscal 107
2.4.2 Balance. 111
2.4.3 Conclusiones y recomendaciones 117

2.5 Regionalización y ordenamiento territorial 120
2.5.1 Avances y estado actual 120
a) Regionalización 122
b) Demarcación y ordenamiento territorial 128
2.5.2 Balance 133
2.5.3 Conclusiones y recomendaciones 137

2.6 Democracia representativa y participación ciudadana 139
2.6.1 Avances y estado actual 139
a) Gestión descentralizada participativa: planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos 141
b) Concertación Estado-sociedad civil: los CCR y los CCL 146
c) Transparencia y rendición de cuentas 149
d) Sistema político y normas electorales para la elección de autoridades descentralizadas 157
2.6.2 Balance 159
2.6.3 Conclusiones y recomendaciones 164

2.7 Desarrollo económico descentralizado 166
2.7.1 Avances y estado actual 167
a) Crecimiento económico y desarrollo 168
b) Desarrollo económico y descentralización 177
2.7.2 Balance 185
2.7.3 Conclusiones y recomendaciones 188

2.8 Igualdad de género en la agenda de la descentralización 189
2.8.1 Avances y estado actual 191
a) La producción normativa de los gobiernos regionales 191
b) La presencia de las mujeres en los gobiernos descentralizados 196
c) Los planes regionales de igualdad de oportunidades 199
2.8.2 Balance 202
2.8.3 Conclusiones y recomendaciones 202

2.9 Descentralización y gestión de los conflictos sociales 203
2.9.1 Avances y estado actual 204
a) Incremento de los conflictos sociales en los últimos años 205
b) Medidas adoptadas por los gobiernos regionales 206
2.9.2 Balance 208
2.9.3 Conclusiones y recomendaciones 209

CAPÍTULO III **112**

Limitaciones y carencias del diseño normativo inicial

3.1 Limitaciones del sistema político y de representación de los actores departamentales en los espacios de representación nacional 213
3.1.1 La representatividad en los consejos regionales 214
3.1.2 Legitimidad de los presidentes regionales y gobernabilidad regional 217
3.1.3 Partidos políticos y representación nacional 217
3.2 Proceso de descentralización y políticas de reforma del Estado 219
3.3 Sistemas administrativos nacionales y mecanismos de control 221

CAPÍTULO IV **226**

Recomendaciones y Agenda Crítica (Brújula de la Descentralización 2011-2012)

BIBLIOGRAFIA **238**

ANEXOS **254**

Anexo N° 1 **255**
Equipo de trabajo

Anexo N° 2 **256**
Personas consultadas para la elaboración del informe
- Lima
- Ucayali
- San Martín

Anexo N° 3 **260**
Cuadro comparativo de los pilotos de municipalización

Anexo N° 4 **262**
Programas presupuestarios estratégicos

Anexo N° 5 **263**
Mancomunidades municipales registradas

Anexo N° 6

270

Composición de los consejos regionales para el periodo 2011 - 2014

PRESENTACIÓN

El presente informe "*Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Julio de 2011*" se inscribe dentro de las iniciativas que desarrolla el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización con el objetivo de colaborar con el Estado peruano en sus esfuerzos por fortalecer y consolidar la política de descentralización del país, en tanto constituye un medio para alcanzar el desarrollo, la consolidación democrática y el bienestar general de las personas. Este documento busca poner en manos de las autoridades nacionales, regionales y locales; así como, de las personas interesadas y directamente involucradas en la consolidación del proceso de descentralización, información ordenada sobre el estado de la descentralización para aportar en la toma de decisiones que redunden en su fortalecimiento.

Como parte de sus actividades, el Proyecto realiza regularmente un balance del proceso de descentralización que tiene una periodicidad anual; sin embargo, teniendo en cuenta que han transcurrido casi diez años desde su inicio y que su diseño inicial ha experimentado cambios importantes, la elaboración de un informe que dé cuenta del desenvolvimiento de sólo un año del proceso no hubiese sido suficiente. Asimismo, la propia dinámica del proceso de descentralización demanda hacer un balance que cubra un período temporal mayor para analizar los avances, los cambios significativos y los retos del actual escenario de la descentralización. Ello, teniendo en cuenta, además, que durante el presente año, nuevas autoridades regionales y locales han asumido funciones, y nuevas autoridades nacionales lo han hecho a finales del mes de julio, por lo que corresponde poner a su disposición información más detallada sobre cómo se ha desarrollado el proceso desde su inicio.

La información y análisis contenidos en el presente informe son producto del seguimiento que, de forma regular, realiza el Proyecto a las diferentes aristas que involucra el proceso de descentralización; sea a través del acceso a informes y publicaciones sobre la materia; así como, mediante el seguimiento de hechos, acciones y normas adoptadas por las autoridades de los tres niveles de gobierno, y que han tenido impacto en el desarrollo del proceso y su actual estado. Del mismo modo, se han realizado entrevistas a especialistas, académicos y autoridades; así como, talleres en las ciudades de Lima, Pucallpa

y Tarapoto en las que participaron, autoridades locales, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil. En estos talleres se ha recogido valiosa información para la identificación de los temas claves del proceso, el análisis de los mismos y la formulación de las recomendaciones y la agenda crítica del proceso de descentralización. Asimismo, es preciso mencionar el valioso aporte del Comité Asesor conformado por Elena Conterno, Sobeida Gonzales, Luis Chirinos, Raúl Molina, José Pisconte, Luis Vargas y Ricardo Vergara, profesionales especialistas en las diferentes materias que están vinculadas a la descentralización, a quienes agradecemos de manera especial.

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización confía en que el presente documento sea de utilidad para las nuevas autoridades del país y que contribuya a la adopción de decisiones que incidan en el fortalecimiento y, posterior, consolidación de la descentralización en el Perú, así como en el desarrollo de una gestión pública eficaz y al servicio de las personas.

Lima, 1 de agosto de 2011

CAPÍTULO 1

LA DESCENTRALIZACIÓN

UNA POLÍTICA FUNDAMENTAL DE REFORMA DEL ESTADO

La descentralización del poder y, por tanto, de la gestión estatal es una política de reforma del Estado que se orienta a alcanzar fines específicos ligados al desarrollo y el bienestar de las personas, así como a la eficacia en la gestión del territorio y democratización del Estado. En esa línea, la descentralización se implementa a través de un proceso de mediano y largo plazo, dentro del cual se van transfiriendo responsabilidades, recursos y mayores niveles de autonomía a los gobiernos descentralizados que administran, prestan servicios y gobiernan una determinada circunscripción territorial. De esa forma, el Estado se acerca más a la población permitiéndole identificar y satisfacer sus necesidades, a través de una respuesta eficaz que toma en cuenta su diversidad al momento de elaborar políticas públicas y efectuar la prestación de servicios. La cercanía generada por la descentralización permite condiciones más adecuadas para que el Estado cumpla sus fines, como son promover el desarrollo sostenible, garantizar el bienestar general; así como, respetar y satisfacer los derechos las personas.

Son diversas las razones, teóricas y prácticas, por las que se valora positivamente la descentralización como política de Estado. Entre ellas:

- Por su aporte a la promoción del desarrollo económico y social más equitativo que permite llegar a la población de todo el territorio nacional;
- Por su contribución a reducir las brechas de acceso a servicios, ejercicio de derechos e igualdad entre las personas que habitan distintas circunscripciones territoriales;
- Porque la elección de autoridades a nivel descentralizado acerca al Estado con la población, al acortar la cadena de representación y de rendición de cuentas,
- Porque de ir asociada a una política de descentralización fiscal consistente y equitativa, puede generar medidas redistributivas que promuevan la igualdad de oportunidades, y;
- Porque, como forma de organización estatal, facilita el control y la gestión del territorio[1].

[1] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía, Lima, PNUD, 2006, pp. 45 - 46.

De igual modo, se le considera un presupuesto positivo para el desarrollo humano ahí donde generalmente el acceso a los servicios básicos es inequitativo. Por ello, a partir de los conceptos de desarrollo humano y densidad del Estado[2], se considera que "*Una mayor y mejor descentralización hacia los gobiernos regionales y municipales y complementaria desconcentración del propio gobierno nacional podría mejorar la homogeneidad territorial de la densidad del Estado peruano*"[3]. Es decir, la presencia del Estado en todo el territorio para atender a las distintas comunidades, prestar servicios y promover el desarrollo sostenible con inclusión social, aprovechando las potencialidades de cada zona.

1.1 CONTEXTO POLÍTICO PARA LA REFORMA DESCENTRALISTA EN EL PERÚ

1.1.1 Antecedentes

En el Perú, a lo largo de su historia republicana, se han dado diversos intentos de organizar y gestionar el Estado de manera descentralizada y se han adoptado políticas tendientes a superar la visión departamental y construir regiones. El referente previo al actual proceso fue el implementado en base a la Constitución Política de 1979, el Plan Nacional de Regionalización (Ley N°23878, 1984) y la Ley de Bases de la Regionalización, (Ley N° 24650, 1987). Esta política de regionalización se inició con la aprobación del mencionado Plan y buscó plasmar el mandato constitucional de regionalización que disponía la creación de regiones con autonomía económica y administrativa, y que la Ley de Bases definió como nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, la Ley de Bases ni las normas de los sistemas administrativos -principalmente el presupuestal- no garantizaron tales características a las doce regiones que se crearon. Éstas no tuvieron

[2] El concepto de densidad del Estado se refiere a "el desempeño o funcionamiento del Estado en el momento de proveer servicios sociales básicos. La magnitud de la densidad del Estado en una determinada circunscripción dependerá del número de cobertura de servicios que el Estado ofrezca en ella. (...) la densidad es atributo de un Estado para suministrar aquellos elementos, bienes y servicios útiles o funcionales para el desarrollo humano". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: brechas en el territorio, Lima, PNUD, 2010, p. 29.

[3] Ibid.p.61

autonomía financiera y, por el esquema de competencias delegadas que la Constitución estableció, siempre fueron dependientes del gobierno central[4]. Esta dependencia se evidenció cuando las regiones querían aprobar una ley regional, pues para hacerlo requerían de delegación del Congreso y su promulgación correspondía al Poder Ejecutivo que, además, tenía facultad de veto.

Las doce regiones fueron creadas por iniciativa de Poder Ejecutivo y por ley del Congreso[5]. Su estructura y organización respondía a un régimen con características parlamentarias, pues la Asamblea Regional, cumplía funciones legislativas y de dirección política; en esa medida, designaba al Presidente y a los integrantes del Consejo Regional que, como órganos ejecutivos de la región, dependían directamente de aquélla. Esta Asamblea estaba integrada por los alcaldes provinciales, los representantes de instituciones representativas de actividades económicas, sociales y culturales de los departamentos que conformaban cada región y un número limitado de miembros elegidos por sufragio directo (no más del 40% de los miembros de la Asamblea que se establecía en la ley de creación de cada Región.

Los límites impuestos por el diseño normativo, así como el planteamiento uniforme al que obedecieron las leyes de creación de las regiones y, posteriormente, la transferencia (delegación) acelerada de las funciones del gobierno central a las mismas, no permitieron su fortalecimiento institucional. Desde su creación las regiones tuvieron serios obstáculos para asumir la gestión y responder a las expectativas que su creación generó; así como, para hacer frente a la resistencia de los sectores del gobierno central.

La creación de aquellas regiones, al obedecer a decisiones que adoptaron el Congreso y el Poder Ejecutivo no siempre fue bien recibida por

[4] El capítulo constitucional donde se plasmó el diseño de regionalización de la Constitución Peruana de 1979 fue uno de los que tuvo más cambios al momento de aprobación del texto; no tuvo un ponente que lo defendiera, pero sí varios opositores a la creación de regiones con autonomía política y normativa, de ahí que se apostó por regiones dependientes del Poder Ejecutivo. Véase: Zas Friz, Jhonny. La insistencia de la voluntad. Lima, PRODES – Defensoría del Pueblo, 2004, pp. 21 -24.

[5] La primera región en crearse fue la Región Grau (Ley N° 24793, publicada el 2 de marzo de 1988), la última fue la Región conformada por los departamentos de Moquegua, Tacna y Puno que, posteriormente, asumió el nombre de José Carlos Mariátegui (Ley N° 25023, publicada el 15 de abril de 1989). La Región La Libertad – San Martín creada mediante la Ley N° 24986, publicada el 21 de enero de 1989, se dividió debido a la voluntad popular de la población de San Martín, expresada a través de un referéndum en el que el 64% de los votantes manifestó su rechazo.

los actores departamentales, como demuestran dos casos paradigmáticos. En San Martín, la población rechazó la unión con La Libertad en una sola región, lo que fue un foco de inestabilidad. Asimismo, Andahuaylas decidió separarse de Apurímac y unirse a la región Libertadores-Wari.

Esta situación se dio en un contexto crítico: la dinámica política y económica estaba marcada por los altos niveles de inflación económica, el accionar de los grupos subversivos y el paulatino debilitamiento de los partidos políticos que fueron perdiendo convocatoria como espacios de representación y canalización de los intereses de la población. Esto último fue puesto de manifiesto en los resultados de las elecciones generales de 1990, con la elección de Alberto Fujimori, como Presidente de la República, un candidato desconocido en el ámbito político y que cuestionaba la actuación de los partidos y actores políticos "tradicionales". Adicionalmente, el discurso del nuevo presidente afirmó la necesidad de reformar el Estado para que tenga mayor capacidad de respuesta frente a los graves problemas del país y fuera más eficiente en el logro de metas y objetivos concretos.

El cambio de gobierno, en julio de 1990, dio un giro al proceso. El Poder Ejecutivo detuvo el proceso de transferencia, sobre todo de las empresas, proyectos de inversión y otros activos del Estado. Tal decisión fue justificada en la necesidad de cambiar el marco normativo del proceso de regionalización y la transferencia, así como una programación que fuera concertada entre el gobierno central y las regiones[6].

En este marco, no fue extraño que como consecuencia del quebrantamiento del orden constitucional liderado por el Presidente Fujimori, en abril del 1992, el denominado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional desactivara las regiones y creara los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR, como instancias desconcentradas dependientes del Ministerio de la Presidencia. La decisión puso fin a la corta vida de las regiones[7] y con ello al proceso de regionalización[8]. Cabe

[6] Cfr. Decreto Supremo N° 041- 91-PCM, publicado el 10 de febrero de 1991.

[7] Decreto Ley N° 25432, Ley que norma transitoriamente la organización y funcionamiento de los Gobiernos Regionales, publicada el 17 de abril de 1992.

[8] Para una descripción de los factores que influenciaron el término de esta experiencia de regionalización, véase: Zas Friz, Jhonny. La insistencia de la voluntad...op.cit., pp. 80 – 95.

mencionar que, la desactivación del proceso de regionalización formó parte de una serie de medidas antidemocráticas[9] del gobierno. La aprobación de una nueva Constitución en 1993, constitucionalizó parte de su programa político y la adopción de mecanismos que facilitaron el ejercicio del poder estatal de forma centralista y autoritaria, entre otros: la unicameralidad del Congreso de la República, el fortalecimiento de Poder Ejecutivo, la reelección presidencial inmediata, la ampliación de los supuestos de aplicación de la pena de muerte, etc.

La versión original de la Constitución de 1993, no sólo trasladó al Congreso de la República la obligación de aprobar en breve plazo las normas sobre descentralización[10]; sino que además, redujo las competencias de los gobiernos locales y las regiones que debían crearse. En la práctica, la descentralización y la creación de regiones no fue un tema de la agenda política y legislativa de entonces, y nunca se implementó. El Poder Ejecutivo se vinculó de forma autoritaria con los gobiernos locales y, con el apoyo del Congreso, les restó autonomía. La Constitución de 1993 no supuso un cambio de la forma en que se ejercía el poder estatal, porque continuó siendo centralista. Las decisiones políticas se tomaban en el Poder Ejecutivo y el Congreso; había poco espacio de actuación de los gobiernos locales y concentración del poder estatal en el Presidente de la República.

1.1.2 La transición democrática y la descentralización

Tras la renuncia del Presidente Fujimori en noviembre del 2000, como consecuencia de graves denuncias de corrupción que comprometían a su gobierno, se inició un período de transición democrática durante el cual la descentralización emergió como un tema clave del consenso entre partidos e instituciones nacionales. La transición democrática incluyó reformas a la Constitución de 1993 que expresaron este consenso en una reforma parcial de la estructura del Estado.

---

9 Las medidas incluyeron también: la suspensión de la vigencia de la Constitución de 1979, el cierre del Congreso de la República y la intervención en los órganos de administración de justicia, como el Poder Judicial y el Tribunal de Garantías Constitucional que, finalmente, fue desactivado. Véase: Decreto Ley N° 25418, Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, publicado el 7 de abril de 1992.

10 Véase: Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993.

El proceso de descentralización emprendido en 2002, se enmarcó en este contexto y su objetivo fue recuperar y fortalecer diversos elementos de la democracia política debilitados en la década de los noventa y lograr un desarrollo equitativo, integral y sostenible. A esta situación, se sumaba el descontento acumulado de las poblaciones del interior del país que reclamaban mayor participación en la toma de decisiones nacionales y en sus territorios. Tres fueron, en esencia, las razones por las que se requería reformar la estructura del Estado: i) adoptar políticas de descentralización del poder; ii) iniciar un proceso de devolución de la autonomía a las municipalidades, y; iii) la necesidad de contar con un nivel intermedio de gobierno –los gobiernos regionales- que reemplazaron a los CTAR, que eran sólo órganos desconcentrados. En esa línea, se afirmó la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la gestión del Estado a través de los gobiernos descentralizados[11] y mantener metas de eficacia y eficiencia en la gestión y la prestación de servicios con una visión de atención a las personas. Así, la reforma descentralista se enlazó con la implementación de un proceso de reforma y modernización de la gestión del Estado.

La decisión fue parte del acuerdo de los actores políticos que compartieron la convicción de que la descentralización era la política de Estado[12] que, a través de un proceso paulatino de transferencia de responsabilidades, recursos y mayores niveles de autonomía desde el Gobierno Nacional a los gobiernos descentralizados, permitiría cumplir a mediano y largo plazo fines específicos relacionados con el bienestar de

[11] Zas Friz Burga, Johnny. La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización (2002 -2008), Lima, Palestra, 2008, 1-2.

[12] La descentralización también puede ser entendida como una forma de distribuir el poder estatal asignando funciones propias de gobierno –normativas, administrativas, de provisión de servicios, entre otras-, a entidades o gobiernos descentralizados que forman parte del Estado, pero que se identifican porque ejercen sus funciones sobre una determinada porción del territorio. Además, las autoridades que conducen estos gobiernos descentralizados son elegidas democráticamente a través del voto popular y ello hace que la descentralización sea apreciada como un instrumento democratizador del poder y como una garantía para los derechos de las personas, pero también como una técnica de organización que permite resolver de mejor forma los asuntos públicos. De esa forma, se hace evidente la naturaleza política de la descentralización, pues es una modificación de la forma de distribución del poder y no sólo una forma de organización administrativa Véase: De Vega, Pedro. Poder Constituyente y regionalismo. En Trujillo, Gumersindo (ed.) Federalismo y regionalismo, Madrid, CEPC, 1979, p. 354, y en sentido similar: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía, op.cit.,p 42.

las personas. Ello, porque los gobiernos descentralizados gestionarían de mejor manera circunscripciones territoriales determinadas, en el marco de un Estado unitario. Se trataba de una forma de acercar el Estado a la población para que sea capaz de percibir de manera inmediata sus necesidades y sus particularidades, y así lograr el cumplimiento eficaz de los fines del Estado.

1.2 DISEÑO INICIAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN : OBJETIVOS Y COMPONENTES

La reforma constitucional aprobada por la Ley N° 27680 de marzo de 2002 y, posteriormente, la Ley de Bases de la Descentralización – LBD (Ley N° 27783) son el marco general de la reforma descentralista. El artículo 188° de la Constitución define a la descentralización como una forma de organización democrática que acerca el Estado a la población y una política permanente de carácter obligatorio cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país y una oportunidad para mejorar los servicios que se brindan a la población. Asimismo, el artículo 3° de la LBD dice que es objetivo de la descentralización el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones y el ejercicio equilibrado del poder por tres niveles de gobierno.

A partir de las normas mencionadas y la Política Octava del Acuerdo Nacional[13], el diseño del proceso de descentralización contó con las siguientes características:

- Un proceso por etapas, progresivo y ordenado para asegurar la adecuada transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos regionales y locales.
- La elección e instalación de gobiernos regionales sobre la base de departamentos, a los que se les reconoce autonomía política, económica y administrativa para cumplir con sus competencias.
- El proceso debía continuar con la integración de los departamentos a

[13] Esta Política de Estado (2002) tiene como objetivo eliminar el centralismo y construir un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas con base en los principios de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local. A partir de dicho objetivo se establece el compromiso de desarrollar una descentralización política, económica y administrativa del Estado.

través de la regionalización, pues uno de los objetivos constitucionales es la integración de dos o más departamentos contiguos para constituir regiones.

- La participación de la población en la gestión de los gobiernos regionales y locales mediante la elaboración de planes y presupuestos concertados, y el derecho ciudadano a que los gobiernos subnacionales obligatoriamente rindan cuentas anualmente.

En función de todos estos dispositivos podemos reconocer como componentes esenciales del proceso los siguientes:

1. Gobierno Nacional y gobiernos descentralizados con responsabilidades establecidas y definidas y con capacidades para asumir y desarrollar sus nuevas responsabilidades, que se oriente a:
   - Una adecuada descentralización fiscal, basada en la correspondencia entre competencias y recursos transferidos.
   - Sistemas administrativos estatales adaptados a la nueva estructura del Estado.
2. Regionalización.
3. Participación ciudadana en la gestión de los gobiernos regionales y locales, así como transparencia y rendición de cuentas.

Estos aspectos son los componentes del marco legal básico de la descentralización[14]. De igual modo, la conducción del proceso es un componente fundamental del proceso y por ello el marco legal inicial creó el Consejo Nacional de Descentralización – CND[15], como organismo independiente y descentralizado adscrito a la PCM.

El funcionamiento del CND constituyó un complejo desafío por la multiplicidad de aristas del proceso y por la diversidad de actores que incluía, cada uno con su propia dinámica, racionalidad e intereses. No siempre los actores involucrados en el proceso comprendieron y desempeñaron de manera efectiva su labor; particularmente, luego del referéndum para la conformación de regiones del 2005 en el que no logró formarse ninguna región. Esta fue una de las razones esgrimidas para su desactivación en

[14] Brújula de la Descentralización. USAID/Perú ProDescentralización. Lima, enero 2009, p. 13-14.
[15] Creada por el Art. N° 23 de la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783, en el mes de junio de 2002.

2007 por la nueva administración que asumió el gobierno en 2006 y que dispuso su absorción por la PCM. A partir de entonces, la conducción del proceso recayó en la Secretaría de Descentralización de la PCM.

En función de las metas y objetivos establecidos, la descentralización se ha desarrollado a lo largo de más de nueve años y en el camino se han podido identificar aspectos relacionados con sus componentes de diseño que, como veremos, han experimentado diversos cambios .

1.3 EVOLUCIÓN DEL PROCESO: ETAPAS 2001 - 2006 Y 2006 - 2011

En el proceso de descentralización es posible identificar dos etapas, la primera (2002 - 2006) caracterizada por la aprobación del marco legal inicial, la elección e instalación de los gobiernos regionales, el arranque de la reforma con el avance de la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales en el marco de un sistema de acreditación; así como, el frustrado proceso de integración de regiones. Fueron los resultados del referéndum del 2005, los que marcaron el cierre de esta primera etapa pues, con posterioridad a su realización, se produjo un estado de agotamiento en los diversos actores del proceso, particularmente en la entidad encargada de su conducción política, el CND.

La segunda (2006 - 2011) caracterizada por la reorientación de la estrategia descentralista, el reemplazo del CND por la Secretaría de Descentralización en el ámbito de PCM, la aceleración del proceso de transferencia de funciones, la aparición de nudos críticos del proceso que demandan nuevas reformas; la consolidación relativa de los gobiernos regionales y el surgimiento de nuevos actores en la escena regional y municipal (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR, mancomunidades municipales, Juntas de Coordinación Interregional - JCI, entre otros). Esta etapa se caracterizó por el "Shock Descentralizador" a partir del 2006 como hoja de ruta de la Descentralización. Además, las medidas adoptadas y los cambios producidos plantearon la urgencia de revisar la política de descentralización fiscal originalmente diseñada.

Al analizar cada uno de los temas claves del proceso de descentralización presentaremos en cuadros comparativos y de manera esquemática cómo

se han ido desarrollando en ambas etapas, para dar paso a una tercera. Esta tercera etapa tiene como principal reto la necesaria adecuación del diseño normativo e institucional del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y locales, con el propósito de facilitar el funcionamiento del Estado unitario y descentralizado.

Ingresamos a una tercera etapa (2011 en adelante) que coincide con el inicio de nuevas gestiones gubernamentales en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Ello, puede ofrecer un escenario de oportunidades para reimpulsar el proceso descentralizador en el marco de la reforma administrativa y política del Estado peruano. El camino recorrido va dejando algunas lecciones que requieren ser atendidas para lograr una gestión articulada del Estado peruano. De las diversas consultas efectuadas, en esta nueva etapa, se esperaría, entre otros aspectos:

- La renovación del compromiso con la política de descentralización, de parte de los actores políticos y sociales de los tres niveles de gobierno.
- La revisión y actualización de las normas de la descentralización para eliminar todas aquellas que entrampan componentes claves del proceso o que frenan la posibilidad de un eficaz impulso a la descentralización.
- El alineamiento de la agenda política de las prioridades nacionales con la política de descentralización. El impulso de cualquier política del gobierno nacional debe tener un cruce con la política de descentralización.
- La institucionalización de canales de diálogo y comunicación permanente entre las autoridades de los tres niveles de gobierno.
- El fortalecimiento de la gestión coordinada, vertical y horizontal, de la descentralización.

A continuación presentamos el análisis del estado actual del proceso de descentralización y los aprendizajes de la experiencia desarrollada, que nos conducirán a un conjunto de recomendaciones que marcarían la ruta de esta tercera etapa.

CAPÍTULO 2

ÁNALISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El presente capítulo presenta el estado de los diferentes temas claves del proceso de descentralización[16] con su respectivo balance y recomendaciones:

- Reforma institucional para una gestión descentralizada
- Conducción política del proceso
- Fortalecimiento de capacidades para la gestión pública descentralizada
- Financiamiento para gestión descentralizada y descentralización fiscal
- Articulación intergubernamental
- Regionalización y ordenamiento territorial
- Democracia representativa y participación ciudadana
- Desarrollo económico descentralizado
- Inclusión y equidad de género en la agenda de la descentralización
- La gestión de los conflictos sociales en un Estado descentralizado

Los dos últimos temas, si bien no fueron identificados durante los talleres, están directamente relacionados con la gestión del Estado peruano en general y con el proceso de descentralización en tanto constituye una oportunidad para atenderlos de mejor manera a través del funcionamiento del Estado descentralizado, es decir, un Estado más cercano a la población, a sus necesidades y a sus derechos.

2.1 REFORMA INSTITUCIONAL PARA UNA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

El proceso de descentralización es una política permanente del Estado que supone la transferencia de funciones a los gobiernos descentralizados; así como, autonomía para el cumplimiento de las mismas. La sola transferencia administrativa de las funciones a los gobiernos regionales y locales no cierra el proceso, porque su desarrollo requiere de los soportes institucionales, normativos y de recursos, humanos y financieros, que hagan posible la gestión descentralizada de las funciones transferidas y, en particular, la

[16] Estos temas han sido identificados de la revisión de los documentos e informes elaborados por las entidades del Estado, la academia y la sociedad civil; así como de las entrevistas y los talleres de consulta realizados por el Proyecto USAID/PerúProDescentralización en los departamentos en los que desarrolla sus actividades, y en la ciudad de Lima. Véase: Anexo N°2 del presente Informe.

prestación de servicios, así como la satisfacción de los derechos e interés de la población. La viabilidad de la Descentralización por ello, exige reformas y cambios en la estructura, organización y gestión del Estado peruano. Asimismo, requiere claridad en la delimitación del rol que corresponde a cada uno de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local; y la adopción de normas y pautas de gestión útiles para facilitar el cumplimiento de sus nuevas responsabilidades.

2.1.1 Avances y estado actual

El siguiente cuadro muestra los elementos que han caracterizado las dos etapas de la reforma institucional para una gestión descentralizada.

CUADRO Nº 1

EVOLUCIÓN DEL PROCESO: REFORMA INSTITUCIONAL PARA UNA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

PERÍODO 2002 – 2006	2002	❖ Ley de Reforma Constitucional que estableció el esquema de Estado unitario y descentralizado, y la descentralización como una política permanente del Estado. ❖ Primeras elecciones de presidentes/as regionales e integrantes de los consejos regionales, y elección de alcaldes e integrantes del concejo municipal en el nuevo esquema constitucional. ❖ Ley de Bases de la Descentralización – LBD con los principales lineamientos del proceso. ❖ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - LOGR, que detalla las funciones y otros aspectos para la gestión de este nivel de gobierno
	2003	❖ Instalación de los gobiernos regionales elegidos. ❖ Ley Orgánica de las Municipalidades - LOM. ❖ Inicio del proceso de transferencias de programas sociales a los gobiernos locales.
	2004	❖ Ley del Sistema Nacional de Acreditación y su Reglamento, con mecanismos de verificación que enfatizaban aspectos formales y no medición de capacidades. ❖ Inicio de transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales.
	2006	❖ Hasta julio se verificó la transferencia de responsabilidades de 91 de las 185 funciones sectoriales previstas en la LOGR a los 25 gobiernos regionales. ❖ Los gobiernos descentralizados cuestionaron el proceso de transferencias por no ir acompañado del fortalecimiento de recursos humanos y financieros, y por su complejidad y lentitud.
2006 – 20011	2006	❖ "Shock de la Descentralización", medidas para acelerar la transferencia de funciones y activos hacia los gobiernos regionales y locales. ❖ Segunda elección de autoridades regionales y elección de autoridades locales.
	2007	❖ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE. ❖ Plan Anual de Transferencias: dispuso transferencia de todas las competencias previstas en la LOGR a los 25 gobiernos regionales, y el inicio de los planes piloto de municipalización de la gestión educativa y la prestación de los servicios básicos de salud. ❖ Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, incluyéndose la descentralización.

PERÍODO 2006 – 2011	
2008	❖ Inicio del proceso de implementación de la LOPE y adecuación del Gobierno Nacional al esquema de Estado unitario y descentralizado: ❖ Inicio de elaboración de las matrices de delimitación de competencias y funciones de los ministerios que comparten competencias con los gobiernos descentralizados. ❖ Elaboración de las Leyes del Organización y Funciones de algunos ministerios - LOF
2009	❖ Plan Anual de Transferencias 2009 establece los pasos siguientes a la transferencia administrativa de las funciones, programas y proyectos: • Establece el enfoque de gestión descentralizada, basado en la identificación de los servicios públicos que se deben prestar a la ciudadanía. • Obligación de cada sector de crear comisiones intergubernamentales para la construcción de los elementos de la gestión descentralizada. • Recupera el concepto de competencia delegada como paso intermedio a la transferencia definitiva. ❖ A la fecha, diversos gobiernos regionales habían emprendido procesos de reforma institucional, dado que el esquema definido en la LOGR y las normas de los sistemas administrativos limitan la gestión de sus territorios.
2010	❖ Tercera elección de autoridades regionales y autoridades locales. ❖ Comisiones intergubernamentales inician definición de elementos del rol rector que deben cumplir los sectores en la gestión descentralizada. ❖ Inicio de transferencia administrativa del Programa de Complementación Alimentaria – PCA a municipios distritales y el proceso de transferencia de las Sociedades de Beneficencia Pública a las municipalidades provinciales. ❖ Matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones del MTPE.
2011	❖ 90.3% de las funciones sectoriales han sido transferidas a los gobiernos regionales y la Municipalidad Metropolitana de Lima - MML, aunque subsisten brechas en la transferencia de recursos. ❖ Sectores deben adoptar medidas necesarias para concluir con transferencia de funciones, programas y proyectos a los gobiernos regionales y locales. ❖ Ley Anual del Presupuesto Público para el Año Fiscal 2011 ha detenido el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa hasta que sea auditado por una entidad independiente. ❖ Matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones del MTC. ❖ Once ministerios con competencias compartidas han conformado comisiones intergubernamentales, sólo falta constituir la del Ministerio de Cultura. Estas comisiones vienen trabajando sus lineamientos de gestión descentralizada, destacándose las correspondientes a MTPE, MIMDES y SALUD. ❖ Siete LOF de ministerios con competencias compartidas han sido aprobadas, y tres LOF de los ministerios con competencias exclusivas.

a) Transferencia de funciones a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales.

A partir de octubre de 2006 se aceleró el proceso de transferencias de funciones a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales con el objetivo de concluir en diciembre de 2007, lo que sometió a la Secretaría de Descentralización a una fuerte presión, y a la descentralización a un plazo fijo. Sin embargo, debido al número de funciones a transferir y a la complejidad del proceso, el plazo se fue extendiendo y al cierre del presente informe aún no se había realizado la total transferencia administrativa de

las funciones. En relación a las transferencias de funciones a los gobiernos regionales se puede destacar lo siguiente:

- El avance cuantitativo es significativo y se debe esencialmente a la flexibilización de los procedimientos y los plazos previstos en las normas del Sistema de Acreditación[17]. Sin embargo, se trata de una transferencia administrativa de carácter legal que no ha estado acompañada de los recursos humanos y financieros para el cumplimiento de sus nuevas funciones, ni del fortalecimiento de capacidades necesario para la gestión descentralizada. Tal como lo señala la PCM, al indicar que al 2015 se debe reducir la brecha presupuestal existente entre los recursos transferidos a los gobiernos descentralizados y los que requiere para el ejercicio de las funciones[18].
- Desde enero de 2011, la Municipalidad Metropolitana de Lima – MML, en base al régimen especial previsto por la LOGR, se sumó al proceso de transferencias para acceder a las funciones asignadas a los gobiernos regionales[19]. Ello ocurre tras una larga y compleja negociación entre la Secretaría de Descentralización y la MML.
- El Gobierno Nacional[20] reporta que la transferencia administrativa de funciones a los 25 gobiernos regionales y a la MML ha avanzado en un 90,3% (4342 funciones transferidas de un total de 4810 funciones previstas en la LOGR[21]).

---

17 PRODES. El proceso de descentralización: Balance y Agenda a septiembre de 2007. Lima, p. 21.

18 PCM Informe Anual del proceso de descentralización 2010. Balance de avances y logros a julio de 2011. Lima, 2010, p. 17.

19 El Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2008, aprobado por el D. S N° 049-2008, publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de julio de 2008, estableció el procedimiento para la transferencia de funciones del régimen especial de la MML. Este plan anual complementó el Plan de Acción para la Transferencia de Funciones Sectoriales a la MML que fue elaborado por la Comisión Bipartita de Transferencia prevista en la LOGR y aprobado por la R.S N° 022-2008-PCM/SD, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 27 de marzo de 2008. La anterior gestión municipal no manifestó su voluntad para recibir las funciones previstas.

20 D.S Nº 044-2011-PCM, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 17 de mayo de 2011.

21 Este número total de funciones es el que emplea la Secretaría de Descentralización de la PCM y es el resultado de atribuir las 185 funciones previstas por la LOGR a 25 gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima (185 x 26).

- Se previó que al 30 de junio de 2011 , los ministerios deberán culminar toda transferencia de funciones, fondos, programas, proyectos, empresas, activos y otros a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales[22]. Esta aceleración del proceso que se inició desde el 2005, en que se dejó de lado la acreditación de capacidades para las transferencias, alteró el diseño inicial de la descentralización que proponía un proceso gradual y el desarrollo de capacidades como elementos centrales de las transferencias. Con ello se modificaron las condiciones para la eficacia de la gestión descentralizada prevista en la LBD y, en general, en el marco normativo que imprimió el inicio del proceso.

- Cabe mencionar que al cierre del presente informe, el MIMDES y el MINSA, de forma paralela al trabajo que realizan sus comisiones intergubernamentales, se encontraban trabajando en la elaboración de instrumentos la gestión descentralizada de las funciones que han transferido a los gobiernos regionales. En el caso del MIMDES, ha elaborado un primer documento de lineamientos para la gestión descentralizada de las funciones de población, igualdad de oportunidades y desarrollo social.

En el caso de los gobiernos locales, corresponde señalar lo siguiente:

- El proceso de transferencia de los programas sociales se inició antes de la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y su Reglamento en 2004; aunque la programación prevista en los planes anuales de transferencia no fue cumplida y la transferencia efectiva de estos programas fue suspendida en dos oportunidades desde dicho año. Tal fue el caso del Programa de Complementación Alimentaria – PCA a cargo del PRONAA, cuya transferencia fue prevista en el Plan Anual de Transferencia

[22] Salvo en el caso de las materias referidas a Administración y adjudicación de terrenos del Estado, actualmente a cargo del Sector Vivienda y la Superintendencia de Bienes Nacionales, cuyo plazo para la transferencia de funciones se vence el 15 de julio de 2011.

2007 pero que hasta la fecha se encuentra pendiente[23]. Ello se debió en gran medida a la resistencia de las entidades nacionales.

❖ En el año 2008, el MIMDES incorporó al Plan Anual de Transferencias correspondiente[24] un diagnóstico en el que identificó las debilidades que debían enfrentarse para lograr la efectivización de la transferencia a los gobiernos locales, lo que justificaba la desaceleración del proceso de transferencia[25].

❖ A diciembre de 2008 diversos gobiernos locales habían logrado acreditar sus capacidades para recibir la gestión de los servicios de protección social que forman parte de los programas a cargo del MIMDES[26]. Por ello, este Sector, en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la PCM, creó dos comisiones especiales de carácter intergubernamental con el objetivo de retomar el proceso de transferencia de los programas de protección social, con un enfoque de provisión de servicios para satisfacer derechos de las personas, y para establecer las bases para la gestión descentralizada de dichos programas[27]. Dichas comisiones elaboraron tres documentos para continuar con la

[23] Véase: D. U. N° 013-2088, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 27 de marzo de 2008, autoriza al MIMDES a seguir ejecutando los Programas y Servicios de Protección Social incluidos en el Decreto Supremo Nº 036-2007-PCM, como son los Centros de Desarrollo Integral de la Familia (CEDIF), Educadores de Calle, Servicios Wawa Wasi y Centros Emergencia Mujer (CEM), durante el Año Fiscal 2008, a fin de garantizar la conveniente atención de los beneficiarios de tales programas y servicios, en tanto se concluya y se aprueben los mecanismos que operativicen las transferencias de los mismos a los Gobiernos Locales Provinciales correspondientes.

[24] Plan Anual de Transferencia Sectorial 2008, aprobado por la R. M. N° 098-2008-MIMDES, publicada el 29 de febrero de 2008.

[25] El MIMDES, entre otras limitaciones, señaló: plazos muy cortos o insuficientes para efectivizar transferencias; dificultades legales para transferencia de personal porque la normatividad vigente no permite la transferencia de personal de distinto régimen laboral, así como locadores de servicio a los gobiernos descentralizados; riesgos en continuidad del servicio de Wawa Wasi debido a que los gobiernos locales han previsto varios trámites internos para reconocer los Comités de Gestión y el MEF también para la transferencia de los recursos asignados al MIMDES a los gobiernos locales.; desfinanciamiento del Programa Integral de Nutrición – PIN debido a que los recursos asignados a los gobiernos locales sólo cubrían la adquisición de alimentos y no los gastos operativos, el costo del componente educativo y de monitoreo; limitados recursos para fortalecer las capacidades de los gobiernos descentralizados, y; limitados recursos de los gobiernos descentralizados para la gestión de los programas transferidos por lo que existía una brecha entre las expectativas y la asignación de recursos.

[26] USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de descentralización 2008. Balance y Recomendaciones...op.cit., p.p. 22 – 23.

[27] R. S. N° 066-2008-PMC/SD, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 13 de diciembre de 2008 y la R. S N° 072-2008-PCM/SD de 20 de diciembre de 2008.

transferencia de los programas de protección social: i) un informe sobre el estado situacional de los programas y servicios; ii) una propuesta de diseño y estrategia para la gestión descentralizada de los programas y; iii) un esquema de procedimientos y plazos para hacer efectiva la transferencia. Así, el MIMDES fue el primer sector del Gobierno Nacional que contó con las herramientas básicas para efectivizar la transferencia de los programas a su cargo con un enfoque de gestión descentralizada al servicio de las personas[28]; además, la labor de las comisiones especiales fue el antecedente de las disposiciones sobre gestión descentralizada y del trabajo que desarrollan las comisiones intergubernamentales, de acuerdo al Plan Anual de Transferencias 2009.

❖ El avance del MIMDES y los representantes de los gobiernos locales que participaron en las comisiones especiales se reflejó en la transferencia efectiva de los programas de protección social a finales del 2010. Al cierre del presente balance, está en curso la transferencia de las Sociedades de Beneficencia Pública a las municipalidades provinciales[29] y de los servicios del PCA a las municipalidades distritales. La transferencia efectiva de los programas de protección social, sin embargo, ha sido recibida con preocupación por las personas directamente involucradas con la prestación de los servicios, pues temen por la continuidad y la calidad de los mismos[30].

❖ En simultáneo a la transferencia de funciones, programas y proyectos a los gobiernos locales, desde 2007, el Gobierno

[28] Directiva N° 002-2009-PCM/SD que contiene las normas específicas para la efectivización del proceso de transferencia del Programa Integral de Nutrición y Servicios de Protección Social del MIMDES, aprobada mediante R.S N° 023-2009-PCM/SD, publicada el en diario oficial El Peruano el 22 de abril de 2009.

[29] Véase: http://www.mimdes.gob.pe/sala-de-prensa-mimdes/5028-transferencia-de-funciones-de-beneficencias-a-municipalidades-concluiran-al-100-por-ciento.html

[30] A manera de ejemplo véase: http://www.panoramacajamarquino.com/noticia/500-madres-cuidadoras-de-los-wawa-wasi-quedarian-desempleadas/; http://www.cnr.org.pe/nueva_web/nota.shtml?x=5558 Algunos de estos aspectos también fueron mencionados por la Defensoría del Pueblo. Véase: Defensoría del Pueblo. Informe Defensoraial N° 144. Centros de Emergencia Mujer: Supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familia. Lima, 2009. Por su parte, la REMURPE ha manifestado su rechazo a ésta y otras decisiones que se basan en la D.S Nº 044-2011-PCM por considerar que la culminación de la entrega de competencias y funciones persiguen el objetivo de dejar al próximo gobierno una "*bomba de tiempo*" y suscitar fricciones entre los subniveles gobierno del Estado.
http://www.remurpe.org.pe/inicio/noticias/519-pronunciamiento-sobre-ds-044-2011-pcm

Nacional, ha venido conduciendo planes piloto de la transferencia de funciones vinculadas a la prestación de los servicios de educación y salud a las municipalidades: el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y el Piloto de Municipalización de la Atención Primaria de la Salud.

❖ En el piloto de educación se seleccionó a las municipalidades participantes sin tener en cuenta la heterogeneidad del universo municipal. Tampoco se incorporó en las hojas de ruta de este piloto los criterios empleados para seleccionar a las municipalidades[31]. Adicionalmente, la coordinación entre los niveles de gobierno involucrados – nacional, regional y local- fue inexistente o limitada. Por ello, el piloto de municipalización de la gestión educativa ha generado mayores resistencias en los gobiernos locales y regionales. Estos últimos, indicaron que la decisión de ampliar el número de municipalidades involucradas en el plan piloto invadía su ámbito de competencias previsto en la Constitución y en la LOGR[32]. Tal vez por ello, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011, ha condicionado la continuidad del piloto a los resultados que arroje la evaluación de su implementación en las 35 municipalidades que han recibido la función de gestión de las instituciones educativas de sus circunscripciones. Se desconoce si dicha auditoria ya se ha realizado o cuándo se llevará a cabo para conocer sus resultados[33].

❖ La municipalización de la atención primaría de la salud ha tenido un rumbo distinto. Se ha desarrollado de forma paulatina, debido a que sólo se implementa en cinco departamentos.

[31] Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial Nº 148. Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación. Lima, 2010, pp. 82ss.

[32] Fue la publicación del D.S N° 022-2010-ED, el 22 de octubre de 2010, lo que supuso un punto de inflexión en este piloto porque despertó la oposición de REMURPE y la ANGR que, en base a la supervisión y recomendaciones dadas por la Defensoría del Pueblo, se manifestaron públicamente en contra de la ampliación gradual de este piloto a las 606 municipalidades distritales del país del ámbito de intervención del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Véase: USAID/Perú ProDescentralización. Boletín Apuntes Descentralistas N° 8, agosto – octubre 2010, Lima, p. 2.

[33] Al cierre de este informe el nuevo gobierno anunció su decisión de poner fin al actual Plan Piloto de Municipalización de la educación.

El MINSA ha buscado que el desarrollo del piloto sea ordenado y en base a la coordinación entre los gobiernos regionales y locales; en tal sentido, sus hojas de ruta señalan qué actividades deben realizar cada uno de estos gobiernos para coordinar entre ellos y también para involucrar a la sociedad civil en el piloto[34]. Aunque, como se trata de un piloto, en la práctica no se ha verificado la transferencia efectiva de funciones a los municipios.

❖ El piloto de municipalización de la promoción del empleo surge en el marco de las reuniones de la Comisión Intergubernamental de Sector Trabajo y Promoción del Empleo, luego de haberse verificado la transferencia administrativa a los gobiernos regionales. Es una propuesta coordinada entre los tres niveles de gobierno, por lo que su diseño e implementación responden al objetivo de mejorar la prestación del servicio de promoción del empleo, haciéndolo más accesible a las personas a través de las municipalidades distritales[35]. De ahí que la intervención del Sector se inscriba en la condición de ente rector que acompaña el proceso de delegación de los gobiernos regionales a los gobiernos locales, con la finalidad de desarrollar capacidades de las municipalidades y monitorear el cumplimiento de la función. Este piloto se basa en la decisión autónoma de los gobiernos descentralizados, pues son los gobiernos regionales quienes delegan una de las funciones de su competencia en promoción del empleo.

❖ Las diferencias que existen entre los tres pilotos de municipalización son de fondo. Están relacionadas con su diseño y criterios que determinan su implementación en algunas municipalidades; así como, los mecanismos de coordinación efectiva

[34] Esta práctica de promover la participación de la ciudadanía y de hacerla formar parte de la gestión de los servicios básicos de salud en un esquema flexible y con un nivel de autonomía importante, forma parte de las estrategias que el MINSA, antes de inicio del proceso de descentralización, ya había emprendido con resultados a destacar. Veáse: ANGR. Documentos de Debate N° 5, Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización. Lima, 2011, pp. 59ss. El proceso de transferencia de las competencias y funciones del MINSA a los gobiernos regionales fue producto de un acuerdo concertado entre el ministerio y los gobiernos regionales. Para el análisis de la experiencia véase: TAVARA, Gerardo y MARQUEZ, Jaime. Sistematización del proceso de Descentralización del sector Salud. Lima, Promoviendo alianzas y estrategias- Abt Associates Inc., Marzo, 2009; Políticas y Salud. La experiencia de descentralización en salud a los gobiernos regionales. Lima, 2011.

[35] MTPE y Comisión Intergubernamental Sector Trabajo y Promoción del Empleo. Avances, logros y perspectivas del Sector Trabajo y Promoción del Empleo. MTPE, Lima, 2010, pp. 85ss.

entre los niveles de gobiernos involucrados y la forma en que se han realizado las transferencias de funciones. Estas diferencias no sólo han motivado críticas, sino que plantean -en el caso de educación- la necesidad que se realice una auditoría en las 35 municipalidades distritales donde se ha realizado la transferencia de funciones y que sus resultados se difundan. En el anexo N°3 se incluye un cuadro comparativo de las tres experiencias piloto de municipalización en materias de educación, salud y empleo.

A continuación presentamos el estado actual de las transferencias a los gobiernos locales y regionales:

CUADRO Nº 2

FONDOS, PROGRAMAS Y PROYECTOS A TRANSFERIR PERÍODO 2007 – 2011

PROYECTO/FONDO/ PROGRAMA	SECTOR	EJEC./PROG. 2007 -2011	% DE AVANCE
A. Transferencias a gobiernos locales		N° GL	
MUNICIPALIDADES DISTRITALES			
1. Municipalización de la Gestión Educativa	MINEDU	35/144	24.3
2. Pilotos para la transferencia de la Gestión de la Atención Primaria de la salud	MINSA	40/100	40
3. Infraestructura deportiva del IPD	MINEDU - IPD	00/24	Pendiente
4. Programa de Complementación Alimentaria -MML	MIMDES - PRONAA	02/043	5
MUNICIPALIDADES PROVINCIALES			
5. Programa Integral de Nutrición	MIMDES - PRONAA	0/195	Pendiente
6. Red de Protección Social (wawa wasi, violencia familiar, CEDIF)	MIMDES	0/195	Pendiente
7. Sociedades de Beneficencia Públicas y Junta de Participación Social	MIMDES -INABIF	55/102	53
8. Infraestructura deportiva	MINEDU - IPD	01/036	3
B. Transferencias a gobiernos regionales		N° GL	
9. MINAG • Proyectos Especiales de INADE • Transferencia de Proyectos Especiales de Irrigación	MINAG	3/008	38
10. Ministerio de Agricultura • Maquinaria y equipo	MINAG	21/26	81
11. MINEDU -IPD • Infraestructura deportiva del IPD	MINEDU - IPD	0/9	Pendiente
12. PRODUCE • Desembarcaderos, Centros Acuícolas y módulos de comercialización	PRODUCE	40/77	52

FUENTE: Decreto Supremo Nº 044 -2011-PCM

TRANSFERENCIA AL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

De acuerdo a la Constitución, la LBD, la LOGR y la LOM, la Municipalidad Metropolitana de Lima - MML tiene un régimen especial en virtud del cual ejerce tanto competencias y funciones de gobierno regional como de gobierno municipal; por ende, en la provincia de Lima las transferencias de funciones de los Sectores del Gobierno Nacional debían hacerse a la MML. En total, son 185 funciones que deben ser transferidas; pero hasta diciembre de 2010 no se verificó transferencia alguna a la MML.

A partir de enero de 2011, en la Comisión de Bipartita, conformada de acuerdo a la LOGR por representantes de la MML* y de la SD de la PCM, se ha definido un plan de cuatro años para la transferencia de funciones a través de un proceso progresivo, ordenado y basado en los consensos que se adopten entre la MML y cada uno de los Sectores del Gobierno Nacional. Por su parte, la MML ha definido tres ejes de prioridad, como son: inclusión social, gestión del territorio, y competitividad y desarrollo productivo. En base a estas prioridades, la MML se ha declarado apta para hacerse cargo de las funciones de población, desarrollo social, salud, trabajo, promoción del empleo, administración y adjudicación de terrenos del Estado, saneamiento de la propiedad agraria, ordenamiento territorial, defensa civil y artesanía; además de haber constituido Subcomisiones de Transferencia en áreas como educación, ambiente, turismo y MYPE. De ellas, a julio 2011, se han suscrito las Actas de Entrega y Recepción de las funciones de defensa civil que proceden del INDECI, de saneamiento de la propiedad agraria que se transfieren desde el COFOPRI - Ministerio de Vivienda, y de población y desarrollo social que corresponden al MIMDES**.

Es preciso indicar que se establecieron plazos diferenciados para las transferencias; por ejemplo, con el Sector Salud se ha acordado un plan de dos años y medio iniciándose con los centros y puestos de salud del primer nivel de atención, en un segundo momento se transferirán cinco hospitales, mientras que en el 2013 se realizará la última transferencia y la MML recibirá

los 10 hospitales de mayor complejidad. Asimismo, se ha previsto que los siete institutos nacionales de salud -como el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas, el Instituto Nacional de Salud de Niño o el Instituto Nacional Materno Perinatal, entre otros- se mantendrán a cargo del Ministerio de Salud. En el caso del MINTRA, la transferencia se iniciará con las funciones de promoción del empleo en el segundo semestre del 2011, y continuará posteriormente con las de trabajo (inspecciones laborales, solución de conflictos sindicales y otras). En estas materias, la MML cuenta con el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo para elaborar el Plan de Empleo de Lima Metropolitana.

Ante la emisión del Decreto Supremo 044-2011, que dispuso que los Sectores del Gobierno Nacional realicen las acciones necesarias para concluir con las transferencia de funciones el 30 de junio de 2011***, la MML rechazó públicamente los términos del mismo pues alteraba los consensos adoptados con los sectores y autorizaba al MEF a emitir las normas de carácter presupuestario para hacer efectiva las transferencias de los recursos, después de vencido el plazo señalado.

Es importante tomar en cuenta que las funciones que se transfieren a la MML se plasmarán en servicios y bienes dirigidos al 31% de la población del país****.

---

* A través de la Resolución de Alcaldía N ° 163, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de enero de 2011.

** Adicionalmente, la MML ha sido acreditada para la transferencia de funciones en las competencias en Salud y Ordenamiento Territorial. De esa forma ha ingresado a la etapa de efectivización de la transferencia. Véase: Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana. Estado del proceso de transferencia de funciones a la MML. Lima, lima, julio de 2011, pp. 3-4.

*** De las 16 materias de transferencia para el 2011, en siete los Ministerios no han cumplido con determinar los recursos asociados a las mismas. En, Informe Transferencia de Funciones Regionales a la MML: Concertada y con recursos, p. 3.

**** A junio de 2001, el INEI indicó que el Perú tiene 29 millones 797 mil 694 habitantes y Lima tiene un aproximado de 9 millones 236 mil 355 habitantes. Véase: http://www.inei.gob.pe/web/NotaPrensa/Attach/12720.pdf

b) Las bases de la gestión descentralizada y los avances de implementación de la LOPE

La gestión descentralizada supone el cumplimiento conjunto de competencias estatales compartidas por parte de los tres niveles de gobierno. Estas funciones, asignadas por la Constitución y las respectivas leyes orgánicas, concretan servicios y bienes que satisfacen derechos y legítimos intereses de las personas. En cuanto a los avances se puede reportar:

- Resulta positivo que, salvo el Sector Cultura, se hayan constituido las comisiones intergubernamentales de los sectores que comparten competencias con los gobiernos regionales y los gobiernos locales. A las comisiones les corresponde elaborar los lineamientos e instrumentos para la gestión descentralizada, identificar los procesos de gestión compartida, delimitar los roles por niveles de gobierno; y determinar los respectivos recursos humanos, financieros, bienes, servicios y otros recursos asociados. Asimismo, en su condición de espacios de coordinación de los tres niveles de gobierno, deben construir un sistema de monitoreo de la gestión descentralizada y definir los componentes del rol rector que deben cumplir los Sectores del Gobierno Nacional cuando comparten competencias con los gobiernos regionales y los locales; siendo parte del rol rector las siguientes funciones: i) coordinación e implementación de políticas nacionales y sectoriales; así como, la evaluación de su cumplimiento; ii) dictado de normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, y; iii) prestación de apoyo técnico a los gobiernos regionales y los gobiernos locales, para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas[36].

- Hasta el momento se han aprobado siete LOF de los ministerios con competencias compartidas, quedando cinco pendientes de aprobación, como muestra el cuadro que se muestra a continuación.

[36] Cfr. Artículo 23.3 de la LOPE.

CUADRO Nº 3

ESTADO DE LAS LEYES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES – LOF DE LOS MINISTERIOS CON COMPETENCIAS COMPARTIDAS[37]

MINISTERIO	PROYECTO	DICTAMEN	LEY
MTC			Ley N° 29370, publicada el 3 de junio de 2009.
MTPE			Ley N° 29381, publicada el 15 de junio de 2009.
CULTURA			Ley N° 29565, publicada el 22 de julio de 2010.
CULTURA			Ley N° 29597, publicada el 12 de octubre de 2010.
VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN y SANEAMIENTO.	Proyecto N° 02576/2007-PE, presentado el 17 de julio de 2009.	❖ Dictamen favorable de la Comisión de Vivienda y Construcción, como segunda comisión dictaminadora (15 de octubre de 2010). ❖ Dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (7 de diciembre de 2010).	
MINEM	Proyecto N° 02579/2007-PE, presentado el 18 de julio de 2008.	❖ Sin dictamen. ❖ En la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (20 de agosto de 2008). ❖ En la Comisión de Energía y Minas (20 de agosto de 2008).	

[37] En el caso de los ministerios con competencias exclusivas, al cierre del informe estaban aprobadas las siguientes LOF: Ministerio de Relaciones Exteriores (Ley N° 29357, publicada el 13 de marzo de 2009); Ministerio del Interior (Ley N° 29334, publicada el 24 de marzo de 2009), y; Ministerio de Defensa (Ley N° 29605, publicada el 22 de octubre de 2010). Los proyectos de LOF del MEF (Proyecto N° 02486/2007-PE, de 7 de junio de 2008) y el Ministerio de Justicia - MINJUS (Proyecto N° 02521/2007-PE, de 13 de junio de 2008), contaban con dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. En el caso del MEF el proyecto ha sido aprobado en primera votación y exonerado de segunda votación por el Pleno del Congreso en setiembre de 2009; mientras que el proyecto de ley del MINJUS se encuentra en la agenda del Pleno el Congreso desde marzo de 2011.

MINISTERIO	PROYECTO	DICTAMEN	LEY
SALUD	Proyecto N°02589/2007-PE, presentado el 25 de julio de 2008.	❖ Sin dictamen. ❖ En la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (20 de agosto de 2008) ❖ En la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad (21 de agosto de 2008).	
MINCETUR	Proyecto N° 02639/2008-PE, presentado el 28 de agosto de 2008.	❖ Dictamen favorable de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, como segunda comisión dictaminadora (3 de noviembre de 2010). ❖ Dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (7 de diciembre de 2010).	
AMBIENTE			Decreto Legislativo N° 1013, publicado el 14 de mayo de 2008.
MINAG			Decreto Legislativo N° 997, publicado el 13 de mayo de 2008.
PRODUCE			Decreto Legislativo N° 1047, publicado el 26 de junio de 2008.
MINEDU*			

FUENTE: Diario oficial "El Peruano".

* No ingresó proyecto de ley al Congreso de la República.

❖ En cuanto a las matrices de delimitación de competencias y funciones, sólo se han aprobado dos (MTPE[38] y MTC[39]) la diez restantes se encuentran en proceso[40]. De acuerdo a los Lineamientos de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM[41], dichas matrices son condición para la elaboración de las LOF, porque deben contener el detalle de las competencias, funciones y facultades de cada nivel de gobierno. Esto no se ha cumplido, pues se han aprobado LOF sin su respectiva matriz. La demora en la aprobación de las matrices de competencias y de las cinco LOF pendientes tiene como consecuencia que hasta el momento exista poca claridad normativa sobre qué les corresponde cumplir a cada nivel de gobierno para el ejercicio de las competencias que comparten.

c) Reformas institucionales de los gobiernos regionales y locales y la adecuación del Gobierno Nacional a su rol rector

La construcción de la gestión descentralizada ha evidenciado las limitaciones que impone el diseño institucional estándar de los gobiernos descentralizados a su objetivo de gestionar y prestar servicios en sus territorios. En este marco se vienen produciendo algunos cambios, veamos:

❖ Los gobiernos locales forman parte del Programa de Modernización Municipal – PMM y del Plan de Incentivos para la mejora de la gestión municipal- PI, que condicionan la transferencia de recursos financieros al cumplimiento de metas de desempeño en la gestión y la mejora de la competitividad en

[38] D.S. N° 002-2010-TR, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Sectores Trabajo y Promoción del Empleo en los tres niveles de gobierno Nacional, publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de abril de 2010.

[39] D.S. N° 019-2011-MTC, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2011.

[40] Secretaría de Gestión Pública de la PCM. Memoria del Proceso de Implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima, 2010, pp. 38ss

[41] Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones, y los anteproyectos de Ley de Organización y Funciones de los Ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas. Resolución Ministerial N° 188- 2008-PCM, que aprueba la Directiva N° 003-2008-PCM/SGP, publicada en diario oficial "El Peruano" el 14 de junio de 2008.

los espacios territoriales municipales. La implementación de estos programas evidencian resultados positivos y traducen el esfuerzo de las municipalidades por mejorar la gestión.

❖ Está pendiente de reglamentación el régimen especial facultativo creado para que los gobiernos regionales y locales puedan implementar procesos de modernización institucional integral[42], por lo que los gobiernos descentralizados no han podido acogerse a esta posibilidad[43].

❖ Los gobiernos regionales han impulsado interesantes procesos de reforma institucional pues el diseño estándar de la estructura y la organización de los mismos prevista en la LOGR, no les brindaba el marco adecuado para el cumplimiento de las funciones que se iban transfiriendo. La gestión descentralizada de los gobiernos regionales rebasa la lógica sectorial y debe orientarse a generar desarrollo en sus territorios; tal labor exige que actúen como un enlace o eje articulador para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales del Gobierno Nacional, por parte de los gobiernos locales. En ese contexto, el diseño organizacional previsto en la LOGR plantea serias limitaciones a la gestión territorial, que se agravan por la yuxtaposición de otro tipo de organizaciones preexistentes; así, heredaron la estructura, los modos actuación y organización de los Consejos Transitorios de Administración Regional – CTAR, y de las Direcciones Regionales sectoriales y, en algunos casos de los Proyectos Especiales de INADE que obedecían a una lógica sectorial[44]. De ahí que, desde 2007

[42] Aprobado por el Decreto Legislativo N° 1026, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de junio de 2008. Sin embargo, sólo se ha reglamentado las normas referidas a la transferencia de personal como parte del proceso de transferencia de funciones; así el Decreto Supremo N° 040-2010-PC, publicado en el diario oficial el 28 de marzo de 2010, aprobó el Reglamento para la Transferencia de Recursos Humanos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales..

[43] Véase: Decreto Supremo Nº 090-2010-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de setiembre de 2010, que aprueba el Consolidado de los Avances en Reforma del Estado y la Estrategia de Modernización de la Gestión del Estado y sus dos anexos.

[44] Los proyectos de INADE, incluso, ingresaron a formar parte de la estructura de los gobiernos regionales manteniendo su estructura organizativa interna, su personal, sus funciones y su presupuesto; es decir, mantuvieron sus propios órganos de apoyo, formulación e, incluso, control a pesar de que cada gobierno regional complementa su estructura gerencial con sus propios órganos de línea, apoyo, asesoramiento y control. De esa forma en una misma entidad

varios gobiernos regionales hayan emprendido procesos de reforma institucional con el objetivo de encontrar soluciones a los obstáculos que les impone su organización, así como la falta de adecuación de los sistemas administrativos del Estado peruano al esquema de la reforma descentralista. Se trata de procesos no uniformes pero que tuvieron como base la preocupación de los Gobiernos Regionales de Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Huancavelica, Junín, La Libertad y San Martín, por mejorar la gestión regional.

- Las normas que regulan los sistemas administrativos del Estado mantienen limitaciones para la gestión de los gobiernos regionales y locales, sin establecer canales y mecanismos que permitan verificar que estos gobiernos gestionan sus territorios en función a resultados[45]. Esto sucede también con otras normas que, por el avance del proceso de transferencia de responsabilidades a los gobiernos descentralizados, han quedado obsoletas y dificultan la gestión descentralizada[46].

En cuanto al papel rector que corresponde al gobierno nacional en el contexto de la gestión descentralizada, se puede reportar que:

- Es una tarea pendiente del proceso de descentralización la identificación de los elementos que componen el rol rector que deben cumplir los Sectores del Gobierno Nacional, para dejar su papel de ejecutores de políticas o prestadores directos de servicios.

subsisten unidades que tienen las mismas funciones. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado – Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos realizados por el consultor Raúl Molina. Lima, 2010, pp. 17ss, 84ss.; ANGR. Documentos de Debate N° 5, Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización..óp. cit. Pp. 23- 26.

45 ANGR. Documentos de Debate N° 5, Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización...op.cit., pp. 16-17.

46 Por ejemplo, las normas de regulan de forma muy rígida la separación presupuestal entre gasto corriente y gasto público, sin dar a los gobiernos regionales una partida de contingencia para atender situaciones que suelen presentarse y deben ser atendidas en la gestión cotidiana de los territorios; lo mismo sucede respecto a las normas que regulan el procesamiento de una iniciativa de proyecto de inversión pública por parte de la sede central de un gobierno regional, que debe discurrir por las diversas unidades especializadas de dicha entidad y ello demanda, en la práctica, varios años. De igual modo, cuando los ministerios continúan dando a las direcciones regionales reglas de actuación sin tener en cuenta que diversos aspectos de la prestación de un servicio –como el de educación o de salud- forman parte de las decisiones de los gobiernos regionales; así sucede, por ejemplo, cuando se adopta en el Ministerio de Educación un horario escolar único para todos los departamentos.

❖ El espacio creado para la definición de los elementos de papel rector del Gobierno Nacional, como componente de la gestión descentralizada, son las Comisiones Intergubernamentales que, como se ha visto, se han constituido en la mayoría de los sectores. A pesar del trabajo desplegado por las Comisiones Intergubernamentales[47], todavía se aprecia que la definición y elementos que componen el rol rector del Gobierno Nacional forme parte de un proceso en construcción. Se espera que en los siguientes meses del año las Comisiones Intergubernamentales concluyan su trabajo en esta materia y puedan plasmarse lineamientos que orienten cambios en la estructura y conductas de los/as funcionarios/as de cada Sector.

❖ Persisten situaciones en las que los Sectores del Gobierno Nacional mantienen la perspectiva centralista de la gestión del Estado, especialmente en el proceso de toma de decisiones. Ello se evidencia, particularmente, con las normas que crean programas o limitan el uso de recursos financieros por parte de los gobiernos regionales y las municipalidades[48].

[47] Al respecto, es preciso destacar la creación de la Comisión Técnica de Rectoría Sectorial, creada por el MINSA a través de la Directiva Nº 757-2008/MINSA, con anterioridad a lo dispuesto por el Plan Anual de Transferencias 2009, con el objetivo de planificar y conducir los procesos de fortalecimiento de la capacidad rectora del ministerio. De igual modo, la comisión del MTPE viene prestando asistencia técnica y monitoreando a las municipalidades que han aceptado formar parte del Piloto de Municipalización de la Promoción del Empleo; así desde la práctica viene identificando los elementos de su papel rector. En el MIMDES se ha creado cinco comisiones intergubernamentales conformadas en función a la cercanía geográfica y la coincidencia en los problemas que deben atender los gobiernos descentralizados en materia de población, igualdad de oportunidades y desarrollo social. Ellas son: Comisión Intergubernamental Norte (Tumbes, Piura, Cajamarca, La Libertad y Lambayeque); Comisión Intergubernamental Centro (Junín, Pasco, Huánuco, Huancavelica, Ancash, Lima Provincias, Callao y MML); Comisión Intergubernamental Sur (Ayacucho, Ica, Cusco y Apurímac); Comisión Intergubernamental Centro – Sur (Tacna, Moquegua, Puno y Arequipa), y; Comisión Intergubernamental Oriente (Amazonas, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y Loreto). Actualmente, están participando en el proceso de validación de los lineamientos para la gestión descentralizada en los que se detalla los componentes del papel rector que cumplirá este ministerio.

[48] Conferencia Nacional sobre Desarrollo - CONADES. Nudos críticos y propuestas para el quinquenio 2011 -2016... op.cit., p.12; REMURPE. Boletín Nº 39, Municipios por la Descentralización. Hacia una redistribución equitativa y sustentable. Lima, 2011, pp. 6 -7.

2.1.2 Balance

De la transferencia de funciones al fortalecimiento de la gestión descentralizada

En general, el proceso de transferencia de funciones iniciado en 2006 conservó el acento formalista que tuvo en los años anteriores, pues privilegió el cumplimiento formal de requisitos, la insuficiente provisión de recursos y dejó, para un segundo momento, el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos descentralizados; así como, la implementación de los aspectos mínimos para el desarrollo de la gestión descentralizada de las funciones transferidas[49].

Sin embargo, desde julio de 2009, con la publicación del Plan Anual de Transferencias, esta lógica ha buscado ser complementada a partir del enfoque de gestión descentralizada basada en servicios públicos, que retoma la importancia del desarrollo de capacidades y el acompañamiento de la gestión de las funciones transferidas a los gobiernos descentralizados. El Plan Anual de Transferencias 2010[50] mantiene dicho enfoque y establece criterios generales para que los Sectores del Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados implementen medidas de fortalecimiento de capacidades Dispone, asimismo, que la Secretaría de Descentralización adopte lineamientos específicos para ello, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y el Buen Gobierno – PNDC[51].

Tal giro no resolvió el problema de la limitada transferencia de recursos financieros para el cumplimiento de las nuevas funciones de los gobiernos regionales, pues este tema continúa siendo un reclamo de los mismos. Estamos, por lo tanto, ante una situación contraria al principio de provisión que exige

[49] Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial Nº 141. Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Lima, 2008, pp. 85 – 164.

[50] D. S. N° 115-2010-PCM que aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regional y Locales, publicado el 31 de diciembre de 2010.

[51] Por ejemplo, la R. S. N° 154-2011-PCM-SD, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 14 de marzo de 2011, aprueba la "Directiva General para la Formulación, Aprobación, Implementación, Monitoreo y Evaluación de los Planes de Desarrollo de Capacidades"

que la transferencia de funciones deba acompañarse de recursos –humanos y financieros- suficientes para que los gobiernos regionales puedan cumplir con sus nuevas funciones. Esta falencia está vinculada, al menos, a dos temas clave de la descentralización que requieren de decisión política y criterios técnicos para ser resueltos: i) la falta de costeo de las funciones transferidas y, ii) la necesidad de adoptar un nuevo esquema de descentralización fiscal, conforme veremos más adelante.

Preocupación por la calidad de los servicios de protección social transferidos

El Decreto Supremo N° 044-2011-PCM que dispone concluir con la transferencia al 30 de junio de 2011, de todas las funciones, programas y proyectos del Gobierno Nacional a los gobiernos descentralizados, ha tenido especial impacto en el MIMDES. Ello, debido a que es el Sector del Gobierno Nacional que más responsabilidades transferiría a los gobiernos locales en materia de programas y servicios de protección social. Esta decisión fue recibida con preocupación por diversos actores: los prestadores del servicio y las asociaciones de municipalidades como la REMURPE, temen por la continuidad y el mantenimiento de la calidad de los programas. No obstante, a través del Decreto Supremo N° 010-2011-MIMDES se declaró concluido el proceso de transferencia del Programa Integral de Nutrición – PIN y los servicios de protección sociales (Centro Emergencia Mujer, Wawa Wasi y Centro Atención Integral de la Familia) del MIMDES a 56 gobiernos locales provinciales, y se dispuso la trasferencia de las partidas presupuestales correspondientes[52].

Municipalización de la educación en observación[53]

El diseño del plan piloto de municipalización de la gestión educativa-PPM, y su implementación, han sido los aspectos que más resistencias y

[52] Esta norma fue publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de julio de 2011. En el anexo de esta norma, publicado en el portal institucional del MIMDES, se da cuenta de la relación de los 56 gobiernos locales provinciales que han recibido efectivamente la transferencia con recursos. Véase: http://www.mimdes.gob.pe/files/resoluciones/ds_010_2011_mimdes.pdf

[53] Al cierre de este informe el nuevo gobierno anunció su decisión de poner fin al actual Plan Piloto de Municipalización de la educación.

críticas han recibido, tanto de parte de las municipalidades como del gremio de maestros. Este programa ha sido cuestionado por Foro Educativo, la Defensoría del Pueblo, las asociaciones de municipalidades y la ANGR. En el caso de los gobiernos regionales, consideran que su implementación invade su competencia en materia de educación y por ende es inconstitucional.

La diferencia con los pilotos de municipalización de atención primaria de la Salud y la promoción del empleo es evidente respecto a los objetivos y los avances que han experimentado. El diseño e implementación del PPM no explicitó los criterios que determinaron su implementación en los 56 distritos iniciales, ni mucho menos su extensión a adicionales distritos. De ahí que se considere un acierto que la Ley Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011 haya paralizado la ampliación de su cobertura hasta que se realice una evaluación de su implementación en las 35 municipalidades que efectivamente recibieron la transferencia de la función de gestión de las instituciones educativas. Hasta julio de 2011 dicha evaluación no se había realizado.

De otro lado, mientras que en el PPM la coordinación entre los tres niveles de gobierno fue deficitaria desde su inicio, los pilotos de salud y promoción del empleo se desenvuelven gracias a la coordinación de los tres niveles de gobierno. Además, en el caso del piloto de promoción del empleo la transferencia se verifica como delegación, por lo que los gobiernos regionales pueden recuperar la función si el gobierno local no pudiera cumplir adecuadamente con la función delegada.

Avances en la municipalización de la salud y la promoción del empleo

Los pilotos de municipalización de la atención primaria de la salud y la promoción del empleo han reportado mejores resultados, pues su implementación se basó en la coordinación de los niveles de gobierno involucrados. Asimismo, el número de municipios involucrados es limitado y su ampliación está sujeta a criterios preestablecidos que han tomado en cuenta la heterogeneidad y capacidades de las municipalidades. Además, en el caso del piloto de promoción del empleo su ampliación será producto de las decisiones autónomas que adopten los gobiernos descentralizados, mientras que el MTPE, en el marco de su papel rector, realiza acciones para desarrollar capacidades de las municipalidades y monitorear el cumplimiento

de la función delegada. Estamos, pues, ante dos experiencias interesantes de coordinación entre los niveles de gobierno y el papel que cumplen los Sectores del Gobierno Nacional en el fortalecimiento de capacidades de las municipalidades.

Necesaria adaptación de los sistemas administrativos del Estado para la gestión descentralizada

La transferencia se realizó si tener en cuenta las limitaciones que imponen los sistemas administrativos del Estado y la estructura organizacional estándar de los gobiernos regionales para la prestación de servicios y la gestión de sus circunscripciones territoriales[54]. Ello, a pesar de que estos aspectos constituyen una de las bases para el éxito de sus gestiones y para la adecuada prestación de servicios. De ahí que este proceso deje algunos retos claros. Así, la revisión de las normas de los sistemas administrativos del Estado y su correspondiente adaptación al esquema de gestión descentralizada que privilegie el enfoque de resultados[55], y la evaluación de la LOGR en lo que atañe a la estructura de los gobiernos regionales. Otro reto es la identificación de los lineamientos básicos y componentes para la gestión descentralizada de las funciones transferidas, así como los servicios que éstas involucran y el costo de cada uno. Ello es de especial importancia para el fortalecimiento del proceso de descentralización, debido a que la transferencia de responsabilidades del Gobierno Nacional a los gobiernos descentralizados es el núcleo básico del proceso. De cumplirse este objetivo, se avanzaría crucialmente en el objetivo de acercar el Estado a la población y distribuir el poder estatal.

[54] Véase: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado – Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos. Lima, 2010;

[55] Un antecedente importante en esa línea es la Cuarta Disposición complementaria del D.S. 046-2010-PCM Reglamento de la ley de Mancomunidades Municipales que indica que "los entes rectores de los sistemas administrativos del Estado propondrán y aprobarán (...) las disposiciones que fuesen necesarias para considerar las especiales necesidades de la Mancomunidad Municipal."

Las Comisiones Intergubernamentales como agentes claves de la gestión descentralizada

Un aspecto esencial de la gestión descentralizada es el enfoque de servicio a las personas. En esa línea se inscriben los Planes Anuales de Transferencias 2009 y 2010, afirmando el papel protagónico de las Comisiones Intergubernamentales como espacios de articulación de los tres niveles de gobierno para desarrollar los elementos de la gestión descentralizada de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y de aquellas que serán transferidas a los gobiernos locales. Por ello, resulta positivo que, con excepción del Sector Cultura, todos los Sectores del Gobierno Nacional hayan constituido sus respectivas comisiones y que en ellas se esté trabajando con los representantes de los gobiernos descentralizados.

Además del papel que cumplen las Comisiones Intergubernamentales en la construcción de la gestión descentralizada, es importante tener en cuenta que ésta demanda reformas políticas y normativas que garanticen su sostenibilidad. Algunos de los temas críticos a enfrentar son: la adecuación de las normas de los sistemas administrativos del Estado al esquema de tres niveles de gobierno con características y funciones distintas; la reforma de la LOGR para flexibilizar la estructura organizacional de los gobiernos regionales; la adopción de un nuevo esquema de descentralización fiscal; así como, la adopción de normas y políticas para la implementación de una carrera pública que sea funcional a los tres niveles de gobierno y que dote a los gobiernos descentralizados de recursos humanos con competencias para la gestión descentralizada. En varios de estos temas el rol del Congreso de la República es clave, como lo es también que los órganos rectores de los sistemas administrativos del Estado se involucren, principalmente el MEF. De igual modo, existen obstáculos para la gestión descentralizada cuya superación, además de decisión política, requerirá emplear recursos técnicos de carácter organizacional y tiempo. Ejemplo de ello es la subsistencia del enfoque sectorial de gestión en el personal que labora en los gobiernos regionales, lo que también deberá ser enfrentado en el marco de las reformas institucionales que se emprendan.

Importancia de culminar con la delimitación de las funciones de cada nivel de gobierno.

La claridad en las responsabilidades que le corresponde a cada nivel de gobierno es esencial para la gestión del Estado unitario y descentralizado; sin embargo, todavía se encuentra pendiente la aprobación de cinco LOF y diez matrices de competencias y funciones. Este proceso es sin duda complejo por la diversidad de actores involucrados, pero adicionalmente, el camino recorrido ha evidenciado dos puntos críticos; la falta de comprensión de los Sectores del Gobierno Nacional de su nuevo rol, y la falta de vinculación entre los procesos de descentralización y de modernización del Estado.

De igual modo, se han puesto de manifiesto las limitaciones de recursos humanos de los Sectores y los gobiernos descentralizados para participar de forma continua en este proceso de formación de consensos. En ese escenario, la adopción del enfoque de gestión descentralizada y la labor de las Comisiones Intergubernamentales constituyen oportunidades para adoptar una ruta más dinámica para la delimitación de funciones en base a la determinación de los servicios que corresponde prestar a los gobiernos descentralizados, así como el alcance del papel rector del Gobierno Nacional compatible con el concepto y alcance de la autonomía reconocida a los gobiernos descentralizados.

La aprobación de las matrices de delimitación de competencias y funciones, y las LOF de cada uno de los ministerios con competencias compartidas alimentarán futuras reformas del marco competencial previstas en las LBD, LOGR, LOM y LOPE; así como, en la legislación sectorial.

Las necesarias reformas institucionales de los gobiernos regionales

El diseño de la estructura organizacional y las normas que regulan las competencias de los gobiernos regionales no responden al carácter dinámico de la descentralización y a las exigencias de la gestión descentralizada. Por ello, diversos GR han impulsado procesos de reformas institucionales con la perspectiva de mejorar en el cumplimiento de sus funciones. Aunque, todavía no es posible medir su impacto en el desarrollo de gestiones eficientes y eficaces, pues los resultados de este tipo de reformas podrán

ser ponderados a mediano plazo[56]; en tanto se adopte un esquema más flexible de organización regional y se adecuen las normas de los sistemas administrativos del Estado al esquema de gestión descentralizada, las autoridades regionales deberían continuar impulsando éstas y otras medidas orientadas a lograr gestiones eficaces y responsables.

Importancia de definir el rol rector del Gobierno Nacional

Existe falta de claridad sobre los componentes del rol rector de los Sectores del Gobierno Nacional, lo que determina la realización de algunas acciones que expresan la persistencia del enfoque centralista de la gestión gubernamental. Así sucede por ejemplo con la creación o fortalecimiento de programas nacionales sin participación de los gobiernos regionales o locales; la aprobación de normas de carácter sectorial que imponen obligaciones al personal de las direcciones regionales; o de aquéllas que limitan el uso de recursos financieros por parte de los gobiernos regionales y las municipalidades.

En tal sentido, el Gobierno Nacional continuaría realizando labores de ejecutor y no vendría cumpliendo su rol rector, el cual debería comprender básicamente: (i) la conducción y regulación; es decir la capacidad de orientar a las instituciones de los sectores y a los gobiernos descentralizados formulando políticas nacionales y sectoriales; así como lineamientos o normas específicas para la prestación descentralizada de servicios; (ii) la prestación de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades y el adecuado traslado de información a los gobiernos descentralizados; (iii) el monitoreo de las funciones transferidas y los servicios prestados a la ciudadanía por los gobiernos descentralizados desde un enfoque de resultados; (iv) la provisión de los recursos financieros necesarios para garantizar la adecuada prestación de los servicios, o la realización de acciones u obras complementarias a las que realizan los gobiernos descentralizados pero evitando la superposición de funciones[57].

---

[56] USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2009. Lima, pp. 27 - 29.

[57] PRODES/USAID: Transferencia de responsabilidad. Entrando a una segunda etapa, Lima, diciembre, 2007, pp. 139 - 153; MIMDES. Elementos y consideraciones para una gestión descentralizada. Lima, 2011, pp. 55-58.

La rectoría del nivel nacional tiene que estar en sintonía con la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos descentralizados, pues estos elementos son fundamentales en el contexto de un Estado unitario y descentralizado. Asimismo, el rol rector implica la necesaria coordinación horizontal (intersectorial) y vertical (intergubernamental) para una eficaz gestión descentralizada del Estado; y la adopción de cambios en la estructura, organización y modos de conducción de los sectores del Gobierno Nacional, que en la práctica aún no se han verificado.

Es preciso que el Gobierno Nacional adopte decisiones destinadas a reformar sus Sectores para que puedan cumplir funciones de rectoría en el marco de un Estado unitario y descentralizado. En esa línea, dicha reforma debe contemplar los mecanismos necesarios para que este nivel de gobierno adopte decisiones en diálogo y concertación con los gobiernos descentralizados y respetando las dinámicas y planes territoriales que éstos hayan adoptado.

2.1.3 Conclusiones y recomendaciones

- La adopción del enfoque de gestión descentralizada al servicio de las personas, introducida por el Plan Anual de Transferencias 2009, es clave para el desarrollo de esta nueva etapa del proceso de descentralización, pues se está a punto de concluir con la transferencia de funciones a los gobiernos descentralizados.
- La labor de las comisiones intergubernamentales, como espacios de coordinación de los tres niveles de gobierno es esencial para desarrollar los elementos de la gestión descentralizada de las funciones transferidas. A las comisiones intergubernamentales les correspondería:
  - Concluir con la identificación de los componentes básicos de la gestión descentralizada de cada sector del Gobierno Nacional y elaborar sus lineamientos.
  - Contribuir en la delimitación de las funciones que corresponden a cada nivel de gobierno, a partir de su labor de identificación de los componentes de la gestión descentralizada de cada sector y los servicios que la componen.

- Definir el concepto, alcance y las funciones básicas del rol rector de los sectores del Gobierno Nacional en el cumplimiento de las funciones de los gobiernos regionales y locales. En ese sentido, la rectoría debe implicar la responsabilidad en el fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a los otros niveles de gobierno para garantizar la continuidad en la ejecución de las políticas nacionales, sectoriales y regionales; así como, la prestación de los servicios, la provisión de recursos financieros, el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de las mencionadas políticas.

❖ Las nuevas autoridades del Gobierno Nacional, en coordinación con los gobiernos descentralizados, deberían revisar la forma en que se ha realizado la transferencia de funciones, con el fin de minimizar el impacto negativo que pudiera causar este apresuramiento.

❖ Se requiere revisar la LOGR para dar solución a los problemas de gestión que ocasiona el diseño actual de la estructura y organización de los gobiernos regionales. Es necesario un esquema flexible que permita a los gobiernos regionales organizarse internamente de acuerdo a sus necesidades y potencialidades, en el marco de su autonomía constitucional. Ello, para responder mejor a las nuevas responsabilidades que les impone el proceso de descentralización. Asimismo, es preciso adecuar las normas de los sistemas administrativos del Estado peruano, porque no están siendo funcionales a los desafíos de la gestión descentralizada.

❖ Es necesario diseñar e incorporar a la LBD un esquema básico de gestión descentralizada y ponerlo en funcionamiento, con el objetivo de responder al estado actual del proceso y garantizar que los servicios del Estado lleguen eficazmente a la población. Este esquema debería contener normas generales y procedimientos comunes para el ejercicio de las competencias que comparten los tres niveles de gobierno, complementándose con las particularidades de cada sector y las exigencias de la gestión territorial. Del mismo modo, debería construirse con un enfoque por resultados y en el marco de las responsabilidades de las comisiones intergubernamentales de los sectores.

❖ La culminación de las transferencias de los programas de protección social del MIMDES a los gobiernos locales, debe conducir

hacia un necesario cambio de rol del sector a su cargo, pues se requiere que éste continúe vinculado con la prestación de los servicios, brindando financiamiento y asistencia técnica a los gobiernos locales y monitoreando la gestión y la calidad de los servicios que, en su mayoría, están destinados a personas en estado de indefensión o riesgo.

❖ El MIMDES y las municipalidades deberían informar a la ciudadanía, a su personal y a las personas beneficiarias de los programas de protección social si las transferencias se han realizado tomando en cuenta las características diversas de los municipios; ya que la heterogeneidad de municipalidades demanda que la transferencia de responsabilidades se adecue a las capacidades y recursos de cada una de ellas. Las municipalidades y las asociaciones representativas de éstas, por su parte, deben demandar los recursos necesarios para la prestación de los servicios y la asistencia técnica que se requiera; mientras que el MIMDES tendrá que monitorear la prestación de los servicios en el marco de su rol rector.

❖ El plan piloto de municipalización de la gestión educativa ha evidenciado falencias tanto en su diseño como en su implementación; por lo que es fundamental que se realice una evaluación del mismo a fin de contar con los insumos necesarios para tomar decisiones informadas sobre el curso que se dará a las transferencias que se han venido implementando y la redefinición del plan. La evaluación podría tomar como referencia la experiencia de los casos de municipalización de la salud y de la promoción del empleo.

❖ Subsiste la falta de claridad normativa sobre qué corresponde a cada nivel de gobierno en el ejercicio de las competencias que comparten. El trabajo que vienen llevando a cabo las comisiones intergubernamentales en la identificación de los componentes de la gestión descentralizada y el papel que corresponde a cada nivel de gobierno, es una oportunidad crucial para delimitar las funciones en base a los servicios que concretan las transferencias efectuadas. De ahí que, a partir de su trabajo, se debería continuar con la elaboración de las matrices de delimitación de competencias y funciones.

❖ Los procesos de reforma institucional impulsados por diversos gobiernos regionales desde el 2007, buscan remontar los obstáculos para una

eficaz gestión descentralizada que les impone la estructura organizacional prevista en la LOGR y la falta de adecuación de las normas de los sistemas administrativos del Estado. Para evitar que se pierdan los procesos iniciados, las actuales autoridades regionales deben avanzar sobre los esfuerzos y recursos invertidos en las reformas realizadas. Para ello, es preciso hacer una evaluación de cómo las medidas de reforma institucional han contribuido o no a mejorar la gestión y desenvolvimiento de este nivel de gobierno. Una experiencia que puede servir como referencia es la que viene diseñando el Gobierno Regional de San Martín para medir el cumplimiento y el impacto que tienen las políticas que emprende, en el marco de su Plan de Desarrollo Concertado.

- Es fundamental que los gobiernos regionales incorporen en sus procesos de reforma la implementación de sistemas de monitoreo para medir la calidad de los servicios, en base a indicadores comunes.

- El Gobierno Nacional, a través de las Secretarías de Descentralización y de Gestión Pública, debe impulsar y estimular los procesos de reforma institucional y, en ese camino, ampliar la cobertura del Decreto Legislativo N° 1026, que establece el régimen facultativo para los gobiernos descentralizados que deseen implementar procesos de modernización institucional, a fin de cubrir no sólo cambios en la estructura del personal, sino en otras áreas de gestión.

- Ninguno de los sectores del Gobierno Nacional ha logrado plantear una clara definición y los alcances de su rol de rectoría. Tampoco se han verificado cambios significativos en la organización y funcionamiento de los sectores del Ejecutivo Nacional. Corresponde al Gobierno Nacional asumir su papel de rectoría y, sin perjuicio de atender los requerimientos de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica, dejar a los gobiernos descentralizados asumir la responsabilidad de la ejecución de políticas y la prestación directa de los servicios de su competencia. En esa medida, correspondería que los sectores del Gobierno Nacional inicien un proceso de reorganización para que asuman sus nuevas funciones como órganos rectores de la gestión descentralizada. Se deberían implementar reformas de la estructura y de la organización, así como de la cultura y modos de conducción en la gestión y coordinación con los gobiernos descentralizados.

2.2 CONDUCCIÓN DEL PROCESO, ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA.

La descentralización requiere de una instancia que conduzca las políticas orientadas a garantizar el cumplimiento de la finalidad, las metas, los objetivos y los principios de esta reforma. Esta conducción del proceso está estrechamente vinculada con la articulación política de los tres niveles de gobierno y con la coordinación para la gestión del Estado.

La articulación intergubernamental tiene carácter político y permite a los tres niveles de gobierno identificar y definir las metas y objetivos que comparten[58]. Por su parte, la coordinación intergubernamental está referida a mecanismos e instrumentos que permiten definir políticas y estrategias sectoriales[59]. De igual modo, la coordinación entre los tres niveles de gobierno es un presupuesto para que el Gobierno Nacional cumpla con sus funciones de rectoría y los gobiernos descentralizados con sus funciones de provisión de bienes y servicios. No obstante, desde el inicio del proceso estos mecanismos e instrumentos no se institucionalizaron[60].

En este apartado, además de evaluar la conducción del proceso desde su inicio en 2002, se analizará la articulación y coordinación intergubernamental.

2.2.1 Avances y estado actual

Al inicio, la conducción del proceso estuvo a cargo del Consejo Nacional de Descentralización- CND, creado por la LBD como un organismo adscrito a la PCM pero independiente y con autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones. A partir de 2006, tal función recayó en la Secretaría de Descentralización – SD de la PCM.

---

58 Compartir una visión, metas y objetivos comunes es un aspecto clave para la gestión descentralizada y para la gestión de cada nivel de gobierno. Véase: Banco Mundial. Perú en el umbral de la nueva era...op. cit.,pp. 42 ss

59 De acuerdo al artículo 4° de la LOPE, aun cuando la elaboración de las políticas nacionales y sectoriales sea competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional, éste tiene la obligación de coordinar con los gobiernos subnacionales porque serán ellos quienes presten servicios y ejecuten dichas políticas.

60 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Periodo Legislativo 2008 – 2009. Lima, Congreso de la República, 2009, p. 64.

Asimismo, por su carácter intergubernamental, el CND fue el único espacio institucional de articulación política de los tres niveles de gobierno, así como de coordinación debido a que el marco normativo inicial del proceso no previó otros mecanismos institucionales para ello. Sin embargo, la dinámica del proceso de descentralización propició la creación de las comisiones intergubernamentales de carácter sectorial que, como se ha mencionado, vienen constituyéndose en espacios importantes de coordinación.

Asimismo, la asistencia de los alcaldes a las sesiones de los CCR y los CCL de nivel provincial ha generado la oportunidad de que estos espacios sean útiles para la coordinación intergubernamental, aunque el objetivo de su creación fue el que sean espacios de concertación con la sociedad. De igual modo, en la articulación política las asociaciones representativas de los gobiernos descentralizados han desempeñado un papel importante.

La efectividad de la coordinación intergubernamental requiere también de instrumentos -de preferencia normativos- que la guíen y faciliten. Por ello, los avances en cuanto a la aprobación de las LOF de los ministerios con competencias compartidas y de las correspondientes matrices de delimitación de competencias y funciones resultan claves para la articulación intergubernamental. Ello, sin perjuicio de los otros mecanismos legales e iniciativas que han sido adoptadas por los gobiernos regionales y los gobiernos locales para articularse horizontalmente.

CUADRO Nº 4

EVOLUCIÓN DEL PROCESO: CONDUCCIÓN Y ARTICULACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

PERÍODO 2002 – 2006	
2002	❖ LBD creó el CND como ente encargado de la conducción del proceso de descentralización, así como espacio de articulación y coordinación de las políticas de descentralización entre los tres niveles de gobierno. ❖ Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Local (CCL) fueron creados como espacios de articulación entre los gobiernos descentralizados, y de concertación con la ciudadanía.

PERÍODO 2006 – 2011	
2007	❖ Fusión por absorción del CND por PCM. ❖ Se creó la Secretaría de Descentralización (SD) de la PCM, para dirigir, coordinar y articular la política nacional en materia de descentralización. ❖ Creación -en la LOPE- del Consejo de Coordinación Intergubernamental -CCI como espacio de articulación de las políticas nacionales sobre descentralización, donde interactuarán los tres niveles de gobierno. ❖ Creación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) con el objetivo de defender intereses comunes y contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización.
2009	❖ Reglamento de Funcionamiento del CCI.
2011	❖ Instalación del CCI. ❖ Once ministerios con competencias compartidas han conformado comisiones intergubernamentales, sólo falta la del Ministerio de Cultura. ❖ Siete LOF de ministerios con competencias compartidas han sido aprobadas. Sólo se ha aprobado la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones del MTC.

a) Las lecciones del CND

El CND fue la entidad encargada de la conducción del proceso de descentralización y de articulación intergubernamental y coordinación de las políticas de descentralización entre los tres niveles de gobierno. Estuvo conformado por 9 miembros, 5 designados por el Gobierno Nacional y 4 representantes de los gobiernos regionales y locales. Su puesta en funcionamiento constituyó un importante desafío por la diversidad de actores involucrados en el proceso, cada cual con su propia dinámica, racionalidad e intereses; así como por la multiplicidad de aristas del mismo.

Este escenario demandaba esfuerzos para concertar, arribar a consensos, y generar alianzas estratégicas para la conducción del proceso, lo que se buscó afrontar con su composición tripartita. Aunque el CND no siempre respondió a tales expectativas y durante su funcionamiento se evidenció su limitado liderazgo en diferentes aspectos de la descentralización, cabe mencionar lo siguiente:

❖ El CND inició el proceso de descentralización y fue ese quizás, su mérito principal. Sin embargo, a pesar de que el presidente del CND tuvo rango de ministro, no mostró mayor liderazgo sobre los demás miembros del Consejo de Ministros en las materias de su competencia[61].

- Durante la vigencia del CND se observaron retrasos en el proceso de transferencias, ausencia de un programa efectivo de fortalecimiento de capacidades para la gestión local y regional; así como, falta de políticas de información dirigidas a la ciudadanía sobre la marcha de la descentralización y carencia de un sistema de información[62].

- No desarrolló capacidades para la negociación y la formulación de consensos, por lo que los gobiernos descentralizados, a pesar de tener delegados en el mismo, no se sintieron partícipes de la responsabilidad de conducción del proceso.

- Las mayores críticas que se hicieron a la gestión del CND se dieron luego del referéndum de 2005 para la conformación de regiones, en el que no llegó a conformarse ninguna región. Frente dicha situación esta entidad tuvo un limitado nivel de autocrítica.

El cambio de autoridades nacionales en el 2006, trajo consigo cambios para el proceso de descentralización, siendo uno de ellos la fusión por absorción del CND en la PCM a inicios de 2007. De acuerdo a la exposición de motivos que dispuso la fusión, la razón principal fue evitar la duplicidad de funciones y generar una mejor estrategia descentralizadora al atribuirle la responsabilidad política de la misma al Presidente del Consejo de Ministros. Sin embargo, esta medida no fue bien recibida por las asociaciones de municipalidades y algunas organizaciones de la sociedad civil[63].

b) Conducción del proceso por la Secretaría de Descentralización-SD

La SD fue creada en 2007 como un órgano de línea dependiente de la Secretaría General de la PCM, para encargarse de conducir el proceso de descentralización y de coordinar la política general

[61] Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Evaluación del proceso de descentralización. Período legislativo 2008 – 2009. Lima, Congreso de la República, 2009, p. 61.

[62] Conferencia Nacional sobre Desarrollo - CONADES. Nudos críticos y propuestas para el quinquenio 2011 -2016... op.cit., p. 4.

[63] Ibid., p. 5.

de Gobierno con los gobiernos regionales y locales, entre otras tareas adicionales. Al respecto, se puede destacar lo siguiente:

- Su creación respondió a la voluntad política del Poder Ejecutivo nacional de fortalecer a la PCM como órgano de concertación y generación de consensos entre niveles de gobierno y con actores sociales involucrados en el proceso de descentralización.

- La sustitución del CND por la SD marcó el inicio de relaciones de carácter bilateral entre el Poder Ejecutivo nacional y los gobiernos descentralizados en función de sus demandas y su capacidad de negociación[64]. De la lógica de articulación y coordinación intergubernamental institucionalizada en el CND se dio paso al esquema de articulación y coordinación no institucionalizada del Gobierno Nacional con los gobiernos descentralizados. Este tipo de relaciones persiste, aunque por un breve periodo fue sustituido por reuniones del Presidente de la República con los presidentes de los gobiernos regionales para tratar temas de interés común, como fueron: la postergación de las revocatorias 2008; la construcción de carreteras, como la interoceánica; el financiamiento de algunos proyectos de impacto departamental; la transferencia de infraestructura portuaria; entre otros[65]. Estas reuniones se realizaron con posterioridad a la conformación de la ANGR hasta en tres oportunidades entre 2008 y 2009 y se caracterizaron por su bajo nivel de institucionalidad y regularidad, lo que limitó sus posibilidades de ser espacios de articulación y coordinación intergubernamental.

- Desde su creación, la SD ha desarrollado diversas acciones, entre ellas: la asistencia técnica para el fortalecimiento institucional

[64] ANGR. Documentos de Debate Nº 5. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 - 2009)...op.cit., p. 29.

[65] Estas reuniones dieron cuenta de la disposición del Presidente de la República al diálogo intergubernamental; empero tal disposición no fue suficiente para institucionalizarlas y convertirlas en un espacio de adopción de las principales decisiones del proceso de descentralización como base para la conducción concertada del mismo. Además, no participaron de ellas los gobiernos locales. En cambio, la ANGR sí promovió durante los años 2009 y 2010 espacios de diálogo y concertación con AMPE y REMURPE, en su calidad de instituciones que agrupan y representan a los gobiernos regionales y locales. Véase: USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. Lima, 2010, pp. 15 - 16.

de los niveles descentralizados; la conducción y monitoreo del proceso de transferencia de funciones; la promoción de normas sobre integración regional (mancomunidades municipales, regiones piloto y JCI); así como la realización de jornadas de capacitación, talleres y diplomados en gestión pública descentralizada en el marco del PNDC. También ha estado a cargo del seguimiento y, en algunos casos, de la implementación de las veinte medidas contenidas en el denominado "shock de la descentralización"[66].

c) El funcionamiento del CCI

Desde la publicación de la LOPE, la aprobación del reglamento que permitiera la instalación y funcionamiento del CCI generó expectativas entre los gobiernos descentralizados y sus asociaciones, debido a su potencialidad como espacio de articulación intergubernamental. En ese contexto, cabe destacar los siguientes hitos:

- En diciembre de 2008 el Poder Ejecutivo tomó la decisión de instalarlo formalmente, aunque todavía no se había aprobado el reglamento correspondiente, ni se había previsto cómo se designaría la representación de los alcaldes provinciales y distritales. Se trató de una instalación simbólica.

- La Secretaría de Descentralización, con el apoyo de la MCLCP, consensuó preliminarmente un proyecto de reglamento del CCI con AMPE, REMURPE y la ANGR, pero el Reglamento de Funcionamiento del CCI que fue publicado no incorporó dos de los aspectos consensuados y especialmente valorados por las asociaciones de los gobiernos descentralizados: (i) su naturaleza de espacio de adopción de decisiones, sobre la descentralización como política de Estado, con carácter vinculante, y; (ii) la necesidad de asegurar la representatividad de la diversidad de municipalidades en la elección de sus representantes[67]. El

[66] Véase: Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. La descentralización en el Perú. Una revolución en democracia. Lineamientos para un modelo de articulación de sus dimensiones generales. Lima, 2010, p.p. 25 - 26.

[67] Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Boletín Apuntes Descentralistas Nº 6, Febrero - Abril, 2010, pp. 6-8.

reglamento promulgado asignó al CCI la función de concertar e impulsar recomendaciones sobre políticas, estrategias y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización.

❖ El Reglamento también estableció que la elección de los veinticuatro representantes de los gobiernos locales (doce provinciales y doce distritales) se realizaría a través de listas de candidaturas, sin considerar criterios para garantizar que estas listas incluyeran representantes de cada departamento ni representación equilibrada de alcaldes urbanos y rurales.

❖ El CCI quedó configurado como un cuerpo colegiado integrado por 71 personas[68].

❖ La primera elección de los representantes de los gobiernos locales ante el CCI se realizó el 19 de junio de 2010, pero el proceso fue declarado nulo debido a que no concurrieron a votar más del 25% del número de alcaldes/as inscritos/as en el padrón electoral, tal como disponía el reglamento de elecciones. Este resultado fue atribuido al poco interés de las autoridades locales que se encontraban abocadas al cierre de sus gestiones y al proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2010 y a la insuficiente difusión sobre el CCI y su importancia para desarrollo del proceso de descentralización[69].

❖ El reglamento de elecciones fue modificado y se eliminó la valla porcentual de participación de alcaldes/as inscritos/as en el padrón electoral. Asimismo, se dispuso declarar ganadora a la lista que obtuviera mayoría simple de votos válidos y, en caso de empate, la lista ganadora se determinaría por sorteo. En enero de 2011 , se convocó la elección de los representantes de los gobiernos

[68] De acuerdo a los dispuesto por el artículo 4º del Reglamento del CCI, este espacio lo conforman: el/la Presidente/a del Consejo de Ministros, quien lo preside; los/as ministros/as; el Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico; el secretario/a de descentralización; todos/as los/as presidentes/as regionales; el/la alcalde/sa de la MML; el/la alcalde/sa de la Provincia Constitucional del Callao; doce alcaldes/as provinciales, y ; doce alcaldes/as distritales.

[69] REMURPE. Comunicado del 23 de junio de 2010, sobre posible declaración de invalidez de la elección de los representantes de los gobiernos locales ante el CCI. Véase: http://www.remurpe.org.pe/inicio/noticias/292-declararian-invalida-eleccion-de-representantes-de-gobiernos-locales-al-cci.

locales ante el CCI y fueron inscritos en el padrón electoral 1832 alcaldes/as, además de siete listas de candidaturas.

❖ El 1 de abril de 2011 se realizó la elección de los primeros representantes de los gobiernos locales ante el CCI, con el voto del 30,3% de los/as alcaldes/as inscritos/as en el padrón electoral, pues sólo concurrieron a votar 556 alcaldes/as (65 provinciales y 491 distritales)[70]. La lista más votada, tanto de nivel provincial como distrital, fue la número 2 que fue promovida por la asociación municipal MUNIRED[71].

❖ El viernes 27 de mayo de 2011 se instaló el CCI con la participación de los representantes de los gobiernos locales, los presidentes regionales, la Presidenta del Consejo de Ministros, el presidente del CEPLAN, la alcaldesa de Lima, el alcalde del Callao y los demás ministros del Poder Ejecutivo[72]. En el CCI los tres niveles de gobierno podrán aprobar las directrices o políticas generales de la descentralización.

d) Las asociaciones de los gobiernos descentralizados

Luego de la desactivación del CND, el Gobierno Nacional sostuvo una dinámica de relaciones bilaterales y acuerdos concretos con los gobiernos descentralizados que tuvieron mayor capacidad de llegada y negociación. Dicha dinámica fue matizada por la intervención de las asociaciones de gobiernos descentralizados que, ante la falta de mecanismos institucionales de articulación, llevaron a cabo acciones en esa línea, por lo que cabe destacar lo siguiente:

---

70 La información sobre la participación y resultado de la elección de abril pueden consultarse en: http://www.descentralizacion.gob.pe/jdownloads/ELECCIONES_CCI_2011_I/RESULTADOS_DE_VOTACION_ELECCIONES_CCI_ABRIL_2011.pdf. Sobre la forma en que se llevó a cabo este proceso de elección, es preciso mencionar que a través de la Carta Nº 080-11/REMURPE de 23 de marzo de 2011, la REMURPE solicita al comité electoral que se pronuncie sobre la escasa difusión del proceso, así como sobre la falta de difusión de información entre los/as alcaldes/as a pocos días de llevarse a cabo.

71 Municipalidades en Red del Perú - MUNIRED PERÚ es una asociación que agrupa a diversas municipalidades de costa, sierra y selva del país, con el objetivo de impulsar la descentralización, modernización y reforma municipal en el Estado peruano, promoviendo el desarrollo local y el asociativismo municipal. Véase: http://www.munired.org/index.php

72 http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=184%3Ainstalacioncci2011&catid=42%3Aultimas-noticias-sd&Itemid=62

❖ La dilación en la instalación y puesta en funcionamiento del CCI motivaron el acercamiento y toma de posición común por parte de las asociaciones representativas de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, lo que fue el inicio de su articulación para incidir políticamente y formular propuestas conjuntas en torno a diversos temas claves del proceso de descentralización.

❖ La ANGR, a pesar de ser la asociación de gobiernos descentralizados formada más recientemente[73], promovió el acercamiento y posterior articulación con AMPE y REMURPE para negociar e incidir políticamente en el Poder Ejecutivo nacional para la toma de decisiones en temas, como: la adopción por consenso del anteproyecto de reglamento de funcionamiento del CCI; la elaboración de la propuesta sobre descentralización fiscal basada en la coparticipación en impuestos nacionales; la participación en la Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal y la elaboración de propuestas alternativas a los presupuestos públicos para los años fiscales 2010 y 2011[74].

❖ La participación de la ANGR y las asociaciones de gobiernos locales en Mesas de Diálogo formadas con la finalidad de debatir sobre las comunidades afectadas por conflictos sociales, así como su involucramiento en el monitoreo y seguimiento a los compromisos asumidos por los diversos actores involucrados en dichas Mesas[75].

e) Las comisiones intergubernamentales por sectores

Las comisiones intergubernamentales deben ser constituidas por los ministerios que comparten competencias con los gobiernos

[73] La conformación de esta asociación representativa de 18 gobiernos regionales se verificó con la Declaración de Huánuco, adoptada el 20 de marzo de 2007. Posteriormente, en julio de 2009, la ANGR se formalizó adoptando su estatuto e inscribiéndose como asociación civil sin fines de lucro en el Registro de Personas Jurídicas de los Registros Públicos de Lima. Esta inscripción se verificó con la incorporación de veinte gobiernos regionales como miembros. Actualmente la ANGR está compuesta por un total de veinticuatro gobiernos regionales.

[74] ANGR. Documentos de Debate Nº 5. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 - 2009)...op.cit., pp. 30 - 31.

[75] USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica...op.cit., p. 9.

descentralizados con la finalidad de desarrollar los componentes de la gestión descentralizada de las funciones transferidas por cada sector del Gobierno Nacional, así como para identificar y realizar las acciones necesarias para culminar con la transferencia de funciones de los ciclos de transferencia 2007, 2008 y 2009. En ese marco, cabe mencionar lo siguiente:

- De acuerdo al Plan de Anual de Transferencias 2009, las comisiones intergubernamentales se integran por los representantes del ministerio que la preside y por los representantes de los gobiernos regionales y locales, según corresponda, o en su defecto, por representantes de instancias representativas de gobiernos regionales y locales, así como entidades y órganos de la administración pública. Generalmente, están conformadas por representantes del ministerio y también por representantes de los gobiernos regionales y, en función de la competencia, por los gobiernos locales. Por ejemplo, las cinco Comisiones Intergubernamentales del MIMDES están conformadas por representantes de este ministerio, los gobiernos regionales y el MEF; a su vez, la Comisión Intergubernamental del MTPE está conformada por representantes de los gobiernos regionales, los gobiernos locales, el MEF y el ministerio. De igual modo, la Comisión Intergubernamental del MINCETUR está integrada por representantes del MINCETUR, los gobiernos regionales y locales, el MEF y, también, pueden participar de la misma la ANGR, REMURPE y AMPE, según los temas que se trabajen.

- Como se ha mencionado, sólo está pendiente la conformación de la Comisión Intergubernamental del Sector CULTURA, todas las demás comisiones, aunque con ritmos distintos, vienen trabajando en las tareas que les han sido asignadas. En los avances por identificar los componentes de la gestión descentralizada cabe mencionar los esfuerzos que vienen haciendo las comisiones conformadas por MINSA, MIMDES, MTPE y MTC. En el caso de las dos últimas, sus avances complementan los esfuerzos que han hecho estos sectores para aprobar sus matrices de delimitación de funciones y distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno.

f) La dinámica de los CCR y los CCL provinciales

La coordinación para la gestión descentralizada no sólo debe darse entre los tres niveles de gobierno, sino también entre los gobiernos descentralizados entre sí, principalmente entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales que comparten competencias y territorios, así como con las mancomunidades. Los CCR y los CCL provinciales son espacios en los que se puede realizar dicha coordinación.

Los CCR son instancias que forman parte de la estructura orgánica de los gobiernos regionales que por su composición y funciones constituyen espacios de coordinación de las autoridades regionales y los/as alcaldes/as provinciales, y espacios de concertación permanente entre autoridades y representantes de la sociedad civil. Los CCL provinciales, de acuerdo a los artículos 98º y 100º de la LOM, se conforman[76] y ejercen las mismas funciones que los CCR. Es decir, son órganos consultivos y de concertación encargados de emitir opinión sobre las principales herramientas de gestión local, como el presupuesto participativo anual y el plan de desarrollo concertado.

En el marco de ese diseño normativo, es posible identificar lo siguiente:

- La creación de los CCR y los CCL expresó la voluntad política de que el proceso de descentralización se implemente con instancias de concertación entre las autoridades descentralizadas y la sociedad civil. Sin embargo, ese papel legalmente asignado, ha generado la oportunidad para la coordinación intergubernamental. Así, se conoce que en algunos CCR sus reuniones se realizan, básicamente, para la coordinación entre las autoridades que los conforman; por ejemplo, el alcalde o alcaldesa provincial con las autoridades distritales, o las autoridades del gobierno regional con las autoridades locales[77]. De esta forma, el papel real que

[76] Los CCL provinciales están conformados por el/la alcalde/sa, los/as regidores/as provinciales, los alcaldes/as distritales y los representantes de la sociedad civil.

[77] MCLCP y Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Participación y descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas. Evaluación Rápida de Campo. Lima, 2010, pp. 28 -32.

vendrían cumpliendo algunos CCR y CCL provinciales es el de mecanismos de coordinación[78]. Esta situación se confirmaría con el aumento de la asistencia de alcaldes/as a las reuniones del CCR en el período 2007 - 2009 con relación a la asistencia durante el período anterior; así, durante el período 2003 - 2006 sólo asistieron el 39% de alcaldes/as, mientras que en el segundo periodo fue de 62%[79].

- El carácter consultivo de los CCR y CCL provinciales podría percibirse como un límite a la coordinación intergubernamental[80], aunque en estricto no lo es pues lo acordado por las autoridades durante sus reuniones, posteriormente, puede plasmarse en convenios entre los niveles de gobierno. Estos convenios pueden estar referidos a la realización de una obra, asistencia técnica, transferencia de recursos, etc.

g) Otras oportunidades de coordinación intergubernamental

La carencia de mecanismos de articulación intergubernamental y coordinación para la gestión descentralizada, generó diversos esfuerzos de parte de los gobiernos descentralizados y, en menor medida, del Gobierno Nacional para cubrir ese vacío. Entre estos esfuerzos conviene destacar:

- La iniciativa del Gobierno Regional de Lambayeque que, a través de su gerencia de desarrollo social, conformó -con los alcaldes provinciales y distritales- una Comisión Intergubernamental para el Desarrollo Social de los sectores en situación de pobreza, con énfasis en las materias de salud, educación y saneamiento. El objetivo de esta Comisión es impulsar el desarrollo social en el departamento, a través del esfuerzo coordinado del gobierno regional y las municipalidades[81]. En esa misma línea, se inscribe la iniciativa del Gobierno Regional de La Libertad que ha suscrito

[78] MCLCP. Primer Informe Nacional de Monitoreo del Presupuesto Participativo, 2007.
[79] Grupo Propuesta Ciudadana. Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional N° 18. Lima, 2010, pp. 76- 78.
[80] Tanaka, Martín. La participación ciudadana y el sistema representativo. Lima: Prodes, 2007, pp. 10- 13
[81] Véase: http://delvalleparatodos.wordpress.com/2011/05/07/lambayequeconstituyen-comision-intergubernamental-para-impulsar-desarrollo-social/

convenios en materia de salud con las municipales provinciales de su departamento.

- La conformación de mancomunidades regionales está generando dinámicas de coordinación de los GR con los gobiernos municipales. Tal es el caso de la Mancomunidad Regional Ayacucho - Arequipa que ha coordinado con las municipalidades del norte de Arequipa y el sur de Ayacucho para generar un expediente técnico para la construcción de infraestructura vial para la integración de las provincias de ambos departamentos.

- La organización de mesas de trabajo territoriales por parte de la SD, en los departamentos de Ayacucho, Ica, Huancavelica y Huánuco, con participación de los tres niveles de gobierno para asegurar la respuesta adecuada y oportuna del Estado a las demandas ciudadanas[82]; aunque estas mesas, como espacios de coordinación, carecían del soporte institucional y administrativo necesario.

2.2.2 Balance

Fortalecimiento de los espacios de articulación intergubernamental.

Las dos entidades que hasta el momento han tenido la responsabilidad de conducir el proceso de descentralización, por diferentes motivos, no han podido responder de forma eficaz a los diversos aspectos que involucra el proceso[83]. Con la desarticulación del CND y la postergación de la puesta en funcionamiento del CCI persiste la ausencia de un mecanismo que articule a los tres niveles de gobierno para la concertación e impulso de recomendaciones de políticas orientadas al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.

[82] Secretaría de Descentralización. Boletín La Descentralización, Lima, noviembre 2010, p. 2; PCM Informe Anual del proceso de descentralización 2010. Balance de avances y logros a julio de 2011...op.cit, p. 20.

[83] Conferencia Nacional sobre Desarrollo - CONADES. Nudos críticos y propuestas para el quinquenio 2011 -2016... op.cit., pp. 7-8; ANGR. Documentos de Debate Nº 5. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 – 2009)...op.cit., pp. 29ss.

La LOPE (2007) abre las posibilidades de institucionalizar mecanismos de articulación política al establecer la creación del CCI. Este espacio tendría que vincularse directamente con el órgano conductor del proceso, el mismo que, a su vez, debería dar lineamientos a las comisiones intergubernamentales (o los mecanismos de coordinación sectorial que posteriormente se creen) para la gestión descentralizada. En consecuencia, el CCI constituye la plataforma política donde se adoptan las directrices que serán concretadas por el órgano conductor del proceso.

De otro lado, se debe destacar la inexistencia de normas y espacios que garanticen la coordinación política entre los gobiernos descentralizados (regionales y locales) para la gestión de sus circunscripciones. Ésta se produce en función de la voluntad de las autoridades, tal como se detalla a continuación.

Las debilidades del CND como órgano conductor del proceso

La labor desarrollada por el CND fue, por diversas razones, muy cuestionada; sin embargo, cuando se fusionó a la PCM no hubo apoyo general a esta medida. Así lo expresaron por ejemplo: AMPE, REMURPE y los presidentes regionales de Cajamarca y Lambayeque. Estos actores reivindicaron la necesidad de contar con un esquema de conducción del proceso que fuera intergubernamental, concertado y democrático, tal como estaba previsto en el diseño original del CND, aunque con ajustes para garantizar su eficacia[84].

Las críticas al CND estuvieron relacionadas, esencialmente, con su desempeño burocratizado, el poco espacio que dio a los gobiernos regionales y el débil liderazgo que tuvo como órgano conductor del proceso[85]. De ahí que se plantearan propuestas de reforma normativa para mejorar su desempeño mediante la reorientación de sus políticas y la reorganización de su estructura y su composición.

[84] Conferencia Nacional sobre Desarrollo - CONADES. Nudos críticos y propuestas para el quinquenio 2011 -2016... op.cit., pp. 4 -5.

[85] Azpur, Javier. Aportes para un necesario balance de la reforma descentralista. En. VV.AA. Perú Hoy. Lima, Desco, 2010, p. 159.

De las varias lecciones que dejó el periodo de funcionamiento del CND, tres son de especial importancia: i) la constatación de que la descentralización debe contar con una entidad de carácter intergubernamental, que tenga autonomía e independencia para conducirlo; así como reglas claras para la adopción de decisiones; ii) ubicación de la entidad en una posición equidistante del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades en el organigrama del Estado peruano; y iii) el limitado poder o incidencia que tuvo sobre los sectores del Gobierno Nacional para convocarlos a participar e involucrarse en el proceso.

La estructura, la organización y la conformación del CND obedecieron al contexto inicial del proceso de descentralización que, requería principalmente del impulso del Gobierno Nacional. En esa medida, se explica el número de representantes que tenía el Gobierno Nacional en contraste con el número de representantes de los gobiernos regionales y locales. Actualmente, apostar por un órgano con una composición y estructura similar supondría un error, teniendo en cuenta la presencia institucional y política que han adquirido los gobiernos regionales y locales; así como, la necesidad de construir una gestión más descentralizada del Estado.

La descentralización plantea un escenario donde la tensión política entre los niveles de gobierno es constante, debido a que el poder estatal se está redistribuyendo o se orienta a ello, por lo que el tipo de liderazgo del órgano que conduzca el proceso es esencial: no puede ser sólo un conductor de carácter técnico, es indispensable que ejerza un liderazgo político. La unión de ambos tipos de liderazgo en el órgano que conduce e implementa las políticas de descentralización contribuiría a la estabilidad y sostenibilidad de la misma.

Las limitaciones de la Secretaría de Descentralización

La SD ha desplegado grandes esfuerzos por atender las diversas aristas del proceso de descentralización y desarrollar políticas para fortalecerlo. De igual modo, ha dirigido sus esfuerzos hacia la construcción de puntos de encuentro con los gobiernos descentralizados realizando acciones conjuntas en materia de desarrollo de capacidades y elaborando propuestas normativas, como sucedió con el anteproyecto de reglamento de funcionamiento del

CCI, el reglamento de mancomunidades o la implementación de talleres de capacitación en gestión pública local, en coordinación con gobiernos regionales y con mancomunidades municipales. Sin embargo, su condición de órgano de línea de la PCM ha conllevado también, que centre sus esfuerzos en plasmar decisiones políticas que no han sido concertadas entre los tres niveles de gobierno, como sucedió con la implementación de los denominados núcleos ejecutores o el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, casos que más controversia suscitaron.

La dinámica del proceso de descentralización y su estado actual de construcción de la gestión descentralizada hace más evidente que la posición organizacional de la SD al interior de la PCM limita su capacidad de respuesta institucional y de coordinación efectiva con los gobiernos descentralizados. Tales déficits se deben a su condición de órgano de línea que no depende directamente del despacho del Presidente/a del Consejo de Ministros, por lo que sus posibilidades de influir en las decisiones que adoptan otras entidades del Poder Ejecutivo se ven mediatizadas. Asimismo, su capacidad de negociación en el proceso de elaboración de normas o en el diseño de políticas de carácter multisectorial es reducida, como se evidenció durante la elaboración del reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal cuya aprobación se dilató por la prolongada negociación que tuvo que realizar con el MEF[86] que, como rector de seis sistemas administrativos del Estado, en la práctica, tiene mayor poder de decisión en la descentralización que la SD.

En consecuencia, el escaso poder político de la SD y su posición organizacional en la PCM limitaron su ámbito de acción, su capacidad de respuesta institucional; así como de articulación con los gobiernos descentralizados y con otras entidades involucradas en el proceso como el Congreso, la Contraloría General de la República o el MEF. Su estructura orgánica y el limitado número de recursos humanos con que cuenta[87] también son

[86] Véase: USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica...op.cit., pp. 55 -56; Boletín Apuntes Descentralistas Nº 6, Febrero - abril, 2010, pp. 4-5.

[87] De acuerdo a la información recogida en el CAP de la PCM el número de plazas asignadas a la SD es de 35, entre directivos, profesionales y técnicas. Véase: R. M N° 286-2010-PCM, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 8 de setiembre de 2010.

factores que han obstaculizado su voluntad de dar el mismo nivel de atención a las diferentes políticas que involucra el proceso de descentralización. Todo ello ha contribuido a que los diversos actores del proceso de descentralización planteen que contar con una entidad conductora del proceso de descentralización es una medida que requiere ser atendida con urgencia[88].

El CCI como espacio de articulación política de los tres niveles de gobierno.

El CCI fue creado como un espacio de articulación intergubernamental; sin embargo, su Reglamento de Funcionamiento estableció una serie de normas que en la práctica limitan su misión de articulación política.

El número de integrantes del CCI no hará sencillo que se adopte decisiones, dado que el Reglamento establece que éstas se aprueben por consenso entre las representaciones de los tres niveles de gobierno del Estado. A cada una de las tres representaciones se les ha asignado un voto, por lo que su sentido debe ser acordado previamente dentro de cada representación.

El Reglamento de Funcionamiento del CCI ha dispuesto que el Presidente del Consejo de Ministros y la persona titular de la SD formen parte del CCI, aún cuando esta última es un órgano de línea de la PCM. Al respecto, se cuestiona que la PCM tenga doble representación y además que cumpla más de una función, pues la SD es además la encargada de administrar justicia en el proceso de elección de los representantes de los gobiernos locales ante el CCI.

Esta situación plantea la necesidad de reformar la estructura, la organización y la forma de adopción de decisiones previstas en el reglamento de funcionamiento del CCI para que en este espacio se genere un clima de confianza y diálogo entre los tres niveles de gobierno, que facilite la

[88] Entre otros documentos, véase: Conferencia Nacional sobre Desarrollo - CONADES. Nudos críticos y propuestas para el quinquenio 2011 -2016...op.cit., pp. 4 - 8; ANGR. Documentos de Debate Nº 5. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 - 2009)...op.cit., pp. 29 - 30; REMURPE. Boletín Nº 39, Municipios por la Descentralización. Hacia una redistribución equitativa y sustentable...op.cit., pp. 5 - 7.

adopción de las directrices o políticas generales de la descentralización. Este espacio de articulación intergubernamental debe vincularse directamente con el órgano conductor del proceso de descentralización para fortalecerlo y darle seguimiento en tanto política de estado.

Valiosos esfuerzos de articulación y generación de propuestas desde las asociaciones de gobiernos descentralizados.

La articulación política desarrollada entre la ANGR, AMPE y REMURPE ha facilitado la toma conjunta de posiciones, la formulación de propuestas y la incidencia política en temas claves para el fortalecimiento del proceso de descentralización.

La actuación de estas tres asociaciones abrió oportunidades de incidencia política y también de coordinación intergubernamental, a pesar de ser organizaciones cuya labor de defensa de intereses colectivos es más limitada que aquella que deberían cumplir los espacios institucionales de articulación intergubernamental.

Sería recomendable que el CCI tome en cuenta la experiencia desarrollada por estas asociaciones y redes, por lo que se espera que sus representantes continúen siendo convocados como interlocutores importantes para el fortalecimiento del proceso.

Debilidad de los mecanismos de coordinación intergubernamental para la gestión descentralizada.

La aprobación de la LOPE abrió las posibilidades de institucionalizar mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno al incorporar disposiciones acerca de la labor coordinada que debe hacer el Poder Ejecutivo con los gobiernos descentralizados para la definición de las políticas nacionales y sectoriales, así como la obligación de incorporar a la estructura orgánica de los ministerios, a través de las LOF, órganos de coordinación sectorial.

Asimismo, la creación de las comisiones intergubernamentales ha venido a suplir el vacío del diseño original de las normas del proceso de descentralización, que no contemplaron un órgano de coordinación.

Su creación a partir de 2009 y la adopción del enfoque de gestión descentralizada basada en servicios para las personas, resultan positivas; por lo que se requiere su funcionamiento permanente. Para ello, deben ser incluidas en la LBD y en las LOF de los sectores. Asimismo, corresponderá al órgano conductor del proceso y al Congreso de la República verificar si las LOF aprobadas son funcionales a esta exigencia.

De igual modo, no existen normas ni espacios institucionales que garanticen la coordinación entre los gobiernos descentralizados. En la práctica, ésta se produce en función de la voluntad de las autoridades de los gobiernos regionales o de las municipalidades provinciales, como se evidencia a partir de las iniciativas de algunos gobiernos regionales, como el de Lambayeque o la Mancomunidad Regional de Arequipa – Ayacucho. En esa medida, se trata de un tema dejado a la voluntad política o que se basa en las preferencias o afinidades políticas entre las autoridades regionales y locales.

Estos vacíos se constatan también al interior del Gobierno Nacional, cuyas entidades tampoco cuentan con mecanismos institucionales de coordinación permanente; como se puso en evidencia en el proceso de elaboración de las matrices de delimitación de competencias y funciones[89]. De ahí que se espera que operen mecanismos de coordinación inter e intra gubernamental.

La coordinación intergubernamental que propician los CCR y los CCL provinciales

Su aporte a la articulación intergubernamental es limitado y está condicionado a la voluntad política de las autoridades correspondientes. Tal condicionamiento, obstaculiza la promoción del desarrollo sostenible en los departamentos, debido a que la coordinación intergubernamental es un presupuesto para la planificación y el ordenamiento del territorio; así como,

[89] Las lecciones de este proceso dan cuenta de la falta de coordinación entre las entidades del Gobierno Nacional respecto a los fines que persiguen y las normas que deben emplear. Véase: Secretaría de Gestión Pública de la PCM. Memoria de implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Enero 2008 – setiembre 2010. Lima, 2010, pp. 52 – 54.

para identificar las prioridades que, en función a las competencias de cada nivel de gobierno, tendrán que ser atendidas y, de esa forma, evitar la duplicidad de acciones y gasto.

De acuerdo a los especialistas y actores consultados, en muchos casos, los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales tienden a reproducir la lógica que existe en su relación con el Gobierno Nacional, evitando coordinar con las municipalidades provinciales y distritales, respectivamente. Aunque debe rescatarse que los CCR y CCL, que fueron creados como espacios de concertación, han presentado potencialidad para hacer las veces de mecanismos de coordinación intergubernamental. En esa medida, es preciso valorar e indagar más sobre estas experiencias para extraer los elementos que han generado esta dinámica, fortalecerlos y, de ser posible, reproducirlos, porque son experiencias de coordinación intergubernamental que tienen el valor agregado de la participación de la sociedad civil que integra los CCR y los CCL.

Asimismo, la culminación de la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales demanda mecanismos institucionalizados de coordinación al interior de los departamentos y provincias que hoy no existen. En tal sentido, será preciso que los gobiernos descentralizados asuman la responsabilidad de crear mecanismos para coordinar sus acciones en el cumplimiento de las competencias que comparten. De esa forma se podrá ir dejando atrás la percepción de la población sobre la resistencia que tienen los gobiernos descentralizados a articularse entre sí y coordinar sus gestiones para mejorar la gestión del departamento[90].

2.2.3 Conclusiones y recomendaciones.

- La continuidad del proceso de descentralización demanda el fortalecimiento de un órgano de conducción del proceso cuya naturaleza, características, estructura y organización se adecue a los retos de la gestión descentralizada y el funcionamiento del Estado.

[90] Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Desafío de la integración regional. Evaluación Rápida de Campo. Lima, 2009, pp. 34 -36.

❖ Las limitaciones que tienen la SD y el CCI para constituirse en conductores de la descentralización del Estado; así como, los cambios que ha experimentado el proceso de descentralización y los avances en la transferencia de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales, hacen imprescindible que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, rediseñen y modifiquen la LBD para fortalecer el órgano conductor del proceso. Este órgano debería tener carácter intergubernamental y contar con la suficiente independencia y autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones de conducción del proceso de descentralización. Se trata de reformar la estructura del Estado para darle cabida y brindar las garantías necesarias para asegurar su funcionamiento e independencia que le permitan construir y afirmar su liderazgo. Las responsabilidades que asuma tendrían que ser las de: planificar, ejecutar y monitorear el cumplimiento de las políticas concretas de descentralización derivadas de los consensos logrados en el Consejo de Coordinación Intergubernamental-CCI, y de la gestión descentralizada en coordinación con las comisiones intergubernamentales.

❖ Para fortalecer el CCI como un espacio de articulación intergubernamental de los niveles nacional, regional y local, se requiere reformar su estructura, organización y forma de adopción de decisiones previstas en su Reglamento de Funcionamiento. Los consensos que se genere al interior del CCI fortalecerán la legitimidad de las políticas en materia de descentralización que el órgano conductor del proceso concrete o ponga en funcionamiento.

❖ Es necesario revisar las normas sobre el diseño de la descentralización (LBD, LOGR, LOM, LOPE y LOF) y establecer disposiciones claras que permitan institucionalizar mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (intergubernamental), como entre las entidades de cada nivel (intragubernamental). En esa medida la reforma normativa debe incorporar:

- Los instrumentos de coordinación, como son las LOF y las matrices de delimitación de competencias y funciones.

- Los componentes de la gestión descentralizada para cada sector.
- Las comisiones intergubernamentales, cuya labor debe desarrollarse en el marco de los lineamientos y directivas del órgano conductor del proceso.
- Las instancias o espacios de coordinación entre gobiernos locales provinciales con los gobiernos locales distritales; así como, el gobierno regional con los gobiernos locales provinciales. Asimismo, los gobiernos descentralizados, en el marco de su autonomía, deberían establecer espacios de coordinación con las JCI y las mancomunidades.

2.3 FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

El fortalecimiento de capacidades contribuye a la mejora de la gestión de los gobiernos descentralizados, permitiéndoles cumplir de manera eficaz con las responsabilidades y competencias entregadas y prestar un servicio de calidad a la ciudadanía. Éste debe contemplar como aspecto clave el diseño e implementación del sistema de empleo público o servicio civil, que sea funcional al Estado unitario y descentralizado. El fortalecimiento y desarrollo de capacidades para la gestión descentralizada fue un componente esencial del marco normativo inicial previsto en la LBD y una condición para la acreditación de capacidades para la transferencia gradual de funciones.

2.3.1 Avance y estado actual

Desde el inicio del proceso de descentralización se han llevado a cabo acciones para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los recursos humanos del Estado, pero fue a partir del "Shock de la Descentralización" (2006) y la adopción del enfoque de gestión descentralizada basada en servicios (2009) que cobra mayor importancia, como se observa a continuación:

CUADRO Nº 5

EVOLUCIÓN DEL PROCESO: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

PERÍODO 2002 – 2006	2004	❖ Ley de Sistema Nacional de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales que incluye acciones de desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la gestión descentralizada. ❖ Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica elaborado por el CND.
	2006	❖ Diversos sectores -MEF, MIMDES, etc- y el CND continuaron realizando capacitaciones en temas vinculados a su competencia. ❖ Se constató alta rotación de personal, así como personal poco motivado y capacitado a nivel de los gobiernos regionales y locales. ❖ Inexistencia de un sistema de información y monitoreo del proceso para reforzar la gestión pública descentralizada (capacitación, planificación, presupuesto y desempeño en general).
PERÍODO 2006 – 2011	2007	❖ Aceleración de transferencia de competencias a los gobiernos regionales responsabilizando a cada sector del fortalecimiento de capacidades y aplicándose un enfoque de capacitación a funcionarios, no de desarrollo de capacidades institucionales.
	2008	❖ Creación de SERVIR como rector del Sistema de Recursos Humanos del Estado, encargado del fortalecimiento de capacidades. ❖ Normas diversas sobre fortalecimiento institucional y recursos humanos: • Capacitación y rendimiento para el Sector Público. • Contratación administrativa del personal al servicio del Estado. • Creación del cuerpo de gerentes públicos. • Reforma administrativa de los gobiernos regionales y locales. ❖ MEF inició instalación de oficinas desconcentradas en departamentos con la finalidad de brindar asistencia técnica a los gobiernos descentralizados, sobre el manejo de los sistemas administrativos.
	2009	❖ Conformación del cuerpo de gerentes públicos y asignación a diversas instituciones del ámbito nacional y regional.
	2010	❖ Diagnóstico de conocimientos del personal del sector público que desarrolla sus labores en el marco del SNIP y del Sistema Administrativo de Abastecimiento cuya rectoría está a cargo del OSCE. ❖ Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Descentralizada de los gobiernos regionales y locales, aprobado por la Comisión Multisectorial para la elaboración del mencionado plan.
	2011	❖ MEF ha implementado diversos programas de capacitación y asistencia técnica en los sistemas administrativos que tiene rectoría (SNIP, Sistema de Presupuesto Público, Presupuesto por Resultados, Plan de Incentivos y Plan de Modernización Municipal). ❖ Poder Ejecutivo envió al Congreso: • Proyecto de Ley N° 04682/2010-PE, sobre Funcionarios Públicos, Empleados de Confianza y Directivos. • Proyecto de Ley N° 04683/2010-PE, sobre ética, incompatibilidades y responsabilidades de las personas al servicio del Estado.

a) Gestión descentralizada y fortalecimiento de capacidades

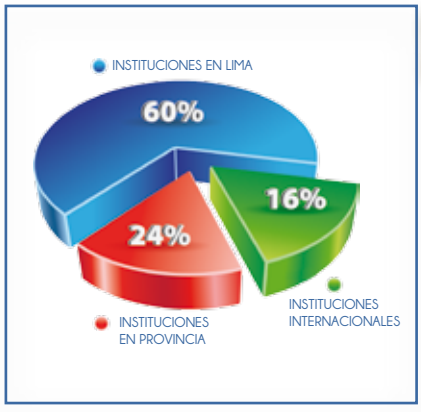
El Perú es uno de los países de América Latina que presenta menor calificación de los recursos humanos al servicio del Estado. Ello se explica por el déficit en la calidad de la educación, principalmente en sus niveles básicos (educación primaria y secundaria)[91], y por la propia estructura del servicio nacional de recursos humanos que restringe el acceso y la formación de cuadros altamente capacitados y de acuerdo a sus necesidades institucionales[92]. Adicionalmente, el nivel remunerativo de Estado no es competitivo en relación a la actividad privada.

En este contexto, el Estado ha llevado a cabo esfuerzos para desarrollar capacidades en sus funcionarios y técnicos. Según el Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento de SERVIR, "el Estado gasta alrededor US$ 100 millones al año en capacitación de sus servidores"[93].

De otro lado, se ha incrementado la oferta de capacitación, tanto a nivel de cursos cortos como de especializaciones de post grado (maestrías y doctorados), los mismos que son impartidos por instituciones públicas y privadas a nivel nacional, como se observa en los siguientes gráficos:

CUADRO Nº 6

OFERTA DE POST GRADOS EN GESTIÓN PÚBLICA



FUENTE: Universia Perú

INSTITUCIONES		
LIMA	PROVINCIAS	INTERNACIONALES
• Pontificia Universidad Católica del Perú • Universidad del Pacífico • Universidad de Ciencias Aplicadas • Universidad Nacional de San Marcos • Universidad de San Martín de Porres • Universidad Continental • Universidad Norbert Wiener • Universidad Nacional de Ingeniería • Universidad Católica Sedes Sapientiae • Universidad Nacional Federico Villareal • Universidad Tecnológica del Perú • ESAN • CAEN • Universidad Garcilazo de la Vega • Universidad Nacional de Educación • Enrique Guzmán y Valle La Cantuta	• Universidad Nacional de la Amazonía - Loreto • Universidad Nacional de Ucayali • Universidad Nacional de Piura • Universidad del Centro del Perú - Junín • Universidad Nacional de Altiplano - Puno • Universidad Nacional de San Agustín - Arequipa	• IE Business School • Tecnológico de Monterrey • National University

Elaboración: Proyecto USAID/Perú Prodescentralización.

91 Ello se evidencia pues menos de un 5% de personas que terminan la secundaria comprenden lo que leen, y consecuentemente, sólo un tercio de peruanos cuenta con educación superior. Véase, INWENT. Boletín Capacidades. Fortalecimiento de Capacidades para procesos de descentralización. GIZ. Lima, junio 2010.

92 INWENT. Boletín Capacidades. Fortalecimiento de Capacidades para procesos de descentralización. GIZ. Op cit..., p.5.

93 Ibid.

Esta oferta es heterogénea y no necesariamente obedece a criterios identificados o que respondan a la demanda de los gobiernos regionales y locales. A continuación precisamos algunas características al respecto:

- Diversas entidades públicas y privadas compiten en un mismo espacio y con programas similares.
- No siempre la calidad de la educación impartida por cada una de estas instituciones es la adecuada, lo que perjudica tanto a quién busca capacitarse como a las instituciones, cuyo objetivo es contar con profesionales altamente capacitados.
- El traslado de la oferta de Lima a los departamentos no responde a las realidades de la zona y tampoco produce el efecto de incentivar la mejora en la calidad de los servicios impartidos por las instituciones allí ubicadas.
- El incremento de la oferta de maestrías vinculadas a la gestión pública (30)[94], brindadas por un total de 25 instituciones, entre las que se encuentran entidades locales (Cusco, Puno Arequipa, Loreto, Junín y Ucayali), instituciones con sede en Lima, y entidades internacionales, en modalidades presenciales y virtuales.
- Adicionalmente, el sistema de recursos humanos del Estado y las diferentes normas que lo regulan no han incorporado disposiciones para la evaluación del personal. En respuesta a esta falencia, en 2010, SERVIR llevó a cabo el diagnóstico de conocimientos del personal del sector público dedicado al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP - MEF) y al Sistema Nacional de Abastecimiento (OSCE), cuyos resultados se han difundido públicamente.
- La inexistencia de un sistema de gestión de recursos humanos del sector público ha generado la proliferación de regímenes totalmente distintos e inequitativos, coexistiendo alrededor de once

[94] De acuerdo al portal UNIVERSIA Perú., véase el siguiente enlace web: www.universia.edu.pe.

regímenes salariales, siendo los principales los creados a través del Decreto Legislativo N° 276, el Decreto Legislativo N° 728 y el Decreto Legislativo N° 1057 (SNP/CAS). Estos dispositivos legales son transversales a los niveles de gobierno (nacional, regional y local)[95] y los regímenes heterogéneos producen tensiones, desmotivación y descontento en el personal, lo que desincentiva al cumplimiento de sus labores.

CUADRO Nº 7

PRINCIPALES REGÍMENES LABORALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

REGÍMENES LABORALES	CARACTERÍSTICAS
Decreto Legislativo N° 276	Régimen utilizado por la administración pública hasta 1995, definiendo salarios y beneficios sobre la base del sistema de carrera (remuneraciones de acuerdo a antecedentes académicos y antigüedad). En general, los salarios son más bajos y los términos laborales menos flexibles en comparación con otros regímenes.
Decreto Legislativo N° 728	Es la norma general del régimen laboral de la actividad privada que viene siendo empleado desde la década de 1990 para volver a contratar algunos empleados públicos, sobre todo en entidades no ministeriales como el Banco Central de Reserva y los organismos reguladores. Este decreto se caracteriza por su flexibilidad ya que permite a cada institución contratante fijar sus propios planes de remuneración y clasificación.
Decreto Legislativo N° 1057	Introduce el régimen que se conoce como CAS (Contrato Administrativo de Servicios) que permite a los ministerios contratar empleados bajo contratos a plazo fijo, sujetos a condiciones laborales menores a las que contemplan los otros regímenes. Se utiliza desde 2008 en reemplazo del régimen de Servicios No Personales (SNP); este último fue empleado durante la década de los noventa a pesar de ser de naturaleza civil y no proporcionar a la persona contratada ningún tipo de protección laboral. Los contratos CAS no son permanentes, a pesar que las personas sujetas a los mismos se encuentran laborando por varios años en la institución. Además, no siempre las designaciones se basan en el mérito.

FUENTE: Banco Mundial y diario oficial "El Peruano"

[95] Banco Mundial. Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente. Washington DC, 2011, p. 50.

El escenario descrito explicaría, de alguna manera, las carencias de los recursos humanos del Estado. Esta problemática se ve agravada en los gobiernos descentralizados, por las brechas de desigualdad existentes entre las provincias y por la dispersión de la población en ciertas zonas del territorio, que limitaría su acceso a la oferta de capacitación.

Durante los últimos años la Secretaría de Descentralización ha implementado acciones para fortalecer los recursos humanos de los gobiernos regionales y locales, en el marco de la aceleración de la transferencia de funciones y el inicio del enfoque de gestión descentralizada, ejecutando lo siguiente:

- Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales - PNDC 2010-2012 (D.S. Nº 004-2010-PCM), con la finalidad de facilitar la gestión descentralizada y desconcentrar la oferta de servicios de capacitación de Lima. Dicho plan es una versión reajustada del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2008-2 011[96], en base a los cambios producidos en el contexto institucional y normativo, así como a las sugerencias y aportes de las instituciones participantes de la Comisión Multisectorial formada para este fin[97].

- A partir del PNDC, los gobiernos descentralizados formulan e implementan sus propios planes de desarrollo de capacidades en gestión pública. Hasta julio de 2011, 20 Gobiernos Regionales han aprobado sus respectivos planes: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Pasco, Piura, San Martín, Tumbes y Ucayali. Sin embargo, la implementación de los planes se ve limitada por la falta de recursos y las restricciones de gasto en esta materia. En tal sentido, corresponderá al órgano de conducción de la descentralización el monitorear este tema[98].

[96] Formulado por la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades (D.S Nº 002-2008-PCM).
[97] USAID/ Perú ProDescentralización. Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización al 31 de julio de 2010. Lima, 2010, p. 66.
[98] Secretaria de Descentralización. Informe anual del proceso de descentralización 2010, y balance de avances y logros a julio de 2011. Lima, 2011, p,24.

❖ Como parte de la implementación del PNDC, la SD viene llevando a cabo una serie de capacitaciones, asistencias técnicas, entre otros eventos, en los que participan servidores públicos de los gobiernos regionales y locales, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 8

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE CAPACIDADES 2010 - 2012

ACCIONES	ACTIVIDADES
Capacitación en alianza con universidades públicas y privadas, con sede en Lima y del ámbito local.	❖ Diplomado en Desarrollo Económico Territorial y Competitividad. Realizado en 5 departamentos: Ayacucho, Amazonas, Ancash, Huánuco y Ucayali. ❖ Diplomado en Gestión Pública Descentralizada. Realizado en 10 departamentos: Cajamarca, Piura, La Libertad, Apurímac, Cusco, Lambayeque, Loreto, Puno, San Martín, Ayacucho (VRAE). ❖ Taller Regional "Proceso de Transferencias Regionales - 2007". Participación de representantes de 25 gobiernos regionales. ❖ Programa de Formación para acompañar el Proceso de Transferencia de Gestión - 2010.
Asistencias Técnicas	❖ Formulación de Planes Regionales de Desarrollo de Capacidades (PRDC). 20 Gobiernos Regionales cuentan con planes aprobados: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Pasco, Piura, San Martín, Tumbes y Ucayali. ❖ Formulación de Planes Sectoriales de Desarrollo de Capacidades. 2 Ministerios cuentan con planes aprobados: MIMDES y MTPE.
Intercambio de experiencias	❖ Pasantía a Colombia para fortalecer las capacidades de los Gobiernos Locales en gestión pública descentralizada. Participación de 15 funcionarios entre alcaldes distritales, provinciales y funcionarios municipales. ❖ Pasantía a España para fortalecer las capacidades de los Gobiernos Locales en materia de cohesión social. Participación de 10 alcaldes distritales. ❖ Concurso "Experiencias Innovadoras en Buen Gobierno Municipal". Selección de municipios provinciales y distritales que han generado aportes innovadores en materia de participación ciudadana, desarrollo económico local, mancomunidad municipal, finanzas municipales y desarrollo de capacidades.
Plataforma Virtual	❖ Implementación de un Sistema Nacional de Videoconferencias.

FUENTE: Secretaría de Descentralización, PCM.

- La SD se encuentra obligada a realizar seguimiento de acuerdo a los lineamientos de monitoreo previstos en el PNDC. Conocer los resultados de esta evaluación contribuirá a verificar cuál ha sido su impacto.

- Adicionalmente, la SD ha realizado diversas actividades de capacitación dirigidas a los gobiernos descentralizados, entre las que se encuentran: talleres de promoción de núcleos ejecutores de obras, talleres de difusión de la normativa y operatividad del Registro Nacional de Mancomunidades Municipales, capacitaciones relacionadas a inversión descentralizada, asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de gobiernos regionales en el marco de la gestión por resultados, etc[99].

Además , otras instituciones a nivel público vienen realizando actividades de capacitación, en muchos casos con el apoyo de la cooperación internacional y de ONG especializadas. Así, el MEF ha implementado oficinas de asistencia técnica descentralizadas en todos los departamentos con el objetivo de brindar soporte institucional a la elaboración de estudios de preinversión por parte de los gobiernos descentralizados. Asimismo, continúa fortaleciendo capacidades en la metodología de Presupuesto por Resultados- PpR, y en la implementación del Plan de Modernización Municipal (PMM) y el Plan de Incentivos a la gestión municipal (PI)[100]. Por su parte, el OSCE viene llevando a cabo actividades de capacitación sobre el sistema de abastecimiento y sus nuevas regulaciones, mientras la Secretaría de Gestión Pública de la PCM desarrolla acciones para la promoción de la simplificación administrativa a nivel descentralizado.

Por su parte, los gobiernos regionales como parte de sus procesos de modernización de la gestión y revisión de su estructura orgánica (Arequipa, La Libertad, Cajamarca, Junín, San Martín, Huancavelica, entre otros) vienen desarrollando, principalmente con el apoyo de la cooperación

[99] Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Hacia el desarrollo descentralizado. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2009. Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, mayo 2010, p. 19 - 20.

[100] Véase la página web institucional del MEF: www.mef.gob.pe.

internacional, asistencias técnicas para impulsar estos procesos y diversas actividades de capacitación para el fortalecimiento de capacidades de su personal. Por su parte, las municipalidades provinciales y distritales plantean demandas de capacitación y asistencia técnica, principalmente sobre la constitución de mancomunidades municipales, la ejecución del PMM y PI, y en materia de desarrollo económico.

b) Sistema Nacional de Recursos Humanos y fortalecimiento de capacidades descentralizadas.

En el 2008, se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR[101] como la entidad rectora del sistema de recursos humanos. Entre sus primeras acciones, convocó a profesionales altamente capacitados con la finalidad de integrar el Cuerpo de Gerentes Públicos y cubrir la carencia de recursos humanos en el sector público (D. Leg. N° 1024). Dichos profesionales han sido puestos a disposición de entidades públicas, tanto del nivel nacional como descentralizado. Para tal efecto, se aprobó el Reglamento del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos y la escala remunerativa de los mismos.

Desde su creación, esta entidad ha incorporado a 143 gerentes públicos. Según información de SERVIR[102], en mayo de 2011, 59 gerentes públicos se encontraban ejerciendo sus funciones: 43 en entidades del gobierno nacional, 14 en gobiernos regionales y 2 en gobiernos locales.

CUADRO Nº 9
GERENTES PUBLICOS EN FUNCIONES

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO
Gobierno Nacional.	43
Gobierno Regionales.	14
Gobierno Locales.	2

FUENTE: SERVIR

[101] La Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, fue creada mediante D. Leg. N° 1023, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 21 de junio de 2008.

[102] Información al 05 de mayo de 2011, disponible en el siguiente enlace web: www.servir.gob.pe/files/Informacion_de_Personal/GGPP-Asignados.pdf.

Respecto a la asignación de gerentes públicos a los gobiernos descentralizados se observa lo siguiente:

- Sólo ocho gobiernos regionales y una municipalidad distrital han solicitado este apoyo, para contar con gerentes públicos a ser asignados, principalmente, a las gerencias de administración, planificación y presupuesto, infraestructura, desarrollo económico y social, recursos naturales y ambiente, y algunos proyectos y programas especiales.

- Al iniciar el proceso de asignación de gerentes públicos a los gobiernos descentralizados, algunas autoridades regionales mencionaron su preocupación por el surgimiento de potenciales conflictos con sus equipos de trabajo al introducir personal con un sistema salarial "privilegiado" comparado a los salarios regulares de sus entidades[103]. Progresivamente, esta preocupación se fue diluyendo, debido al trabajo de sensibilización de SERVIR y a los resultados positivos que se fueron mostrando en algunas entidades.

- Con el cambio de autoridades regionales y locales, a inicios de 2011, algunos presidentes regionales cuestionaron el modelo de gerentes públicos e iniciaron conversaciones con SERVIR respecto a la permanencia de los mismos en cada una de sus entidades y, en algunos casos, se prescindió de sus servicios[104]. A diciembre de 2009 se habían asignado 32 gerentes públicos a los gobiernos regionales, sin embargo, a mayo de 2011 sólo se encuentran asignados 14, es decir, 18 gerentes menos que el año anterior.

[103] USAID/ Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. Lima, 2010, p. 37 - 38.

[104] Por ejemplo, el Gobierno Regional de Junín decidió prescindir de los servicios de 7 gerentes públicos, aludiendo baja productividad en el desempeño de sus labores y una marcada diferencia en salarios respecto del personal contratado por la propia entidad. Con ello, dio por finalizados los convenios firmados con SERVIR, haciendo prevalecer su autonomía para la designación de nuevos profesionales en los cargos de confianza. Esta información fue publicada por el Gobierno Regional de Junín, en el blog Región Junín, integrando al cambio, el cual puede ser revisado en el siguiente enlace web: http://regionjunin-gobierno.blogspot.com/2011/01/presidente-cerron-reemplaza.html.

CUADRO Nº 10

GERENTES PÚBLICOS ASIGNADOS A NIVEL DESCENTRALIZADO

GOBIERNOS REGIONALES

UNIDADES ORGÁNICAS	JUN	CAJ	ICA	LAMB	PIU	HUA	LIM	AMAZ	TOT
Gerencia Regional de Administración(y Finanzas)									
❖ Sub Gerente de Tesorería			1						1
❖ Sub Gerente Regional de Planeamiento, Programación e Inversión					1				1
Gerencia Regional de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial									
❖ Responsable de la Oficina de Planificación							1		1
❖ Sub Gerente Regional de Planeamiento Estratégico y Acondicionamiento Territorial						1			1
❖ Sub Gerente de Acondicionamiento Territorial		1							1
Gerencia Regional de Infraestructura									
❖ Sub Gerente de Estudios	1								1
❖ Sub Gerente de Obras	1								1
❖ Sub Gerente de Obras y Viabilidad			1						1
Gerencia Regional de Desarrollo Social									
❖ Director Regional de Vivienda y Construcción				1					1
Gerencia Regional de Desarrollo Económico									
❖ Gerente Regional de Desarrollo Económico							1		1
Gerencia Regional de Recursos Naturales y Ambiente									
❖ Gerente Regional de Recursos Naturales y Ambiente								1	1
Programas y Proyectos Especiales									
❖ Director Ejecutivo de la Unidad Orgánica de Programas Regionales - PROREGIÓN		1							1
❖ Director de Administración del Proyecto Especial Tambo de Ccaracocha			1						1
❖ Director de Estudios del Proyecto Especial Tambo de Ccaracocha			1						1
TOTALES	2	2	4	1	1	1	2	1	14

FUENTE: Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

GOBIERNOS LOCALES

UNIDADES ORGÁNICAS	M.D. Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa - Tacna	TOTAL
Gerencia de Planificación, Presupuesto y Racionalización	1	1
Sub Gerencia de Supervisión y Liquidación de Obras	1	1
TOTALES	2	2

FUENTE: Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

Asimismo, SERVIR ha realizado otras acciones, entre las que se encuentran:

- La aprobación del reglamento del Decreto Legislativo N° 1025. Esta norma define los principales lineamientos del fortalecimiento de capacidades del sector público, establece reglas de entrenamiento y de rendimiento de los funcionarios y trabajadores del Estado, mediante la implementación de un plan de desarrollo por entidad. Estos planes deben incorporar acciones de capacitación (demanda y oferta), financiamiento, evaluación de las competencias y logro de metas[105].

- Reglamento para la transferencia de recursos humanos del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales, mediante el Decreto Supremo N°04-2010-PCM que forma parte del Régimen Especial Facultativo para los Gobiernos Regionales y Locales que deseen implementar procesos de Modernización Institucional Integral, aprobado según Decreto Legislativo N° 1026, cuyo reglamento, aún está pendiente.

- Definición de la Política Nacional del Servicio Civil como de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional (D. S. N° 086-2010-PCM).

- Presentación de dos proyectos de ley al Congreso de la República: i) Proyecto de ley sobre los funcionarios públicos, empleados de confianza y directivos, y; ii) Proyecto de ley de Ética, Incompatibilidades y Responsabilidades de las personas al servicio del Estado. De aprobarse constituirían elementos importantes para la estructuración de un nuevo sistema nacional de recursos humanos:

[105] USAID/ Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. ....Op cit, p. 38.

CUADRO Nº 11

PROYECTOS DE LEY DEL SERVICIO CIVIL PENDIENTES DE APROBACIÓN

PROYECTO DEL LEY	SUMILLA	ESTADO DEL PROYECTO DE LEY
N° 4682/2010 - PE	Propone la Ley de los funcionarios públicos, empleados de confianza y directivos	Proyecto N° 04682/2010 - PE, presentando el 25 de febrero de 2011. Pendiente de dictaminar por las Comisiones de Trabajo y de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
N° 04683/2010 - PE	Propone la Ley de Ética, Incompatibilidades y Responsabilidades de las personas al servicio del Estado.	Proyecto N° 04683/2010 - PE, presentando el 25 de febrero de 2011. Pendiente de dictaminar por las Comisiones de Trabajo y de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

FUENTE: Diario oficial "El Peruano"

- Aún se encuentran pendientes la formulación y aprobación de la Ley de carrera pública, la Ley que uniformice el sistema de remuneraciones públicas y, la Ley de la gestión del empleo público.

2.3.2 Balance

Fortalecimiento de capacidades, una debilidad del proceso de descentralización

En materia de fortalecimiento de capacidades, se han desarrollado acciones aisladas sin norte programático claro y se priorizaron actividades enfocadas en el proceso de transferencia, básicamente sectoriales. En el 2006, el "*Shock de la Descentralización*" hizo más notorio el desbalance entre la entrega de funciones y las capacidades de los recursos humanos para gestionarlas. En respuesta, se produjo el incremento de iniciativas de capacitación a funcionarios de los gobiernos regionales y locales, por parte de instituciones públicas y privadas. Estas iniciativas no están articuladas, ni tienen una agenda común y su impacto en el fortalecimiento institucional no es verificable. Además, muchas de ellas, no consideran la demanda que proviene de los gobiernos regionales y locales. Conocer los alcances de esta demanda, pasa por evaluar al personal que labora en el Estado para

identificar brechas de competencias y, de ser el caso, dar a las entidades públicas la oportunidad de realizar selecciones más eficientes.

La SD ha evidenciado un débil liderazgo en esta materia, por lo que ha sido sobrepasada por las iniciativas del sector privado y los propios sectores del Gobierno Nacional, a pesar de la aprobación del PNDC. Asimismo, en cuanto al volumen de los cursos y maestrías, existe disparidad en cuanto a la calidad, nivel y eficacia de estos cursos.

La ausencia de un Sistema Nacional de Recursos Humanos moderno agrava la situación. En el caso de los gobiernos regionales, no sólo han heredado las falencias de la estructura desconcentrada del gobierno central, como es el caso de los CTAR, sino que no se han estructurado sobre la base de un sistema de recursos humanos eficiente y que gestione por resultados.

En ese escenario, la creación de SERVIR es un elemento prometedor para la construcción de un sistema de recursos humanos; aunque, actualmente, sus iniciativas no se orientan a resolver el problema de fondo, es decir, la implementación de un sistema de carrera pública o servicio civil que asegure una burocracia calificada, remuneraciones adecuadas, incentivos y medición de desempeño, escuelas para optimizar la función pública, etc.

De otro lado, con el cambio de autoridades en los gobiernos regionales y locales , también se producen cambios de los cuadros profesionales y técnicos. De esa forma, se pierde al personal capacitado y con experiencia en el ejercicio de sus funciones. Ello genera un retroceso en las acciones de fortalecimiento de capacidades desarrolladas tanto por el Gobierno Nacional como por la cooperación internacional, pues las acciones implementadas se ven truncadas por los continuos cambios. Por ello, el fortalecimiento de capacidades se considera aún como un tema pendiente en el proceso de descentralización.

La carencia de recursos humanos capacitados contribuye a que la población perciba que la descentralización no les aporta ningún beneficio, de ahí la necesidad de fortalecer las capacidades para mejorar la gestión y la prestación de servicios.

¿Estrategia de fortalecimiento de capacidades o acciones de capacitación?

El PNDC en su Objetivo 1 se propone: "*Desarrollar Competencias de gestión deseables de* ***funcionarios públicos a nivel regional y local****, en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado*"[106]. A partir del mismo, se han realizado un conjunto de cursos, talleres y diplomados que, sin duda, han generado cambios en las personas más no en las instituciones, ya que las temáticas que se abordan -en muchos casos- no están relacionadas con las necesidades de las entidades públicas descentralizadas. Ello, evidenciaría desarticulación entre la agenda nacional y la descentralizada; la lógica de desarrollo de capacidades del nivel nacional no es congruente con las acciones de los gobiernos descentralizados, quienes se muestran descontentos dado que se emplean recursos en actividades que no están en sintonía con sus objetivos y, por ello, estiman que no van a generar resultados. Esta situación se agrava por el alto nivel de rotación del personal que se constata en los gobiernos descentralizados al cabo de cada gestión.

Es necesario diferenciar el fortalecimiento de capacidades de la capacitación. Mientras que la primera se orienta a dar respuesta a las necesidades y responsabilidades de gestión de las entidades públicas desde un enfoque de resultados que comprenda estrategias de sostenibilidad, financiamiento e incentivos; la segunda se centra en la formación en torno a las expectativas de las personas. Así, el fortalecimiento de capacidades está ligado a la reforma del Estado, de ahí que sea necesario en los tres niveles del gobierno; sobre todo en el contexto de los procesos de reforma institucional de algunos gobiernos regionales, en la aplicación de los programas de incentivos dirigidos a las municipalidades y en las reformas de los sectores del Gobierno Nacional para que cumplan con su nuevo rol rector. Asimismo, el fortalecimiento de capacidades requiere de normas y sistemas administrativos para la gestión, y en ese tema tiene particular importancia la creación y funcionamiento de SERVIR.

[106] Secretaria de Descentralización. Informe anual del proceso de descentralización 2010, y balance de avances y logros a julio de 2011. op cit,.... p,22

Necesaria articulación entre la Secretaría de Descentralización y SERVIR

SERVIR es el ente rector de la política de recursos humanos del Estado peruano y como tal es la encargada de formular la política nacional del servicio civil. El Decreto Legislativo N° 1023 dispone que, las entidades del nivel nacional y descentralizado se encuentran obligadas a seguir los lineamientos elaborados por esta institución y coordinar sus acciones correspondientes al fortalecimiento de sus recursos humanos.

En tal sentido, es sobre la base de los lineamientos que establezca SERVIR y bajo su liderazgo, que la Secretaría de Descentralización debe ejecutar sus acciones coordinada y articuladamente con los gobiernos descentralizados y demás sectores del Gobierno Nacional. Sin embargo, en la práctica, dicha coordinación es muy débil, identificándose cierto paralelismo entre el PNDC y las disposiciones previstas por el Decreto Legislativo N° 1025.

La coordinación de estas dos entidades es básica para seguir desarrollando un eficiente proceso de fortalecimiento de capacidades. Así, por ejemplo, la evaluación sobre las brechas de capacidades del personal del Estado que desarrolla sus funciones en el marco de los sistemas administrativos realizada por SERVIR, debería ser el insumo para la oferta de capacitación ofrecida por la SD. Asimismo, la información recabada por la SD respecto del avance del proceso, podría servir de base para orientar las demandas de fortalecimiento institucional, capacitación y de actualización identificadas por SERVIR, así como para la elaboración de los instrumentos de política de fortalecimiento de capacidades.

Rol activo de los gobiernos regionales y los gobiernos locales

El desarrollo de capacidades no contempló la reforma institucional de los gobiernos regionales y, en esos procesos, se ha detectado la necesidad de desarrollar capacidades a nivel institucional. Se trata de un aspecto que también debe ser afrontado directamente por los gobiernos regionales y no sólo por el Gobierno Nacional. La respuesta a este aspecto, debería responder a la demanda de carácter institucional de cada gobierno regional

y municipalidad. Es decir, los gobiernos descentralizados deben asumir un rol activo en el fortalecimiento de sus cuadros en el marco de una mejora institucional, empezando por identificar sus necesidades para luego generar estrategias de solución. Ello pasa por la formulación de metodologías de fortalecimiento institucional y de capacidades, selección de proveedores y la elaboración de un eficiente sistema de monitoreo.

Al respecto, la experiencia recoge la importancia de establecer incentivos; por ejemplo, a través de la publicación de rankings y reconocimientos vinculados al desempeño o mejoras en el cumplimiento de las funciones de los gobiernos descentralizados.

2.3.3 Conclusiones y recomendaciones

- Las debilidades del Estado peruano en materia de recursos humanos requieren ser atendidas a través de una estrategia integral que tenga el objetivo de optimizar las capacidades del personal a su servicio, para que cumplan sus labores de forma eficiente, permitiendo a las instituciones gestionar por resultados y la implementación de los objetivos de los procesos de reforma y modernización emprendidos.

- El problema de los recursos humanos del Estado, particularmente de los niveles descentralizados, no se resolverá con una sola política -como la de gerentes públicos- sino con una reestructuración del sistema de carrera pública del Estado.

- Es imprescindible que se concluya con la construcción de un Sistema Nacional de Recursos Humanos, mediante la aprobación de la normativa pendiente - Ley de Carrera Pública, Ley que uniformice los sistema de remuneraciones- dado que constituye el marco para fortalecer los recursos humanos del Estado; pero también para fortalecer institucionalmente a las entidades públicas, principalmente a los gobiernos regionales y locales para la gestión descentralizada.

- La gestión de sus nuevas responsabilidades y los procesos de reforma institucional, emprendidos por los gobiernos regionales, han originado la necesidad de fortalecerse institucionalmente, por lo que es importante un cambio en el enfoque aplicado por la SD, cuyo pilar es

la capacitación (PNDC). Dicha entidad, en coordinación con los sectores y SERVIR, debería replantear su estrategia e implementar acciones que realmente colaboren en un eficiente proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales, para lo cual es necesario elaborar lineamientos complementarios al PNDC.

- Los gobiernos descentralizados deben asumir un papel dinámico, mediante la formulación de planes de desarrollo de capacidades que conlleven al fortalecimiento de sus gestiones y que transciendan al cambio de autoridades. Asimismo, es necesario que las autoridades regionales y locales evalúen sus decisiones respecto a sus políticas de recursos humanos, puesto que los constantes cambios en el personal -sobre todo al inicio de las gestiones- agudizan la falta de continuidad de sus planes de acción e, incluso, incrementan los costos de la gestión pública por la pérdida de muchos servidores con experiencia y capacitados para el ejercicio de sus funciones.

- Es necesario contar con un sistema de monitoreo de la gestión de las funciones de los gobiernos regionales y locales, principalmente de aquellas vinculadas con la prestación de servicios a las personas; como son la promoción del desarrollo económico, la atención de la salud, la protección social, la educación, entre otros; a fin de medir el impacto y los resultados de las acciones de fortalecimiento de capacidades en el marco del PNDC.

2.4 FINANCIAMIENTO PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.

Otro aspecto central de la descentralización es contar con gobiernos descentralizados con capacidades financieras y económicas para asumir las responsabilidades y funciones transferidas. A nueve años de iniciado el proceso, una de las principales limitaciones para la gestión descentralizada es la escasa y desigual disponibilidad de los recursos financieros por parte de los gobiernos regionales y locales. Ello, es el resultado, principalmente, de un esquema de financiamiento público basado en transferencias presupuestales desde el nivel nacional, realizado con un alto grado de discrecionalidad, imposibilitando la generación de una estructura de financiamiento que permita cubrir los costos de proveer los distintos bienes públicos y el mejoramiento de

los sistemas de entrega de los mismos a la población[107]. Este hecho agudiza la problemática de la gestión descentralizada puesto que, cada instancia enfrenta dificultades que restringen el desarrollo de su accionar[108].

2.4.1 Avance y estado actual

A pesar de la entrega de poder y responsabilidades a los gobiernos descentralizados, ésta no ha ido acompañada de un modelo de financiamiento progresivo que se oriente -en el largo plazo- a la autonomía para el ejercicio de sus funciones, persistiendo su dependencia financiera del Gobierno Nacional. A continuación se muestran las principales acciones ejecutadas en el marco de un proceso de descentralización fiscal en construcción:

CUADRO Nº 12

EVOLUCIÓN DEL PROCESO: FINANCIAMIENTO PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

PERÍODO 2002 – 2006	
2004	❖ Ley de Descentralización Fiscal establece dos etapas; la primera, basada en la transferencia de recursos desde el Gobierno Nacional a los gobiernos descentralizados, y la segunda, condicionada a la conformación de regiones, que supondrá la transferencia del 50% de los recursos financieros recaudados en cada territorio. ❖ Ley Nº 27506, que modifica artículos de la Ley de Canon, incrementando la participación de los distritos de donde se extraen los recursos.
2005	❖ Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal.
2006	❖ Incremento de la participación en el presupuesto público de gobiernos regionales (de 20% en el 2003 a 23% en el 2006) y de los gobiernos locales (de 9% en el 2003 a 12% en el 2006). ❖ Transferencia de recursos significativos a gobiernos regionales y locales por concepto de canon, FOCAM y regalías mineras. Se generan inequidades entre los departamentos sin que correspondan con responsabilidades. ❖ Carencia de un mapa tributario con datos sobre los ingresos según lugar de actividad económica y necesidades de gasto de cada departamento. ❖ Evidencia de multiplicidad de fondos como el FONCOR (Fondo de Compensación Regional) y el FIDE (Fondo Intergubernamental para la descentralización), creados a partir de la LBD, que

[107] Casas Tragodora, Carlos. Descentralización Fiscal frente a un contexto rural, Lima, REMURPE, 2009, p 7.

[108] Un estudio realizado por Raúl Molina, describe cómo las reformas institucionales iniciadas por los gobiernos regionales buscan hacer frente, entre otras, a las limitaciones que se derivan del diseño de la organización prevista legalmente o de los sistemas administrativos del Estado peruano. Véase: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado – Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales...op.cit., p. 40.

PERÍODO 2006 – 2011

2006

hubiesen permitido a los gobiernos regionales acceder a fondos complementarios. El FONCOR compensa las carencias de los gobiernos regionales más pobres y el FIDE estimulaba las iniciativas de articulación entre las circunscripciones, niveles de gobierno y entre el sector público y privado. Actualmente, el FONCOR funciona parcialmente y el FIDE fue derogado[109]. Dichos fondos compensaban la ausencia de descentralización fiscal, diversificando regímenes de uso de recursos.

2007

- Metodología de Presupuesto por Resultados – PpR, que vincula la asignación de recursos al cumplimiento de metas relacionadas con la entrega de servicios, en el marco de programas presupuestales de carácter estratégico.
- La participación porcentual de los gobiernos descentralizados en el presupuesto público fue de 20% para los gobiernos regionales y 16% para los gobiernos locales.
- Ley Nº 29125, que establece la implementación y el funcionamiento del fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL.

2010

- Incorporación de los gobiernos regionales al PpR (fase planificación).
- Mejora en la ejecución presupuestal de los gobiernos descentralizados. Los gobiernos regionales y locales ejecutaron el 81.2% y el 79.9% del prepuesto asignado (Presupuesto Institucional Modificado – PIM), respectivamente.
- Ley de Presupuesto Público de Año Fiscal 2010 creó la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal que elaboró una propuesta técnica con un nuevo modelo de descentralización fiscal.
- Propuesta multisectorial en materia de descentralización fiscal fue entregada a la PCM. A julio 2011 quedó pendiente de aprobación.
- Programa de Modernización Municipal (PMM) y Plan de Incentivos (PI) a la gestión municipal, con la finalidad de asignar recursos en base al cumplimiento de metas para generar autosostenibilidad financiera y eficacia en la prestación de servicios.

2011

- Aún vigente primera etapa de la Ley de Descentralización Fiscal.
- Las transferencias del Gobierno Nacional provienen de dos fuentes: recursos ordinarios y recursos determinados (canon y regalías, FONCOMUN, Renta de Aduanas, etc.):
  - Mayor parte de transferencia que reciben los gobiernos regionales provienen de la fuente recursos ordinarios que cubren gasto corriente. Algunos reciben 20% del canon, elevando este ingreso las brechas entre departamentos.
  - En los gobiernos locales predominan las transferencias por recursos determinados y en menor medida por recursos ordinarios.
  - Las transferencias no se realizan en función a responsabilidades de gasto; por lo que no son predecibles ni equitativas y tienden a agudizar las desigualdades entre gobiernos descentralizados.
- Gobiernos regionales y locales han incrementado su participación nominal en el presupuesto público:
  - Los gobiernos regionales pasaron de S/. 6,633 millones en el año 2007 a S/. 13,700 millones en el año 2011.
  - Los gobiernos locales de S/ 10,368 millones en el 2007 a S/. 12,028 en el 2011.
- La participación porcentual de los gobiernos descentralizados en el presupuesto público, en cambio, ha disminuido; la participación de los gobiernos regionales es de 15% y de los gobiernos locales de 14%.
- Se priorizaron siete programas estratégicos del PpR y los gobiernos descentralizados están habilitados para participar en todas las fases del mismo.
- MEF aprueba la Programación de Compromisos Anuales – PCA, nueva forma de programación presupuestal para que los gobiernos descentralizados elaboren un plan anual de ejecución de presupuesto que no pueda ser modificado durante el año fiscal correspondiente. Asimismo, aprueba la programación presupuestal con enfoque de resultados para el año fiscal 2012, incorporando el uso del SIAF 2012.

[109] Grupo Propuesta Ciudadana. Boletín Participa Perú. Lima, 2004. p. 10 – 11.

a) Estructura de financiamiento de los gobiernos descentralizados

Como se ha mencionado, la Ley de Descentralización Fiscal estableció dos etapas para la asignación de recursos a los gobiernos descentralizados, encontrándose aún en implementación la primera condicionada al proceso de transferencia de funciones. Las funciones recibidas por los gobiernos descentralizados, aún adolecen de una delimitación clara y de la estimación técnica de los recursos que se requieren para ejecutarlas satisfactoriamente[110]. De ahí que se afirme que el actual modelo de financiamiento sea discrecional, poco predecible y no promueva la equidad entre las regiones y municipios[111].

La estructura de financiamiento de los gobiernos descentralizados está constituida principalmente por las transferencias presupuestales anuales desde el Gobierno Nacional, provenientes de las fuentes de recursos ordinarios, recursos determinados y donaciones; y en menor medida por los recursos directamente recaudados.

CUADRO Nº 13

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	RECURSOS ORDINARIOS(RO)	DEFINICIÓN	Corresponde a los ingresos del Tesoro Público provenientes de la recaudación tributaria nacional y otros conceptos que se distribuyen a las entidades.
		RUBROS	❖ Recaudación de impuestos (IGV, renta, entre otros). ❖ Recuperación de recursos obtenidos ilícitamente. ❖ FONCOR
	RECURSOS DETERMINADOS	DEFINICIÓN	Agrupan los distintos fondos de transferencias creados especialmente para su distribución a los gobiernos descentralizados.
		RUBROS	❖ Canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones. ❖ Fondos de Compensación Municipal (FONCOMUN). ❖ Impuestos municipales (impuesto al patrimonio vehicular, a los juegos de casino, entre otros). ❖ Contribuciones a fondos.

[110] USAID/Perú ProDescentralización, Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. Lima, 2010, p.41.
[111] Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Documento de Debate N°4 . "Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal", Lima, 2010 p.17.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO		
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS (RDR)	DEFINICIÓN	Agrupan los distintos fondos de transferencias creados especialmente para su distribución a los gobiernos descentralizados.
	RUBROS	❖ Canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones. ❖ Fondos de Compensación Municipal (FONCOMUN). ❖ Impuestos municipales (impuesto al patrimonio vehicular, a los juegos de casino, entre otros). ❖ Contribuciones a fondos.
RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	DEFINICIÓN	Comprende los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito.
	RUBROS	❖ Financiamiento del sistema financiero nacional. ❖ Financiamiento de las organizaciones multilaterales. ❖ Mercado de capitales.
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	DEFINICIÓN	Comprende los fondos financieros no reembolsables recibidos.
	RUBROS	❖ Donaciones de agencias internacionales de desarrollo. ❖ Donaciones de otros gobiernos.

FUENTE: MEF

1/ Si las transferencias son financiadas por recursos ordinarios y no se gastan en su totalidad, en un determinado año fiscal, los saldos revierten al tesoro público, mientras que las transferencias no utilizadas provenientes de recursos determinados permanecen como saldos de balance en las cuentas, tanto del gobierno regional como del local.

La composición de los recursos financieros de los gobiernos descentralizados difiere según se trate de gobiernos regionales y locales.

Para el caso de los gobiernos regionales:

❖ La mayor parte de sus ingresos provienen de transferencias financiadas por la fuente de recursos ordinarios, la cual cubre prioritariamente gastos corrientes[112] y en el caso de aquellos que no reciben canon también cubre gasto de inversión, como se observa en el gráfico. Por este motivo, su grado de autonomía es menor, ya que estas transferencias responden a criterios establecidos por el nivel nacional. Si bien las transferencias por este tipo de fuente han observado una tendencia positiva, ello no ha implicado que la participación porcentual de los gobiernos regionales haya aumentado respecto del total del gasto del Estado.

[112] Los gastos corrientes financian gastos de personal, el funcionamiento de servicios comunes ya establecidos y gastos financieros.

GRAFICO Nº 1

FUENTE: MEF

❖ En cuanto a recursos determinados, algunos gobiernos regionales reciben el 20% del canon (Ley N° 27506, Ley de Canon) que corresponde a su departamento y 5% adicional que está destinado al presupuesto de las universidades públicas del departamento. El ingreso global por canon se ha incrementado pero de manera desigual e inequitativa, ya que sólo 12 departamentos lo reciben de la minería que es el tipo de industria extractiva más rentable. Dichos fondos están destinados a financiar gastos de inversión, dada la condicionalidad de gasto de los mismos[113]. Los demás gobiernos regionales reciben transferencias a través del FONCOR; este fondo no cuenta con criterios de distribución claros, por lo que cada gobierno regional debe negociar con el MEF el monto a transferir.

[113] Casas Tragodora, Carlos. Propuestas para avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú. Sistematización de Estudios, Lima, GTZ, 2009, p. 36.

CUADRO Nº 14

FUENTE DE RECURSOS DEL CANON

RECURSO	NORMA MAYOR	FUENTE/GENERADO
1. Canon minero	DS N° 014-92EM (04/06/92); Ley N° 27506 (15/06/01); Ley N° 28077 (04/09/03); Ley N° 28322 (15/07/04)	50% del impuesto a la renta de las empresas mineras
2. Canon hidroenergético	Ley N° 27506 (15/06/01); Ley N° 28077 (04/09/03); Ley N° 28322 (15/07/04)	50% del impuesto a la renta de las empresas hidroeléctricas
3. Canon pesquero		50% del impuesto a la renta de las empresas pesqueras
		50% del impuesto a la renta de las empresas pesqueras
4. Canon forestal		50% de los derechos de aprovechamiento de forestales y fauna silvestre
5. Canon gasífero		50% del impuesto a la renta de las empresas gasíferas
		50% de las regalías pagadas por las empresas gasíferas
6. Canon y sobrecanon petrolero	Ley N° 21678 (03/11/76); Ley N° 23350 (29/12/81); Ley N° 23538 (17/12/82); Ley N° 23630 (01/06/83); Ley N° 26385 (08/11/94); Ley N° 27763 (30/05/02); Ley N° 28277(12/07/04); Ley N° 28699 (28/02/06)	12.5% del valor de la producción de petróleo, gas natural asociado y condensados. Con una fórmula particular para cada dpto. en función al tipo de contrato, precio de la canasta y composición de la canasta.
7. Regalías mineras	Ley N° 28258 (03/06/04) y Ley N° 28323 (23/07/04)	Entre 1% y 3% del valor del concentrado a precios internacionales
8. Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM)	Ley N° 28451 (14/12/04) y Ley N° 28622 (04/11/05)	25% de las regalías (lote 88 y 26) y 2.5% de las regalías para Ucayali

FUENTE: Diario oficial El Peruano - Separata de Normas Legales.

En el caso de los gobiernos locales:

- Predominan las transferencias financiadas por recursos determinados, mientras las transferencias financiadas por recursos ordinarios son muy pequeñas (Ver gráfico N° 2).
- Según información del MEF[114], considerando los saldos de balance, las transferencias por recursos determinados, representan más del 75% de los ingresos de las municipalidades.
- El peso de estas transferencias (sin saldo de balance) es diferente entre municipalidades urbanas y rurales. En las urbanas, no supera el 40% mientras que en las rurales asciende al 80%[115].

[114] Información obtenida del portal de transparencia del MEF, http://transparencia-economica.mef.gob.pe.
[115] Casas Tragodora, Carlos. Propuestas para avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú. Sistematización de Estudios...op cit p.36

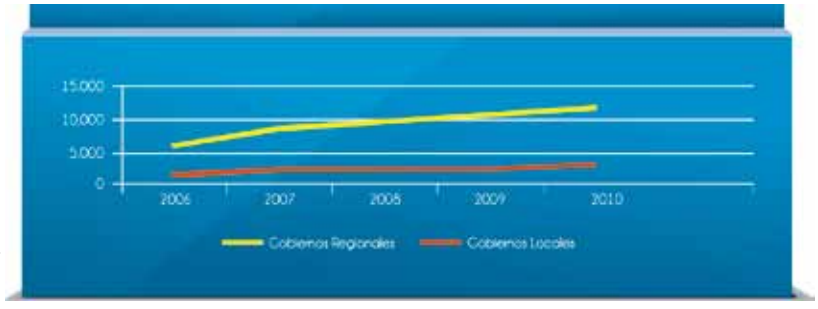
GRAFICO Nº 2

FUENTE: MEF

En general, la transferencia de recursos ha experimentado un incremento porcentual promedio de 29% para el caso de los gobiernos regionales y de 54% para los gobiernos locales, durante el período 2007 - 2010[116]. Las razones de este crecimiento se deben principalmente a la aplicación del marco normativo vigente (aplicación de la primera etapa de la Ley de Descentralización Fiscal: incremento de las transferencias de recursos a través de las Leyes de Presupuesto Público), la favorable condición económica del país durante los últimos años[117] y el incremento del precio de los commodities, como se muestra a continuación:

GRAFICO Nº 3

EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PRESUPUESTALES, 2006 - 2010
(en millones de nuevos soles)



FUENTE: Portal de transparencia del MEF

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

[116] obtenidas del portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas al cierre del ejercicio 2010.

[117] A pesar de la crisis económica mundial del año 2009, el Perú reaccionó favorablemente por sus indicadores macroeconómicos y fiscales, y por la aplicación de un paquete de medidas, denominado Plan de Estimulo Económico, que incentivó el gasto público descentralizado, contrarrestando de alguna manera los efectos de la crisis.

❖ La coyuntura económica externa e interna ha favorecido el crecimiento considerable de las transferencias durante los últimos años. Por el frente externo, el incremento de los precios de las materias primas ha hecho que la cantidad de recursos por concepto de Impuesto a la Renta- IR pagado por las empresas extractivas haya crecido considerablemente, haciendo que el canon minero, por ejemplo, se multiplique por diez en los últimos cinco años, incluso a pesar de la crisis internacional del 2009. Por el lado interno, el buen desempeño de la economía ha generado que los recursos del FONCOMUN se dupliquen en términos reales, debido al incremento de la recaudación del IGV. Esto ha producido que entre el 74% y el 81% de los ingresos de los gobiernos locales provengan de transferencias. De esta forma, se genera una fuerte dependencia económica del frente externo que, en situaciones de crisis, puede acarrear consecuencias negativas en la estructura de financiamiento del Estado peruano, y en particular de los gobiernos descentralizados.

GRAFICO Nº 4

FUENTE: Portal de Transparencia MEF

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

❖ El crecimiento de las transferencias en los últimos años ha ocasionado dos efectos, el primero relacionado con la desigualdad departamental, lo que ha incrementado el desbalance horizontal entre ellos, pues los territorios que reciben mayores ingresos son

aquellos poseedores del recurso natural[118]. El segundo efecto es la generación de cierta "pereza fiscal" en las municipalidades, sobre todo aquéllas urbanas que podrían recaudar más de sus fuentes de ingresos propios, por lo que se crea una cierta presión fiscal sobre el nivel nacional.

En cuanto a los recursos directamente recaudados sólo los gobiernos locales tienen la capacidad de recaudar impuestos (principalmente el impuesto predial), mas no los gobiernos regionales, restándole autonomía al modelo de financiamiento descentralizado, pues crea dependencia con el nivel nacional y no se asocia a las responsabilidades asignadas.

b) Presupuesto público descentralizado

La asignación del presupuesto público ha experimentado una evolución, en promedio, positiva para los gobiernos descentralizados durante los últimos cinco años, como lo muestra el gráfico a continuación.

CUADRO Nº 15

ASIGNACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS
(en millones de nuevos soles)

NIVEL DE GOBIERNO	2007	2008	2009	2010	2011
Gobierno Nacional	46,031	54,558	54,752	62,803	62,594
Gobierno Regionales	14,158	16,355	18,682	19,336	13,839
Gobierno Locales	11,128	119,873	23,736	18,853	12,017
TOTAL	71,318	90,786	97,169	100,992	88,450

FUENTE: MEF

Si bien el incremento observado se expresa en términos nominales, su representación en términos porcentuales muestra una tendencia regresiva, observándose un incremento en la participación del Gobierno Nacional, lo que en opinión de algunos analistas evidencia una tendencia "recentralista" del presupuesto público[119].

[118] USAID/Perú ProDescentralización, Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. Lima, 2010, p.41 - 43.

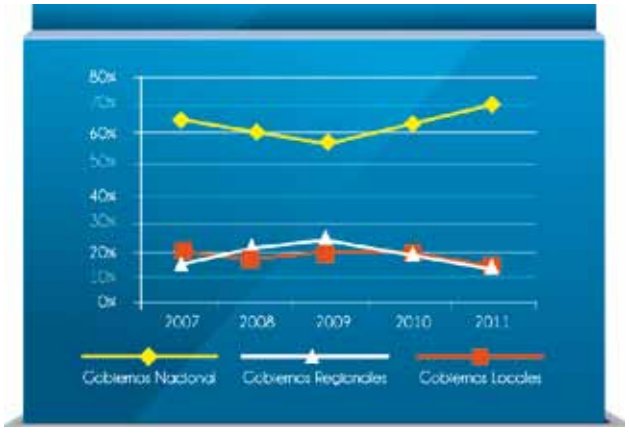
[119] Grupo Propuesta Ciudadana, "Editorial: Retroceso en la Descentralización del Presupuesto Público", publicado el 18 de septiembre de 2010, en la página web http://www.descentralizacion.org.pe/

CUADRO Nº 16

ASIGNACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS
(expresado en porcentaje)

FUENTE: MEF

NIVEL DE GOBIERNO	2007	2008	2009	2010	2011
Gobierno Nacional	65%	60%	56%	62%	71%
Gobierno Regionales	20%	18%	19%	19%	16%
Gobierno Locales	16%	22%	24%	19%	14%



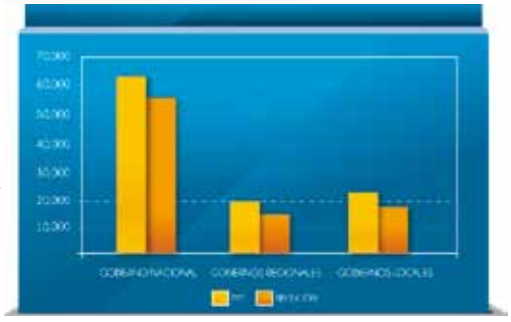
Durante el período de análisis los gobiernos regionales y locales de manera conjunta han formulado propuestas sobre los presupuestos públicos anuales, a través de la ANGR, AMPE y REMURPE, los que oportunamente han expresado al MEF la necesidad de contar con mayores recursos en base a sus nuevas responsabilidades y funciones; así como, en su capacidad de gasto y ejecución, la misma que, en opinión de las autoridades descentralizadas, ha mejorado en los últimos años[120]. Ello es confirmado por la tendencia positiva en la ejecución del gasto público de los gobiernos regionales y locales que ejecutaron: 81.2% y 79.9% respectivamente, del presupuesto total asignado en el 2010 (incluyendo gasto corriente y gasto de capital). Estas cifras evidencian avances en la planificación y gestión del uso de los recursos por parte de estas instancias de gobierno.

[120] Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), y Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), Pronunciamiento "Urgentes correcciones a la Ley de Presupuesto 2010", octubre 2009.

CUADRO Nº 17

EJECUCIÓN DEL GASTO AL 2010
(en millones de nuevos soles)

NIVEL DE GOBIERNO	AVANCE % 2010 (respecto al PIM)
Gobierno Nacional	85,6
Gobierno Regionales	81,2
Gobierno Locales	79,9



FUENTE: SIAF - MEF, información al 31.01.11

** Ejecución del gasto corriente y el gasto de capital.

Los gobiernos regionales y locales han cumplido con ejecutar sus presupuestos, sin embargo, es importante verificar si el gasto realizado ha estado en armonía con lo planificado, y cuál ha sido la calidad del gasto en relación con la provisión de bienes y servicios destinados a satisfacer los intereses y derechos de la ciudadanía. Los datos arrojan las siguientes constataciones:

- En cuanto a la planificación, el comportamiento en la ejecución del presupuesto de los gobiernos regionales y locales ha presentado desviaciones respecto a la previsión de los gastos contemplados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)[121], lo que se refleja en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM)[122]. Ello se explica por dos razones: a) la falta de claridad y cambios

[121] Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo.

[122] Presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA.

constantes en las directivas presupuestales del MEF provocando yerros en la planificación del gasto por parte de los gobiernos descentralizados; y, b) por la carencia de planes institucionales con indicadores y metas que permitan una eficiente planificación por parte de los niveles descentralizados; restándole así previsibilidad a la gestión del presupuesto público. En 2010, la diferencia entre el presupuesto inicial y el reformulado fue de 12 y 7 mil millones de nuevos soles aproximadamente, para los gobiernos regionales y locales, respectivamente. No obstante, esta problemática también se hace evidente en el nivel nacional.

❖ La modificación en la planificación y, por ende, en los recursos presupuestados demandan de los gobiernos descentralizados mayores esfuerzos para ejecutar, en un breve lapso, cantidades importantes de recursos, dado que los montos generalmente son aprobados durante el segundo semestre del año y deben ejecutarse durante los últimos meses del año, causando rezagos en el logro de las metas planteadas.

❖ La falta de predictibilidad en la ejecución del proceso presupuestario ha generado que el MEF, a través de la Directiva N° 005-2010-EF/76.01 (Directiva para la ejecución presupuestaria 2011), establezca nuevas pautas para la ejecución de los presupuestos institucionales de los pliegos del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. En este sentido, ha establecido la formulación de una Programación de Compromisos Anuales - PCA que incluya toda fuente de financiamiento. Con ello, se busca asegurar la ejecución del presupuesto sujetándolo a un proceso de programación y planificación acorde con los objetivos institucionales fijados para el año.

❖ En cuanto a la calidad del gasto público en los niveles de ejecución presupuestal, se ha destacado principalmente el desarrollo de obras de infraestructura y saneamiento, dado la condicionalidad del MEF sobre la transferencia de recursos destinados a inversión y las limitaciones impuestas por el SNIP para gastos que no sean de infraestructura. Esta a pesar de la iniciativa

de los gobiernos descentralizados por reorientar su gasto hacia la promoción del desarrollo económico y social.

Con relación al gasto ejecutado por los gobiernos descentralizados, es necesario distinguir entre aquellos recursos que les son asignados directamente, cuya ejecución es decidida autónomamente por estos niveles de gobierno, y los recursos asignados a programas nacionales, cuyo diseño e implementación está a cargo del Gobierno Nacional, en los que pueden estar involucrados o no los gobiernos descentralizados[123]. Durante los últimos años se ha incrementado el monto de recursos destinados a los programas nacionales en los departamentos y las provincias. Cuando estos programas involucran a los gobiernos descentralizados, su funcionamiento obedece más a la lógica de desconcentración que a la de descentralización y, en algunos casos, el desarrollo de estos programas se contrapone con las políticas o estrategias adoptadas por los gobiernos regionales y las municipalidades en sus territorios, como por ejemplo, el caso de los núcleos ejecutores[124].

De otro lado, una importante mención merece la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR), que es una metodología que implica cambiar la forma tradicional de tomar decisiones de gestión presupuestal centrada en las líneas de gasto, insumos y procesos hacia otra que privilegia a la persona como el eje central (resultados). En este marco se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- El MEF desde 2007 viene implementando progresivamente el PpR, desarrollando la programación presupuestaria estratégica, el seguimiento de productos y resultados, las evaluaciones independientes y el monitoreo participativo para los programas estratégicos definidos por el Estado[125], involucrando desde 2010 a

[123] Así, se pueden mencionar los programas Agua para Todos, Juntos, Revalora Perú, Estrategia Nacional Crecer, etc. Véase: D.S. Nº 032-2005-PCM – Programa Juntos, DS N° 055-2007-PCM – Estrategia Nacional Crecer; D.S. 001.2009-TR – Programa Revalora Perú.

[124] D.U. N° 085-2009- Núcleos Ejecutores. Veáse asimismo, el artículo electrónico publicado por el Regional de Piura, "Núcleos Ejecutores", elaborado por Jans Cavero Cárdenas, en la siguiente dirección electrónica: http://www.elregionalpiura.com.p/archivonoticias_2009/agosto_2009/agosto_25/opinion_jans25082009.htm.

[125] Programas Estratégicos definidos en las Leyes de Presupuesto Público (2007, 2008, 2009, 2010 y 2011)

los gobiernos regionales en el proceso de planeamiento. Según la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), a principios del 2011, eran 26 los programas estratégicos implementados (Ver Anexo N° 4)

- En marzo de 2011, se aprobaron los Lineamientos para la programación y formulación del presupuesto del sector público 2012 (Resolución Directoral N° 002-2011-EF/76.01), en donde se consolida el proceso de reforma de programación presupuestal iniciado en 2008 con la inclusión del PpR en el Presupuesto Público.

- Estos lineamientos consideran la formulación de programas presupuestales estratégicos con enfoque de resultados a través del SIAF y su ejecución por las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y locales. Asimismo considera que sólo 7 programas presupuestales estratégicos mantienen su estructura de formulación anterior, entre ellos: a) Articulado Nutricional; b) Salud Materno Infantil; c) Enfermedades Metaxénicas y Zoonosis; d) Enfermedades no transmisibles; e) Prevención y Control de la tuberculosis y VIH Sida; f) Prevención y control del Cáncer, y; g) Logros del aprendizaje al culminar el II ciclo de la educación básica regular.

- La ejecución del presupuesto público en base a la estrategia de PpR constituye una importante oportunidad para el fortalecimiento del proceso de descentralización, puesto que incorpora a los gobiernos regionales y locales en el rediseño de instrumentos de planificación estratégica acorde con objetivos de desarrollo territorial y articulados a políticas y objetivos nacionales.

c) Política de descentralización fiscal

La estructura actual de financiamiento de los gobiernos descentralizados ha llevado a ANGR, REMURPE y AMPE, así como a instituciones del Poder Ejecutivo nacional a plantear diversas propuestas sobre reforma fiscal, coincidiendo -la mayoría- en que es necesario un sistema de coparticipación de los ingresos tributarios nacionales, adecuado a las necesidades reales de gasto de los gobiernos subnacionales. La mayor parte de los planteamientos han sido trabajados con el apoyo de

organismos de la cooperación internacional, los que fueron sistematizados en un documento, que fue entregado al MEF, como un aporte importante para facilitar la toma de decisiones en la reforma de la descentralización fiscal[126].

En cumplimiento de la Duodécima Disposición Transitoria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, se conformó la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, con el objetivo de elaborar una propuesta técnica consensuada que contenga un nuevo modelo de descentralización fiscal. Esta comisión, integrada por la PCM y su SD, el MEF, la ANGR, la AMPE, y la REMURPE, inició sus funciones en mayo de 2010.

Durante aproximadamente siete meses, la Comisión diseñó una propuesta técnica de descentralización fiscal, que fue consultada con los gobiernos descentralizados y diversos expertos en la materia. Dicha propuesta propone, en síntesis, lo siguiente:

- Revisión del sistema de transferencias, a fin de incorporar criterios de equidad y predictibilidad.
- Un sistema de coparticipación de los tributos nacionales con los gobiernos descentralizados.
- Revisión del sistema de recaudación de los gobiernos locales tomando en cuenta su heterogeneidad.
- El análisis de una posible asignación de impuestos a los gobiernos regionales.
- La revisión de las reglas fiscales.

En diciembre de 2010, la Comisión remitió formalmente su propuesta al despacho del Presidente del Consejo de Ministros. El documento aún no ha sido aprobado

[126] Autores Varios. Propuestas para avanzar en la descentralización fiscal en el Perú. Sistematización de estudios. GTZ, Lima, 2009.

Asimismo, durante 2010 se pusieron en marcha otros mecanismos para generar cambios en las tradicionales transferencias presupuestales que forman parte de la estructura de financiamiento de los gobiernos descentralizados, las mismas que se basan en la asignación de recursos condicionados a resultados; es decir, se crearon el Plan de Incentivos a la Mejora de la gestión municipal – PI (Ley N° 29332) y el Programa de Modernización Municipal – PMM (Ley N° 29467). Los objetivos de estas iniciativas fueron, principalmente, asignar mayores recursos a los municipios que presenten mejor desempeño en la gestión en el marco de la descentralización, y promover la mejora de la competitividad de los gobiernos locales. En ese sentido, se asignaron 600 y 700 millones de nuevos soles para la ejecución del PMM y PI, respectivamente.

CUADRO Nº 18

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN MUNICIPAL

PROGRAMA DE MODERNIZACION MUNICIPAL	Clasificación por Ciudades Principales e índice de potencialidades (población, montos de recaudación predial, e índice de desarrollo humano) ❖ Municipalidades de ciudades principales del tipo "A" (40 municipalidades según Anexo 1) ❖ Municipalidades de ciudades principales del tipo "B" (209 municipalidades según Anexo 1) ❖ Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales con 500 o más viviendas urbanas. (555 municipalidades según Anexo 1) ❖ Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales con menos de 500 viviendas urbanas. (1030 municipalidades según Anexo 1)
PLAN DE INCENTIVOS A LA GESTIÓN MUNICIPAL	a) Por Registro de Viviendas pueden ser: ❖ Municipalidades de ciudades principales (249 municipalidades según Anexo 1) ❖ Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales con 500 o más viviendas urbanas. (555 municipalidades según Anexo 1) ❖ Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales con menos de 500 viviendas urbanas. (1030 municipalidades según Anexo 1) b) Por Necesidades (según metodología FONIPREL) ❖ Muy Alta Necesidad 495 ❖ Alta Necesidad 589 ❖ Necesidad Media 751

FUENTE: MEF

Los resultados del 2010 muestran los esfuerzos de los gobiernos locales en el cumplimiento de las metas propuestas del PI y PMM, dando cuenta de la efectividad del modelo aplicado. De esta manera, se establecen las bases para la implementación de una gestión basada en resultados.

Este avance, de alguna manera, fue detenido por la aprobación del D.U. 012-2011 puesto que se vieron afectadas las transferencias del PMM y PI con lo que, en la práctica, se retrasaba el cumplimiento de metas durante el primer semestre del año 2011. Al cierre del informe este decreto de urgencia fue derogado, debido a la opinión en contra de las asociaciones de los gobiernos locales.

CUADRO Nº 19

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN PMM

TIPO MUNICIPIO	ADMINISTRACION DE TRIBUTOS	SERVICIOS PUBLICOS E INFRAESTRUCTURA	SIMPLIFICACION DE TRAMITES	TOTAL
CP tipo A	92%	89%	87%	89%
CP tipo B	74%	87%	50%	64%
Resto urbano	60%	84%	13%	44%
Rural	62%	82%	-	69%
TOTAL	63%	83%	26%	61%

FUENTE: MEF

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN PI

TIPO MUNICIPIO	RECAUDACION IMPUESTO PREDIAL	GASTO EN SALUD Y SANEAMIENTO	SISFOH	TOTAL
CP tipo A	82%	77%	93%	84%
Resto urbano	-	77%	100%	77%
Rural	-	73%	87%	73%
TOTAL	82%	75%	93%	76%

FUENTE: MEF

2.4.2 Balance

Las transferencias presupuestales, componente principal de la estructura de financiamiento descentralizada

El actual sistema de transferencias presupuestales refuerza el *status quo*, pues los recursos se asignan sin basarse en las necesidades de gasto y tomando en cuenta sólo algunos indicadores de pobreza, en lugar de indicadores de eficiencia en la gestión o premiando resultados en la reducción de la pobreza[127] (modelo de transferencia condicionada a resultados).

La tendencia creciente de las transferencias ha provocado dos efectos adversos: el primero es la inequidad y desbalance entre los recursos asignados a las diferentes provincias y departamentos, como es el caso de los recursos transferidos por la fuente canon cuya distribución obedece a criterios que no priorizan niveles de desarrollo e índices de crecimiento.

De otro lado, los mecanismos y criterios que orientan la compensación horizontal no son claros, no obedecen a reglas preestablecidas o están supeditados a un manejo discrecional basado en directivas sectoriales o en normas de excepción que obedece a contextos económicos o políticos específicos. Ejemplos de ello son: los decretos de urgencia aprobados para el mantenimiento de infraestructura en el marco del plan de estímulo económico, el financiamiento de los núcleos ejecutores y el establecimiento de los fondos de canon como garantía futura para el endeudamiento público descentralizado vía fideicomisos regionales. De igual modo, la compensación vertical sólo se produce si los gobiernos regionales o las municipalidades solicitan un aumento en las transferencias al Gobierno Nacional; sin embargo, este esquema ha originado el crecimiento de brechas en la distribución de recursos entre las municipalidades[128].

El segundo efecto es que el incremento de las transferencias habría generado una posible "pereza fiscal"[129] de algunos gobiernos locales, sobre

[127] Casas Tragodora, Carlos. Propuestas para avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú. Sistematización de Estudios...op cit, p. 38.
[128] Propuesta Ciudadana, Gasto Público y Canon en el Perú, Lima, 2009.
[129] Rabanal, Jean Paul y Karl Melgarejo, "Perú: Esfuerzo o Pereza Fiscal en los Gobiernos Locales", documento de Trabajo 003-2006, Ministerio de Economía y Finanzas, Julio 2006.

todo del ámbito urbano, que a pesar de sus posibilidades de incrementar sus ingresos directamente recaudados prefieren continuar percibiendo transferencias. No obstante, en el ámbito rural el problema es diferente puesto que los altos niveles de pobreza disuaden a las autoridades del cobro de impuestos, tasas y contribuciones. Esta problemática produciría debilidad en la administración municipal y, por ende, en los servicios ofrecidos; aunque la implementación y los resultados de programas como el PMM y PIM constituyen una buena señal de que esta situación puede ser revertida.

En consecuencia, el actual sistema de transferencias no presta atención a las inequidades del país, mostrándose en algunos casos arbitrario. Ello, presenta como resultado un modelo inconsistente[130], por lo que existe la necesidad de introducir mecanismos que transmitan señales claras a las autoridades locales y regionales.

Desequilibrio entre los recursos destinados al gasto corriente y el gasto de inversión.

Existe desequilibro en los recursos que se destinan a los gobiernos regionales y locales para gasto de inversión en desmedro del gasto corriente, siendo una de sus causas las normas que regulan la asignación de recursos como el FONCOMUN y el canon; es decir, las normas sobre distribución de recursos determinados que son anteriores al proceso de descentralización. En general, estas normas no fueron revisadas ni modificadas cuando se inició la reforma descentralista[131]; ni tampoco se aprovechó el contexto de mayor crecimiento económico del país para realizar una revisión de las mismas. Este desequilibrio generado en contra del gasto corriente imposibilita, a los gobiernos descentralizados, establecer en uso de su autonomía, las remuneraciones para sus cuadros técnicos de acuerdo al mercado, ni contratar nuevo personal o decidir la compra de tecnología de punta, entre otros. De esta forma, el ámbito de decisión de los gobiernos regionales y locales sobre el empleo de los recursos destinados a gasto corriente es

130. Casas Tragodora, Carlos. Propuestas para avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú. Sistematización de Estudios, Lima, GTZ, 2009, p. 37 - 38.

131 Mediante el D Leg. 952 (2004) se modificó la Ley de Tributación Municipal (D. Leg 776). Las modificaciones no fueron sustanciales, evidenciándose en el escaso cambio de los criterios de distribución del FONCOMUN.

restringido. Ello, a pesar que a la vez existe mucha presión para que se atiendan problemáticas relacionadas con los mismos, principalmente en la provisión de servicios de educación y salud.

Presupuesto Público Descentralizado y necesidades de gasto de los gobiernos regionales y las municipalidades

Los gobiernos descentralizados han observado un crecimiento del monto asignado por las leyes de presupuesto público en el período de análisis. Sin embargo, este crecimiento es sólo nominal, puesto que porcentualmente se aprecia un aumento de los recursos del Gobierno Nacional. En tanto se apruebe un nuevo modelo de descentralización fiscal, es importante que la formulación del presupuesto incorpore una distribución más equitativa y predecible de los recursos, acogiendo las propuestas de los gobiernos regionales y locales, con la finalidad de cubrir sus necesidades de gasto de acuerdo a sus responsabilidades.

Si bien la ejecución del presupuesto público por los gobiernos descentralizados ha mejorado en los últimos años, es importante preguntarse si la ejecución de obras de infraestructura es suficiente; pues la gestión descentralizada comprende, entre otros aspectos, la promoción del desarrollo económico y la atención de los aspectos sociales que se derivan de legítimos derechos de las personas. Es importante resaltar que las acciones en el campo social y económico no sólo requieren presupuesto proveniente de la fuente de gasto de inversión, sino también del corriente (por ejemplo, en la contratación de personal), lo cual se ve restringido por la estructura de financiamiento de los niveles descentralizados.

En esa medida, se espera que durante los próximos años los gobiernos regionales y locales complementen sus acciones respecto a la ejecución de su presupuesto, tanto para garantizar mayor calidad en el gasto público como mejores servicios a la ciudadanía, para lo cual deberán contar con mayores recursos destinados a gasto corriente pero asociados a resultados en el desempeño de sus servicios a la población[132]. Asimismo, es importante diferenciar entre los recursos asignados presupuestalmente a

[132] USAID/Perú ProDescentralización, Boletín Apuntes Descentralistas N° 9, Lima, 2011, p. 2-3.

los gobiernos descentralizados y aquellos cuya ejecución está vinculada con el diseño e implementación de programas nacionales, sobre todo porque varios de estos últimos se refieren a la satisfacción de necesidades básicas de la población. Esta diferenciación es vital para tener una visión real del desempeño de los gobiernos regionales y locales, así como de la calidad del gasto en estas materias.

En cuanto a la predictibilidad en la ejecución se espera que los gobiernos descentralizados se vean favorecidos con la implementación del PCA, puesto que es un mecanismo que se orienta a hacer previsible la ejecución del gasto porque lo sujeta a una previa y adecuada planificación. No obstante, es importante que se abra la posibilidad de hacer una evaluación presupuestal de medio año.

El PpR obliga, en general, a las instituciones a gestionar sus responsabilidades sobre el logro de resultados. En esa medida, cabe destacar la reestructuración del modelo del PpR realizada en el 2011, que prioriza siete programas presupuestales enfocados en servicios de salud y educación e introduce la metodología en la formulación del presupuesto público. No obstante, la participación de los gobiernos descentralizados en la formulación de programas estratégicos, prevista para este año, se ha suspendido pues, de acuerdo al MEF, es necesario seguir revisando el modelo antes de su incorporación. Para los próximos años se espera la formulación y ejecución de programas propios de los gobiernos regionales y locales, los cuales generen un impacto positivo en la ciudadanía dado que en principio sus requerimientos debieron ser la base de su planificación y, por tanto, de su formulación presupuestal.

Construcción de una nueva política de descentralización fiscal.

La descentralización fiscal posibilita la mejora de eficiencia en la asignación de recursos en base a las necesidades de gasto de los gobiernos regionales y locales, permitiendo la provisión de bienes y servicios del Estado en función a las necesidades de la población. Los líderes regionales y locales están en mejor posición de conocer las necesidades de la población regional y local, y además la población puede fiscalizarlos[133]. Por tal motivo, en un

[133] Arias, Luis Alberto y Carlos Casas, "Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal", Lima, ANGR, 2010, p.9.

país como el Perú donde el financiamiento descentralizado se encuentra centrado en las transferencias presupuestales, se requiere un nuevo modelo de descentralización fiscal .

Existe un entrampamiento normativo en la Ley de Descentralización Fiscal vigente porque condiciona el cambio del esquema de transferencia a mayor autonomía fiscal de los gobiernos regionales, a la conformación de regiones. Es ampliamente conocido que el proceso de conformación de regiones está paralizado, siendo un tema pendiente de resolver, lo que genera una fuerte restricción para la implementación del nuevo modelo.

Otra limitante sería la desconfianza por parte del MEF, y en general del Poder Ejecutivo, respecto a la gestión y uso de los recursos asignados a los gobiernos descentralizados. Este argumento tendría su sustento en la ineficiente relación entre la ejecución presupuestal y la calidad de gasto[1] de los gobiernos regionales y locales alegada por el Gobierno Nacional[134]. Ello sería consecuencia de la falta de cuadros profesionales y técnicos; así como de la carencia de un sistema de costeo técnico de las reales necesidades del territorio, la falta de planes de desarrollo territorial expresados en resultados verificables y las fallas de coordinación entre los gobiernos regionales y locales, entre otros aspectos[135]. Sobre ello, las organizaciones representativas de los gobiernos regionales y locales han manifestado que esta desconfianza no tiene fundamento, pues cada año mejoran los ratios de ejecución presupuestal descentralizada, conforme se ha podido apreciar en el análisis.

Otro tema importante a tomar en cuenta en la redefinición del modelo de descentralización fiscal es el rediseño de los criterios para las transferencias del canon, debido a que la forma en que se vienen distribuyendo produce inequidades entre los departamentos, las provincias y distritos del país.

En este escenario, la conformación y puesta en funcionamiento de la Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal para la

[134] Es importante destacar que no existen indicadores oficiales correspondientes a la calidad del gasto público descentralizado, sólo comentarios por parte del Ejecutivo que requieren ser corroborados mediante cifras.

[135] USAID/Perú ProDescentralización, Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. Lima, 2010, p.46.

elaboración y diseño de un nuevo modelo de descentralización fiscal fue un importante inicio. Se requiere, ahora, que las propuestas desarrolladas por esta Comisión sean el insumo para adoptar cambios que aseguren una nueva política de descentralización fiscal con criterios de equidad, racionalidad y predictibilidad.

Implementación de programas de incentivos condicionados a resultados.

Los programas de incentivos condicionados al cumplimiento de metas, como son el PMM y el PI, constituyen un primer avance positivo en relación al actual esquema de transferencia inercial y la adopción de un enfoque de transferencias que incentiva el cumplimiento de metas y objetivos. Se trata de programas que, en el medio plazo, deben complementar al modelo de descentralización fiscal que se base en transferencias financieras y la generación de recursos para responder a las necesidades de gasto.

Los resultados de estos programas muestran la efectividad de esta política no sólo en la gestión y prestación de servicios a la ciudadanía, sino que incentivan la actividad recaudatoria de los gobiernos locales. De igual modo, la efectividad de estos programas ha estado vinculada al acompañamiento del MEF, lo que ha de ser tomado en cuenta para su continuidad[136].

Corresponde, por lo tanto, continuar con este tipo de programas, mientras el Gobierno Nacional revisa el modelo de transferencias, adopta una metodología para dimensionar las necesidades de gasto de las entidades de cada nivel de gobierno y aplica el modelo de gestión por resultados, con el acompañamiento y la evaluación correspondiente. Así, estos programas se convierten en un paso transitorio a la aprobación de un nuevo esquema de descentralización fiscal.

De otro lado, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, es esencial que el futuro rediseño de estos programas involucre la participación de los gobiernos locales, pues son ellos quienes conocen mejor su realidad y

[136] USAID/Perú ProDescentralización, Boletín Institucional Apuntes Descentralistas N° 9, Lima, 2011, p. 7.

pueden incorporar sugerencias respecto de los criterios de clasificación de las municipalidades, las metas a cumplir y su respectiva asignación[137].

2.4.3 Conclusiones y recomendaciones

❖ La descentralización fiscal requiere tener como principal referente las responsabilidades de gasto que tienen los gobiernos regionales y locales para cumplir con las funciones que les han sido transferidas. Eso implica atender el principio de provisión para garantizar la adecuada gestión al servicio de las personas. En este sentido, es prioritaria la aprobación de un modelo de descentralización fiscal que marque las pautas para un avance progresivo en el financiamiento de la gestión descentralizada, orientada en el largo plazo a la autonomía y autosostenimiento financiero de los gobiernos regionales y locales.

❖ Este nuevo modelo debe rediseñar el esquema de transferencias mediante la aplicación de nuevos criterios que contribuyan a cerrar las brechas en la asignación de recursos; es decir, en la formulación se tendrá que revisar las reglas sobre la distribución de canon, sobrecanon, regalías mineras, FONCOMUN, entre otras fuentes de recursos. Asimismo, la asignación de recursos debería realizarse en base a criterios de eficiencia administrativa y recaudatoria, incentivándose la gestión de los gobiernos regionales y locales con un enfoque de resultados.

❖ El rediseño implicará resolver, previamente, otros aspectos como el condicionamiento a la creación de regiones; soporte a nivel técnico; articulación y consenso entre los tres niveles de gobierno, e incremento del acompañamiento a los cuadros técnicos de los gobiernos descentralizados por parte del MEF, a fin de compartir conocimientos y entablar negociaciones en un mismo lenguaje y con un enfoque compartido.

❖ En suma, redefinir el actual modelo de descentralización fiscal, sobre la base de la "Propuesta técnica de descentralización fiscal" elaborada por la Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal, y en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales. El objetivo

[137] USAID/Perú ProDescentralización, Boletín Institucional Apuntes Descentralistas N° 9... op cit p. 7.

debe ser asegurar que las transferencias de recursos se efectúen en función a responsabilidades de gasto y resultados de la gestión que realice cada nivel de gobierno, por lo que se debería:

- Costear las funciones y servicios que corresponde implementar a cada nivel de gobierno.
- Establecer criterios que den predictibilidad de los montos a transferirse a los gobiernos regionales y gobiernos locales.
- Garantizar la equidad en la distribución de los recursos del Estado; en particular, los que provienen de la explotación de los recursos naturales. La revisión de la distribución de la asignación del canon y la eventual creación del impuesto a las sobreganancias mineras, pueden ser oportunidades para reducir las brechas en los ingresos que reciben los gobiernos descentralizados.
- Esta redefinición debe implicar la revisión, evaluación y reforma de las normas que contienen restricciones de gasto; tales como: los decretos de urgencia que establecen las reglas fiscales para los gobiernos regionales y gobiernos locales, y la Ley de Descentralización Fiscal.

❖ En tanto se implemente el nuevo modelo de descentralización fiscal, se plantea :

- Dar paso a un esquema de transferencias de recursos condicionada a resultados obtenidos, dado los efectos positivos de la implementación del PI y el PMM.
- Que los recursos de estos programas formen parte de una partida distinta de la reserva de contingencia cuya disposición se realice en base a los criterios establecidos en las normas que crean los programas de transferencia de recursos condicionada a resultados. Asimismo, las leyes de presupuesto público deberían evitar incluir en el fondo de reserva de contingencia recursos que sirven para atender los requerimientos de gasto corriente de los gobiernos regionales y locales.

❖ La existencia de un desequilibrio entre la asignación de recursos

para gasto corriente y de inversión crea serios problemas en la gestión de los gobiernos descentralizados, pues los limita en la gestión de los servicios públicos. Ante ello, es indispensable modificar las normas ; sin embargo, en tanto se realice dicha modificación, la ley de presupuesto público debería incluir una mejor distribución de los recursos destinados al gasto corriente y al gasto de inversión de los gobiernos regionales y municipalidades, con el objetivo de hacerla más proporcional a sus responsabilidades y garantizar la gestión en el corto plazo.

❖ Es importante diferenciar entre los recursos asignados a los gobiernos regionales y locales para el cumplimiento de sus funciones, y aquellos otros que se les asignan para el cumplimiento de programas nacionales que no responden a la lógica de descentralización sino de desconcentración, porque la decisión respecto a los montos y el destino del gasto la adopta el Gobierno Nacional. En esa medida, el incremento de los montos presupuestales asignados a los gobiernos regionales y locales no responde a la planificación y programación presupuestal llevada a cabo por ellos, sino más bien a la decisión política del Gobierno Nacional de implementar programas nacionales dejando sólo la ejecución en manos de los gobiernos descentralizados.

❖ La metodología del PpR ha originado un nuevo método de asignación de recursos que incluye el involucramiento de las instituciones del Gobierno Nacional en la formulación de programas estratégicos orientados al cumplimiento de indicadores que verifiquen la entrega del servicio. Es prioritario que esta metodología continúe siendo extendida en la gestión del presupuesto público y que además sus indicadores den cuenta de la calidad del gasto, pues medirían que tan eficientes y eficaces son las acciones de los tres niveles de gobierno. De igual modo, es necesario reformar su actual esquema para reincorporar a los gobiernos regionales y las municipalidades en la formulación de programas estratégicos y determinación de metas.

❖ Es importante que la programación presupuestal considere un enfoque de gestión por resultados para atender los criterios sectoriales y de prestación de bienes y servicios en los territorios que gestionan los gobiernos regionales y las municipalidades.

2.5 REGIONALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial es un eje importante del proceso de descentralización dado que la construcción de la gestión descentralizada y la promoción del desarrollo económico tienen como referencia el territorio. La delimitación del territorio permitirá desarrollar procesos de planificación más efectivos y destinar los recursos necesarios para una mejor prestación de servicios. Asimismo, constituye un presupuesto para el desarrollo económico, que ha de basarse en las potencialidades del territorio.

La regionalización, de acuerdo a la Constitución, es el proceso de creación de regiones sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. Se trata de una meta que demanda esfuerzos de los tres niveles de gobierno para generar los consensos necesarios en torno a sus beneficios.

2.5.1 Avances y estado actual

Se ha evidenciado que el modelo de regionalización previsto en las normas vigentes no ha dado resultado. Las iniciativas de integración de los gobiernos regionales y de formas asociativas interregionales y municipales serán un referente importante a tomar en cuenta para las futuras acciones. Asimismo, no se han observado progresos significativos respecto al ordenamiento territorial, lo que debilita y fragmenta la organización del territorio. A continuación se presenta la evolución de estos dos procesos:

CUADRO Nº 20

EVOLUCIÓN DEL PROCESO: REGIONALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PERÍODO 2002 – 2006	2002	❖ Ley de Demarcación y Organización Territorial.
	2004	❖ Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. ❖ Conformación de 10 Juntas de Integración Regional - JCI. Salvo el caso de INTERNOR que se reunía periódicamente, dichas juntas se crearon básicamente ante la proximidad del referéndum para la conformación de regiones.
	2005	❖ Primer referéndum para la conformación de regiones, con 5 propuestas que incorporaban 16 departamentos (octubre). No se conformó ninguna región.

PERÍODO 2006 – 2011

2006

- Sólo una provincia demarcada desde que se inició el proceso: Coronel Portillo en el departamento de Ucayali.
- 177 provincias por demarcar.
- Creación de la provincia de Datem del Marañón en Loreto, y 4 distritos: Manantay en Ucayali, Canoas de Punta Sal en Tumbes, San Pedro de Putina Punco en Puno y Teniente Manuel Clavero en Loreto; a pesar de la prohibición existente.

2006

- Ley de Demarcación territorial suspende la creación de nuevos distritos y provincias hasta diciembre de 2011 (diciembre).

2007

- Ley de Mancomunidad Municipal.
- Acuerdo de conformación de la Región Piloto Amazonas - San Martín.

2008

- Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales.
- Acuerdo de conformación de la Región Piloto Ancash, Huánuco y Ucayali.
- Ley N° 29218 demarcó la provincia de Bagua en departamento de Amazonas.

2009

- Ley N° 29379 eliminó las fechas para realización de referéndums para la conformación de regiones.
- Ley N° 29341 modificó la Ley de la Mancomunidad Municipal para darle personería del derecho público
- Reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal.
- Gobiernos Regionales de Amazonas, La Libertad y San Martín conformaron una mancomunidad regional. A través de ordenanzas regionales establecen la formación de comisiones de trabajo, pero no cuenta con marco normativo nacional.

2010

- Ley N° 29533 estableció mecanismos para acelerar la delimitación e incorporó el arbitraje como forma de resolución de conflictos en esta materia, entre niveles de gobierno.
- El Gobierno Regional de Cajamarca se integró a la Mancomunidad Regional de Amazonas, La Libertad y Cajamarca.
- Se demarcaron cuatro provincias: Churcampa en Huancavelica; Huánuco en Huánuco; Oxapampa en Pasco, y; La Mar en Ayacucho. Las respectivas leyes de demarcación territorial incluyeron la creación de 4 nuevos distritos, Cosme en provincia de Churcampa - Huancavelica, Yacus en la provincia de Huánuco - Huánuco, Constitución en la provincia de Oxapampa - Pasco y Samugari en la provincia de La Mar - Ayacucho; como excepción a la prohibición existente.

2011

- Diversas iniciativas destinadas a promover la integración regional:
  - Cuatro JCI creadas y activas: INTERNOR, CIAM, CENSUR y MACROSUR, en el marco de la Ley de Incentivos para Integración y Conformación de Regiones.
  - Expediente Técnico de la Región "Nor Centro Oriente: Ancash – Huánuco – Ucayali", aprobado por SD y reenviado a los gobiernos regionales participantes, de acuerdo a la Ley de Incentivos para Integración y Conformación de Regiones.
  - Mancomunidad Regional: Amazonas – San Martín – La Libertad – Cajamarca, e iniciativas de conformación (Arequipa – Ayacucho y Apurimac – Huancavelica – Ayacucho).
- 71 mancomunidades municipales registradas por la SD.
- 6 provincias demarcadas y 172 por demarcar.
- Ley N° 29768, Ley de la Mancomunidad Regional.

a) Regionalización

El consenso inicial del proceso de descentralización incluyó la apuesta por la conformación de regiones, entendidas como espacios territoriales que involucraran a dos o más departamentos, tal como se plasma en la Constitución, la LBD y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones[138]. El proceso implicó lo siguiente:

- Ejecución en dos etapas:
  - Conformación de regiones a través de la unión de dos o más departamentos con circunscripciones colindantes mediante referéndum, los mismos que debían llevarse a cabo los años 2005, 2009 y 2013;
  - Integración de provincias y distritos a las regiones ya constituidas.
- Realización del primer referéndum para la conformación de regiones (octubre 2005), el cual se realizó con cinco propuestas técnicas de integración que involucraban 16 departamentos; ninguna obtuvo una votación favorable por lo que no se conformó región alguna.
- A partir de los resultados del referéndum se ha afirmado que el modelo inicial tuvo limitaciones[139]:
  - La imposición de plazos para llevar a cabo consultas de integración regional, evidenció la ausencia de una visión estratégica sobre la extensión del proceso de integración y sobre sus diversas aristas.
  - Se dejó de lado la necesidad de reforzar la articulación económica como condición para la formación de regiones sostenibles.

[138] USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. Lima, 2010, p. 52.
[139] Congreso de la República. Evaluación del proceso de descentralización, período legislativo 2009 - 2010. Lima. 2010.

- La adopción de un concepto de regionalización de carácter político – administrativo, que dejó atrás la planificación para la organización territorial del país[140].

- La poca concertación con la población, la escasa información del proceso, la falta de claridad respecto a las reglas de funcionamiento de las regiones a constituirse, y la debilidad de los incentivos que se otorgarían a los departamentos que optaran por la integración[141].

Ante ello, se produjeron algunos avances en la reforma normativa, en la elaboración de las bases técnicas del Plan Nacional de Regionalización y el surgimiento de iniciativas de integración por parte de los gobiernos regionales.

a.1) Principales reformas y acciones desde el Gobierno Nacional

La Ley Nº 29379 con la finalidad de promover y facilitar el proceso de conformación de regiones flexibilizó, en el 2009, las condiciones para la integración regional, así:

- Se eliminaron las fechas de los referéndums del 2009 y 2013; aunque las etapas del proceso de regionalización continúan vigentes, no se establecen plazos para ninguna de ellas.

- Se creó la obligación de formular un Plan Nacional de Regionalización como orientador para la conformación de regiones. Esta tarea se encargó a la SD de la PCM, en coordinación con el CEPLAN.

- Se fortalecieron las JCI ampliando sus funciones para que sean verdaderos mecanismos de integración regional y no sólo instrumentos de gestión de inversiones o proyectos.

Aún no se cuenta con un Plan Nacional de Regionalización; sin embargo, la SD, en coordinación con el CEPLAN, encargó una consultoría[142]

[140] Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 – 2009). Lima, 2011, p. 72.

[141] Dichos factores forman parte de los hallazgos encontrados en la Evaluación Rápida de Campo "Desafíos de la Integración Regional", elaborada en el año 2009, por USAID/Perú ProDescentralización.

[142] Dicha consultoría fue encargada un consorcio liderado por la consultora Macroconsult S.A.

para la formulación de sus bases técnicas. El informe prioriza escenarios territoriales sostenibles a partir de ejes de desarrollo y cuencas. Si bien fue formalmente presentado, no fue debatido entre los distintos actores del proceso[143].

a.2) Iniciativas de integración de los gobiernos descentralizados

Los gobiernos regionales vienen desarrollando iniciativas de integración, con el fin de articular proyectos conjuntos y planes basados en ejes de integración. Las JCI constituyen un mecanismo de cooperación y coordinación entre gobiernos regionales para facilitar la integración. A junio de 2006, se habían creado 10 JCI, de las cuales sólo se encontraba activa INTERNOR. Al 2011, son cuatro las JCI activas que agrupan a 23 gobiernos regionales, según se muestra a continuación:

CUADRO Nº 21

JUNTAS DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL

DENOMINACIÓN	GOBIERNOS REGIONALES	AÑO DE CREACIÓN
INTERNOR	Tumbes, Piura, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Amazonas.	2004
CENSUR (Consejo Interregional Centro Sur)	Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima, Pasco.	2007
CIAM (Consejo Interregional Amazónico)	Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali, Madre de Dios.	2007
MACROSUR	Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna.	2010

FUENTE: ANGR

Las JCI vienen impulsando iniciativas de acción conjunta. Por ejemplo, la agencia de promoción de la inversión privada de INTERNOR, PRONOR, ha logrado que un tramo de la IIRSA Norte sea financiado por los gobiernos

[143] De acuerdo a la evaluación rápida de campo "Desafíos de la Integración Regional" existe desinterés de los movimientos políticos regionales y locales y de las autoridades descentralizadas respecto de la regionalización, lo que se evidencia en la ausencia del tema en sus respectivas agendas.

regionales y no sólo por el gobierno nacional; asimismo, cabe destacar las iniciativas ejecutadas por CIAM, como el Fondo de Desarrollo de la Amazonía (FONDESAM) y la agencia de la inversión privada de la amazonía (AMAZINV) mecanismos para la promoción de la inversión privada sostenible[144]. Las JCI se han articulado en torno a proyectos, planes y programas comunes, pero todavía no constituyen verdaderas iniciativas de integración.

Existen también otras iniciativas de integración regional, entre las que se encuentran la Región Piloto y la Mancomunidad Regional, que se describen a continuación:

CUADRO Nº 22

INICIATIVAS DE INTEGRACION REGIONAL

REGIÓN PILOTO: ANCASH, HUÁNUCO Y UCAYALI	MANCOMUNIDADES REGIONALES
❖ El 10 de diciembre de 2008, los presidentes regionales de los departamentos Ancash, Huánuco y Ucayali suscribieron el acuerdo de intención comprometiéndose a conformar una región piloto. ❖ Esta iniciativa busca conformar una región bajo la norma legal vigente. Se elaboró un expediente técnico de integración. ❖ Dicho expediente técnico fue entregado por la Secretaria de Descentralización, el 11 de marzo de 2011, a los gobiernos regionales correspondientes, quienes lo presentarán a sus Consejos de Coordinación Regional y Consejos Regionales para la respectiva aprobación . El documento retornaría a la PCM, para solicitar la convocatoria del referéndum.	❖ El 12 de diciembre de 2009, los gobiernos regionales de Amazonas y San Martín suscribieron el acuerdo de intención para la conformación de una región piloto. El proyecto "Base Técnica para la integración de las regiones de Amazonas y San Martín", desarrolló la propuesta de estrategia de integración bajo la modalidad de mancomunidad regional, despertando el interés de otros Gobiernos Regionales, como, La Libertad y Cajamarca. ❖ El 2 de junio de 2011, mediante Acuerdo Regional, el Consejo Regional de Arequipa aprobó las agendas de trabajo que orientarían la creación de la Mancomunidad de Arequipa – Ayacucho, a fin de trabajar iniciativas conjuntas. Esta iniciativa contó con la participación de diversos gobiernos locales. ❖ El 14 de junio se suscribió el acta de Acuerdo Interregional para la conformación de la mancomunidad regional Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, que tienen la voluntad de integrarse para superar sus limitaciones sociales. ❖ Es importante mencionar, que la mancomunidad regional Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca aprobó mediante Acuerdo de su asamblea, los "proyectos emblemáticos" a desarrollarse a beneficio de sus jurisdicciones, entre los que se encuentran: la construcción

[144] Presidencia del Consejo de Ministros. Informe anual sobre la marcha de la Descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Hacia la primera década, junio 2009, p. 40.

REGIÓN PILOTO: ANCASH, HUÁNUCO Y UCAYALI	MANCOMUNIDADES REGIONALES
❖ Esta propuesta de integración regional se fundamenta en el desarrollo del Corredor Económico Nor Centro Oriental del Perú, a través de la constitución de un eje transversal Multimodal con dos puertas de entrada al país (Chimbote y Pucallpa) que ha de contribuir al desarrollo nacional.	de dos carreteras, la primera que conecte las localidades de Cajamarca, Celendín, Balsas y Chachapoyas y la segunda que una el distrito de Salaverry en La Libertad con el distrito de Juanji en San Martín; la implementación de una línea de transmisión eléctrica inter departamental (Cajamarca Norte, Cáclic y Moyobamba); el desarrollo de estrategias compartidas de promoción de turismo y de desarrollo social (lucha contra la pobreza), entre otras. El objetivo de estos proyectos es generar una dinámica compartida que favorezca la integración. Estas iniciativas se sustentan en ordenanzas regionales que establecen la formación de comisiones de trabajo.

FUENTE: Secretaría de Descentralización

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

Es importante resaltar que estas iniciativas de mancomunidad regional carecían de un marco normativo completo que permitiera la realización de acciones. Sin embargo, el 26 de julio de 2011 se publicó la Ley N° 29768, Ley de la Mancomunidad Regional que le da el marco legal a estas iniciativas..

Adicionalmente, el Estado ha venido implementando otros mecanismos destinados a promover la cooperación entre gobiernos locales y la integración territorial. En esta categoría se pueden ubicar a la política de promoción de fusión de distritos y a las mancomunidades municipales.

❖ **Fusión de municipalidades distritales:** La fusión de distritos es una política de integración dirigida a los gobiernos locales que no cumplen con requisitos mínimos de población. A fin de poner en marcha dicha política, en el 2008, se publicó el Reglamento de la Ley N° 29021, Ley de Promoción de la fusión de las municipalidades distritales, creando incentivos para la fusión de los distritos, entre ellos, el 50% adicional del FONCOMUN que reciben de forma conjunta las municipalidades distritales fusionadas. Hasta el momento, no se ha presentado ningún caso de fusión de municipalidades, a pesar que la SD ha puesto énfasis en estimular a los gobiernos regionales para que promuevan la fusión de los distritos más pequeños.

❖ **Mancomunidades Municipales:** Este concepto fue incorporado en la Ley N° 29029, con el objetivo de facilitar la asociación de las municipalidades en la provisión de servicios y la realización de obras, de manera que la suma de sus limitados recursos permitiera concretarlas de forma más eficiente en los espacios territoriales. La mancomunidad se orienta a la colaboración intergubernamental, aunque, como señala su Reglamento, también puede ser un mecanismo de integración. Por ello, desde su creación se establecieron incentivos para promover la formación de mancomunidades, siendo el más relevante el puntaje adicional que reciben los proyectos que presentan las mancomunidades ante el FONIPREL.

El marco normativo de la mancomunidad municipal se ha complementado con[145]:

La Ley Nº 29341, que modifica la Ley de la Mancomunidad Municipal, establece que las mancomunidades tendrán personería jurídica de derecho público. Con esta precisión se les habilita para la ejecución conjunta de los recursos de las municipalidades mancomunadas. El Decreto Supremo N° 046-2010-PCM, Reglamento de la Ley N° 29029, que planteó a la SD la responsabilidad de emitir el reglamento acerca del contenido mínimo de los informes técnicos de viabilidad y un nuevo reglamento del registro de mancomunidades. Estos aspectos fueron regulados por la R.S N° 228-2010-PCM/SD.

Desde el punto de vista presupuestal, las mancomunidades fueron definidas como entidades públicas de tratamiento especial, sujetas a las fases del presupuesto público y con autonomía respecto a las municipalidades mancomunadas. También se encuentran sujetas a los otros sistemas administrativos del Estado. En esa medida, corresponde a los órganos rectores de los sistemas administrativos, principalmente al MEF, aprobar directivas claras para el funcionamiento efectivo de las mancomunidades.

A julio 2011, 71 mancomunidades[146] estban inscritas en el Registro de Mancomunidades. De ellas, aproximadamente la mitad ha pasado por

[145] USAID/Perú ProDescentralización, Brújula de la Descentralización 2010 - 2011. Lima, 2010, p.55 - 56.
[146] El detalle de las mancomunidades inscritas se encuentran en el cuadro Anexo N° 5

el procedimiento de adecuación al nuevo marco normativo y el resto se ha registrado por primera vez.

b) Demarcación y ordenamiento territorial

La demarcación de los límites que separan las circunscripciones territoriales en las que los gobiernos descentralizados ejercen sus competencias y funciones es esencial para la planificación y realización de la gestión descentralizada; así como, para la asignación de recursos y la disminución de brechas económicas y sociales[147]. A pesar de su importancia, aún continúa siendo un tema pendiente del proceso de descentralización.

- Al 2006, la mayor parte de las provincias y distritos no tenía límites claros, 92% de las provincias y 80% de los distritos carecía de límites definidos[148], originándose conflictos debido a la relevancia de la ubicación territorial para percibir beneficios por la explotación de recursos naturales o los tributos. Según la Defensoría del Pueblo, a abril del 2011 existían 12 conflictos de demarcación territorial entre departamentos, por lo menos tres de carácter interregional[149]. Ejemplo de ello, es el conflicto entre Tacna y Moquegua sobre la distribución del canon originado por la falta de claridad en los límites territoriales[150].

- La primera disposición complementaria de la Ley de Demarcación y Organización Territorial dispone la priorización de las acciones de demarcación territorial y su culminación al 31 de diciembre de 2011. Sin embargo, durante el periodo de análisis, sólo se han demarcado seis provincias: Coronel Portillo

[147] USAID/Perú ProDescentralización, Brújula de la Descentralización 2010 - 2011. ...op cit p.46.

[148] Secretaría de Descentralización. Informe anual sobre la marcha del proceso de descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Hacia la primera década. Lima, 2008.

[149] Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 86. Lima, abril 2011. Esta información contrasta con la proporcionada por la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM, que indica que son sólo cinco los conflictos generados por falta de demarcación territorial. Esta diferencia es explicada por las diferencias en las definiciones en la tipología de conflictos consideradas por ambas instituciones.

[150] Véase artículo de la publicación electrónica Noticia Local: Periodismo local y regional en el Perú, del día 8 de julio de 2010, en la siguiente dirección electrónica: http://www.noticialocal.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1112:preocupacion-en-tacna-por-problemas-de-delimitacion-pendientes-con-moquegua&catid=82:peru-sur&Itemid=199

(Ucayali), Bagua (Amazonas), Churcampa (Huancavelica), Huánuco (Huánuco), Oxapampa (Pasco) y La Mar (Ayacucho). Estas cuatro últimas se demarcaron en junio y julio del 2010. De otro lado, los proyectos de demarcación de las provincias de Chupaca (Junín) y Ascope (La Libertad) siguen pendientes de aprobación por el Congreso de la República (Proyecto de Ley 04807/2010-PE y Proyecto de Ley 04808/2010-PE).

❖ El procedimiento de demarcación exige que, inicialmente, los gobiernos regionales deban elaborar y evaluar un expediente técnico, que requiere dos opiniones favorables de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (PCM), luego la conformidad del Consejo de Ministros, para finalmente aprobarse mediante una ley por el Congreso de la República. En este escenario se ha publicado la Ley N° 29533 que establece mecanismos para acelerar este proceso, utilizando el arbitraje y los acuerdos de límites entre gobiernos regionales y entre gobiernos locales (provinciales o distritales), como mecanismos de resolución de conflictos limítrofes. Con este procedimiento se busca hacer más sencillo el trámite de demarcación y contribuir al saneamiento de límites del territorio nacional regulado por la Ley de Demarcación y Organización Territorial.

❖ De otro lado desde la década de los noventa se vienen desarrollando estudios de zonificación económica y ecológica (ZEE), herramienta que proporciona conocimiento científico integral y actualizado del territorio, permitiendo orientar la toma de decisiones sobre las mejores formas de uso y ocupación desde la perspectiva del desarrollo sostenible[151]:

- Desde el 2003 estos procesos son liderados por los gobiernos regionales, quienes han continuado con la elaboración de sus planes a través de procedimientos

[151] Grupo Propuesta Ciudadana. Zonificación Económica Ecológica paa la planificación del desarrollo territorial en las regiones. Lima, 2009.

abreviados y con participación de la población. La rectoría en esta materia la tiene el Ministerio del Ambiente (MINAM) que en el año 2010 aprobó los "Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial" (R.M. No. 026-2010-MINAM), cuyo objetivo es apoyar a los gobiernos descentralizados en la reorientación de las actividades económicas de sus territorios buscando evitar conflictos socio ambientales.

♦ A mayo de 2011, se han aprobado 4 ZEE y se han conformado 19 Comisiones Técnicas para la formulación de unidades económicas y ecológicas, tal como lo muestran los siguientes cuadros.

CUADRO Nº 23

ZONIFICACIÓN ECONÓMICA Y ECOLÓGICA (ZEE) AL 2011

DEPARTAMENTO	ZEE APROBADA	COM. TÉCNICAS DE ZEE
Amazonas	x	x
Ancash		x
Apurímac		
Arequipa		x
Ayacucho		x
Cajamarca	x	x
Callao		x
Cusco	x	
Huánuco		
Huancavelica		x
Ica		x
Junín		x
La Libertad		x
Lambayeque		x
Lima		
Loreto		x
Madre de Dios		x
Moquegua		x
Pasco		
Piura		
Puno		x
San Martín	x	x
Tacna		x
Tumbes		x
Ucayali		x
TOTAL	4	19

FUENTE: MINAM

Estado de los Estudios de Zonificación Ecológica Económica (ZEE)

DEPARTAMENTO	Estado de los Estudios de Zonificación Ecológica Económica (ZEE)
San Martín	Aprobado por Ordenanza Regional N° 012-2006-GRSM/CR
Amazonas	Aprobado por Ordenanza Regional N° 200 GR Amazonas/CR
Cusco	Aprobado por Ordenanza Regional N° 063-2009-CR-GRC.CUSCO
Cajamarca	Aprobado por Ordenanza Regional N° 018-2010-GRCAJ-CR

FUENTE: MINAM y Diario Oficial "El Peruano"

Estado de las Comisiones Técnicas Regionales de ZEE

DEPARTAMENTO	Estado de las Comisiones Técnicas Regionales de ZEE
Amazonas	Conformada por Ordenanza Regional N° 152-2006-GR Amazonas-CR
Ancash	Conformada por Ordenanza Regional N° 001-2006-Región Ancash-CR
Arequipa	Conformada por Ordenanza Regional N° 020-2007-Arequipa
Ayacucho	Conformada por Ordenanza Regional N° 024-06-GRA-CR
Cajamarca	Conformada por Ordenanza Regional N° 012-2005-GRCAJ-CR
Callao	Conformada por Ordenanza Regional N° 010-2007-Callao
Huancavelica	Conformada por Ordenanza Regional N° 158-Gob. Reg.-HVCA-CR
Ica	Conformada por Ordenanza Regional N° 0008-2009-GORE-ICA
Junín	Conformada por Ordenanza Regional N° 084-2008-GRJ-CR
La Libertad	Conformada por Ordenanza Regional N° 016-2008-GR-LL-CR
Lambayeque	Conformada por Ordenanza Regional N° 027-2006-GRLAMB/CR
Loreto	Conformada por Ordenanza Regional N° 026-2008-GRL-CR
Madre de Dios	Conformada por Ordenanza Regional N° 023-2006-GRMDD-CR
Moquegua	Conformada por Ordenanza Regional N° 006-2008-CR-GRM
Puno	Conformada por Ordenanza Regional N° 36-2006-GRP-CR
San Martín	Conformada por Ordenanza Regional N° 027-2005-GR-SM
Tacna	Conformada por Ordenanza Regional N° 016-2006-CR-Gob. Reg. Tacna
Tumbes	Conformada por Ordenanza Regional N° 004-2010-Gob. Reg. Tumbes-CR
Ucayali	Conformada por Ordenanza Regional N° 014-2007-GRU-CR

FUENTE: MINAM y Diario Oficial "El Peruano"

♦ Los gobiernos regionales de San Martín y Cajamarca han evidenciado significativos avances que se traducen en planes de gestión de cuencas y en propuestas provinciales y distritales que aplican herramientas como el análisis de riesgos y estrategias de comunicación y educación ambiental.

♦ Existen dos posiciones respecto de los avances sobre este tema. La primera, proviene del MINAM que considera que todavía son pocas las autoridades regionales y locales conscientes de la importancia de la ZEE; y la segunda, atribuida a los gobiernos regionales, que opinan que se carece de una institucionalidad nacional que garantice que cada uno de los procesos se traduzcan en políticas concretas, y se articulen al planeamiento de la gestión pública disponiendo de los recursos necesarios[152].

❖ De otro lado, a fin de no incrementar la atomización de los territorios, la Ley de Demarcación y Organización Territorial prohibió la creación de nuevos distritos hasta el 2011[153], salvo que fuera imprescindible para la demarcación de las provincias. Sin embargo, durante el 2010 se han creado cuatro distritos sin que en su exposición de motivos se expongan las razones para ello:

CUADRO Nº 24

NUEVOS DISTRITOS CREADOS

DISTRITO	PROVINCIA - DEPARTAMENTO	LEY DE CREACIÓN
Cosme	Churcampa - Huancavelica	Ley N° 29538, 7 de junio 2010.
Yacus	Huánuco - Huánuco	Ley N° 29540, 15 de junio de 2010.
Constitución	Oxapampa - Pasco	Ley N° 29541, 15 de junio de 2010.
Samugari	La Mar - Ayacucho	Ley N° 29558, 15 de junio de 2010.

Fuente: Diario Oficial "El Peruano"

[152] Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 – 2009). ..op cit p. 71.

[153] Originalmente este plazo fue previsto al 31 de diciembre de 2006, pero posteriormente se amplió al 31 de diciembre de 2011. Ley N° 28920, Ley que prorroga el plazo contenido en la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias de la Ley Nº 27795, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 8 de diciembre de 2006.

❖ Actualmente, el 49% de los distritos del país no cumplen con el requisito mínimo de población establecido por la Ley de Demarcación y Organización Territorial y no se conoce si los distritos creados cumplen con dicho mínimo. Adicionalmente, subsisten 2,405 municipalidades de centros poblados.

❖ Existe el proyecto para crear la provincia especial de San Juan de Lurigancho[154]. Esta iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo ha generado críticas y el pronunciamiento público de la MML y la REMURPE[155]. Esta última manifiesta que es necesario actuar bajo la normatividad vigente que establece que para la conformación de una provincia tanto la población como la MML deben ser consultadas, no habiéndose realizado consulta alguna.

b.1) El rol de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial

❖ La Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) es el órgano especializado que se encarga de conducir el proceso de demarcación territorial de provincias y distritos; así como, del saneamiento de límites del territorio nacional y su organización racional, con el objetivo de facilitar el proceso de descentralización y regionalización. Esta dirección depende jerárquicamente de la PCM.

❖ Desde su creación en el 2001, la DNTDT ha desarrollado el marco normativo en el cual se llevaron cabo los procesos de ordenamiento y demarcación territorial; asimismo, se ha encargado de brindar asesoría y supervisión a provincias y distritos respecto de sus acciones sobre la demarcación de sus territorios. Sus actividades se han visto debilitadas por su escaso margen de acción y poco liderazgo; así como, por la falta de apoyo

[154] El antecedente previo es la creación de la provincia especial de Purus en el departamento de Ucayali, en el año 1982, sin que ésta tenga distritos. La atomización del territorio ocasionó se agraven los problemas de acceso, las que ya no sólo son de infraestructura sino de falta de articulación con las políticas departamentales, lo cual tiene consecuencia en el abandono percibido por parte de la población, identificándose con el país vecino, Brasil.

[155] Véase el pronunciamiento de REMURPE sobre la creación de la provincia especial de San Juan de Lurigancho, en el siguiente enlace web: http://www.munlima.gob.pe/MuniAdmin/Archivos/Pronunciamiento_remurpe.pdf

institucional y político del despacho de la PCM. Otra debilidad es la carencia de articulación con la SD y la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales. Lo mismo se aprecia en la coordinación con los sectores y las organizaciones representativas de los gobiernos descentralizados[156].

2.5.2 Balance

¿Hacia dónde va la regionalización?

Desde el diseño normativo de la regionalización, se presumió que el camino sería largo y difícil, por lo que se optó por un modelo de incentivos políticos y económicos. Sin embargo la aceleración de las transferencias (*shock descentralizador*) y la consolidación de los gobiernos regionales en base departamental han trastocado esta lógica. El modelo de organización política departamental ha determinado que sea muy difícil persuadir a las autoridades de los gobiernos regionales sobre la necesidad de conformar auténticas regiones, como instancias de gobierno de nivel intermedio, dado que cuentan con "poder" para la gestión y administración de sus circunscripciones (planificación de acciones, formulación y ejecución de presupuestos transferidos, entre otros) a lo que es muy difícil renunciar. Del mismo modo, el Gobierno Nacional no ha dado a conocer lineamientos concretos que favorezcan la regionalización, careciéndose de un plan que guíe las acciones. De acuerdo a la opinión de los gobiernos regionales la acción del nivel nacional continúa siendo insuficiente para producir una efectiva reorientación del modelo vigente, dado que las señales proporcionadas no contribuyen a crear mejores condiciones.

Estamos ante un escenario de iniciativas regionales que coexisten con objetivos disímiles y acciones poco articuladas, muchas veces limitadas por la escasa voluntad política del Gobierno Nacional y las propias autoridades regionales. Ello, porque las iniciativas de los gobiernos regionales constituyen medidas alternativas para generar desarrollo económico; es decir, no conllevan necesariamente la voluntad de conformar, en el mediano plazo, regiones.

[156] USAID/Perú ProDescentralización. Boletín Institucional Apuntes Descentralistas N° 7. Lima, 2010, p.4.

Si bien las iniciativas de integración de los gobiernos regionales (JCI, Región Piloto y mancomunidad regional) son tendencias interesantes y valorables, no todas cuentan con un marco normativo completo que permita su funcionamiento. Así, la LBD y la LOGR se encuentran desfasadas en relación a la realidad, porque no toman en cuenta los espacios de integración nuevos, ni sus dinámicas que son también espacios de articulación e integración. Asimismo, las normas que rigen la JCI y las mancomunidades regionales les asignan funciones muy similares, por lo que sería conveniente clarificar normativamente el rol de cada uno de estos mecanismos de promoción de la integración regional.

De otro lado, se percibe que no existe una única posición del Gobierno Nacional con relación a estas iniciativas, porque la SD viene apoyándolas, pero otras entidades obstaculizan su operatividad, principalmente en materia financiera y administrativa. De igual modo, en los departamentos, los gobiernos regionales han avanzado poco en la adopción de instrumentos de organización y planificación conjunta para acompañar dichas iniciativas, reduciéndose su acción a actividades que no tienen impacto en su real funcionamiento.

Así, la falta de claridad y voluntad política hace que las iniciativas de integración estén sostenidas por la cooperación internacional (como en el caso de las JCI), pero sin ser capaces de generar sostenibilidad por la falta de involucramiento de las autoridades locales, regionales y del nivel nacional. Las iniciativas de las autoridades regionales tampoco cuentan con planes, ni con propuestas de organización a largo plazo. Ejemplo de ello, es la trasformación de la Región Piloto Amazonas San Martín, en mancomunidad regional. En el caso de las JCI tampoco se percibe un propósito integracionista pero sí objetivos concretos.

Los especialistas consultados señalan que, desde el diseño original de la reforma descentralista existieron dudas respecto de empezar el proceso con gobiernos regionales en base departamental; por ello, opinan que tal vez hubiese sido más pertinente generar un esquema flexible de integración, involucrando a las provincias y permitiendo que se integren, aunque eso hubiese supuesto, por un tiempo, un mapa de departamentos y provincias en constante movimiento.

En ese escenario, la regionalización debe ser entendida como una meta y para alcanzarla se requiere de objetivos mínimos que sean compartidos y estén ligados a la prestación de servicios para la población, en este contexto se debe aprovechar las experiencias positivas de asociación y crear mejores incentivos que permitan generar un ambiente favorable a la integración.

Importancia de un Plan Nacional de Regionalización y un Plan Nacional de Desarrollo Territorial

El actual momento del proceso de integración regional alerta sobre la necesidad de contar con un plan nacional de regionalización, aunque de característica flexible para que no se perciba como una imposición a la población y a las autoridades descentralizadas, es decir que se legitime a partir del debate y el consenso[157]. Este debe ser un marco orientador, compatible con las iniciativas de integración que vienen implementando los gobiernos descentralizados y los objetivos que estas persiguen.

Asimismo, la falta de articulación entre los planes de ordenamiento territorial y las ZEE alerta sobre la importancia de contar con un plan nacional de desarrollo territorial, que aborde de modo sistemático e integral las tareas pendientes para una organización racional de los territorios, y que además ordene y organice las acciones de articulación económica que vienen realizando los gobiernos descentralizados en el ámbito local y departamental.

Necesaria articulación entre las iniciativas de integración regional y las iniciativas locales

La articulación entre las iniciativas de integración regional (JCI, región piloto y mancomunidades regionales) y las mancomunidades municipales es relevante, puesto que la coordinación territorial de los departamentos con las provincias se puede asumir como eje para una estrategia para el desarrollo descentralizado: conjuntamente pueden planificar acciones que vayan en una misma línea, con la finalidad de contribuir al sostenimiento integral de los territorios. En la base de esta articulación se encuentran los

[157] Santa Cruz, J. Francisco. La regionalización y el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional. Propuesta Ciudadana. Op cit p. 30.

gobiernos regionales y municipales, aunque hay que reconocer que durante los últimos años esta alternativa ha sido muy poco explorada, como lo evidencia la escasa intervención de las instancias locales en los mecanismos de integración regional, salvo la reciente experiencia en el acuerdo firmado para la conformación de la mancomunidad regional Arequipa – Ayacucho donde intervinieron y fueron consultadas las municipalidades de la zona. Otra experiencia fue la incorporación de los gobiernos locales en el cuerpo consultivo de INTERNOR.

Por ello, convendría evaluar medidas o acciones concretas para incorporar a los alcaldes provinciales a las instancias de decisión de las JCI, tal como lo establece la Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones (Ley N° 28274); ello permitiría adelantar experiencias de articulación para establecer el deseado vínculo entre la dinámica regional y local para la regionalización[158].

Necesaria reforma del procesos de demarcación y ordenamiento territorial

Desde el 2002, en que la Ley de Demarcación y Organización Territorial declaró de prioridad nacional las acciones de demarcación territorial se ha avanzado muy poco. A pesar de los incentivos para la fusión, se evidencia un incremento en las iniciativas de creación de nuevas municipalidades distritales, aunque la mayor parte de éstas no cuenta con el mínimo de población dispuesto por la normatividad. Esta situación da cuenta de un territorio fragmentado, provocando la atomización del presupuesto público.

A pesar de la reforma legal para dar mayor dinamismo al proceso de demarcación territorial, todavía el procedimiento continúa siendo largo y engorroso. Es importante que el nivel nacional se concentre en la delimitación entre departamentos, dejando a los gobiernos regionales la decisión en relación a la delimitación entre provincias y distritos. En esta tarea será necesario que los gobiernos regionales incorporen la participación de las autoridades provinciales y distritales y utilicen los mecanismos estipulados

[158] Santa Cruz, J. Francisco. La regionalización y el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional. Propuesta Ciudadana. Op cit p. 33.

por la ley, como el arbitraje. Se requiere también establecer claramente las instancias responsables de resolver los conflictos con poblaciones vecinas y el procedimiento a seguir[159].

Otro problema del proceso de demarcación y organización territorial es su falta de vinculación con las iniciativas de ordenamiento territorial (ZEE), a pesar de ser temas relacionados. Esta falta de articulación produce una duplicidad de esfuerzos; por ejemplo, los gobiernos regionales deben elaborar diagnósticos similares, uno para el proceso de demarcación y otro para el proceso de ordenamiento. En esa medida se trata, claramente, de un tema donde la articulación intergubernamental es esencial para coordinar las acciones regionales con la política nacional y, a su vez, con los planes de desarrollo concertado de los territorios.

Finalmente, con el objetivo de contar con circunscripciones municipales adecuadas al número de población se aprobó la política de fusión de municipalidades distritales, pero no se muestran resultados. Los mayores obstáculos a esta política provienen de dinámicas de la propia población con sus autoridades y de la existencia de temor ante un posible "alejamiento" del Estado. Ello se esgrime para justificar no sólo la permanencia de los distritos, sino hasta la creación de nuevas entidades municipales (distritos y provincias) . La difusión de la política de fusión de distritos y de sus beneficios tampoco es uniforme y extendida[160]. En este escenario, el proyecto de ley destinado a crear la provincia de San Juan de Lurigancho debe ser analizado cuidadosamente por el Congreso, debido a que resulta contradictorio con la lógica de articulación e integración del proceso de descentralización.

2.5.3 Conclusiones y recomendaciones

- El proceso de regionalización se encuentra estancado. Después de nueve años de iniciada la descentralización, no existen regiones; tan sólo iniciativas regionales cuya vinculación es básicamente económica mas no de integración territorial. Este hecho está vinculado a la falta de voluntad

[159] PRODES. Evaluación Rápida de Campo 2006. Demarcación y Organización Territorial. Lima 2007.
[160] Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Desafíos de la Integración Regional. Evaluación Rápida de Campo, ... op cit p. 13.

política de las autoridades, tanto del nivel regional como nacional. La primera, sustentada muchas veces en intereses económicos pues en muchos casos no se quiere compartir la riqueza natural de los territorios; y, a nivel nacional, por la pérdida de poder que supondrían los cambios en la asignación presupuestal y financiera.

❖ Los incentivos previstos para la conformación de regiones no han generado los resultados esperados; de ahí que estos podrían revisarse en el marco de una visión conjunta de país. Es decir, que los tres niveles de gobierno tengan un mismo enfoque de política priorizando objetivos mínimos para el desarrollo social, económico y territorial. Sobre dichas metas debe sensibilizarse a las instituciones vinculadas al proceso con el fin de que se tome conciencia de la importancia de la integración regional como una oportunidad de aprovechar las potencialidades de los territorios, que en base a una gestión eficiente, facilite la disminución de desequilibrios y el desarrollo productivo. Asimismo, la ciudadanía debe conocer los beneficios de la integración, no sólo a través de la comunicación por parte de las autoridades, sino percibiendo los aspectos positivos de las iniciativas actualmente en marcha.

❖ Es urgente la aprobación e implementación del Plan Nacional de Regionalización, que debe convertirse en un instrumento orientador del proceso de integración, que incorpore los avances e iniciativas existentes; así como, las disparidades de los territorios en congruencia con un plan de desarrollo territorial.

❖ La integración local es cada vez más importante, pero debe articularse con las iniciativas regionales, formando un bloque de integración, puesto que los dos niveles forman parte de un mismo territorio y asociativamente pueden actuar de formar coordinada a fin alcanzar objetivos que favorezcan a la población. En esa línea, debe desincentivarse la creación de nuevas circunscripciones (distritos y provincias).

❖ Es indispensable que se acelere el proceso de demarcación territorial, a través de un Plan de Desarrollo Territorial y se vincule con los procesos e iniciativas de ordenamiento, a fin de contar con un territorio menos atomizado, más ordenado, y donde se puedan aprovechar eficientemente los recursos.

2.6 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La descentralización constituyó una oportunidad para abrir la gestión pública a la ciudadanía a través de mecanismos específicos de participación. La reforma constitucional incorporó un esquema de participación ciudadana que busca conjugar los derechos de participación propios de la democracia representativa con espacios de participación directa a la población. Así reconoce: i) los derechos de participación clásicos de la democracia representativa, como son: el derecho al voto, el derecho a acceder a cargo públicos de elección popular y el derecho a conformar y pertenecer a organizaciones políticas; así como; ii) los mecanismos propios de la denominada democracia participativa que amplían las posibilidades de la primera, como son los mecanismos de carácter decisorio y de control: el referéndum, la revocatoria de autoridades y la remoción de autoridades; los mecanismos de vigilancia y propuestas: la iniciativa legislativa popular, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información pública, y; los mecanismos de participación en la gestión pública que puede ser de diversas modalidades, desde la concertación, como sucede con los presupuestos participativos, los planes de desarrollo concertado y los consejos de coordinación regional y local o, a través de la consulta y la cogestión.

Los mecanismos de participación establecidos por la Descentralización complementan los espacios de democracia directa desarrollados por la Ley Nº 26300, en la medida que establecen obligaciones concretas a las autoridades descentralizadas para dotar de mayor legitimidad a ciertas decisiones políticas que adopten[161].

2.6.1 Avances y estado actual

La LBD[162], la LOGR y la LOM establecieron los siguientes mecanismos de participación: los consejos de coordinación regional y local; la obligación de los gobiernos regionales y locales de rendir cuentas; el presupuesto participativo y el planeamiento concertado con la ciudadanía mediante la elaboración de planes de desarrollo concertado de nivel regional y local.

[161] Távara Gerardo. La participación ciudadana en el contexto de la descentralización. En Grompone, Romeo (ed.) La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 2007, pp. 152 - 153.

[162] Al respecto, se deben mencionar los artículos 17º, 18º, 19º y 20º de la LBD.

El presupuesto participativo fue establecido por la Constitución y la LBD, y posteriormente se dictó la Ley Marco del Presupuesto Participativo, para que los gobiernos regionales y las municipalidades formulen sus presupuestos con la participación de la población. También se aprobó la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece diversas garantías para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El siguiente cuadro muestra los elementos que han caracterizado la evolución de los mecanismos de participación:

CUADRO Nº 25

EVOLUCIÓN DEL PROCESO: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

PERÍODO 2002 – 2006	2002	❖ Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. ❖ Creación CCR y CCL, como espacios de concertación con la ciudadanía.
	2003	❖ Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento. Antecedente: piloto presupuesto participativo vinculado al planeamiento concertado implementado por MEF y MCLCP ❖ MEF inicia la publicación del Instructivo Anual del Presupuesto Participativo para regular y orientar el proceso. A partir de 2004, lo elabora con participación de organizaciones de la sociedad civil.
	2006	❖ Institucionalización heterogénea de procesos participativos de planificación (Planes de Desarrollo Concertado - PDC) y de elaboración de presupuestos participativos. ❖ Práctica incipiente de rendición de cuentas por los gobiernos regionales. Generalmente una vez al año y sin brindar información adecuada.
PERÍODO 2006 – 2011	2008	❖ Instructivo Multianual del Presupuesto Participativo. ❖ Ley N° 29298, Modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo.
	2009	❖ Nuevo Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo: Decreto Supremo Nº 142-2009-EF. ❖ Decreto Supremo Nº 097-2009-EF que dispone que los proyectos priorizados deben contar con la viabilidad correspondiente, de acuerdo a la normatividad del SNIP, para ser considerados por los gobiernos descentralizados. ❖ MEF reportó que sólo el 62% de los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil asisten al CCR. ❖ MEF reportó 3639 agentes participantes en los presupuestos participativos regionales.
	2010	❖ Modificación del Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo: Decreto Supremo N° Supremo Nº 131-2010-EF, que dispone como determinar cada año el monto sujeto al presupuesto participativo.

PERÍODO 2006 – 2011	
2010	❖ Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo Basado en Resultados, aprobado por la Resolución Directoral N° 007-2010-EF-76.01, que afirma que los proyecto priorizados además de formar parte de una cartera de proyectos viables, deben estar orientados al logro de resultados priorizados. ❖ MEF reportó que el número de agentes participantes en los presupuestos participativos regionales descendió a 3217.
2011	❖ Subsisten problemas de funcionamiento de los CCR y CCL debido a deficiencias en el diseño, voluntad política y claridad sobre sus funciones. El 83% de los CCL se encuentran activos. ❖ Presupuesto participativo continúa despertando interés en la ciudadanía y se han implementado las modificaciones normativas indicadas. Gobiernos regionales rinden cuentas en dos audiencias al año, pero subsisten problemas en la convocatoria, forma de presentación de la información y niveles de participación ciudadana.

a) Gestión descentralizada participativa: planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos

La elaboración de planes de desarrollo concertado fue impulsada originalmente en 2002 por la alianza conformada por la MCLCP, el MEF, el entonces Ministerio de la Presidencia y algunas entidades de la sociedad civil, con el objetivo de vincularlos a un proceso participativo en la formulación del presupuesto público 2003[163].. En base a dicha experiencia, se implementó un piloto de presupuesto participativo con nueve gobiernos regionales, que buscó evidenciar la articulación que debiera existir entre los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos, dado que los primeros deben orientar la priorización de acuerdos en el presupuesto. El diseño normativo de este mecanismo de participación, también recogió experiencias de gestión participativa desarrolladas con éxito a nivel local[164]. La

[163] Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Futuro sin pobreza. Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas. Lima, 2007, p. 111.

[164] La reforma descentralista recoge aspectos de políticas municipales de participación implementadas con el impulso de autoridades locales y de organizaciones de sociedad civil en contextos políticos específicos. Estas experiencias se llevaron a cabo durante las décadas de los ochenta y noventa en diversas municipalidades distritales y provinciales; las más relevantes se produjeron en Ilo (Moquegua), San Marcos (Cajamarca), Santo Domingo (Piura), Limatambo (Cusco) y Villa El Salvador (Lima Metropolitana). Estas experiencias se implementaron en el marco de la Ley Nº 23853, la Ley Orgánica de Municipalidades, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 9 de junio de 1984, vigente hasta 2004.

evolución de la relación entre planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos fue la siguiente:

- Las reformas del marco legal del presupuesto participativo se han orientado a mejorarlo desde el punto de vista técnico, así se han introducido filtros para optimizar el proceso y los resultados en la identificación de los proyectos. Entre otras reformas, se pueden mencionar:
  - Instructivo Multianual del Presupuesto Participativo orientado a dar estabilidad a los procesos participativos y que los gobiernos descentralizados puedan iniciar a tiempo las fases de éstos;
  - Instructivo para el presupuesto participativo basado en resultados.
  - Modificaciones a la Ley Marco del Presupuesto Participativo, su nuevo Reglamento e instructivos, entre las que cabe destacar:
    - La precisión del alcance territorial de los proyectos priorizados (departamentales, provinciales y distritales).
    - La obligación de los titulares de los gobiernos descentralizados de informar el porcentaje del presupuesto institucional que se destinará a la programación participativa;
    - El procedimiento para determinar los montos destinados al presupuesto participativo.
    - El papel preponderante de los equipos técnicos para la elaboración de los perfiles de los compromisos de inversión priorizados en el proceso participativo.
    - La obligación de los agentes participantes de sólo priorizar proyectos que tengan perfil viable o que forman parte del banco de proyectos del SNIP.
    - La vinculación que debe existir entre los proyectos priorizados y los programas estratégicos del presupuesto por resultado.
- Actualmente los presupuestos participativos son implementados con distinto nivel de institucionalidad por los 25 gobiernos regionales

y, en cumplimiento de las normas legales que regulan su implementación obligatoria, la mayoría de municipalidades provinciales y distritales cumple con realizarlos[165].

❖ Los proyectos priorizados en los presupuestos participativos no necesariamente tienen relación con los planes de desarrollo concertado. Se sostiene que los planes de desarrollo concertado tienen muchas debilidades relacionadas tanto con la oportunidad, como con la forma en que se elaboran[166]; además, su contenido suele ser amplio y no siempre incorporan metas e indicadores.

❖ Los acuerdos adoptados en el marco del presupuesto participativo no siempre son cumplidos por las autoridades regionales y locales, por lo que existe una acumulación significativa de proyectos priorizados y no ejecutados debido, tanto a razones técnicas como de voluntad política[167]. Esta situación se ha agravado debido a la debilidad de los comités de vigilancia del presupuesto participativo que no cuentan con recursos económicos y asistencia técnica[168].

❖ Como se aprecia en el cuadro, en los departamentos no existe una tendencia uniforme en cuanto a la participación de las personas; en algunos casos disminuyó y en otros aumentó, verificándose una tendencia oscilante.

[165] Ballón Echegaray, Eduardo. Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales. Lima, CIES, 2008pp. 46-47.

[166] MCLCP y Proyecto USAID/ProDescentralización. Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas. Evaluación Rápida de Campo. Lima, 2009, pp. 32 - 35.

[167] Remy Simatovic, María Isabel. Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Cuadernos Descentralistas N° 28, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2011, p. 40.

[168] CONADES. Nudos críticos y propuestas para el quinquenio 2011 -2016...op.cit., pp. 18 - 19; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Evaluación del proceso de descentralización. Período Legislativo 2007 - 2008. Lima, Congreso de la República, 2008, p. 35.

CUADRO Nº 26

NÚMERO DE AGENTES PARTICIPANTES EN LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (2007 – 2010)

GOBIERNOS REGIONALES	N° DE AGENTES PARTICIPANTES REGISTRADOS EN LOS PP			
	2007	2008	2009	2010
Amazonas	296	294	477	327
Ancash	204	288	290	343
Apurímac	49	102	99	118
Arequipa	73	97	99	62
Ayacucho	77	104	42	48
Cajamarca	NR*	NR	6	27
Callao	57	98	67	59
Cusco	31	54	100	326
Huancavelica	1	53	115	96
Huánuco	83	134	164	98
Ica	127	219	192	265
Junín	86	170	122	97
La Libertad	80	83	149	117
Lambayeque	105	243	230	51
Lima	65	164	329	119
Loreto	118	150	304	146
Madre de Dios	51	58	156	145
Moquegua	96	138	107	136
Pasco	71	NR	101	189
Piura	78	47	80	33
Puno	23	80	79	42
San Martín	NR	34	100	90
Tacna	NR	NR	139	171
Tumbes	77	41	38	38
Ucayali	60	39	80	45
TOTAL	1908	2690	3665	3188

Fuente: Portal de Presupuesto Participativo - MEF

* Indicativo empleado para dar cuenta de que no se registró información

❖ En los presupuestos participativos del ámbito local se suelen priorizar proyectos relacionados con infraestructura destinada a atender necesidades básicas insatisfechas, lo que evidenciaría una relación entre el tipo de proyectos priorizados y la procedencia socioeconómica de los agentes participantes; en particular, aquellos provenientes de organizaciones sociales de base. A pesar de ello, las municipalidades suelen incumplir los acuerdos y, particularmente los municipios rurales, destinan el gasto de inversión a reparaciones relacionadas con el ornato y reparación de calles y pistas de la capital del distrito o provincia[169].

❖ Diversos factores explican la variación del número de agentes participantes en los presupuestos participativos: la forma cómo este espacio ha respondido a las expectativas de las personas en cuanto al cumplimiento de los acuerdos adoptados; la voluntad política de las autoridades para ejecutar los proyectos priorizados; el impacto positivo o negativo que ha tenido el ejecución de un proyecto priorizado en relación a la atención de sus necesidades o la solución de problemas urgentes de la comunidad; la falta de articulación entre presupuesto participativos de nivel departamental, provincial y distrital, etc[170].

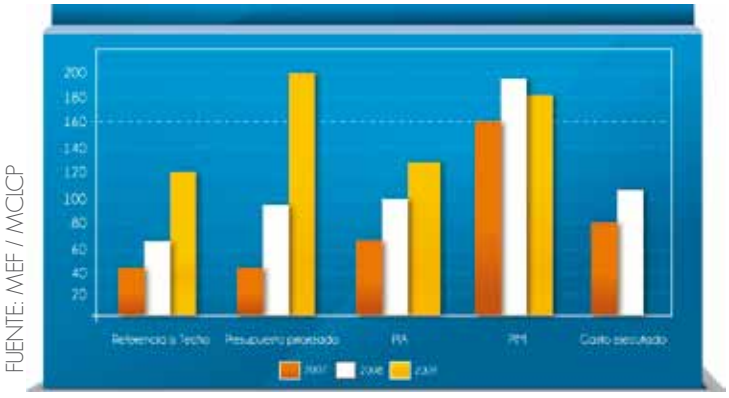
❖ Los gobiernos regionales destinan al presupuesto participativo montos que representan porcentajes importantes de los presupuestos institucionales. La MCLCP ha constatado que a nivel nacional, los presupuestos priorizados aumentan de manera constante, pues en el año 2008 el monto priorizado aumentó en 107% en comparación con el del año 2007; y en el año 2009, se incrementó en un 105% comparado con el 2008. De esa forma los gobiernos regionales están destinando mayores montos de sus recursos de inversión a los presupuestos participativos[171], tal como se aprecia a continuación:

[169] Remy Simatovic, María Isabel. Participación ciudadana y gobiernos descentralizados...op.cit., 44.

[170] MCLCP y Proyecto USAID/ProDescentralización. Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas..op.cit., pp. 39 - 42; Grupo Propuesta Ciudadana. Agenda Descentralista. Cartilla N° 2, Participación ciudadana y descentralización...op.cit., p. 4.

[171] MCLCP.Presupuesto Participativo 2008-2009. Evaluación de proyectos priorizados y su inclusión en los presupuestos regionales y locales. Lima, 2011, p. 12.

GRAFICO Nº 5
PROMEDIO DE RECURSOS DESTINADOS POR LOS GOBIERNOS REGIONALES DE LOS PRESUPUESTOS (2007-2009)



FUENTE: MEF / MCLCP

Elaboración: MCLCP [172]

❖ Asimismo, un número importante de municipalidades distritales, especialmente rurales, destina un porcentaje considerable, del total de sus recursos de inversión, a los presupuestos participativos[173]; y en 29 municipios provinciales se han podido constatar que destinan la mayor parte de sus recursos de inversión a los presupuestos participativos[174].

b) Concertación Estado-Sociedad Civil: los CCR y los CCL

Los CCR forman parte de la estructura orgánica de los gobiernos regionales y constituyen instancias de concertación permanentes entre autoridades y sociedad civil. Son órganos consultivos y de coordinación encargados de emitir opiniones concertadas sobre las principales herramientas de gestión regional, como el presupuesto participativo anual y el plan de desarrollo concertado[175]. En el caso de los gobiernos locales, los CCL provinciales y distritales deben conformarse y ejercer funciones similares a las que desarrollan los CCR. En relación a estos espacios cabe mencionar lo siguiente:

---

[172] Ibid., p. 13
[173] ANGR. Documentos de Debate Nº 5. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 - 2009)...op.cit., p. 51.
[174] MCLCP.Presupuesto Participativo 2008-2009. Evaluación de proyectos priorizados y su inclusión en los presupuestos regionales y locales...op. cit., pp. 29 - 30.
[175] Véase: Artículos 11.A y 11.B de la LOGR.

❖ Su creación respondió al objetivo de implementar instancias de coordinación entre las autoridades y la sociedad civil en los gobiernos descentralizados, aunque el marco normativo que los regula tiene debilidades en lo que respecta a la delimitación y alcance de sus funciones. Estas debilidades son consecuencia de la negociación política que tuvo que darse en el Congreso para que sean aprobados e incorporados en la LOGR y la LOM. En efecto, algunos representantes consideraban a los CCR y CCL como una forma de minar la legitimidad de las autoridades elegidas, la democracia representativa y a los propios partidos políticos[176]. Adicionalmente, se sostiene que constituye otra debilidad que se trate de un órgano consultivo y que sus decisiones sobre el presupuesto regional o local no sean vinculantes; pues, son los consejos regionales y los concejos municipales los que tienen la atribución legal de aprobar dichos instrumentos de gestión.

❖ La institucionalización y funcionamiento de los CCR y CCL no es uniforme, ni constante. No siempre concurren los mismos actores a todas las sesiones. En el caso de los CCR las reuniones se dan en algunos casos para facilitar la coordinación entre las autoridades miembros, más que para concertar con la sociedad civil, haciendo las veces de espacio de coordinación intergubernamental. Por ello, desde que se instalaron hasta el año 2009 la asistencia de alcaldes provinciales se ha ido incrementando hasta llegar al 62%. Sin embargo, son los CCL los que mayor dinámica tienen y se conoce que aproximadamente el 83% de los mismos se encuentran activos[177]; además, es en el nivel local en el que los representantes de la sociedad civil suelen tener un papel más dinámico y vinculado a sus intereses inmediatos.

❖ En general, las debilidades normativas, la ausencia de incentivos a la participación para todos los actores y la estrecha vinculación de la institucionalización y funcionamiento de los CCR y CCL con la voluntad política de las autoridades, han motivado que el interés de la ciudadanía

[176] Chirinos, Luis. Civil Society and Successful Accountability in Peru. En: Democratic Deficits. Addressing challenges to sustainability and consolidation around the word. Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars – RTI International, 2009, p. 115.

[177] ANGR. Aportes de los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 -2009)...op. cit., p. 47.

en participar haya disminuido progresivamente entre 2003 y 2010, tal como se aprecia en la diferencia entre número de organizaciones inscritas y el número de organizaciones que efectivamente han participado en los CCR.

CUADRO Nº 27

ORGANIZACIONES INSCRITAS PARA PARTICIPAR EN LOS CCR Y ORGANIZACIONES PARTICIPANTES (2003 – 2007)

AÑO	N° DE ORGANIZACIONES INSCRITAS	N° DE ORGANIZACIONES PARTICIPANTES
2003	1056	782
2005	896	569
2007	821	392

Fuente: INFOGOB. JNE

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

❖ La disminución en la participación, según el JNE, también estaría vinculada con la deficiente difusión de las convocatorias y la pérdida de confianza de la sociedad civil en los procesos de elección de representantes, organizados por los gobiernos regionales[178]. Asimismo, el desconocimiento y falta de claridad respecto al papel y las funciones que deben cumplir los CCR y los CCL; y, la resistencia de las autoridades a estos espacios porque consideran que sería una forma de compartir el poder[179]. Sin embargo, existen algunas experiencias interesantes, como por ejemplo la del Gobierno Regional de Piura que, este año, antes de la elección de los miembros del CCR, prepublicó el proyecto de Reglamento de miembros de elección del CCR para someterlo a debate público. Incluso se postergó la aprobación de dicho reglamento para permitir más aportes; luego, se sistematizaron las recomendaciones y se integraron en la ordenanza que aprobó el Reglamento[180].

178 JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, Observatorio para la Gobernabilidad Ingogob, 2008, http://200.37.211.182/infogob/pdf/ccr/ccr01.pdf

179 MCLCP y Proyecto USAID/ProDescentralización. Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas.op.cit., p. 20.

180 Véase: http://www.regionpiura.gob.pe/documentos/convocatorias/elecsocivilccr2011reg.pdf

❖ Desde el punto de vista de la sociedad civil, existe un limitado número de organizaciones de alcance departamental (interprovincial) para formar parte de los CCR; y adicionalmente las universidades, los colegios profesionales y las cámaras de comercio no tienen interés en participar en este tipo de espacios porque consideran que no les aporta mayores beneficios[181].

❖ Los CCR y los CCL no se han constituido en sólidos espacios de concertación entre los gobiernos descentralizados y las organizaciones de la sociedad civil. De ahí que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República haya aprobado un dictamen modificando diversos artículos de la LOGR en el que se incluyen mejoras en la regulación de los CCR, tales como: i) la facultad para emitir opiniones sobre el Plan Regional de Participación Ciudadana, los proyectos de inversión pública regional-local, los documentos de gestión regional, las iniciativas de integración regional, así como la política y estrategia para el fomento de la participación ciudadana; ii) elevar el número de sesiones ordinarias de dos a cuatro al año, y las extraordinarias cuando lo convoque la presidencia regional o sea solicitado por al menos la tercera parte de sus miembros; y, iii) la eliminación de los límites porcentuales para la participación de la sociedad civil. Para el caso de los CCL, la Comisión también ha propuesto elevar el número de sesiones obligatorias anuales y el porcentaje de participación de la sociedad civil[182]. Esta iniciativa constituye una importante reforma que busca mejorar las condiciones de los CCR y CCL.

c) Transparencia y rendición de cuentas

La LBD establece que la vigilancia ciudadana a la gestión pública regional y local constituye uno de los objetivos de la descentralización. Para que exista efectiva fiscalización de la ciudadanía se requiere que ésta

[181] Remy Simatovic, María Isabel. Participación ciudadana y gobiernos descentralizados...op.cit., p. 34.
[182] Comisión de Descentralización, Regionalización. Gobiernos Locales y Modernización de las Gestión del Estado. Evaluación Del Proceso De Descentralización Periodo Legislativo 2009 - 2010, Lima, p. 17.

cuente con información oportuna y precisa acerca de qué decisiones han adoptado sus autoridades y cómo viene realizándose la gestión, o cuente con la suficiente información que le permita intervenir en la gestión pública y -de ser el caso- sancione políticamente a sus gobernantes, a través de la revocatoria o no reeligiéndolos si volvieran a postular[183]. En esa línea, se inscriben la actualización de los portales de transparencia y la realización de audiencias de rendición de cuentas.

c.1) Las audiencias de rendición de cuentas

El artículo 24º de la LOGR señala que los gobiernos regionales deben realizar como mínimo dos audiencias públicas al año para rendir cuentas de los logros y avances de la gestión; la experiencia a lo largo del proceso de descentralización permite constatar lo siguiente:

- Persiste la debilidad en la convocatoria, en la calidad de la información que se entrega o expone y en la oportunidad (fechas y horas) en que se realizan las audiencias públicas de rendición de cuentas. Así, entre 2003 y 2005, los gobiernos regionales realizaron un total de 144 audiencias públicas, cumpliendo estrictamente con el mínimo legal propuesto. Sólo dos gobiernos regionales -Apurímac en 2004 y Huancavelica en 2005- realizaron una audiencia adicional al año[184]. Para el periodo 2007 - 2010, el portal de transparencia del Estado peruano, cuenta con información limitada[185], aunque la misma confirma esta tendencia.

[183] Távara Gerardo. La participación ciudadana en el contexto de la descentralización...op.cit., p. 164.

[184] Defensoría del Pueblo. Reporte de audiencias públicas de rendición de cuentas realizadas por los gobiernos regionales durante el año 2005, Lima, 2006, p. 24. .

[185] La falta de información en el portal de transparencia del Estado peruano sobre las audiencias de rendición de cuentas que realizan los GR, puede situarnos frente a dos escenarios de incumplimiento de obligaciones; primero que la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) no esté actualizando el portal del Estado peruano o que los GR no estén enviando información para la correspondiente actualización. En ambos casos, se ve afectado el principio de transparencia de la gestión pública.

CUADRO Nº 28

NÚMERO DE AUDIENCIAS PÚBLICAS REALIZADAS POR LOS GOBIERNOS REGIONALES (2007-2010)

GOBIERNOS REGIONALES	N° DE AUDIENCIAS REALIZADAS POR LOS GR			
	2007	2008	2009	2010
Amazonas	2	2	2	2
Ancash	1	2	1	2
Apurímac	N/D*	N/D	N/D	N/D
Arequipa	2	2	2	1
Ayacucho	2	2	2	2
Cajamarca	2	2	2	1
Callao	N/D	N/D	N/D	N/D
Cusco	2	N/D	N/D	N/D
Huancavelica	1	2	2	2
Huánuco	N/D	N/D	N/D	N/D
Ica	N/D	2	2	1
Junín	2	2	2	2
La Libertad	1	2	2	2
Lambayeque	N/D	N/D	N/D	N/D
Lima	N/D	N/D	N/D	N/D
Loreto	2	2	2	1
Madre de Dios	N/D	2	2	1
Moquegua	N/D	N/D	2	2
Pasco	N/D	N/D	N/D	N/D
Piura	N/D	N/D	N/D	N/D
Puno	2	2	2	N/D
San Martín	2	2	2	2
Tacna	N/D	2	2	1
Tumbes	N/D	N/D	N/D	N/D
Ucayali	2	2	2	2

FUENTE: Portal de Transparencia del Estado Peruano y portales institucionales de los gobiernos regionales.

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización
* N/D indicativo de que no existe información disponible.

❖ Desde que se inició el proceso de descentralización la mayoría de los gobiernos regionales mantiene la tendencia de realizar dos audiencias públicas al año. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las audiencias fueron convocadas con poca anticipación y sin una agenda previa, lo que podría evidenciar poca capacidad para organizar este tipo de actividades, falta de planificación para el cumplimiento de esta obligación o resistencia para realizarlas[186].

❖ Entre 2003 y 2005, el número de participantes en las audiencias fue de entre 100 y 500 personas[187], pero en los siguientes años las convocatorias de las audiencias públicas fueron más difundidas a través de los medios de comunicación radial y escrita[188].

❖ Otro problema es que el formato de las audiencias no prevé el tiempo necesario para la participación de la ciudadanía y la formulación de preguntas de los participantes[189].

❖ Algunos gobiernos regionales, antes de la realización de las audiencias públicas, entregan un resumen ejecutivo, de manera que las personas que asisten puedan participar en mejores condiciones[190].

❖ La información que se difunde y entrega en las audiencias de rendición de cuentas es básicamente presupuestal -ejecución de presupuesto e inversiones-, aunque en los últimos años se ha incorporado información sobre los presupuestos participativos, banco de proyectos, acceso a la información pública, etc[191].

❖ Con la finalidad de corregir los persistentes problemas de las audiencia públicas, la Comisión de Descentralización del Congreso ha emitido un dictamen a favor de la modificación del artículo 24° de la LOGR para establecer que:

---

186 Távara Gerardo. La participación ciudadana en el contexto de la descentralización...op.cit., p. 169.

187 Defensoría del Pueblo. Reporte de audiencias públicas de rendición de cuentas realizadas por los gobiernos regionales durante el año 2005...op.cit., p. 26.

188 ANGR. Documentos de Debate Nº 5. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 - 2009)...op.cit., p. 55.

189 Ibid.

190 Ibid.

191 Grupo Propuesta Ciudadana. Vigila Perú: Vigilancia del Proceso de Descentralización. Reporte Nacional Nº 18. Lima, Grupos Propuesta Ciudadana, 2010, p. 80.

- La rendición de cuentas es un acto público que se debe realizar dos veces al año respecto de cada ejercicio fiscal.
- La publicación del informe de rendición de cuentas debe consignarse en el portal electrónico del gobierno regional.
- El consejo regional, con opinión del CCR, apruebe el Reglamento para la convocatoria y realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas.
- Exista la posibilidad de realizar audiencias públicas extraordinarias cuando lo solicite la población, de acuerdo con los procedimientos que, para tal efecto, se establecen mediante ordenanza regional.

Para el caso de las municipalidades, la Comisión remitió al Pleno del Congreso un dictamen para modificar la LOM y establecer la obligación de las autoridades locales de rendir cuentas dos veces al año, tal como está dispuesto para los gobiernos regionales. El Pleno del Congreso ha devuelto el texto a la Comisión de Descentralización que votó por insistir en el dictamen.

c.2) Los portales de transparencia

El cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en relación a la implementación y actualización de los portales de transparencia de los gobiernos regionales y las municipalidades, viene siendo supervisado por la Defensoría del Pueblo y el Grupo Propuesta Ciudadana.

El Balance Anual 2010 y Primer Reporte 2011 de la supervisión de los mismos[192], indica lo siguiente:

- El promedio del nivel general de cumplimiento[193] de los GR en 2010, se ubicó por encima del registrado en las municipalidades

[192] Defensoría del Pueblo. Balance Anual 2010 y Primer Reporte 2011 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento. Lima, 2011.

[193] El nivel general de cumplimiento de cada gobierno regional y municipal se determina en función del cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información que establecen obligaciones concretas para la difusión de información sobre sus gestiones; en particular, las obligaciones contenidas en el TUO de la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento; la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización; la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Ibid., pp. 5 - 7.

supervisadas; así, los primeros alcanzaron en promedio 63% del nivel general de cumplimiento, mientras que en las municipalidades provinciales en capitales de provincia sólo alcanzaron el 35%[194].

❖ El promedio anual más alto con relación al nivel general de cumplimiento lo alcanzaron los Gobiernos Regionales de San Martín (93%), Lambayeque (82%) y Ancash, Huancavelica y Piura (80%). En cambio, el promedio anual más bajo lo obtuvo el Gobierno Regional de Tumbes (44%), seguido por los Gobiernos Regionales de Junín (45%) y Huánuco (48%)[195].

CUADRO Nº 29

PORTALES DE TRANSPARENCIA: NIVEL DE CUMPLIMIENTO GOBIERNOS REGIONALES (2010-2011)

GOBIERNOS REGIONALES		
NIVEL DE CUMPLIMIENTO	2010	PRIMER TIMESTRE 2011
100% - 80%	San Martín Lambayeque Ancash Huancavelica Piura	Ancash San Martín Piura Callao Amazonas
80% - 50%	Amazonas Apurimac Arequipa Ayacucho Cajamarca Callao Cusco Ica La Libertad Lima Madre de Dios Moquegua Pasco Puno Tacna Ucayali	Ayacucho Ica Junín Lima La Libertad Lambayeque Lima Puno Tacna Ucayali
50% - 30%		Apurimac Arequipa Cajamarca Huancavelica Pasco

FUENTE: Defensoría del Pueblo

[194] Defensoría del Pueblo. Balance Anual 2010 y Primer Reporte 2011 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamentos... op.cit., pp. 8 y 10.

[195] Ibid., pp. 8-9.

GOBIERNOS REGIONALES		
NIVEL DE CUMPLIMIENTO	2010	PRIMER TIMESTRE 2011
30% - 0%		Cusco Huánuco Loreto Madre de Dios Moquegua Tumbes

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

❖ El promedio anual de nivel general de cumplimiento de difusión de información, lo alcanzaron las Municipalidades Provinciales de Huamanga con 67% y Chiclayo con 66%. En cambio, las Municipalidades Provinciales de Tumbes con 12% y Tambopata con 8%, obtuvieron el promedio más bajo[196].

❖ En la primera supervisión realizada en 2011, el resultado fue el siguiente:

- El nivel general de cumplimiento de los gobiernos regionales fue 53%, y el nivel más alto lo obtuvieron los Gobiernos Regionales de Ancash y San Martín con 100%, ocupando el segundo lugar los Gobiernos Regionales de Piura y Amazonas con 93% y 89%, respectivamente[197].
- El nivel general de cumplimiento de las municipalidades provinciales fue de 47%, y las Municipalidades Provinciales que tuvieron un mejor desempeño fueron las de Puno y Tacna, con 85% nivel de cumplimiento, seguidas por la MML y la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto con 81% y 78%, respectivamente[198].

[196] Ibid., p. 10.
[197] Ibid., p. 13.
[198] Ibid., p. 21.

CUADRO Nº 30

**PORTALES DE TRANSPARENCIA:
NIVEL DE CUMPLIMIENTO MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
CAPITALES DE DEPARTAMENTO
2010 – 2011**

MUNICIPALIDADES PROVINCIALES		
NIVEL DE CUMPLIMIENTO	2010	PRIMER TIMESTRE 2011
100% - 80%		Tacna Puno Lima
80% - 50%	Huamanga Chiclayo Arequipa Lima Piura	Mariscal Nieto Huamanga Coronel Portillo Huancayo Chiclayo Callao Arequipa Piura
50% - 30%	Cajamarca Abancay Callao Tacna Trujillo Coronel Portillo Huancavelica Huancayo Mariscal Nieto Puno	Abancay Cajamarca Cusco Pasco Trujillo Moyobamba Huancavelica Maynas
30% - 0%	Abancay Ica Tambopata Pasco Tumbes Maynas Moyobamba Chachapoyas Cusco Huánuco Huaraz ica	Tambopata Tumbes Ica Huaraz Huánuco Chachapoyas

FUENTE: Defensoría del Pueblo

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Con relación a las normas que regulan la implementación de los portales de transparencia, cabe destacar la aprobación de los *Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública*. Estos lineamientos tienen el objetivo de contribuir a elevar el cumplimiento del principio de publicidad de la información pública y, en general, de las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; pues desarrolla las características que deben tener

los portales de transparencia de las entidades del Estado y los formatos estándar para la difusión de la información. Ello facilitará un mayor acceso a la información en los portales[199].

d) Sistema político representativo y normas electorales para la elección de autoridades descentralizadas

Acercar el Estado a la población y promover su participación en la gestión de los gobiernos regionales y locales; así como, el ejercicio de derechos de participación y control de las autoridades descentralizadas son componentes clave del proceso de descentralización. Asimismo, constituyen una forma de fortalecer la democracia representativa a través de mecanismos complementarios que buscan renovar la legitimidad de las autoridades. A pesar de la crisis que atraviesa la democracia representativa, no es posible imaginar un Estado democrático sólido que no cuente con mecanismos de representación fuertes, en el que los partidos políticos cumplen funciones importantes de representación de sectores e intereses de la población, y en el que los mecanismos de participación directa de la ciudadanía complementan la actuación de las autoridades elegidas[200]. En ese marco, cabe destacar que:

- El diseño original de las normas electorales para la conformación de los consejos regionales, no generaba consejos regionales realmente representativos[201]. Así, el premio de mayoría como criterio para la conformación de consejos regionales, no necesariamente generó su objetivo de lograr la estabilidad política. En respuesta a ello, la Ley de Elecciones Regionales fue reformada con el objetivo de resolver los cuestionamientos sobre la representatividad de los consejos regionales en cuanto al número de población, y hacer posible que las provincias que cuentan con más población puedan tener mayor representación en los consejos regionales. Asimismo, estableció la separación entre las listas de candidaturas al consejo regional y la fórmula o plancha presidencial de carácter regional.

---

199 Al respecto, véase: D. S Nº 090-2010-PCM.
200 Prodes. Proceso de descentralización 2005 - abril 2006. Balance y desafíos. Lima, 2006, p. 99.
201 Prodes. El proceso de descentralización. Balance y Agenda a septiembre de 2007...op.cit., pp- 34 - 35.

❖ Con el objetivo de dotar de mayor legitimidad de origen al presidente regional se dispuso que para la elección de presidente/a y vicepresidente/a regional se consideraba ganadora la lista que obtuviera una votación mayor al 30% de los votos válidos; y si ninguna lista alcanzara ese porcentaje, se realizaría una segunda vuelta electoral dentro de los 30 días hábiles siguientes de la proclamación del cómputo oficial. Las autoridades regionales elegidas en el 2010 han sido las primeras producto de este mecanismo.

❖ La separación entre las listas de candidaturas (Presidencia/ Vicepresidencia y Consejo Regional) ha determinado que en las Elecciones Regionales y Municipales 2010 sólo ocho presidentes regionales cuenten con mayoría en el consejo regional, tal como se aprecia en anexo N° 6.

❖ Se aprobó la Ley Nº 29490, que modifica diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos, con el objetivo de enfrentar la fragmentación del escenario electoral tratando de evitar la proliferación de partidos y agrupaciones políticas que sólo cobran vigencia durante los procesos de elección. Por ello, se eleva de 1% a 3% el requisito del porcentaje de ciudadanos/as adherentes que acompañan la inscripción de partidos políticos, así como de movimientos y organizaciones políticas de alcance nacional, regional y local. Asimismo, en el caso de los movimientos de alcance regional, se establece una valla o barrera electoral de 5% de votos válidamente emitidos, que de no traspasarse determina la cancelación de la inscripción del movimiento político. Esta ley también adiciona nuevas reglas sobre financiamiento, democracia interna y control de las agrupaciones políticas.

❖ De otro lado, los movimientos o partidos políticos departamentales están legalmente impedidos de participar en las elecciones parlamentarias, por lo que los congresistas elegidos por cada departamento son integrantes de listas presentadas por los partidos políticos nacionales. Adicionalmente, no existen mecanismos de articulación entre los actores políticos nacionales (congresistas) y las autoridades o actores políticos descentralizados.

2.6.2 Balance

Limitaciones en el funcionamiento de los mecanismos de participación

Los mecanismos de participación creados en el marco del proceso de descentralización se han ido institucionalizando de forma heterogénea en los diferentes niveles de gobierno. Ello, porque el diseño normativo no ha tomado en cuenta que los gobiernos descentralizados tienen competencias y funciones distintas y que deben cumplirlas en realidades territoriales y sociales diversas. Sin embargo, les impone las mismas obligaciones y responsabilidades en materia de participación.

Otro factor que influye en el funcionamiento de los mecanismos de participación es la fortaleza institucional de las organizaciones de la sociedad civil de cada distrito, provincia y departamento. Asimismo, el compromiso de las autoridades descentralizadas con esquemas de gestión participativa o con experiencia previa en este campo son las que han emprendido mejores iniciativas en la gestión participativa. La falta de experiencia en el diálogo y la concertación, predispone a algunas autoridades a percibir la participación como un obstáculo a la gestión[202].

Necesaria revisión del diseño normativo de los CCR y los CCL

Los problemas de diseño normativo constituyen un factor que ha menguado las expectativas de la ciudadanía respecto a estos espacios de concertación. Se destacan, entre otros: su carácter consultivo; el limitado número de sesiones anuales[203]; la falta de recursos; la superposición de funciones con los agentes participantes del presupuesto participativo y con el papel que cumplen los consejos regionales y los concejos municipales[204]; así como, la exigencia de que las organizaciones sociales interesadas en

[202] MCLCP y Proyecto USAID/ProDescentralización. Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas.op.cit., pp.55-57.

[203] En los gobiernos regionales el número de sesiones del CCR al año tiene un promedio de dos. Es decir, se cumple con el mandato legal. Destacan los Gobiernos Regionales de Cusco y Huancavelica donde el promedio de sesiones llega a cuatro; ANGR. Documentos de Debate Nº 5. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 - 2009)...op.cit., p. 47.

[204] Chirinos, Luis. Civil Society and Successful Accountability in Peru. En Democratic Deficits...op.cit., pp. 116 - 17

participar deban estar inscritas en registros públicos[205]. Precisamente, con relación a esto último, en algunos casos, los gobiernos descentralizados inaplican la norma legal que lo exige para facilitar la participación.

El limitado papel que vienen cumpliendo los CCR y los CCL demanda retomar el debate sobre cómo hacer para fortalecer la concertación entre los gobiernos descentralizados y la sociedad civil o los beneficios de su permanencia en el nivel regional, con el objetivo de asegurar su aporte a la gestión descentralizada. Se han planteado propuestas orientadas a fortalecerlos, como la eliminación de algunos requisitos para acceder a los mismos, así por ejemplo que no se exija la inscripción de las instituciones de la sociedad civil en los registros públicos[206], aumentar el número de sesiones al año y dotar a sus decisiones de carácter vinculante. De igual modo, se ha advertido sobre la necesidad de fortalecer las capacidades de los representantes de la sociedad civil; sin embargo, estas propuestas no siempre se enfocan en las razones de fondo, es decir las limitadas funciones que se dieron a los CCR y los CCL, y la falta de garantías para el cumplimiento de las mismas por parte de las autoridades. Más allá de buscar que los acuerdos adoptados sean de obligatorio cumplimiento, sería recomendable establecer que la participación de las autoridades elegidas en sus sesiones sea obligatoria. De esa forma, no sólo se verán obligadas a escuchar y concertar, sino que también será posible que sus integrantes propongan sanciones concretas frente al incumplimiento de los acuerdos adoptados.

Existen experiencias exitosas en el funcionamiento de CCL y presupuestos participativos, que suelen funcionar mejor en el ámbito distrital[207]; así también existen iniciativas de los gobiernos descentralizados que han puesto en funcionamiento espacios de concertación distintos a los previstos en la normativa sobre descentralización[208]. Todo ello plantea la necesidad de repensar cuáles son los mecanismos que requiere cada nivel de gobierno; así

[205] Tanaka, Martín. La participación ciudadana y el sistema representativo. Lima: Prodes, 2007, pp. 10-13; ANGR. Documentos de Debate Nº 5. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 - 2009)...op.cit., p.47.

[206] Red Perú. Propuesta de la Agenda Prioritaria para profundizar la descentralización en el Perú. Lima, octubre 2008, p. 17

[207] MCLCP y Proyecto USAID/ProDescentralización. Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas..op.cit., p.54.

como, sobre las bondades y limitaciones del actual diseño normativo de los espacios de concertación y a partir de ello proponer cambios.

Otro aspecto clave para fortalecer los CCR y CCL provinciales es implementar incentivos para que las entidades de la sociedad civil que hoy no muestran interés de participar de los mismos (colegios profesionales, universidades, cámaras de comercio, gremios empresariales, etc.) se sientan llamadas a concertar.

Los desafíos de los presupuestos participativos.

El presupuesto participativo, a pesar del incumplimiento de los acuerdos y las limitaciones que tienen los comités de vigilancia, sigue siendo el mecanismo más importante y el que más interés despierta entre la población. De ahí que se destaque la constancia del MEF, como entidad rectora, en la elaboración del instructivo multianual y el aplicativo instalado en su portal institucional, que proporciona información a los agentes participantes . A pesar de estos avances, se requiere permanente seguimiento, mayor asistencia técnica y desarrollo de capacidades tanto para los equipos técnicos que elaboran el presupuesto participativo sobre la base de los proyectos priorizados, como para los agentes participantes en general.

Las reformas al marco legal del presupuesto participativo, en la medida que se han orientado a perfeccionarlo a nivel técnico, estarían imponiendo una serie de limitaciones a la participación de la ciudadanía que no cuenta con los recursos para alcanzar el nivel de los equipos técnicos. Así, por ejemplo, el obligar a los agentes participantes a priorizar sólo proyectos de inversión que forman parte de los bancos de proyectos, o que los acuerdos se inscriban en alguno de los programas estratégicos de los PpR. De ahí que se sostenga que el ámbito de decisión dejado a la ciudadanía es limitado y que en la búsqueda de mayor nivel técnico se están estableciendo mayores límites a la participación. Incluso se afirma que se está desmontando este mecanismo de participación tan valorado por la ciudadanía[209].

[208] Se trata de mesas de trabajo, comisiones mixtas, comités o consejos de orden temático o sectorial para atender problemáticas concretas de los departamentos. ANGR. Documentos de Debate Nº 5. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 - 2009)...op.cit., p.53.

[209] Remy Simatovic, María Isabel. Participación ciudadana y gobiernos descentralizados...op.cit., p. 21.

Otro aspecto problemático es la ausencia de ciertas instituciones representativas en el proceso del presupuesto participativo; así, mientras que la participación de la mujer en el ámbito urbano sí mostró avances, no se puede afirmar lo mismo respecto a las organizaciones de mujeres en el ámbito rural, las comunidades nativas y campesinas, los gremios empresariales, los colegios profesionales, entre otros[210]. Adicionalmente, en el caso de las organizaciones empresariales y colegios profesionales, las medidas a adoptar deben orientarse a persuadir a estos actores sobre los beneficios que podrían obtener de participar en estos mecanismos.

Necesario fortalecimiento del diseño normativo de transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son espacios de vigilancia ciudadana y control con capacidad de prevenir la corrupción, cuya normatividad debe reformarse a fin de promoverlos y fortalecerlos. En ese sentido, en el caso de los portales de transparencia, es prioritario el seguimiento de la implementación del *Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública*, por parte de los gobiernos descentralizados; pues, como señala la Defensoría del Pueblo, los gobiernos regionales y las municipalidades no presentan mucha disposición al cumplimiento de las normas que lo regulan. Sólo un 50% de los gobiernos regionales ha avanzado en su implementación, mientras que el 33% de las municipalidades provinciales capitales de departamento lo ha hecho[211].

En el caso de las audiencias de rendición de cuentas será preciso que se incorpore a la LOM y la LOGR, normas que establezcan obligaciones concretas sobre el tipo de información que se difunde y el formato a emplearse en las audiencias, así como sobre la oportunidad para su realización y las responsabilidades que se generarían en las autoridades descentralizadas que no cumplan con dichas normas.

---

210 MCLCP y Proyecto USAID/ProDescentralización. Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas..op.cit., pp. 67 -72.

211 Defensoría del Pueblo. Balance Anual 2010 y Primer Reporte 2011 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamentos... op.cit.,p.35.

El limitado impacto de las reformas electorales para fortalecer el sistema democrático

Las reformas normativas de la Ley de Elecciones Regionales para la elección de los consejos regionales y la plancha presidencial regional, han profundizado una visión estática de separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo regional; a pesar de que la tendencia tendría que ser la construcción del balance de poderes (*checks and balances*) entre ambos órganos. De igual modo, la opción por el *ballotage* con la finalidad de dotar de mayor legitimidad de origen a los presidentes/as regionales no consideró que el resultado final podría ser la elección de un/a presidente/a que no cuente con un número razonable de miembros del consejo regional que pertenezcan a su agrupación política, generándose así posibles dificultades para adoptar decisiones normativas esenciales para la gestión y la gobernabilidad regional[212]. En tal sentido, los presidentes regionales y los consejeros y consejeras regionales deberán hacer esfuerzos para crear un clima de diálogo que permita arribar a consensos que garanticen la eficacia en la gestión.

El resultado de las elecciones ha reiterado la ausencia o debilidad de los partidos nacionales en los departamentos[213]. La mayoría de los gobiernos regionales recaen en partidos o movimientos regionales[214]. En la mayoría de casos, estos movimientos son de carácter coyuntural y están encabezados por personas que han alcanzado relevancia pública.

La debilidad de la democracia representativa demanda revisar y, de ser el caso, cambiar las normas electorales de elección de las autoridades

[212] Proyecto USAID/Perú ProDescentralización Proceso de Descentralización 2009: Balance y Agenda Crítica...op.cit., pp. 60-61.

[213] Perú Debate. El nuevo poder en las regiones. Análisis de las Elecciones Regionales y Municipales. Año 1, Nº1, Lima, PUCP, p. 3.

[214] Diversos análisis políticos sobre los resultados de las elecciones regionales señalan que los partidos nacionales no han sido una opción para los electores en los departamentos y los ganadores de esta contienda regional han sido los partidos y movimientos departamentales o también denominados regionales. Eduardo Ballón sostiene que hay casos que muestran una línea de continuidad o fortalecimiento de los movimientos o partidos políticos regionales desde las elecciones del año 2002 e, incluso, desde años anteriores. Ballón, Eduardo. Sobre el sentido de los primeros resultados regionales, Lima, 2010. http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-a/b2438d4bae46ccd9f1390a2ae8b0ad25/SOBRE_EL_SENTIDO_DE_LOS_PRIMEROSRESULTADOS_REGIONALES.pdf

nacionales y descentralizadas; así como, fortalecer el sistema de partidos y la articulación entre la representación congresal y los partidos o movimientos políticos departamentales y provinciales.

2.6.3 Conclusiones y recomendaciones

❖ La participación de la población constituye un elemento central del proceso de descentralización; sin embargo, el funcionamiento de los mecanismos de participación creados normativamente no ha sido, en todos los casos, auspicioso y acorde a su objetivo. Existe heterogeneidad en su institucionalización, así como en la efectiva participación de la ciudadanía. De ahí que cada uno de los mecanismos demande el cumplimiento de ciertos pasos para su fortalecimiento. Es necesario atender las limitaciones que actualmente tienen los CCR, CCL y los presupuestos participativos, como espacios de concertación. Ello requiere la revisión del diseño normativo en relación con los diferentes contextos donde buscan ser aplicados: ámbitos distrital, provincial y departamental; así como, las condiciones sociales, económicas y de institucionalidad que existen en las diferentes circunscripciones.

❖ La evaluación y formulación de reformas a los mecanismos de participación ciudadana en la gestión descentralizada es un elemento crucial, no sólo por los problemas que ha evidenciado la experiencia, sino porque al cabo de casi diez años, se han producido situaciones no previstas que plantean nuevos desafíos. En la formulación de reformas se deberá tener en cuenta:

- Que las leyes son importantes, pero no suficientes para producir los cambios sociales necesarios para generar un tejido social sólido y con instituciones representativas que permitan el funcionamiento de los mecanismos de participación.

- La necesidad de fortalecer los mecanismos de participación para afirmar la democracia exige un marco normativo flexible que tenga en cuenta la diversidad de contextos sociales en los que van a implementarse, así como las diferentes competencias, funciones y demás características de los gobiernos regionales y locales.

- Debe evitarse las fórmulas universalistas que puedan limitar las iniciativas –procedimientos, instancias u otro tipo de mecanismos- que tienen los gobiernos descentralizados, para concertar con la población y canalizar su participación en la gestión descentralizada.

- Las reformas al marco normativo deben orientarse a destacar el papel central de los gobiernos descentralizados en la promoción de la participación; así como, fortalecer las mencionadas iniciativas porque constituyen una oportunidad para la concertación y para minimizar el riesgo de conflictos. Asimismo, deberán establecerse obligaciones concretas para las autoridades elegidas, de manera que de no cumplir con ellas, puedan ser pasibles de responsabilidad.

- Que resulta necesario que las organizaciones de la sociedad civil realicen esfuerzos por fortalecer a sus representantes tanto en la defensa de sus derechos, como en el conocimiento de las funciones de los mecanismos de participación y de sus aspectos técnicos.

- Al evaluar y hacer reformas al diseño legal de los mecanismos de participación adoptados con la reforma descentralista se debe:

  - Buscar el alineamiento entre la priorización de proyectos en los presupuestos participativos con los planes de desarrollo concertado.

  - Incorporar un régimen de sanciones para las autoridades regionales y locales por las infracciones a las normas sobre participación y acuerdos concertados.

  - Flexibilizar las condiciones de acceso a los CCR y los CCL para las entidades de la sociedad civil.

  - En el caso de los mecanismos de vigilancia ciudadana, como son las audiencias de rendición de cuentas, es preciso incorporar a la LOM y la LOGR normas que dispongan el tipo de información que se debe difundir, la oportunidad de realización de las audiencias y las responsabilidades de las autoridades descentralizadas que no cumplan con dichas normas. En el caso de la LOM, también se debe incorporar

la obligación de los gobiernos locales de realizar, de manera obligatoria, dos audiencias de rendición de cuentas al año.

- En el caso de los portales de transparencia es preciso que se promueva y se haga seguimiento al empleo del portal estándar de transparencia por parte de los gobiernos regionales y locales, y establecer sanciones e incentivos a las autoridades por su incumplimiento u óptimo cumplimiento, respectivamente.

❖ En el caso de las instituciones y colectivos ausentes de los mecanismos de participación, es preciso establecer incentivos para promover su participación en los espacios de concertación. Estos incentivos deben destinarse a promover la participación de las poblaciones tradicionalmente excluidas; por ejemplo: mujeres, comunidades campesinas y nativas; así como, la participación de las cámaras de comercio, las universidades, los colegios profesionales, o los gremios empresariales. En el caso de los primeros, los incentivos deben ser parte de una estrategia que conjugue la provisión de recursos financieros y el fortalecimiento de capacidades; mientras que en los segundos, los incentivos deben persuadir a las instituciones sobre los beneficios de la concertación con los demás actores de la sociedad civil y con los gobiernos descentralizados, para el logro del desarrollo regional.

❖ Los déficits de la democracia representativa y el bajo nivel de legitimidad que pueden llegar a tener las autoridades elegidas, también condiciona negativamente el desarrollo de los mecanismos de participación porque en lugar de funcionar como mecanismos complementarios, son empleados como espacios en los que se busca suplir los problemas de representación.. Éste es un tema que debe ser resuelto y requiere de una revisión más profunda de las normas que regulan nuestro sistema político.

2.7 DESARROLLO ECONÓMICO DESCENTRALIZADO

Contar con una visión de desarrollo económico regional y local de largo plazo es fundamental para una descentralización efectiva. Esta visión exige tomar en cuenta las potencialidades productivas, geográficas y humanas de cada uno de los territorios y la articulación de políticas que conlleven al

desarrollo equitativo. Los tres niveles de gobierno, coordinadamente, tienen la responsabilidad de alcanzar un desarrollo equilibrado del país. En el caso del gobierno nacional, mediante la implementación de lineamientos estratégicos nacionales para el desarrollo económico y los gobiernos descentralizados, a través de políticas específicas en el ámbito de sus competencias.

2.7.1 Avances y estado actual

Ante un contexto de crecimiento económico y el avance cada vez más dinámico de las ciudades, el desarrollo económico descentralizado cobra mayor importancia para los territorios, pues no sólo contribuiría a la reducción de brechas económicas y sociales, sino también al fortalecimiento y promoción de las potencialidades económico-productivas regionales y locales: (cámaras de comercio, asociaciones de productores, cámaras MYPE, centros de innovación tecnológica -productiva y universidades). A continuación se detallan las acciones que se han implementado durante el período 2002 - 2011:

CUADRO Nº 31

EVOLUCIÓN DEL PROCESO: DESARROLLO ECONÓMICO DESCENTRALIZADO

PERÍODO 2002 – 2006	
2002 – 2003	❖ LOGR y LOM asignan a los gobiernos descentralizados la responsabilidad de promover el desarrollo en sus circunscripciones a través de diversas herramientas, como: i) elaboración de planes de desarrollo concertado; ii) prestación de servicios y eliminación de brechas en el acceso a servicios (salud, educación, transporte, etc.); iii) simplificación administrativa y facilitación para la creación de nuevos negocios e iniciativas de inversión, entre otras. ❖ El Gobierno Nacional es responsable de la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, la elaboración del plan estratégico de desarrollo nacional, las políticas públicas de desarrollo económico que contemplen las nuevas responsabilidades de los gobiernos descentralizados y el desarrollo de capacidades de gestión de los mismos.
2003	❖ Ley Marco de Promoción de Inversiones Descentralizada que establece las funciones de gobiernos regionales y locales en esta materia y las reglas para la creación de Agencias de Fomento de la Inversión Privada (AFIP).
2005	❖ Ley N° 28522 creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, aunque el sistema no se puso en marcha. ❖ El SNIP se fue descentralizando, a través de la delegación de facultades a los gobiernos descentralizados para evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos de inversión. ❖ D. S N° 57-2005-PCM aprobó el Plan Nacional de Competitividad.

PERÍODO 2006 – 2011	
2006	❖ Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad - FIDECOM, fondo concursable para promover la investigación y desarrollo de proyectos de innovación productiva de utilización práctica para las empresas.
2007	❖ Ley Marco de Licencias de Funcionamiento. ❖ Ley del Silencio Administrativo Positivo.
2008	❖ Decreto Legislativo Nº 1088, nueva Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y su Reglamento. ❖ Implementación y designación de directores del CEPLAN. Se le encargó elaborar el plan estratégico de desarrollo nacional. ❖ Ley Marco de Asociación Público Privado. ❖ Ley que Implementa la Inversión Pública Regional y Local con participación del sector privado ❖ Ley que establece dispositivos para apoyar la competitividad productiva.
2009	❖ Reglamento del FIDECOM e implementación del fondo. ❖ Plan de Estimulo Económico incorporó normas que facilitaron el acceso de los gobiernos regionales al financiamiento de proyectos de inversión. ❖ Aprobación de formato del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). ❖ Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas.
2010	❖ Dos concursos del FIDECOM y convocatoria del tercero. ❖ Actualmente, el conjunto de normas cuenta con muy bajo nivel de implementación y no se ha evidenciado el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo de capacidades para su aplicación por los gobiernos descentralizados. ❖ Plan Nacional de Simplificación Administrativa.
2011	❖ "Plan Bicentenario Perú hacia el 2021" aprobado mediante D.S. Nº 054 - 2011-PCM

a) Crecimiento económico y desarrollo

Durante los últimos cinco años, el Perú ha experimentado un crecimiento económico anual promedio de 7,2%, el mayor registrado desde el quinquenio 1961-1965[215], a pesar de la crisis internacional del año 2009 que retrajo el crecimiento económico mundial. El crecimiento sostenido de la

[215] Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas. Informe Preelectoral Administración 2006 - 2011. Lima, Enero 2011, p. 16 - 17.

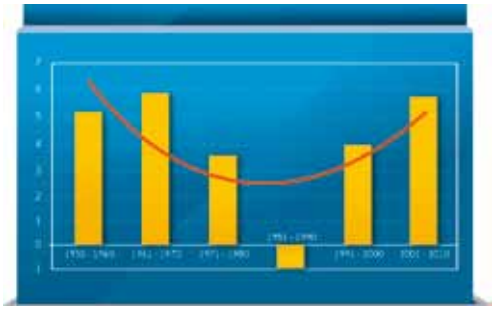
economía peruana se debió principalmente al incremento de la productividad fruto de la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial, el crecimiento de la inversión pública y privada, y la profundización del mercado financiero[216].

CUADRO Nº 32
CRECIMIENTO DEL PBI Y FACTORES
(en puntos porcentuales)

DÉCADA	PBI	CAPITAL	TRABAJO	PRODUCTIVIDAD
1950 - 1960	5.2	2.7	1.5	1
1961 - 1970	5.9	2.5	1.7	1.8
1971 - 1980	3.5	3	1.6	1
1981 - 1990	-0.6	1.9	1.3	-3.8
1991 - 2000	4	1.7	1	1.3
2001 - 2010	5.7	2.2	0.7	2.8
Quinquenio				
2001 - 2005	4.2	1.3	0.8	2.1
1981 - 1990	7.2	3	0.7	3.5

FUENTE: MEF

CUADRO Nº 33
CRECIMIENTO DEL PBI: 1950 - 2010
(en puntos porcentuales)



FUENTE: MEF

Elaboración: Proyecto USAID/Perú Prodescentralización

COMPOSICIÓN DEL PBI
(en puntos porcentuales)

DÉCADA	2008 - 2009	2008 - 2009
PBI	0.9	8.8
Primario	1	1.4
No Primario	0.8	10.2

FUENTE: MEF

216 Según, lo indicado en el informe Preelectoral de la Administración 2006 – 2011, estos serían los factores que habrían contribuido al crecimiento de la economía peruana durante los últimos cinco años, destacándose de los demás países de la región Latinoamericana; esta información se encuentra en la misma línea a la proporcionada por el Banco Mundial que estima que el Perú ha crecido a una tasa promedio de 7% sostenida por sus sólidas bases macroeconómicas y políticas comerciales positivas. Véase: Banco Mundial. Perú en el umbral de una nueva era. Washington DC, 2011, p. 11

A nivel sectorial, el crecimiento estuvo sustentado por la rápida expansión de algunos sectores no primarios, los que por su naturaleza tienen un impacto importante sobre la evolución del empleo y de los ingresos[217]. Entre los sectores que mostraron mayor avance se encuentran: el sector construcción, como producto del aumento de la inversión pública y privada; el comercio, por el crecimiento de la inversión privada sobre todo en las ciudades intermedias; el sector agropecuario, por el incremento de las agro-exportaciones, y el sector manufacturero, especialmente en la manufactura no primaria.

Si bien las cifras agregadas son positivas es interesante observar lo que ocurre a nivel departamental:

- Lima continúa concentrando alrededor del 52% del PBI nacional, repartiéndose un 48% entre los 23 departamentos restantes, mostrándose escasa variación respecto del año 2006.
- El PBI per cápita por departamento muestra un desequilibrio entre los territorios, así Moquegua, Lima y Arequipa tienen alrededor de 14 mil, 10 mil y 8 mil nuevos soles respectivamente; Apurímac, Huánuco y Puno cuentan con menos de 3 mil nuevos soles por habitante.
- En cuanto a las exportaciones, se observa que la participación de Lima es de 29%, ocupando el segundo lugar Ancash con 14%, y registrando 14 departamentos un aporte menor o igual al 1%.
- En el período 2006 - 2009, cinco departamentos presentaron un crecimiento mayor al de Lima, mientras que en el 2009, 14 departamentos crecieron más que el doble del promedio nacional y por lo menos cinco veces más que Lima[218].

[217] Quiñones, Nilton. Evolución económica de las regiones del Perú. Crisis y Post Crisis. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima. 2011.
[218] Quiñones, Nilton. Evolución económica de las regiones del Perú. Crisis y Post Crisis...op cit p. 20.

CUADRO Nº 34

ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS A NIVEL DEPARTAMENTAL [219]

DETARTAMENTOS	PBI per cápita 2009 1/	Participación total en PBI 2006	Participación total en PBI 2009	Participación en exportaciones 2009 2/	Crecimiento Anual PBI (Promedio 2006 - 2009)	Crecimiento PBI 2009
Amazonas	3.018	0.70%	0.6%	0%	6.2%	3.5%
Ancash	6.081	3.8%	3.7%	14%	5.3%	0.1%
Apurímac	1.945	0.5%	0.4%	0%	3.7%	5.3%
Arequipa	8.690	5.5%	5.7%	10%	8.2%	0.2%
Ayacucho	3.040	0.9%	1.1%	0%	10.8%	11.0%
Cajamarca	3.545	3.2%	2.8%	8%	2.8%	7.1%
Cusco	3.982	2.9%	2.7%	1%	7.1%	4.4%
Huancavelica	3.152	1.0%	0.8%	1%	1.2%	3.6%
Huánuco	2.197	1.1%	1.0%	0%	3.2%	0.6%
Ica	7.742	2.8%	3.2%	10%	11.7%	3.8%
Junín	4.480	3.4%	3.1%	2%	4.2%	-2.3%
La Libertad	5.222	4.8%	4.8%	7%	6.5%	1.7%
Lambayeque	4.261	2.7%	2.7%	1%	7.4%	3.0%
Lima	10.818	51.3%	52.3%	29%	7.3%	0.4%
Loreto	3.734	2.1%	1.9%	0%	3.9%	2.2%
Madre de Dios	5.992	0.4%	0.4%	0%	5.3%	-2.7%
Moquegua	14.537	1.6%	1.3%	7%	1.3%	-1.3%
Pasco	6.576	1.2%	1.1%	3%	2.7%	-4.8%
Piura	4.241	4.1%	4.1%	6%	6.2%	2.0%
Puno	2.960	2.2%	2.1%	1%	5.3%	3.4%
San Martín	3.097	1.3%	1.3%	0%	7.5%	3.6%
Tacna	7.925	1.4%	1.3%	0%	3.1%	-1.3%
Tumbes	3.930	0.5%	0.5%	0%	5.8%	2.2%
Ucayali	4.282	1.1%	1.1%	0%	4.1%	2.3%

Fuente: INEI y ADEX

1/ En miles de nuevos soles
2/ En vales FOB
* Incluye Lima Metropolitana y Callao
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

[219] Las cifras económicas departamentales consideradas se encuentran al 2009, dado que a la fecha de elaboración del documento aún se carece de las cifras al cierre del año 2010.

En consecuencia, el crecimiento económico experimentado durante los últimos años ha beneficiado marcadamente a la gran mayoría de departamentos del Perú, pero en términos relativos se puede señalar que éste ha sido muy desigual. Por un lado, se tiene departamentos que han crecido aceleradamente, como el caso de La Libertad, Ica y Arequipa, y otros como Huancavelica con una de las tasas más bajas de crecimiento promedio. Según la opinión de algunos expertos, si el país continúa creciendo basado en el mismo modelo económico (primario exportador), las brechas entre los departamentos se podrían mantener, generando vulnerabilidad en contextos de crisis[220].

a.1) Existencia de brechas entre los territorios afectan la competitividad

En el Perú, se observan dos tipos de brechas: las económicas y las sociales. La primera, tiene origen principalmente en el desigual desarrollo de los mercados de trabajo y de crédito, el tamaño y la diversificación de la estructura productiva y de los mercados que son destino de la producción (nacional e internacional), y del tamaño y poder adquisitivo del mercado interno; evidenciándose en lo siguiente:

- En términos de población económicamente activa - PEA, Lima absorbe más del 29%, mientras que tres departamentos (Tumbes, Moquegua y Madre de Dios) cuentan con una participación menor a 1%.
- La productividad[221] también es heterogénea: tres departamentos (Moquegua, Lima y Arequipa) superan los 2500 nuevos soles mensuales de ingreso per cápita y 8 departamentos (Cajamarca, Ayacucho, Huancavelica, San Martín, Puno, Amazonas, Huánuco y Apurímac) cuentan con montos de ingreso menores a la canasta básica (1200 nuevos soles).
- Se observa diferencias en el desarrollo del mercado de crédito a nivel departamental; por ejemplo, en Lima las colocaciones como porcentaje del PBI ascendieron a 39.6% el 2009, mientras que en Huancavelica y Apurímac su ratio es menor al 5%.

[220] Quiñones, Nilton. Evolución económica de las regiones del Perú. Crisis y Post Crisis...op cit p. 216 - 217.
[221] La productividad es la relación entre el valor agregado bruto y la PEA ocupada.

- Respecto de la evolución de la pobreza, entre 2006 y 2009, Apurímac, contrariamente al resto de departamentos del Perú, aumentó de 65.2% a 70.3%; mientras que Piura ha disminuido de manera considerable su tasa de pobreza de 60.7% a 39.6%[222].

Otro de los factores que limita el desarrollo de los territorios es la subsistencia de brechas en materia de acceso a servicios básicos e infraestructura. En el Perú, el promedio en acceso a servicios básicos (agua potable, saneamiento, electricidad y medios de transporte) es bajo y desigual. Para 2009, el 63% de la población del país sólo tenía acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas, cifra menor al promedio de América Latina (77%). La situación de la red vial – a pesar de las mejoras recientes- sigue siendo menos favorable que en los países vecinos, aún los menos desarrollados[223]. El desarrollo económico sólo puede darse en un escenario donde la población tenga acceso a los servicios básicos, y donde se cuente con una mejor calidad de vida y el bienestar general.

El déficit en la provisión de servicios básicos e infraestructura además de incrementar la desigualdad social, afecta la competitividad y el clima de negocios de los territorios. Ello, se puede corroborar mediante los índices de competitividad regional que muestran resultados heterogéneos. Según el Consejo Nacional de Competitividad[224], los cinco departamentos que lideran el ranking son Lima, Arequipa, Moquegua, Tacna e Ica; mientras que Loreto, Apurímac, Amazonas, Huánuco y Huancavelica son los más rezagados.

[222] Quiñones, Nilton. Evolución económica de las regiones del Perú. Crisis y Post Crisis...op cit p. 217

[223] Banco Mundial. Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente. Washington DC, 2011.

[224] Los rankings de competitividad del Consejo Nacional de Competitividad se elaboran sobre la base de ocho factores de medición: infraestructura; institucionalidad; desempeño económico; salud; educación; clima de negocios; ciencia, tecnología e innovación y recursos naturales y medio ambiente. Para mayor información ver el siguiente enlace web: www.perucompite.gob.pe.

CUADRO Nº 35
ÍNDICES DE COMPETITIVIDAD REGIONAL

REGIONES	ICR 2008		ICR 2009	
	INDICE	PUESTO	INDICE	PUESTO
Lima	0.7066	1	0.7465	1
Arequipa	0.6253	3	0.6755	2
Moquegua	0.6105	5	0.6682	3
Tacna	0.6286	2	0.6414	4
Ica	0.6110	4	0.6092	5
Tumbes	0.4759	13	0.5787	6
La Libertad	0.5711	6	0.5756	7
Lambayeque	0.4845	11	0.5694	8
Ancash	0.5078	10	0.5549	9
Junín	0.5652	7	0.5413	10
Piura	0.5175	8	0.5149	11
Ucayali	0.4000	16	0.5031	12
Cusco	0.5095	9	0.4966	13
Madre de Dios	0.4770	12	0.4711	14
San Martín	0.3682	19	0.4385	15
Pasco	0.4574	14	0.4348	16
Puno	0.4474	15	0.4348	17
Ayacucho	0.3955	17	0.4109	18
Cajamarca	0.3927	18	0.3961	19
Loreto	0.3626	20	0.3877	20
Apurímac	0.3106	22	0.3238	21
Amazonas	0.3413	21	0.3192	22
Huánuco	0.2854	23	0.2862	23
Huancavelica	0.2595	24	0.2734	24

FUENTE: Consejo Nacional de Competitividad

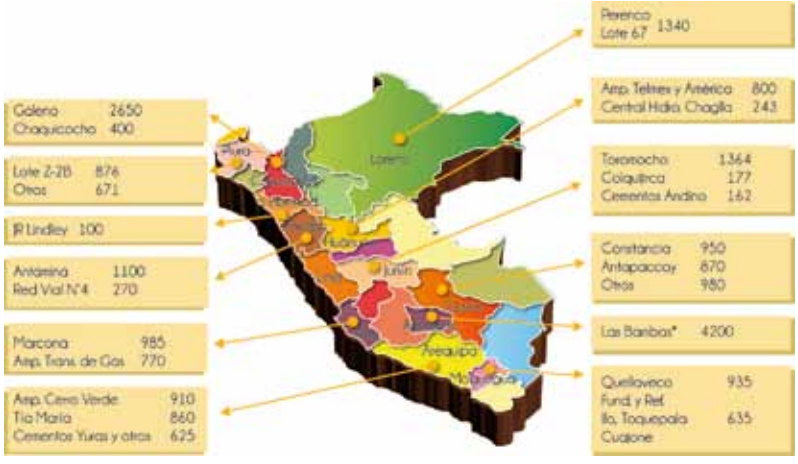
a.2) Dinámicas Económicas Internas

A pesar de las disparidades descritas en el acápite anterior es importante señalar que, durante los últimos años se ha observado un significativo avance en las principales ciudades de las zonas urbanas, las cuales se han visto beneficiadas por el incremento de la inversión privada y pública. Lamentablemente, no hay información disponible sobre el crecimiento a nivel rural.

GRAFICO Nº 6

CUANTIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA E INVERSIÓN PÚBLICA

FUENTE: MEF



La inversión privada se basa principalmente en el sector agropecuario (orientado a exportaciones) y el sector servicios (centros comerciales e infraestructura hotelera), especialmente de capitales de empresas extranjeras o de Lima[225]. Para 2011, el MEF anunció que los proyectos de inversión privada que han confirmado su ejecución ascienden aproximadamente a 12,000 millones de dólares, entre los que se encuentran proyectos vinculados al sector minero, petroquímicos y agro-exportación[226].

En cuanto a la inversión pública en los territorios, las opciones se han abierto para incorporar nuevos mecanismos tales como el esquema de asociaciones público privadas,concesiones y la modalidad de obras por impuestos. En el caso del gobierno nacional, para 2011, a través del

[225] USAID/Perú ProDescentralización, Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. Lima, 2010, p.63.
[226] Según artículo de la revista electrónica EmpresasenPeru.com, http://empresasenperu.blogspot.com/2010/08/proyectos-de-inversion-privada-para-el.html Consultado el 24 de mayo de 2011.

DU 001-2011, se han priorizado 30 proyectos a concesionar; mientras que para los gobiernos regionales y locales se priorizaron 218 y 419 proyectos respectivamente.

CUADRO Nº 36

CANJE DE OBRAS POR IMPUESTOS: PROYECTOS PRIORIZADOS

RELACIÓN DE PROYECTOS EN MARCHA

ENTIDAD	NOMBRE DE PROYECTO
GOBIERNOS REGIONALES	
Gobierno Regional de Piura	Ampliación y mejoramiento del sistema de agua y construcción del sistema de alcantarillado del centro poblado de La Encantada, (Chulucanas, Morropón-Piura).
Gobierno Regional de Pasco	Ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado del centro poblado de San Milpo del distrito de Yarusyacán.
GOBIERNOS LOCALES	
Municipalidad Distrital de Vicco	Construcción y mejoramiento de la vía Vicco - Shelby, tramo dos y tres (Vicco, Pasco - Pasco).
Municipalidad Distrital de Santa Eulalia	Construcción losa deportiva en la Asociación de Vivienda Las Casuarinas de Chosica (Santa Eulalia, Huarochiri - Lima).
Municipalidad Distrital de Lurigancho - Chosica	Construcción de la vía de acceso a la Asociación de Vivienda El Portillo - II Etapa - Carapongo (Lurigancho, Lima - Lima).
Municipalidad Distrital de San Juan de Tarucani	Mejoramiento del servicio educativo de la I.E.I. Salinas Huito del centro poblado Salinas Huito (San Juan de Tarucani - Arequipa).
Municipalidad Distrital de Tinyahuarco	Construcción de pistas, veredas y acondicionamiento de áreas verdes en Parque 5 Manantiales y Parque Teófilo Morales Janampa, E. Fernandini, J. Chávez, C. Vallejos y R. Palma - Colquijurca (Fundición Tinyahuarco, Pasco - Pasco).
	Construcción de postas, veredas y acondicionamiento de áreas verdes en Av. J. Ferreira y A. Ugarte y Jr. Unión, M. Janampa, E. Fernandini, J. Chávez, C. Vallejo y R. Palma - Colquijurca (Fundición Tinyahuarco, Pasco - Pasco).
	Construcción de postas, veredas y acondicionamiento de áreas verdes en la Plaza Principal, Jr. Leoncio Prado y Av. Los Incas, localidad de Villa de Pasco (Fundición Tinyahuarco, Pasco - Pasco).

FUENTE: ProInversión

RELACIÓN DE PROYECTOS ADJUDICADOS

ENTIDAD	PROYECTO
GOBIERNOS LOCALES	
Municipalidad Distrital de Ate	Rehabilitación de pistas en las vías auxiliares de la Av. Separadora Industrial, tramo Carretera Central - Av. Evitamiento (tramo a ejecutarse: Carretera Central - Avenida Huarochirí)(Ate, Lima - Lima)
Municipalidad Distrital de Ate	Construcción de minicomplejo deportivo en la Urb. Mayorazgo I etapa (Ate-Lima-Lima).
Municipalidad Provincial de Cajamarca	Construcción de la pavimentación Av. 01 entre Jr. La Cantuta y Via Auxiliar PRONAA, Av. 02 entre Jr. La Cantuta y Av. 01. Sector 9 - Gran Qhapaq Ñan de la ciudad de Cajamarca.
Municipalidad Provincial de Piura	Rehabilitación y construcción de pistas y veredas en la urbanización Angamos, I etapa del distrito de Piura.
Municipalidad Distrital de Ite	Mejoramiento y ampliación del servicio de telecomunicaciones de la localidad de ITE (Ite, Jorge Basadre - Tacna)
Municipalidad Distrital de Chilca	Ampliación y mejoramiento de la capacidad resolutiva de la unidad del Centro Materno Infantil "Nuestra Señora de la Asunción de María" (Chilca, Cañete - Lima).
Municipalidad Distrital de Santa Rosa de Quives	Construcción de defensas rivereñas con gaviones en el Río Chillon, centros poblados de El Olivar, Trapiche (Santa Rosa de Quives, Canta-Lima).

FUENTE: ProInversión

El dinamismo económico de las ciudades ha provocado el advenimiento de nuevos actores y la redefinición del papel de algunos viejos actores, tales como, los pequeños y micro empresarios, las cámaras de comercio, las asociaciones de productores, quienes ante el crecimiento de la inversión han desarrollado sus negocios alrededor de las grandes empresas suministrándoles bienes y servicios. Asimismo, alrededor de este grupo de empresarios, se han desarrollado una serie de instituciones que contribuyen a su fortalecimiento como los centros de innovación tecnológica (CITES), los centros de capacitación técnica y las universidades con programas de especialización especialmente dirigidos para el sector PYME. Son estos los nuevos actores quienes impulsan el desarrollo de cada uno de sus territorios y, por lo tanto, quienes juegan un rol relevante en el proceso de descentralización.

b) Desarrollo económico y descentralización

El desarrollo económico regional y local es un proceso de concertación público-privado entre los gobiernos descentralizados, la sociedad civil organizada y el sector empresarial con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población, mediante la creación de más y mejores empleos y el fortalecimiento de la economía de un territorio definido[227].

En el Perú, la LOGR, la LOM y la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada asignan competencias sobre desarrollo económico a los gobiernos descentralizados. Es a partir de ellas que deben ejercen sus acciones en coordinación con el Gobierno Nacional, que dicta la política y lineamientos nacionales sobre la materia.

b.1) La promoción del desarrollo económico desde los gobiernos regionales y locales

Los gobiernos regionales y locales tienen la función de promover el desarrollo económico de sus territorios a través de acciones que

[227] El desarrollo económico local necesita de: creación y fortalecimiento de la institucionalidad local y regional de gestión del desarrollo económico; fortalecimiento de competencias en la población.; creación de un clima favorable de negocios para la atracción de inversiones y la creación de nuevas empresas; promoción de la competitividad de las empresas, y; generación de ventaja competitiva regional. USAID/Perú ProDescentralización. ABC de la Descentralización. Lima, 2010, p. 46.

incentiven la generación de valor agregado, mediante la plena utilización de sus potencialidades y la eficiente distribución de sus recursos.

De acuerdo a la normatividad vigente, los gobiernos descentralizados deben propiciar un clima de negocios que promueva los emprendimientos y la generación de negocios, la dotación de la infraestructura necesaria para la inversión, la promoción del empleo y la identificación de potencialidades, entre otros. Estas funciones se deberían operativizar a través de sus planes de desarrollo concertado, los cuales se elaboran anualmente con la participación de la sociedad civil y articulando la planificación regional y local. La aplicación de este instrumento ha observado algunas falencias generadas principalmente por:

- Debilidad y falta de claridad en los objetivos, originada por la carencia de un norte de acción por parte de las autoridades; así como la ausencia de lineamientos de política nacional en esta materia.

- Elaboración formal de planes de desarrollo concertado (PDC) y desarticulación entre los existentes. Durante el período de análisis se ha observado que 21 gobiernos regionales y sólo 41 municipalidades provinciales cuentan con planes de desarrollo concertado[228] actualizados.

- Limitaciones respecto a los recursos humanos y técnicos para cumplir con estas tareas tanto en los gobiernos regionales, como en los locales. Las restricciones presupuestales para el gasto corriente limitan la mejora de los salarios de los funcionarios, profesionales y técnicos de los gobiernos descentralizados, impidiéndoles competir con los salarios de mercado, generándose una alta rotación de personal. Esta limitante impide la contratación de personal altamente capacitado en la temática de desarrollo económico.

En cuanto a las iniciativas generadas por los gobiernos descentralizados para la promoción del desarrollo económico, se encuentran:

[228] Según información del Barómetro de la Gobernabilidad, USAID/Perú ProDescentralización. Véase; http://www.prodescentralizacion.org.pe/barometro/

❖ La promoción de un clima favorable de negocios. Se han creado dieciséis agencias de fomento de la inversión privada (AFIP), una de las cuales es de carácter macroregional: AMAZINV liderada por los gobiernos regionales de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, San Martín y Amazonas y cuatro representantes del sector privado, agremiados en la CONFIEP[229]. Asimismo, a iniciativa de las Juntas de Coordinación Interregional se conformaron la agencia de inversión privada PRONOR (INTERNOR) y el fondo de desarrollo de la amazonía (CIAM). Las AFIP se centran principalmente en la promoción de oportunidades de negocios e información sobre oportunidades de exportación, en el marco de la ley marco de promoción de la inversión descentralizada. No obstante, estas entidades, en la mayoría de los casos, no vienen funcionando, siendo las gerencias de desarrollo económico de los gobiernos regionales quienes ejecutan sus acciones.

CUADRO Nº 37

AGENCIAS DE FOMENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA

DETARTAMENTOS	CREACIÓN DE AFIP
Amazonas	Ordenanza Regional Nº 079 GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS-CR
Cajamarca	Ordenanza Regional Nº 003-2005-GRCAJ-CR
Callao	Ordenanza Regional Nº 001-2005-REGION CALLAO-CR
Cusco	Ordenanza Regional Nº 025-2005-GRC/CRC
Huánuco	Ordenanza Regional Nº 005-2005-E-CR-GRH
Huancavelica	Ordenanza Regional Nº 026-GR-HVCA-CR
Ica	Ordenanza Regional Nº 0012-2004-GORE-ICA
Junín	Ordenanza Regional Nº 020-GRJ-CR
La Libertad	Ordenanza Regional Nº 010-2007-GR-LL-CR
Lambayeque	Ordenanza Regional Nº 05-2004-GR.LAMB.-CR
Madre de Dios	Ordenanza Regional Nº 004-2010-GRMDD-CR
Piura	Ordenanza Regional Nº 034-2004-GRP-CR
San Martín	Ordenanza Regional Nº 004-2005-GRSM-CR
Tacna	Ordenanza Regional Nº 004-2005-CR-GOB.REG.TACNA
Ucayali	Ordenanza Regional Nº 003-2005-GRU-CR

Fuente: SPIJ

AFIP MACROREGIONAL	ORDENANZA DE CREACIÓN	INTEGRANTES
AMAZINV	Ordenanza Regional Nº 005-2008-GRL-CR	Gobiernes Regionales de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, San Martín y Amazonas.

Fuente: SPIJ

[229] Secretaria de Descentralización. Informe anual del proceso de descentralización 2010. Balance de avances y logros a julio 2011. op cit...p.22

❖ La simplificación administrativa para la facilitación de negocios. Según información de la Secretaria de Gestión Pública de la PCM, durante 2010 los gobiernos regionales han simplificado un total de 252 procedimientos administrativos que incluyen la reducción de requisitos, tasas y plazos, así como la eliminación de procedimientos. Asimismo, los gobiernos locales provinciales han simplificado un total de 1 097 trámites, mientras que, a nivel distrital se han simplificado 3 121 trámites (reducción de requisitos, tasas, plazos, eliminación de procedimientos entre otros)[230]. En total son 12 los gobiernos regionales y 37 los gobiernos provinciales que han ejecutado acciones de simplificación administrativa[231].

❖ La elaboración de planes regionales de competitividad en Lambayeque, Moquegua, y Ucayali, por ejemplo, y a nivel local el plan de competitividad de la MML. Así como la elaboración de 24 planes regionales de exportación (PERX).

❖ Algunas JCI y mancomunidades municipales se han propuesto el objetivo de elaborar y ejecutar proyectos conjuntos que favorecen el desarrollo económico de los territorios.

❖ Promoción de productos bandera con el objetivo de incentivar su consumo y también su producción, mediante la generación de nuevos negocios, creación de parques industriales, uso de nuevas tecnologías e innovación;así como, la atracción de la inversión privada. Por ejemplo, la promoción por parte de la Municipalidad Provincial de Chulucanas, en coordinación con el CITE Chulucanas, de la cerámica típica de su territorio; de otro lado, la conformación de parques industriales como los de Huamanga y Tingo María.

[230] Información al 12 de junio de 2011, disponible en el "Consolidado de mejoras efectuadas por las entidades públicas de todos los niveles de gobierno durante el año 2010", separata especial del diario "El Peruano".

[231] Barómetro de la Gobernabilidad, USAID/Perú ProDescentralización, Consultado el 10 de junio de 2011. Véase: http://www.prodescentralizacion.org.pe/barometro/

b.2) Lineamientos y política nacional de desarrollo económico

Para la promoción del desarrollo económico descentralizado, el Gobierno Nacional tiene la función de elaborar los lineamientos de política nacional de desarrollo económico – productivo a mediano y largo plazo que siente las bases y sea un referente de los planes de desarrollo concertado de los gobiernos descentralizados[232]. Durante el período de análisis se ha observado lo siguiente:

- Aún se carece de lineamientos que guíen las acciones de política de desarrollo descentralizado, lo que genera desarticulación en la planificación e implementación de acciones. Esta carencia tiene origen en la falta de una entidad que ejerza el rol rector del desarrollo económico Actualmente son varios los sectores involucrados en el tema: el MEF define el modelo económico nacional y los lineamientos para la competitividad del país, mientras que PRODUCE formula e implementa la política de desarrollo productivo para el sector industrial, pesquería y MYPE. Por su parte, el MINAG se encarga de velar por el sostenimiento de la producción agrícola y agroindustrial, mientras que el MINCETUR fomenta la exportación de productos bandera a nivel nacional, y ProInversión facilita las condiciones para la inversión privada. Es decir, la responsabilidad se encuentra dispersa; por ello, es clara la necesidad de una articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental para la definición de la rectoría.

- Adicionalmente, se observa frondosidad en la producción normativa orientada a incentivar el desarrollo económico y la inversión descentralizada. Así se cuenta con: la Ley Marco de Asociación Público Privada (APP); la Ley que Implementa la Inversión Pública Regional y Local con participación del sector privado; la Ley que establece dispositivos para apoyar la competitividad productiva, y; la Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades

[232] Según la LOPE, es competencia exclusiva del mismo "Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno", siendo el desarrollo económico una de la políticas definidas como de obligatorio cumplimiento, según la política 1.4 prevista en el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.

Productivas en Zonas Altoandinas. Sin embargo, dichas normas tienen bajo nivel de implementación.

❖ A pesar de estas dificultades, el Gobierno Nacional ha continuado ejecutando acciones que, de alguna manera, favorecen el desarrollo de los territorios. Por ejemplo, la creación de fondos concursables descentralizados, mediante los cuales se asigna recursos a proyectos de los gobiernos descentralizados para el beneficio social y económico de sus circunscripciones. Entre los principales fondos se encuentran el FONIPREL y el FIDECOM. Asimismo, se efectuaron modificaciones al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), flexibilizándolo para incentivar la ejecución de proyectos a nivel regional y local, lo que ha resultado positivo para la gestión e implementación de proyectos a nivel descentralizado.

❖ Es importante destacar las acciones del nivel nacional en relación a la simplificación administrativa, como una estrategia para incentivar un clima favorable de negocios e inversión y mejorar el nivel de competitividad del país. Así se aprobaron las siguientes normas: Ley Marco de Licencias de Funcionamiento, Ley del Silencio Administrativo Positivo, Formato del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), y el Plan Nacional de Simplificación Administrativa. Estas normas se encuentran en plena implementación por parte de los gobiernos descentralizados; aunque se requiere de un mayor acompañamiento técnico. Del mismo modo, el Gobierno Nacional, a través del PMM y PI, incentiva la mejora en la simplificación administrativa de las municipalidades, enlazando el logro de objetivos a la entrega de recursos.

❖ En relación a la mejora de la competitividad, desde el nivel nacional, luego de la aprobación del Plan Nacional de Competitividad[233] se adoptaron acciones destinadas a alcanzar

[233] D. S N° 057-2005-PCM, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 29 de julio de 2005.

dicha meta. Así, por ejemplo, se han realizado talleres sobre cómo promover el clima de negocios y se ha aprobado el Plan de Mejora del Clima de Negocios, que contiene un conjunto de reformas a adoptarse en las áreas en las que el país debe seguir mejorando con la finalidad de atraer más inversión e impulsar el desarrollo empresarial[234]. Sin embargo, dichas acciones no siempre han contemplado las heterogeneidades de los territorios y las particularidades de las localidades, específicamente las rurales.

❖ Durante el año 2008, se instaló el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN[235] teniendo como objetivo de mediano plazo la consolidación institucional, la elaboración del Plan Estratégico Nacional, el apoyo a procesos de reforma del Estado (entre ellos el proceso de descentralización), y el soporte a las actividades de planeamiento de las Juntas de Coordinación Interregional. Desde su creación, el CEPLAN se ha abocado a la elaboración del Plan Estratégico Nacional, el cual fue aprobado en junio de 2011 ("Plan Bicentenario al 2021")[236]. Desafortunadamente, su débil capacidad de gestión, su falta de involucramiento en los diferentes procesos de planeamiento de los gobiernos regionales y locales (planes de desarrollo concertado, presupuestos participativos, CEPLAR); y la carencia de espacios para concertar y dialogar con diversos actores, prioritariamente de los gobiernos locales y la sociedad civil, han limitado su accionar. Es importante, contar con un CEPLAN fortalecido como ente rector del planeamiento estratégico del Estado, a fin de que el país cuente con una eficaz institución de prospectiva nacional.

[234] Véase: www.perucompite.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=46&Itemid=6

[235] Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, D. Leg. N° 1088, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 28 de junio de 2008. Reglamento de organización y funciones del CEPALN, D.S. N° 046-2009-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2009.

[236] Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 23 de junio de 2011.

b.3) Desarticulación entre los niveles de gobierno

En los últimos años se ha evidenciado altos niveles de desarticulación entre el nivel nacional y los niveles descentralizados, como se muestra a continuación:

- Los gobiernos regionales vienen ejecutando políticas aisladas que no se encuentran articuladas con las prioridades nacionales, ni con las estrategias locales. Un ejemplo de ello es la promoción de productos típicos de algunos territorios que ha visto prohibida su comercialización por las normas nacionales[237]. Del mismo modo, existe una clara desarticulación entre el nivel regional y local, y entre los niveles provinciales y distritales, que genera duplicidad de esfuerzos e inversión de recursos en proyectos que tienen impacto en la misma zona. Por ejemplo, la Municipalidad Provincial de Cajabamba y el Gobierno Regional de Cajamarca ejecutaron un mismo proyecto de reforestación, a costos distintos y con un nivel de resultados mínimo[238].

- El Gobierno Nacional ha desarrollado acciones que no tienen correspondencia con los planes o actividades emprendidos por los gobiernos descentralizados, como las concesiones[239] o la creación de núcleos ejecutores que muchas veces compiten con proyectos de asociatividad empresarial emprendidos por algunas municipalidades[240].

---

[237] Es el caso de las vedas de productos hidrobiológicos, la prohibición sobre la tala indiscriminada de ciertas especies, entre otros.

[238] USAID/Perú ProDescentralización. Evaluación Rápida de Campo 2009. Desafíos de la Integración Regional. Lima, 2009, p.35

[239] La consulta realizada en el departamento de San Martín para la elaboración del presente documento evidenció que representantes de los gobiernos descentralizados y la sociedad civil se encuentran disconformes con la manera en que se otorgan las concesiones por parte del nivel nacional, puesto que consideran que perjudican los intereses de sus circunscripciones, para lo que plantean mecanismos de consulta y estrategias de promoción de la inversión conjunta y coordinada, en el marco no sólo de la política nacional sino también regional y local.

[240] Desde hace algunos años, las municipalidades vienen promocionando la asociatividad de las MYPE de su circunscripción, con la finalidad de aprovechar el incremento de la productividad -al realizar actividades conjuntas-, abaratar costos e incrementar su capacidad de abastecimiento del mercado privado y público (Véase; Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local publicado por la OIT en 2006). Desde la creación y puesta en operatividad de los núcleos ejecutores estos mecanismos se han visto debilitados, puesto que se rompe el esquema formado y los microempresarios migran hacia las actividades requeridas desde Lima.

Esta problemática es de urgente solución dado que es indispensable contar con lineamientos de política que guíen la promoción del desarrollo económico nacional; así como, con una revisión de las funciones descentralizadas, para evitar la duplicidad y, en algunos casos, la contraposición de iniciativas.

2.7.2 Balance

¿Crecimiento o desarrollo económico?

Durante los últimos cinco años, el Perú ha mostrado solidez económica, lo que se ha traducido en un importante crecimiento del PBI y la mejora de los indicadores macroeconómicos; sin embargo, el modelo aplicado ha generado crecimiento sólo a nivel agregado, ha profundizado la disparidad por la concentración en Lima y en ciertas actividades, primordialmente del sector primario exportador, reduciendo las oportunidades de crecimiento y desarrollo de otras zonas del país. En esa medida, se trata de un modelo de crecimiento que no, necesariamente, genera desarrollo equitativo y que no considera las potencialidades de los territorios (a nivel urbano y rural), ni las posibilidades de transformar los mismos en polos de desarrollo articulados a través de una diversidad de estrategias según el territorio (eslabonamientos productivos[241], corredores económicos, gestión de cuencas) para disminuir las brechas a nivel nacional.

Si bien, en el país las bases económicas están sentadas, se requiere crear y fomentar oportunidades para el desarrollo económico, productivo y social del territorio. Las acciones del Gobierno Nacional se han concentrado en la estabilidad macroeconómica y en actividades aisladas para fomentar el desarrollo productivo y social, operando de manera desarticulada y desvinculada de las dinámicas propias de las ciudades y los gobiernos regionales y locales, dejando de lado la solución de problemas relevantes como la disminución de brechas económicas y sociales. Esto a pesar que

[241] El concepto de eslabonamientos productivos se refiere al conjunto de fuerzas que se asocian y se complementan a fin de activar las capacidades productivas generando encadenamientos hacia atrás (cadena de proveedores) y encadenamientos hacia delante (canales de comercialización) en torno a un sector económico, y aprovechando las ventajas comparativas de los territorios.

las brechas entre los departamentos menoscaban la competitividad de los territorios, el interés por la inversión y deterioran las oportunidades de desarrollo. La experiencia latinoamericana demuestra[242] que son modelos sostenibles a largo plazo, aquéllos inclusivos y basados en actividades sobre las cuales cada territorio presenta ventajas y potencialidades, puesto que mejoran la competitividad del territorio y reducen los índices de desigualdad.

Gestión del desarrollo económico desvinculada del proceso de descentralización.

La gestión y promoción del desarrollo económico es una función que le corresponde a los tres niveles de gobierno; sin embargo, se ha observado la falta de una estrategia que lo vincule a la descentralización. Asimismo, no se cuenta con una definición de la rectoría en esta materia, lo que se evidencia en la falta de claridad en el marco normativo, el estancamiento del proceso de regionalización y el escaso acompañamiento desde el nivel nacional.

En relación al marco normativo, existe una abundancia de normas que, en ocasiones, complejiza innecesariamente el panorama general, por lo que requieren ser revisadas en conjunto para establecer una estrategia de implementación y acompañamiento técnico a los gobiernos regionales y locales. A pesar de la frondosidad normativa, no existe precisión en las políticas de competencia del Gobierno Nacional para el ejercicio de su rol de promoción del desarrollo económico, produciéndose una superposición de funciones respecto de las entidades del ejecutivo[243], las cuales realizan labores similares, viendo reducido el efecto de sus acciones. Finalmente, no diferencia el rol de los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y las distritales en este campo, obstaculizando el desarrollo de acciones y ocasionando duplicidad en las actividades ejecutadas.

---

[242] Chile y Colombia han alcanzado niveles altos de crecimiento y desarrollo a partir de la aplicación de modelos inclusivos, aprovechando las potencialidades productivas y los recursos humanos de sus territorios, generando eslabonamientos productivos, lo cual ha traído consigo muy buenos resultados a nivel económico y social.

[243] Es el caso de los ministerios productivos cuyas acciones, en algunos casos, se contraponen; por ejemplo, los sectores agricultura y producción en la aplicación de cadenas productivas.

De otro lado, la ausencia de auténticas regiones profundiza la falta de vinculación entre descentralización y desarrollo económico, puesto que la unión de dos o más departamentos facilitaría el desarrollo territorial al permitir la formación de bloques económicos que puedan contrapesar la fuerza de Lima e impulsar mejor la competitividad de las empresas y productos de la zona. En ese sentido, las iniciativas de integración regional constituyen una oportunidad que habría que potenciar, eliminándose las trabas para la ejecución de recursos conjuntos, entre otras medidas.

En cuanto al acompañamiento del Gobierno Nacional para mejorar las capacidades de los gobiernos descentralizados para la promoción del desarrollo económico, se ha dado de forma aislada y vinculada a la implementación de normas particulares, sin articularse a los planes descentralizados y sin la referencia de un plan nacional. Este hecho incrementa la debilidad de los recursos humanos de los gobiernos descentralizados, quienes se ven limitados para el cumplimiento de sus funciones.

Necesaria articulación de los actores económicos de los territorios al proceso de descentralización

En contraste con lo señalado anteriormente, los actores económicos de los territorios (cámaras de comercio, asociaciones de productores, MYPE, etc.) se encuentran cada vez más interesados en el proceso de descentralización, puesto que lo perciben como un marco de acción para el desarrollo eficiente de sus actividades; la promoción de actividades conjuntas desde una estrategia de desarrollo local; así como, para la búsqueda de nuevos mercados y relación con inversionistas nacionales y extranjeros; el desarrollo de mecanismos de asociatividad empresarial intra e inter territorial y el contacto con buenas prácticas nacionales e internacionales; entre otros.

En los últimos años, los gobiernos descentralizados han lanzado iniciativas de desarrollo económico buscando involucrar a estos actores y se ha apreciado cierto acercamiento; aunque, este soporte no ha sido sostenido por estrategias de mediano y largo plazo. Además, la debilidad de las instituciones regionales y locales ha obstaculizado la promoción del desarrollo económico. De otro lado, el Gobierno Nacional ha intervenido en los territorios prestando servicios de apoyo a las MYPE y pequeños

productores mediante programas desconcentrados, tales como "Mi Empresa" del Ministerio de la Producción, presente en 18 departamentos, sin mayor coordinación con los gobiernos descentralizados.

La dinámica económica generada por los actores económicos regionales y locales va en crecimiento y se desarrolla cada vez con más fuerza, generando procesos internos de desarrollo territorial que necesitan articularse con políticas y acciones públicas que les den sostenibilidad, hecho que es reconocido por los diversos actores. El proceso de descentralización aún se encuentra desvinculado a estos avances, así como al desarrollo económico en general, debido a la limitada coordinación entre los niveles de gobierno, lo que acarrea la pérdida de valiosas oportunidades de generar nuevos liderazgos regionales y locales que contribuyan a impulsar el proceso.

2.7.3 Conclusiones y recomendaciones

El análisis del desarrollo económico descentralizado permite deducir las siguientes conclusiones:

- El modelo económico implementado prioriza el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, que si bien son presupuestos necesarios para el desarrollo, no son suficientes para la generación de un desarrollo integral, equitativo y sostenible de los territorios. Por ese motivo, es importante revisar el modelo, a fin de priorizar una propuesta de desarrollo económico productivo que promueva la equidad, que aproveche las potencialidades de cada región y genere eslabonamientos productivos, con el objetivo de articular territorios menos desarrollados a ciudades intermedias (corredores económicos).

- La revisión del modelo debería realizarse de manera coordinada con los gobiernos descentralizados a fin de concertar las reglas de juego, formular políticas conjuntas, aprovechar las iniciativas ya ejecutadas (dinámica de las ciudades) e incorporar a los actores del territorio (cámaras de comercio, asociaciones de productores, universidades, entre otros). La implementación de este nuevo modelo requiere del concurso de los tres niveles de gobierno que en cumplimiento de sus funciones permitan la reducción de brechas de acceso a servicios públicos e infraestructura, y de los índices de pobreza y desigualdad.

❖ El proceso de descentralización abre espacios para el desarrollo económico, y tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos descentralizados tienen funciones de promoción del mismo. Sin embargo, se observa la imperativa necesidad de generar una estrategia para la vinculación de ambos procesos.

❖ Existe un alto grado de desarticulación entre los tres niveles de gobierno, propiciada por la falta de claridad en las normas respecto de las funciones de los gobiernos descentralizados, la carencia de lineamientos de política nacional, los limitados recursos (humanos, financieros, técnicos) para la ejecución de acciones y la necesidad de vincular los procesos de integración regional al desarrollo de los territorios. En ese escenario, la definición de la rectoría en materia de desarrollo económico es prioritaria, puesto que es indispensable que se desarrollen los lineamientos de política sobre los cuales los gobiernos descentralizados ejecuten sus acciones y, se ordene las funciones correspondientes a cada nivel de gobierno; así como, se defina la coordinación a nivel sectorial.

❖ Es importante que los actores económicos del territorio se sientan identificados con el proceso de descentralización, como un medio para el desarrollo de sus actividades. Por ello, es necesario que los gobiernos regionales y locales orienten sus políticas hacia el fortalecimiento del rol de estos actores a fin de contar con aliados estratégicos en este campo.

2.8 IGUALDAD DE GÉNERO EN LA AGENDA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización tiene como finalidad acercar el Estado a la población y mejorar los servicios que se brindan y que inciden en la satisfacción de sus necesidades y derechos. En esa medida, constituye una oportunidad para atender y dar soluciones a situaciones que afectan la equidad de género y que impiden a las mujeres ejercer, en igualdad de oportunidades, sus derechos. En efecto, los gobiernos descentralizados tienen responsabilidad en el diseño y la gestión de políticas y servicios que influyen directamente en la construcción de la igualdad. Así, la transferencia de responsabilidades ha asignado a los gobiernos regionales y los gobiernos locales la prestación directa de los servicios de salud, educación y de protección social a la población. Es a través de la prestación de estos servicios que estos gobiernos

se ven directamente involucrados en la atención y solución de los principales problemas que afectan a los derechos de las mujeres y obstaculizan la igualdad de género. En ese marco, cabe destacar lo siguiente:

❖ Las competencias y funciones que la LOGR y la LOM asignan a los gobiernos regionales y a las municipales están vinculadas con temas y problemáticas que inciden en los derechos de las mujeres y la construcción de la igualdad de oportunidades, como son[244]: la atención de la salud materna; el embarazo adolescente; la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer; el acceso y permanencia en el sistema educativo; la igualdad de género, y; las oportunidades económicas y empleo.

❖ La Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres establece que los gobiernos regionales y locales deben adoptar políticas, planes y programas destinados a garantizar que mujeres y hombres ejerzan de igual forma sus derechos; es decir, adoptar medidas concretas para superar la exclusión de las mujeres en diversos ámbitos de sus vidas, principalmente en materia de trabajo, salud, protección social, participación, entre otros. De esta forma, la Ley establece una serie de lineamientos de actuación y obligaciones para que el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales[245], diseñen y ejecuten políticas públicas destinadas a garantizar que las mujeres ejerzan – en condiciones de igualdad con los hombres- sus derechos a la igualdad, la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, el bienestar y la autonomía; así como, para eliminar la discriminación[246] en todas las esferas de su vida.

❖ Otro instrumento normativo de importancia es el Decreto Supremo Nº 027-2007-PCM que establece las políticas nacionales de obligatorio

[244] La identificación de los temas ha sido tomada de: Manuela Ramos. Renovemos la política. Elecciones municipales y regionales 2010. Agenda por la igualdad de género. Lima, UNFPA – Manuela Ramos, 2010.

[245] En particular el artículo 6° de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres establece un importante listado de obligaciones dirigido a los tres niveles de gobierno.

[246] En correspondencia con los tratados internacionales sobre derechos humanos, en particular con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW (ratificada por el Estado peruano en 1982), el artículo 2 de la Ley define la discriminación como "cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano".

cumplimiento para las autoridades del Gobierno Nacional y dispone su obligación de capacitar sectorialmente a los gobiernos regionales y locales en diversas áreas de protección social, salud, educación, entre otros temas. Una de estas políticas es la igualdad de oportunidades. La Ley de Igualdad de Oportunidades y este decreto supremo, constituyen el marco institucional en el que los gobiernos regionales, a lo largo de estos años han adoptado diversas normas y otro tipo de medidas destinadas a construir en sus territorios la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

2.8.1 Avances y estado actual

a) La producción normativa de los gobiernos regionales

La Ley de Igualdad de Oportunidades brindó el marco normativo e institucional para que los colectivos y organizaciones de mujeres concertaran con los gobiernos descentralizados, acciones destinadas a garantizar sus derechos y para avanzar en la construcción de la igualdad de oportunidades. En ese contexto, los gobiernos regionales han adoptado ordenanzas y acuerdos destinados a cumplir con sus obligaciones al respecto.[247] Sobre estas normas es preciso mencionar que:

- Se trata de normas regionales orientadas a fortalecer la participación ciudadana de las mujeres; el derecho al nombre y la identidad; la lucha contra la violencia hacia las mujeres y hostigamiento sexual; entre otros aspectos. Sin embargo, no siempre han tenido impacto real en las relaciones de género, porque no han sido acompañadas de mecanismos de implementación que les permitieran concretar sus mandatos; como por ejemplo, recursos financieros incorporados al presupuesto institucional, la existencia de una unidad orgánica que sea responsable de cumplir la norma, recursos humanos suficientes, etc.

- Desde la instalación de los gobiernos regionales, la producción normativa en esta materia – en términos cuantitativos –

[247] Un inventario exhaustivo de las normas regionales dictadas en esta materia puede consultarse en: García Naranjo Morales, Aída. Políticas públicas y equidad de género. Lima: CEDAL, 2008, pp. 17-31.

ha sido considerable. Así desde el año 2003, se han aprobado 149 ordenanzas regionales abordando diversos aspectos referidos a la construcción de la igualdad de oportunidades, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 38

NORMAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS REGIONALES 2003 – JUNIO 2011

NORMAS DADAS POR LOS GOBIERNOS REGIONALES	N° DE GOBIERNOS REGIONALES
Normas que institucionalizan el "Día Internacional de la Mujer, el 08 de marzo": Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali	22
Normas que aprueban cuotas de género para la participación de las mujeres en los Consejos de Coordinación Regional: Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali.	22
Normas que declaran de prioridad regional el Derecho al nombre y la Identidad: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Callao, Huánuco, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali.	19
Normas que crean Consejos Regionales de la Mujer como espacios de interlocución de las Mujeres con los Gobiernos Regionales: Ancash, Apurímac, Arequipa, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Madre de Dios, Piura, San Martín, Tumbes, Pasco.	16
Normas que aprueban Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Ucayali	16
Normas que declaran de interés regional, la prevención, atención y protección frente al Hostigamiento Sexual y/o desarrollan procedimientos para denunciar actos de HS: Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Tumbes, Ucayali.	15
Normas que institucionalizan el "Día Internacional de la Mujer Rural, el 15 de octubre": Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, Tacna.	12
Normas que aprueban la promoción y utilización del lenguaje inclusivo: Amazonas, Cajamarca, Callao, Cusco, Huánuco, Junín, Lambayeque, Piura, San Martín.	9
Normas que declaran de prioridad pública la atención a la problemática de la violencia familiar y sexual de niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas de la tercera edad.	8
Normas que institucionalizan la "Condecoración del Orden al Mérito": Apurímac, Arequipa, La Libertad, Lima, Loreto, Madre de Dios.	6

NORMAS DADAS POR LOS GOBIERNOS REGIONALES	N° DE GOBIERNOS REGIONALES
Normas que aprueban Lineamientos de política regional en materia de equidad de género: Ayacucho, Callao, Loreto, Piura, Tacna.	5
Normas que prohíben la discriminación por sexo: Apurímac, Lambayeque, Huancavelica, Ayacucho y la Provincia Constitucional del Callao.	5
Normas que aprueban mediante ordenanzas Planes Regionales contra la Violencia contra la Mujer: Cusco, Huánuco, Ucayali, Ayacucho.	4

FUENTE: MMDES-DGM-DIO, junio de 2011

❖ La aprobación de normas, planes y la creación de espacios consultivos o de coordinación expresarían el interés y voluntad de los gobiernos regionales por empezar a asumir responsabilidades en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, como parte de sus políticas regionales destinadas a atender problemas relacionados con discriminación o exclusión de las mujeres. Esta voluntad, como hemos mencionado, ha sido generada por el trabajo de organizaciones de mujeres que trabajan en la promoción y defensa de sus derechos, y que han contribuido a que la satisfacción de derechos y necesidades de las mujeres se incorporen a las políticas regionales; así como, a la gestión descentralizada. A manera de ejemplo, cabe mencionar:

♦ La Ordenanza Nº 176- 2009-GRP-CR del Gobierno Regional de Piura, que declara de necesidad pública regional implementar acciones para la prevención, la atención y la protección frente al hostigamiento sexual en el ámbito geográfico de dicho gobierno regional. Esta norma tiene especial relevancia respecto a los derechos fundamentales, como los derechos a la integridad personal y a la igualdad y no discriminación, puesto que son las mujeres las que resultan más afectadas por esta nociva práctica.

♦ Diversos gobiernos regionales han aprobado planes cuya implementación es importante para la superación de la exclusión, la construcción de la ciudadanía y la superación de problemas de salud pública. Así, el Acuerdo

N° 0007-2011-GORE-ICA que aprueba Plan de Acción para la prevención y control de las ITS, VIH, SIDA y para la promoción de la salud sexual y reproductiva en niños, niñas y adolescentes en la Región Ica 2010-2013 y el Plan Estratégico Regional Multisectorial 2010 – 2015 para la prevención y control de las infecciones de transmisión sexual, VIH y Sida, aprobado por el Gobierno Regional de Lambayeque a través de la Ordenanza Nº 031-2009-GR.LAMB/CR.

♦ Se han creado diversos tipos de instancias de coordinación interinstitucional para atender problemas que afectan a la mujer en cada circunscripción. Destacan la Ordenanza N° 0003-2011-GORE-ICA que crea el Comité Regional Coordinador para la Prevención, Atención y Protección frente al Hostigamiento Sexual en la Región Ica y la Ordenanza N° 015-2010-GRCAJ-CR que crea el Consejo Regional de la Mujer – COREMU del Gobierno Regional de Cajamarca.

❖ Además de los planes y las instancias de coordinación, la voluntad de los gobiernos regionales de participar en la construcción de la igualdad de oportunidades también se ha manifestado en la adopción de medidas más acotadas, que tienen un efecto social y simbólico importante, como sucede con el empleo del lenguaje inclusivo en la gestión pública y en la relación que establezcan las entidades estatales con las personas. El lenguaje es una construcción social que se nutre de la realidad y que evidencia las desigualdades de género presentes en las sociedades; por ello, se espera que la generación de cambios en el uso del mismo influya positivamente en la realidad. Por ello, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres ha establecido que es obligación del Estado y, en consecuencia de los gobiernos descentralizados, incorporar y promover el uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno. En ese sentido pueden mencionarse:

♦ La Ordenanza Nº 062-2009-CR/GR.Cusco, adoptada por el Gobierno Regional del Cusco que promueve la utilización del lenguaje sensible al género o lenguaje inclusivo en la expresión verbal y en la redacción escrita de las comunicaciones y documentos del Gobierno Regional, y plantea promover su uso en la población de la región. Esta norma incorpora obligaciones concretas para diferentes unidades del Gobierno Regional, como son: i) la obligación que todas las unidades orgánicas mencionen expresamente a hombres y mujeres, ciudadanos y ciudadanas, niños y niñas, etc. en todo tipo de comunicaciones, así como en documentos oficiales y de gestión; ii) el deber de la Gerencia de Desarrollo Social de implementar el Plan de Promoción del Lenguaje inclusivo; iii) Que la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial y la Oficina Ejecutiva de Desarrollo Institucional e Informática incorpore en sus Sistemas de Seguimiento Monitoreo y Bases de Datos la detección y levantamiento de información mediante datos desagregados por género; iv) la obligación del Ejecutivo Regional de informar trimestralmente al MIMDES, como órgano rector, sobre los avances obtenidos por el Gobierno Regional en la construcción de la igualdad de oportunidades.

♦ Disposiciones similares pueden encontrarse en la Ordenanza N° 254.Gobierno Regional de Amazonas/CR, que establece la utilización del lenguaje sensible al género o lenguaje inclusivo en las comunicaciones, textos oficiales y dispositivos legales que emita dicho gobierno regional; asimismo, la Ordenanza N° 007-2010-CR/GOB.REG.TACNA, que declara de interés y prioridad regional la utilización del lenguaje sensible al género.

Sin duda, todas estas normas son positivas para el avance en la igualdad de oportunidades, pero es necesario también, que se cuente con instrumentos de seguimiento para verificar su cumplimiento y su impacto. En este aspecto, las organizaciones de mujeres pueden cumplir el rol de vigilancia, y su labor puede ser compartida con las comisiones intergubernamentales del

MIMDES, al que como órgano rector, le corresponde hacer el monitoreo y evaluación de las políticas.

b) La presencia de las mujeres en los gobiernos descentralizados

Uno de los temas importantes que trajo consigo la reforma descentralista fue asegurar la presencia de colectivos históricamente excluidos de los espacios de representación política, es decir, en los consejos regionales y los concejos municipales. En particular, la Constitución dispone la adopción de porcentajes mínimos que hagan accesible la representación de género, de comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios[248]. En el caso de los gobiernos locales se dispuso originalmente (1997) que la cuota mínima de mujeres u hombres fuera de 25% en las listas de candidaturas (de carácter plurinominal, cerradas y bloqueadas). Este porcentaje se incrementó en el año 2002 a 30%, aplicándola también a la elección de los consejos regionales. De esta forma, se llevó a cabo la elección de los consejos regionales para los periodos 2002 - 2006, 2007 - 2010 y 2011-2015. Esta última elección se realizó en aplicación de la Ley Nº 29470 que modificó la Ley de Elecciones Regionales e introdujo los siguientes cambios:

- Para la elección de los integrantes de los consejos regionales, en la práctica, cada provincia se convirtió en una suerte de distrito electoral; por ello, las agrupaciones políticas que presentaron listas de candidaturas debieron incluir, por lo menos, un candidato por provincia. En esa contexto, para cada provincia se proclamaría como consejero o consejera ganador/a a quién obtuviera la mayor votación, mientras que en las provincias donde correspondiera elegir a dos o más consejeros/as, se aplicaría la regla de la cifra repartidora, según el orden de las listas de candidatos establecidas por los partidos y movimientos políticos.

- Se dispuso que sólo la lista de candidaturas titulares debía incluir las cuotas de postulación establecidas en la Ley de Elecciones Regionales, y se conservó el 30% de la cuota de género y el 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios donde corresponda. Asimismo, se estableció una cuota de 20% de jóvenes menores de 29 años.

[248] Véase artículo 191° de la Constitución.

❖ Estas modificaciones suscitaron críticas relacionadas con el impacto negativo que el fraccionamiento de la lista pudiera ocasionar a la aplicación de las cuotas electorales, cuya finalidad es incorporar, a los consejos regionales, a integrantes que representen a los colectivos históricamente ausentes en este tipo de espacios de decisión política[249].

❖ De acuerdo con los resultados oficiales, la aplicación de la cuota de género arroja, en comparación a las elecciones realizadas en el año 2006, un porcentaje mayor de consejeras regionales electas; aunque en el Consejo Regional de Loreto no se eligió a ninguna mujer y en Pasco y Tumbes sólo se eligió a una mujer.

GRAFICO Nº 7

NÚMERO DE CONSEJEROS Y CONSEJERAS REGIONALES PERÍODO 2011 - 2014

[249] Adrianzén, Alberto. Fragmentación, mujeres y centralismo. Diario La República, sábado 16 de enero de 2010

CUADRO Nº 39

CUADRO COMPARATIVO DE RESULTADOS DE LAS ELECCIONES REGIONALES 2006 Y 2010

DETARTAMENTO	ELECCIONES REGIONALES 2006			ELECCIONES REGIONALES 2010		
	Total Integrantes del consejo regional	Total Consejeras	% de participación femenina	Total Integrantes del consejo regional	Total Consejeras	% de participación femenina
Amazonas	7	1	14%	9	4	44.4%
Ancash	20	4	20%	20	4	20.00%
Apurímac	7	4	57%	7	3	42.86%
Arequipa	8	3	38%	8	3	37.50%
Ayacucho	11	4	36%	13	3	23.08%
Cajamarca	13	2	15%	16	3	18.75%
Cusco	13	2	15%	16	4	25.00%
Huancavelica	7	3	43%	7	2	28.57%
Huánuco	11	2	18%	13	3	23.08%
Ica	7	1	14%	9	4	44.44%
Junín	9	2	22%	11	4	36.36%
La Libertad	12	2	17%	12	4	33.33%
Lambayeque	7	4	29%	7	2	28.57%
Lima	9	4	44%	9	3	33.33%
Loreto	7	1	57%	9	0	0.00%
Madre de Dios	7	1	14%	9	2	22.22%
Moquegua	7	2	29%	9	4	44.44%
Pasco	7	3	43%	9	1	11.11%
Piura	8	1	13%	8	3	37.50%
Puno	13	5	38%	13	3	23.08%
San Martín	10	2	20%	12	5	41.67%
Tacna	7	3	43%	7	2	28.57%
Tumbes	7	2	29%	7	1	14.29%
Callao	7	2	29%	7	3	42.86%
Ucayali	7	2	29%	9	2	22.22%
Total Nacional	228	63	27.63%	256	72	28.13%

Fuente: JNE / Infogob

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

En el ámbito municipal, si bien no hubo reformas en la forma de elección y aplicación de las cuotas, los resultados denotan una tendencia contraria a la representación femenina. Sólo fueron elegidas 59 mujeres como alcaldesas distritales para el periodo 2011 - 2014, constituyendo un poco más del 3% de total de las personas elegidas para desempeñarse en dicho cargo[250]. En opinión de la Asociación de Regidoras del Perú - AREP, el proceso electoral 2010 reafirmó la presencia masculina a nivel municipal, porque el 76% de regidurías viene siendo ocupado por hombres e, incluso, el número de regidoras elegidas fue menor que en las elecciones del 2006, pues en aquella oportunidad se eligieron 2810 regidoras, mientras que en las últimas elecciones sólo 2326[251]. Estos resultados constituyen una alerta acerca de la necesidad de complementar las cuotas electorales con otras políticas públicas, orientadas a generar procesos sociales de cambio e integración de las mujeres en la vida política del país.

c) Los planes regionales de igualdad de oportunidades

El 16 de marzo de 2011 se cumplieron cuatro años de la vigencia de la Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que obliga a los gobiernos descentralizados a adoptar políticas, planes y programas que incorporen a sus gestiones el enfoque de equidad de género, de manera transversal, con el objetivo de construir una verdadera igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres[252]. En ese marco, corresponde relevar los siguientes aspectos:

- El MIMDES, aprobó el Plan Nacional por la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006 - 2010[253] que establece cinco lineamientos y los correspondientes objetivos estratégicos de la política pública del Estado peruano en materia de igualdad de oportunidades.

[250] JNE. Boletín Infogob, Nº 17, diciembre 2010, p.2.
[251] AREP. Boletín Informativo Nº 1, diciembre 2010, p. 2.
[252] CEPAL. El desafío de la equidad de géneros y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Serie Mujer y Desarrollo N° 27, mayo 2000, p. 9.
[253] Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de setiembre de 2005.

❖ El primer lineamiento del Plan dispuso la institucionalización y transversalización de la perspectiva de equidad de género e igualdad de oportunidades en las políticas públicas, planes y prácticas del Estado. Para el cumplimiento de este objetivo estratégico, se estableció como resultado esperado para el año 2010, que los planes estratégicos, programáticos y operativos de la administración pública nacional, regional y local incorporen el lineamiento de equidad de género.

❖ Del mismo modo, se dispuso que cada gobierno regional debía elaborar y adoptar su Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones-PRIO. Así, durante el período 2006-2010 los gobiernos regionales han avanzado en la elaboración de dichos planes y actualmente dieciséis departamentos cuentan con ellos, los que han sido aprobados mediante ordenanzas regionales, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 40

PLANES REGIONALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES

GOBIERNO REGIONAL	ORDENANZA	FECHA DE APROBACIÓN	PERIODICIDAD
Ancash	N° 016-2008- Región Ancash/CR	10.12.08	2008 - 2015
Apurímac	N° 030-2008-CR-Apurímac	31.12.08	2009 - 2012
Cusco	N° 051-2009-CR/GRC.Cusco	17.03.09	2009 - 2015
Ica	N° 0021-2005-GORE-Ica	10.10.05	2005 - 2010
Junín	N° 046-GRJ/CR	28.08.06	A partir de 2006
La Libertad	N° 00-2006-GRLL/CR	28.02.06	2006 - 2010
Lambayeque	N° 027-2008-GR.LAMB/CR	22.10.08	2009 - 2014
Moquegua	N° 046-2005-CR/GRM	15.03.05	2004 - 2010
Pasco	N° 105-2006/GRP/CR	15.03.07	2007 - 2011
Ucayali	N° 002-2009-GRU	29.01.09	2009 - 2013
Arequipa	N° 100-Arequipa	29.12.09	2009 - 2014
Piura	N° 180-2010-GRP-CR	18.02.10	2010 - 2012
Ayacucho	N° 19-10 /GRA-CR	19.08.10	2010 - 2020
Amazonas	N° 248-2010-Amazonas	20.01.10	2009 - 2021
Loreto	N° 06-2010-GRL-CR	05.03.10	2010 - 2015
Cajamarca	N° 598-2010-GR-CAJ/P	15.12.10	2010 - 2015

Fuente: Dirección General de la Mujer-MIMDES

❖ A mediados del 2011, los Gobiernos Regionales de Puno, Madre de Dios y Huánuco venían elaborando sus correspondientes planes de igualdad de oportunidades.

❖ Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha indicado que actualmente diez gobiernos regionales han adoptado medidas destinadas a financiar sus acciones destinadas a superar las brechas de inequidad entre mujeres y varones existentes en sus departamentos[254]. Dichas medidas se encuentran detalladas en el siguientes cuadro:

CUADRO Nº 41

GOBIERNOS REGIONALES QUE ESTABLECEN MEDIDAS PARA ASIGNAR PRESUPUESTO A SUS PRIO

GOBIERNO REGIONAL	DETALLE DE LA MEDIDA ADOPTADA
Amazonas	El presupuesto se elabora sobre la base de la captación de recursos propios, así como recursos de la cooperación internacional.
Ayacucho	Se establece que el ejecutivo regional disponga que la gerencia regional de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial asigne un presupuesto para la implementación y la difusión del PRIO.
Ica	El presupuesto se gestionará ante el MIMDES.
Junín	La gerencia general regional contempla dentro de los presupuestos anuales los recursos para el PRIO.
Lambayeque	El Ejecutivo Regional coordina con la gerencia regional de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial.
Loreto	Se encarga a la gerencia regional de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial.
Moquegua	Se elabora el presupuesto sobre la base de iniciativas planteadas por las municipalidades y el Gobierno Regional.
Pasco	La gerencia regional de planeamiento y presupuesto tiene que proveer los recursos económicos.
Piura	Forma parte de la agenda pendiente para el Gobierno Regional. En este caso no estamos ante una expresión de la voluntad política del Gobierno Regional de Piura de adoptar acciones vinculadas a la implementación de su Plan.
Ucayali	El primer objetivo estratégico del PRIO señala que los gobiernos regionales y los gobiernos locales deben asignar un presupuesto para su implementación.

Fuente: Defensoría del Pueblo. Cuarto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. 2011.

[254] Defensoría del Pueblo. Cuarto reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Adjuntía para los Derechos de la Mujer 2011. Serie Informes de Adjuntía, Lima, marzo 2011, pp. 35ss.

2.8.2 Balance

La aprobación de normas y la institucionalización de espacios consultivos o de coordinación interinstitucional de promoción de los derechos de la mujer; así como, la atención a problemas concretos que afectan su vida y sus derechos, denotan interés y voluntad de los gobiernos regionales por empezar a asumir responsabilidades en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

La adopción de planes de igualdad por parte de dieciséis gobiernos regionales constituye un importante avance, en la medida que se establece un marco general que fija metas y estrategias concretas en función a la realidad de cada zona.

Los retos de los gobiernos regionales en esta materia están vinculados con el funcionamiento del Estado descentralizado y la gestión coordinada por parte de los tres niveles de gobierno. En este contexto, es de suma importancia el proceso que viene llevando a cabo el MIMDES y los gobiernos descentralizados, a través de las comisiones intergubernamentales; en particular, la identificación de los elementos de la gestión descentralizada basada en servicios. Sin embargo, es importante mencionar que en diciembre de 2010 el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2005 - 2010 dejó de estar vigente por lo que, actualmente no se cuenta con un instrumento que establezca los elementos de la política nacional en materia de igualdad de género.

En el caso de la composición de los consejos regionales y la aplicación de la cuota de género, el resultado es globalmente positivo. Sin embargo, teniendo en cuenta los últimos resultados electorales en los tres niveles de representación política, será importante que las normas sobre cuotas sean revisadas en conjunto con las otras normas electorales para mejorar su eficacia.

2.8.3 Conclusiones y recomendaciones

❖ La descentralización es una oportunidad para adoptar e implementar políticas públicas destinadas a superar los graves problemas de inequidad y exclusión que existen en el país, especialmente, aquellos que

cotidianamente enfrentan las mujeres peruanas. Ello se desprende de los mandatos contenidos en Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que dispone que los gobiernos regionales y locales adopten políticas, planes y programas para garantizar que las mujeres ejerzan sus derechos en igualdad con los hombres e impedir la discriminación contra la mujer en todas las esferas de su vida.

❖ La determinación de los componentes de la gestión descentralizada, en particular la coordinación entre los niveles de gobierno para el cumplimiento de las metas, objetivos y estrategias del Plan de igualdad de oportunidades y los PRIO es fundamental para la construcción de la igualdad de oportunidades en el país. Con ese objetivo, corresponde fortalecer las comisiones intergubernamentales del MIMDES como mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno y de los gobiernos descentralizados entre sí.

❖ Los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres requieren de políticas públicas de implementación que permitan, entre otros aspectos, financiarlos y contar con una unidad orgánica responsable de su implementación y seguimiento. Asimismo, se requiere tener claridad respecto al rol de rectoría del MIMDES, por lo que resulta esencial identificar su contenido y alcance, el mismo que debe incluir el monitoreo y evaluación de las políticas de igualdad de oportunidades y sus resultados.

2.9 DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

El diseño normativo del proceso de descentralización no ha previsto la asignación clara de competencias y funciones en materia de gestión de los conflictos sociales, ni la coordinación que debe haber entre los distintos niveles de gobierno sobre el particular. Resulta evidente que el Gobierno Nacional aún conserva la competencia sobre los principales temas que generan conflictos sociales, y que, en consecuencia, dificultan o dejan de lado la actuación de los gobiernos descentralizados en la gestión de tales conflictos, ello aún cuando las consecuencias de los mismos afectan directamente a su población y territorios.

Mediante Decreto Supremo Nº 010-2010-PCM[255], se incorporó a la estructura orgánica de la PCM la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales

- OGCSS, como órgano técnico especializado[256], responsable de dirigir el proceso de gestión de los conflictos sociales en todos los niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional; así como de evaluar el resultado de dicha gestión. De esa forma, esta norma extendió la competencia de la gestión de los conflictos sociales a los gobiernos descentralizados, aunque no desarrolló las funciones específicas que corresponderían a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales.

La OGCSS tiene entre sus funciones la de diseñar y formular lineamientos y estrategias para gestionar conflictos sociales en los tres niveles de gobierno, implementando los mecanismos de información y programas de fortalecimiento de capacidades en gestión de conflictos sociales dirigidos a los gobiernos regionales y locales; así como, a los sectores del Poder Ejecutivo. Igualmente, es responsable del diseño de mecanismos de coordinación y articulación con las entidades públicas de todos los niveles de gobierno y con los actores de la sociedad civil. En síntesis, esta oficina por sus funciones tendría que cumplir el rol rector en materia de gestión de conflictos en el marco de un Estado unitario y descentralizado.

2.9.1 Avances y estado actual

En el marco de las funciones descritas, la PCM aprobó, mediante Resolución Ministerial Nº 161-2011-PCM[257], los Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales, documento que define las líneas de acción, y procedimientos que orientan los procesos de gestión de conflictos sociales desde los sectores del Poder Ejecutivo y los organismos públicos que lo conforman. Se espera que este documento sirva también de orientación para los gobiernos regiones y locales y demás entidades del Estado, aunque no contempla procedimientos que faciliten el trabajo articulado y coordinado entre los tres niveles de gobierno.

---

[255] Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, publicado el 19 de enero de 2011.

[256] De acuerdo al artículo 33º de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los órganos técnicos especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.

[257] Publicada en el Diario Oficial "E Peruano" el 20 de julio de 2011.

En el contexto de la descentralización y de la necesidad de un adecuado tratamiento de los conflictos, la adopción de estos lineamientos cobra mayor trascendencia en atención a que el número de conflictos sociales en los últimos años se ha incrementado afectando la gobernabilidad del país.

a) Incremento de los conflictos sociales en los últimos años

El número de conflictos sociales en los últimos años, se ha incrementado de forma significativa, siendo aproximadamente la mitad de ellos de tipo socio-ambiental, tal como se presenta a continuación:

CUADRO Nº 42

EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIALES AL 2011

MES Y AÑO	NÚMERO TOTAL DE CONFLICTOS SOCIALES	NÚMERO Y PORCENTAJE DE CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES
Mayo 2004	50	--
Mayo 2005	77	10 (13%)
Mayo 2006	77	13 (17%)
Mayo 2007	77	30 (39%)
Mayo 2008	116	56 (48.3 %)
Mayo 2009	268	133 (50%)
Mayo 2010	255	132 (51.8%)
Mayo 2011	227	117 (51.5%)

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

❖ De acuerdo a los reportes de la Defensoría del Pueblo, desde 2004 el número registrado de conflictos sociales se ha incrementado en 355%. De los 227 casos registrados en mayo de 2011, el 51.5% están referidos a conflictos socioambientales (117 casos)[258]. Esa proporción se presenta de manera muy similar en 2008, 2009 y 2010.

❖ Es importante mencionar que un número importante de conflictos sociales se encuentra ligado a competencias y decisiones del Ejecutivo. Ello se manifiesta, por ejemplo, en los conflictos socioambientales,

[258] Al mes de mayo de 2011 la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCSS) de la PCM registraba un total de 98 conflictos sociales, de los cuales 68 (70%) correspondían a conflictos de carácter socioambiental.

originados principalmente por el otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos naturales a la empresa privada (como en el caso de la minería). Esta es una competencia exclusiva del Gobierno Nacional, que forma parte de la estrategia de desarrollo y promoción de inversiones, sobre la cual los gobiernos regionales no tienen injerencia, a pesar de ser estos últimos los que tienen la competencia en materia de ordenamiento territorial y se encargan de los procesos del uso del suelo a través de la zonificación económica y ecológica (ZEE).

❖ Los conflictos por asuntos de gobierno regional y local[259] representan una menor proporción. Entre ellos se puede mencionar los que tienen su origen en el incumplimiento de promesas electorales o de los acuerdos del presupuesto participativo; en el uso indebido de bienes, servicios y recursos públicos; temas vinculados al ordenamiento territorial, ZEE, entre otros.

❖ En este escenario, la actuación de los gobiernos descentralizados en la prevención de los conflictos sociales resultaría fundamental para la gobernabilidad, dada su cercanía con la población y el conocimiento de la realidad regional y local. Para ello, se requiere contar con un marco normativo claro respecto a las competencias, funciones y demás tareas que les correspondería cumplir. Sin embargo, la falta de claridad en la delimitación de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno no previene ni facilita la solución de los conflictos sociales que se presentan en los territorios gestionados por los gobiernos regionales y las municipalidades. Asimismo, la actuación de los ministerios a partir de una visión sectorial y la debilidad de coordinación entre los sectores del gobierno nacional y los gobiernos descentralizados complejiza la atención de las demandas ciudadanas.

b) Medidas adoptadas por los gobiernos regionales

A pesar de no tener competencias en este tema, existe una diversidad de iniciativas de algunos gobiernos regionales para desarrollar mecanismos e instrumentos que les permita gestionar los conflictos sociales, como se muestra en la siguiente matriz:

[259] Esta clasificación corresponde a la tipología utilizada por la Defensoría del Pueblo.

CUADRO Nº 43

INICIATIVAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES PARA LA GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES

Cajamarca	El Gobierno Regional de Cajamarca cuenta desde antes del 2008 con una Comisión de Prevención y Resolución de Conflictos que atiende quejas, en su mayoría relacionadas al uso de los recursos hídricos, y frente a las cuales ha actuado como mediador. Esta Comisión está conformada por representantes de la Oficina de Defensa Nacional, la Oficina de Recursos Naturales y Medio Ambiente (RENAMA), la Gerencia de Desarrollo Social y el Gabinete de Asesores de la Presidencia Regional[260].
Tacna	En el mes de octubre de 2009 el Gobierno Regional de Tacna declaró[261] "*de interés regional la prevención y el tratamiento inmediato de los conflictos sociales para promover una cultura de paz*", y creó un *Programa de Prevención y Tratamiento de Conflictos Sociales*, encargando a su Gerencia General y a su Gerencia de Desarrollo Social la elaboración de lineamientos para la implementación del mismo.
Junín	El Gobierno Regional de Junín creó[262] la *Unidad de Gestión de Conflictos Sociales*, con la finalidad de establecer los lineamientos generales de política y las normas para el desarrollo de las actividades de prevención y manejo de conflictos sociales en los aspectos estructurales, organizativos y operativos. Asimismo, encargó a la Gerencia Regional de Desarrollo Social formular la política regional de gestión de conflictos sociales.
Ica	El Gobierno Regional de Ica[263] creó el *Consejo Regional de Diálogo y Concertación para la Promoción de la Cultura de Paz y Manejo Constructivo de Conflictos Sociales Regionales* para trabajar en articulación con planes y programas locales, regionales y nacionales. El Consejo tiene entre sus principales funciones: elaborar los lineamientos de política regional sobre prevención y manejo constructivo de conflictos como eje transversal en los ejes de desarrollo regional; promover una cultura de paz en el departamento en base a una efectiva participación ciudadana e involucrando a la empresa privada; monitorear el cumplimiento de compromisos asumidos entre el Estado y los pueblos de la región, y; proponer políticas comunicacionales orientadas a sensibilizar en materia de conflictividad. El Consejo está conformado por autoridades y funcionarios/as del Gobierno Regional, así como por representantes de los gobiernos locales, universidades, organizaciones de la sociedad civil, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, Policía Nacional y la Iglesia.
Ayacucho	La resolución ejecutiva regional N° 549-2011-GRA/PRES (4 de Marzo, 2011) ha conformado la *Comisión Multisectorial de Conflictos Mineros*, con el objetivo de realizar de manera oportuna las acciones necesarias para solucionar los conflictos mineros que generan inestabilidad económica y social en el departamento. Dicha comisión está integrada por representantes de la Dirección Regional de Energía y Minas, de la Comisión de Energía, Minas e Hidrocarburos del Consejo Regional, de las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico, Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, así como un consejero regional y un miembro de la Dirección Regional de Agricultura.

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

[260] A través de la Resolución Ejecutiva Regional N° 452-2010-GR -CAJ/P aprobada el 15 de setiembre de 2010, se inició un proceso de reestructuración de la Comisión de Prevención y Resolución de Conflictos.
[261] Ordenanza Regional N° 012-2010-CR/GOB.REG.TACNA, de 9 de octubre de 2010.
[262] Ordenanza Regional N° 107-2011-GRJ/CR, de 2 de marzo de 2011.
[263] Ordenanza Regional N° 0004-2011-GORE-ICA, de 16 de abril de 2011.

2.9.2 Balance

Los conflictos sociales forman parte de la dinámica de toda sociedad, por lo que no representan un fenómeno negativo *per se*, el problema es su crecimiento desmesurado, especialmente en el tema minero ambiental. En este contexto, surgen tareas esenciales como el desarrollo de una política de prevención y la necesidad de "encontrar mecanismos institucionales y pacíficos que permitan canalizar las demandas que se presenten, y darles soluciones de fondo"[264]. En esa lógica, la aprobación de los Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales constituye un primer paso, en tanto se define la función rectora de la PCM en esta materia; aunque deja pendiente el desarrollo normativo de la delimitación de funciones entre los tres niveles de gobierno y los mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales y locales en la gestión de los conflictos sociales.

En efecto, el desarrollo de los temas normativos pendientes requiere de una pronta atención, pues su ausencia ha propiciado que la mayoría de los casos hayan sido atendidos a través de intervenciones desde el gobierno nacional en reacción ante situaciones de crisis o estallidos de violencia, como los conflictos suscitados en las áreas de desarrollo de proyectos de inversión pública, de extracción de recursos minerales, de aprovechamiento de recursos minerales, entre otros, donde el nivel de coordinación con los gobiernos descentralizados ha sido débil[265]. Cabe mencionar, que hasta julio de 2011 la OGCSS no contaba con mecanismos de coordinación y articulación institucionalizados entre los tres niveles de gobierno, ni con la sociedad civil.

Asimismo, la falta de desarrollo normativo de las competencias y funciones que corresponderían a cada nivel de gobierno limita la intervención de los gobiernos descentralizados en la gestión de los conflictos sociales originados por políticas o acciones del nivel nacional que afectan decisiones

[264] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía, Lima, PNUD, 2006, pp. 45 - 46.

[265] Huamaní, Giselle y Macassi, Sandro, "Documento 9. Gestión de los conflictos socio-ambientales". En: Aportes para el Gobierno Peruano 2011-2016, Consorcio de Investigación Económica y Social -CIES, Lima, Marzo 2011. Pág. 12.

de los niveles descentralizados. Es el caso de los gobiernos regionales, en relación a los conflictos que se suscitan por el otorgamiento de concesiones mineras o la aprobación de Estudios de Impacto Ambiental - EIA, que se derivan de procesos técnico-administrativos conducidos por los sectores del Gobierno Nacional[266].

De otro lado, los gobiernos descentralizados carecen de los recursos y herramientas necesarias para atender los problemas de conflictividad en sus territorios. Sin embargo, la iniciativa de algunos gobiernos regionales de crear oficinas o unidades especializadas para asumir responsabilidades en la gestión de los conflictos sociales y de desarrollar los instrumentos necesarios para ello, constituye un auspicioso paso en la ruta por una adecuada gestión descentralizada de los conflictos

2.9.3 Conclusiones y recomendaciones

❖ La ausencia de una adecuada gestión de conflictos sociales, especialmente de medidas de prevención articulada en los tres niveles de gobierno, ha provocado que el número de conflictos sociales en los últimos años haya crecido exponencialmente, por lo que es necesario la formulación de un enfoque integral de prevención, que no sólo incluya el manejo de las crisis, sino también la implementación de sistemas de alerta temprana y el monitoreo y seguimiento de los conflictos.

❖ La gravedad e incremento de los conflictos sociales pone en cuestión el ejercicio de una competencia reservada al Gobierno Nacional que se produce en territorio descentralizado y tiene consecuencias en las decisiones, planes y proyectos de los mismos. Ello plantea el reto de asumir la responsabilidad de atenderlos a través de formas de cooperación y trabajo conjunto entre los tres niveles de gobierno. Corresponde a la OGCSS, como órgano rector en materia de gestión de conflictos sociales, definir la mecánica operativa de la intervención en la gestión de conflictos sociales que facilite un trabajo articulado y coordinado a nivel sectorial, regional y local.

[266] Huamaní, Giselle y Macassi, Sandro, Ibid. Op. cit., p. 14.

- La falta de definición de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno en materia de gestión de conflictos sociales y el hecho de que un importante número de los mismos tengan su origen en políticas o acciones del Ejecutivo, ha propiciado una limitada actuación de los gobiernos descentralizados en esta materia y ha generado la percepción de que es el Ejecutivo Nacional el principal y, en la mayoría de los casos, el único responsable del origen y, por ende, de la gestión de los conflictos sociales. En ese contexto, urge definir las competencias de los tres niveles de gobierno, dotar a los gobiernos descentralizados de herramientas metodológicas, y fortalecer sus capacidades, para participar en la gestión de los conflictos sociales que se presenten en sus circunscripciones territoriales. Ello, debería formar parte de una política de prevención de conflictos y de la implementación de un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales.

- Se requiere que el Ejecutivo Nacional y los gobiernos descentralizados sistematicen las iniciativas de algunos gobiernos regionales, destacando los aspectos positivos que han facilitado una gestión adecuada de los conflictos sociales. Esta labor debería arrojar lineamientos y criterios a seguir por los otros gobiernos descentralizados en materia de gestión de conflictos sociales.

CAPÍTULO 3

LIMITACIONES Y CARENCIAS

DEL DISEÑO NORMATIVO INICIAL

El análisis de los temas claves del proceso ha permitido evidenciar algunos aspectos que no fueron contemplados en el diseño normativo inicial de la descentralización. Así, para el funcionamiento eficaz del Estado con tres niveles de gobierno, debió considerar espacios y mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental, e instrumentos necesarios para la gestión descentralizada.

Otro tema importante que se ha constatado es la escasa vinculación -que autoridades y funcionarios han realizado- entre el proceso de descentralización y el proceso de modernización del Estado. En esa misma línea, resultaba necesario la adecuación de los sistemas administrativos del Estado a las necesidades de gestión que tienen los gobiernos regionales y las municipalidades, teniendo en cuenta que esos dos niveles de gobierno no son iguales entre sí, ni tampoco similares al Gobierno Nacional. Lamentablemente, los cambios que estos sistemas han experimentado desde el año 2002, no siempre han respondido a las diferentes funciones y lógicas de gestión –sectorial vs. territorial- que tienen los niveles de gobierno, las mismas que justificarían el diseño y aplicación de reglas distintas. Además, el limitado desarrollo normativo de los sistemas administrativos de planificación estratégica y de recursos humanos del Estado, exige que éstos continúen siendo parte de la agenda pendiente.

Otros aspectos a considerar son los límites del actual marco normativo del sistema político de representación y de partidos políticos en los tres niveles de gobierno, algunos de los cuales han sido atendidos a través de reformas a la Ley de Elecciones Regionales, pero no han sido abordados para el nivel nacional.

3.1 LIMITACIONES DEL SISTEMA POLÍTICO Y DE REPRESENTACIÓN DE LOS ACTORES DEPARTAMENTALES EN LOS ESPACIOS DE REPRESENTACIÓN NACIONAL

La reforma descentralista emprendida en 2002 modificó el Capítulo XIV de la Constitución; sin embargo, la política permanente que se emprendía no se vio reflejada en los demás componentes de la norma constitucional, en particular, en lo relativo a la estructura, funciones o composición del Poder Ejecutivo Nacional, la representatividad del Congreso Nacional y la articulación de éstos con los gobiernos regionales..

En el caso del Poder Ejecutivo Nacional esa falta de articulación se evidencia, sobre todo, en las funciones del Consejo de Ministros y los ministerios, que normativamente continuarían dirigiendo y gestionando los servicios públicos[267]. Ello, a pesar que, en el actual esquema de Estado unitario y descentralizado no es competencia exclusiva de la mayoría de los ministerios, pues la gestión y prestación de servicios corresponde a los gobiernos regionales y locales, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales que aprueban los ministerios, en coordinación con ellos[268].

Esta falta de articulación también se evidencia respecto a la función del Presidente de la República, a quien le corresponde dirigir la política general del gobierno[269]. El ejercicio de esta función sin embargo, exigiría el establecimiento de canales de articulación con los otros dos niveles de gobierno, a los que se les ha atribuido autonomía administrativa, económica y política para el ejercicio de las competencias y funciones que la Constitución les ha asignado[270] y que, en algunos casos, comparte con el Gobierno Nacional.

En ese contexto, resulta positivo que la LOPE haya dispuesto la creación del CCI que, con algunas reformas y ajustes para su fortalecimiento, puede ser el mecanismo central de articulación política que la continuidad del proceso de descentralización requiere.

3.1.1 La representatividad en los consejos regionales

Desde el inicio del proceso de descentralización se advirtió que existían déficits de representatividad en los órganos legislativos de los gobiernos regionales y las municipalidades. Asimismo, en la práctica, no existía una verdadera separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, lo que obstaculizaba el ejercicio de la función de fiscalización. En atención a este problema, se aprobó la Ley N° 29053 (Junio de 2007) que dispuso que el presidente regional no formara parte del consejo. Sin embargo, esta reforma normativa no logró revertir la percepción de que

267 Constitución, artículo 119°.
268 LOPE, artículo 4°.
269 Constitución, artículo 118° inciso 3.
270 STC correspondiente al Expediente N° 0020-2005-PI/TC - N° 0021-2005-PI/TC Acumulados, FF.JJ 34 -38.

no existe un sistema de pesos y contrapesos al interior de los gobiernos regionales, puesto que las reglas de elección del consejo regional, así como la falta de una mínima estructura de soporte administrativo y técnico para éste no contribuyeron a propiciar condiciones adecuadas para el cumplimiento de las funciones normativas y de fiscalización que debían realizar los/as consejeros/as regionales.

También se identificó como problema que los consejos regionales se formaran siguiendo la regla del premio a la mayoría, porque ello debilitaba su rol fiscalizador y además afectaba la representatividad del consejo regional[271]; pues, en la mayoría de los casos, la lista ganadora de las elecciones regionales, conformaba mayorías artificiales en los consejos regionales. Esto se apreció en el proceso electoral del año 2006, en la que sólo cuatro gobiernos regionales se conformaron con más del 40% de los votos y un total de trece gobiernos regionales se conformaron con menos del 30% de los votos[272]; sin embargo, todos ellos tuvieron mayoría numérica en sus consejos regionales. Otro problema es que el número de miembros de los consejos regionales no garantizaba la representatividad poblacional, ya que no existía correspondencia entre el número de votantes en cada provincia y el número de representantes de cada una de ellas ante el consejo. Así, en algunos casos, un consejero representaba a 7 mil personas, mientras que en otro a 117 mil[273].

La Ley Nº 29470[274] aprobó una serie de modificaciones a la Ley de Elecciones Regionales que, en parte, dieron respuesta a las críticas sobre la representatividad de los consejos regionales, tanto sobre el número de población, como al empleo de la regla del premio a la mayoría. Las Elecciones Regionales y Municipales de 2010 se llevaron a cabo en base a estas nuevas reglas; así, en consonancia con la Constitución, se estableció que los consejos regionales estuvieran conformados hasta por 25 miembros

[271] Tanaka, Martín. La participación ciudadana y el sistema representativo. Lima, Prodes, 2007, pp. 16 - 17; Zas Friz Burga, Johnny. La continuidad crítica. Lima, Palestra, 2008, p. 123; Presidencia del Consejo de Ministros. Informe anual sobre la marcha de la Descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Lima, 2009, p. 52.

[272] ONPE. Elecciones y autoridades electas. http://www.onpe.gob.pe/Elecciones.php?tipo=0&texto=0

[273] Tanaka, Martín. La participación ciudadana y el sistema representativo..op.cit., p. 19.

[274] Ley N° 29470, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de diciembre de 2009.

y que las provincias que tuvieran mayor población contaran con más de un representante en el consejo regional. La asignación del número de representantes por provincias en cada departamento fue realizada por el JNE en función a su población y de esa forma ha sido posible que las provincias más pobladas tengan mayor representación, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 44

CONFORMACIÓN NUMÉRICA DE LOS CONSEJOS REGIONALES COMPARATIVO PERIODO 2006 – 2010 / PERIODO 2011 - 2014

DEPARTAMENTO	ELECCIONES REGIONALES 2006	ELECCIONES REGIONALES 2010
Amazonas	7	9
Ancash	20	20
Apurímac	7	7
Arequipa	8	8
Ayacucho	11	13
Cajamarca	13	16
Cusco	13	16
Huancavelica	7	7
Huánuco	11	13
Ica	7	9
Junín	9	11
La Libertad	12	12
Lambayeque	7	7
Lima	9	9
Loreto	7	9
Madre de Dios	7	9
Moquegua	7	9
Pasco	7	9
Piura	8	8
Puno	13	13
San Martín	10	12
Tacna	7	7
Tumbes	7	7
Callao	7	7
Ucayali	7	9
Total Nacional	228	256

Fuente: JNE

Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Para la elección de los/as consejeros/as regionales se dejó de lado la regla de premio a la mayoría y se estableció que cada provincia constituiría una suerte de distrito electoral y se elegiría como consejero/a a la persona que obtuviera la mayor votación, y en el caso de provincias donde se eligieran dos o más consejeros/as se aplicaría la cifra repartidora, según el orden de candidatos en las listas de los partidos o movimientos políticos. El resultado de la aplicación de esta norma, ha sido que sólo en ocho gobiernos regionales la agrupación política que obtuvo la presidencia regional cuenta con mayoría en el consejo regional. Esta situación demandará esfuerzos de las autoridades para concertar y llegar a acuerdos.

3.1.2 Legitimidad de los presidentes regionales y gobernabilidad regional

Un factor clave para el mantenimiento de la gobernabilidad es el adecuado cumplimento de funciones por parte de las autoridades elegidas democráticamente y la forma como son elegidas. El apoyo social con el que se inicia un gobierno puede propiciar -o no- el clima de gobernabilidad requerido para una adecuada gestión. En ese sentido, se consideró como una limitación a la gobernabilidad regional, que se acceda al cargo de presidente regional con una votación menor al 30% de votos válidamente emitidos. Para tal efecto, la Ley N° 29470 estableció la segunda vuelta electoral para hacer frente a las críticas sobre la elección de presidentes regionales con escasa votación y déficits de legitimidad.

Como se ha mencionado, el resultado de las elecciones regionales de 2010 muestra casos en los que es posible que los presidentes regionales tengan que enfrentar a un consejo regional mayoritariamente opositor que podría dilatar la adopción de normas y, no siempre, llevar a cabo una labor de fiscalización constructiva. Es decir, que las nuevas reglas de elección podrían haber creado un nuevo obstáculo para la gobernabilidad y el adecuado ejercicio de la gestión regional. Dado que se trata del primer periodo de su implementación, se debe evaluar con mucha seriedad el resultado de esta reforma en relación al objetivo buscado.

3.1.3 Partidos políticos y representación nacional

El resultado de las Elecciones Regionales y Locales 2010 ha puesto nuevamente en evidencia la ausencia o debilidad de los partidos nacionales

en los departamentos, por lo que la mayoría de los gobiernos regionales recae ahora en partidos o movimientos regionales que, en la mayoría de los casos, son de carácter coyuntural. A nivel nacional, la fragmentación política y de los partidos o movimientos también se ha puesto en evidencia en las Elecciones Generales de 2011: 11 partidos políticos o alianzas electorales presentaron candidaturas a la Presidencia de la República y 1516 candidatos/as postularon para ocupar los 130 escaños del Congreso[275], los mismos que fueron obtenidos por seis movimientos políticos, como se verifica en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 45

COMPOSICIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE ACUERDO A LA AGRUPACIÓN POLÍTICA

ORGANIZACIÓN POLÍTICA	VOTOS VÁLIDOS	PORCENTAJES DE VOTOS VÁLIDOS OBTENIDOS	CANTIDAD DE ESCAÑOS OBTENIDOS
Gana Perú	3 245003	25.274 %	47
Fuerza 2011	2 948781	22.967%	37
Perú Posible	1 904180	14.831 %	21
Alianza para el Gran Cambio	1 851080	14.417%	12
Alianza Solidaridad Nacional	1 311766	10.217%	9
Partidos Aprista Peruano	825030	6.426%	4
Total	12.085840	100%	130

Fuente: JNE

La formación de alianzas electorales[276] fue la vía encontrada por los partidos políticos nacionales para evitar competir solos, con el riesgo de no pasar la valla electoral y perder su inscripción.

[275] JNE Boletín Infogob N° 20, Lima, 2011, p. 1.
[276] Ley de Partidos Políticos, artículo 15°.

En un escenario como el descrito, en el que los gobiernos regionales han recaído, en la mayoría de casos, en movimientos regionales y los escaños del Congreso de la República en partidos o alianzas políticas de nivel nacional, surge la interrogante respecto a qué nivel de articulación puede existir entre la representación nacional y la representación descentralizada, más aún teniendo en cuenta la fragmentación política que existe. Es importante tomar en cuenta que Ley de Orgánica de Elecciones sólo permite que los partidos o agrupaciones políticas de alcance nacional participen en las elecciones al Congreso[277], lo que se estima no contribuiría a la gobernabilidad. En esa medida, sería necesario realizar una revisión general de las normas electorales para evaluar la pertinencia de una posible participación de los partidos políticos de carácter regional en las elecciones de representantes para el Congreso de la República[278].

3.2 PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO

El proceso de descentralización constituye una de las grandes reformas del Estado peruano; aunque, a casi diez años de iniciado el proceso, se observa una separación entre las acciones implementadas bajo este marco y la ejecución de importantes reformas para la modernización del Estado, como son: la implementación de la LOPE, la adecuación de algunos sistemas administrativos, los lineamientos para la competitividad nacional (simplificación administrativa), entre otros.

En cuanto a la implementación de la LOPE, la norma dispone la aprobación de las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los ministerios con competencias compartidas, a fin de que se delimiten las funciones que le corresponde asumir a cada nivel de gobierno. Este mandato se ha dado con posterioridad al inicio del proceso de descentralización, lo que ha originado un desfase, puesto que mientras se llevaban a cabo los procesos de transferencia de funciones a los niveles descentralizados, éstas aún no se definían claramente. Por su parte, la aprobación del Plan Anual

[277] Ley Orgánica de Elecciones, artículos 88° y siguientes.

[278] Este modelo existe en España, cuyo esquema de descentralización es similar al peruano en tanto existe un nivel intermedio o regional de gobierno; así, se permite la participación de los partidos políticos de carácter regional en la conformación del Congreso de los Diputados que forman las Cortes Generales.

de Transferencia 2009, que define el modelo de gestión descentralizada, requiere la delimitación precisa de las funciones a nivel sectorial y territorial, aspectos que aún están pendientes.

Asimismo, la publicación del D.S. N° 044-2011-PCM, mediante el cual se dió un plazo perentorio al proceso de transferencia de funciones al 30 de junio de 2011, fue una medida en contra de la progresividad del proceso, restando importancia a los temas pendientes, tales como la aprobación de las LOF.

Las reformas correspondientes a la adecuación de algunos sistemas administrativos, como el presupuesto por resultados, la programación presupuestal y la creación de SERVIR, han sido formuladas sobre la base de un enfoque nacional y sectorial, sin tomar en cuenta las particularidades de los gobiernos regionales y locales, y el estado del proceso de descentralización en curso. Asimismo, la formulación de los lineamientos de planeamiento estratégico nacional por parte del CEPLAN, obedecen a una lógica centralista, sin articularse a los planes de desarrollo, ni a las acciones de los gobiernos descentralizados.

La simplificación administrativa impulsada por el Gobierno Nacional ha mostrado considerables avances; sin embargo, no ha tenido en cuenta la heterogeneidad de los gobiernos locales, quienes en muchos casos –especialmente las municipalidades rurales- tienen problemas en su aplicación. Del mismo modo, los lineamientos para la mejora de la competitividad nacional se han abocado al avance de los indicadores macroeconómicos y de facilitación de negocios, con una gran concentración en las ciudades intermedias y en Lima, para la presentación a instituciones extranjeras. No se ha considerado los bajos índices de competitividad departamental y provincial, y por tanto no se ha desarrollado una estrategia para su mejora, profundizandose, así, la separación entre el mundo rural y urbano.

De esta manera, el proceso de descentralización se ha venido desarrollando en paralelo a los procesos de modernización implementados por el Estado, sin mayores puntos de encuentro, básicamente por una decisión política del nivel nacional y por la debilidad de la entidad responsable de la conducción del proceso de descentralización que, por ser parte del Gobierno Nacional,

muchas veces no tiene presente la visión de los gobiernos descentralizados y carece de liderazgo. El caso más evidente ha sido su pasividad en la construcción del sistema de seguimiento y monitoreo de la descentralización, herramienta clave para la orientación y fortalecimiento del proceso.

De otro lado, la multiplicidad de instituciones del ejecutivo nacional encargadas de estas reformas (Secretaría de Gestión Pública, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, SERVIR y CEPLAN), y su falta de coordinación y articulación con la Secretaría de Descentralización, a pesar de que todas ellas forman parte de la PCM, profundiza este problema; el que se agudiza en la relación con el MEF. .

Esta situación es una amenaza a la descentralización y a las reformas administrativas emprendidas. Por ello, en el mediano plazo es prioritario que esta problemática sea resuelta, dado que los procesos de reforma y modernización del Estado deben confluir hacia un mismo objetivo, presentando líneas de acción coherentes y bien definidas, a fin de no contraponerse; siendo dirigidas por entidades que articulen a nivel político y coordinen en la gestión y en la implementación de acciones conjuntas.

3.3 SISTEMAS ADMINISTRATIVOS NACIONALES Y MECANISMOS DE CONTROL

La adecuación de los sistemas administrativos[279] a la nueva estructura del Estado fue uno de los consensos iniciales sobre los cuales se dio inicio al proceso de descentralización[280], con el objetivo que respondan a la realidad heterogénea de los gobiernos regionales y locales, y a las necesidades de una nueva gestión pública descentralizada. Es decir, su finalidad es convertir a los sistemas administrativos nacionales en instrumentos para la gestión de los gobiernos descentralizados, y por lo tanto, para la mejora en la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

Sólo algunos sistemas administrativos se han visto involucrados en procesos de adecuación, como el de inversión pública, mientras que otros,

[279] De acuerdo con la LOPE son 11 los sistemas administrativos: (i)Gestión de recursos humanos; (ii)Abastecimiento; (iii) Presupuesto público; (iv)Tesorería; (v)Endeudamiento público; (vi) Contabilidad; (vii)Inversión Pública; (viii)Planeamiento estratégico; (ix)Defensa judicial del Estado; (x)Control, y; (xi)Modernización de la gestión pública. .

[280] Tal como lo refiere la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización y el Acuerdo Nacional.

como los de administración financiera (presupuesto), abastecimiento y control, sólo se han concentrado en acciones de traslado de información a fin de que los funcionarios de los niveles descentralizados conozcan su funcionamiento y aplicación. Por lo tanto, se ha avanzado muy poco. Según la opinión de la ANGR[281], este hecho ha generado que la gestión descentralizada se encuentre fuertemente limitada por la rigidez de los sistemas administrativos que operan con un enfoque restrictivo, desincentivador de la diversidad e innovación y con un alto sentido de control, impidiendo la independencia administrativa y económica de los gobiernos descentralizados.

En este contexto, es importante revisar los principales ajustes y medidas para la adecuación de dos sistemas administrativos clave en el marco de la gestión descentralizada: el SNIP y el SNPP, dos únicos sistemas sobre los que se avanzó.

CUADRO Nº 46

ADECUACIÓN DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	AJUSTES / MEDIDAS QUE CONTRIBUYEN A LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA
Sistema Nacional de Inversiones (SNIP) Es un instrumento que permite optimizar el uso de los recursos públicos destinados a inversión, promoviendo el desarrollo de una "cultura de proyectos"[282]. Este sistema administrativo debe observarse y cumplirse obligatoriamente por todos los niveles de gobierno[283]. Ente rector: MEF	La Ley N° 28802 (2007), descentralizó el SNIP: cada nivel de gobierno evalúa y declara la viabilidad de sus proyectos. El SNIP no prioriza los proyectos, sino promueve la generación de una cartera o banco de proyectos de calidad de acuerdo a su nivel de rentabilidad y beneficio social. Así, son las autoridades de cada sector, de cada nivel de gobierno o sus instancias de gestión quienes definen qué y cuándo se ejecuta cada proyecto declarado viable en el marco del SNIP. Como parte del plan de estímulo económico (2009) se modificó el reglamento del SNIP flexibilizándose algunas medidas a fin de que los gobiernos regionales y locales actúen de manera directa. A la fecha, todos los gobiernos regionales han incorporado el SNIP; sin embargo, sólo 812 gobiernos locales se encuentran inscritos, puesto que para este nivel de gobierno se estableció el criterio de progresividad de acuerdo al tamaño o disponibilidad de montos de inversión. En el 2010, mediante la Resolución Directoral Nº 006-2010-EF/68.0 del MEF, se aprobaron los formatos del SNIP para la aplicación de las mancomunidades municipales, para promover la presentación de proyectos conjuntos por parte de estas nuevas entidades. Si bien este hecho permite a las mancomunidades participar del SNIP, no termina de resolver el problema de fondo, pues aún queda el vacío respecto a su definición presupuestal.

[282] Definición utilizada por el MEF. Véase el siguiente enlace web: http://www.mef.gob.pe/DGPM/acerca_snip.php

[283] USAID/Perú ProDescentralización y Presidencia del Consejo de Ministros. Fascículos sobre aspectos claves en la gestión pública descentralizada: Fascículo N° 3 - Sistemas Administrativos Lima, 2011, p. 12.

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	AJUSTES / MEDIDAS QUE CONTRIBUYEN A LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA
Sistema Nacional de Presupuesto Público Herramienta de gestión pública a través de la cual se asignan recursos y se determinan gastos para cubrir los objetivos trazados por las distintas entidades públicas, a nivel nacional y descentralizado, en un determinado período de tiempo que, usualmente, es de un año. Ente rector: MEF	Metodología de presupuesto por resultados - PpR (2007) que a la fecha ha habilitado la acción de los gobiernos regionales y locales en todas sus fases (planificación y ejecución). Publicación de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (2003), para que los gobiernos descentralizados determinen sus prioridades presupuestales con la participación su población. A la fecha la mayor parte de gobiernos regionales y locales han adoptado este modelo. En 2010, se modificó el reglamento en temas referidos al impacto regional, provincial y distrital de los proyectos de inversión, estableciendo que los que se prioricen deben de formar parte del banco de proyectos. Adopción de la Programación de Compromisos Anuales – PCA (2011) como nueva fórmula de programación presupuestal, cuyo objetivo es convertirse en un plan anual de ejecución de presupuesto acorde con los objetivos institucionales y que no pueda ser modificado durante el año fiscal. Su aplicación es a nivel nacional y descentralizado y contribuiría a la reducción de errores en la programación presupuestal, pues la vincula con los procesos de planificación. Aprobación de la Programación Presupuestaria con enfoque de resultados 2012, mediante el nuevo sistema de administración financiera – SIAF 2011.

Fuente: JNE

A pesar de la importancia de las reformas en el SNIP y en el SNPP, éstas no se encuentran en la lógica de la gestión territorial, es decir, no responden a las necesidades de los gobiernos descentralizados, puesto que aún siguen concibiéndose sobre el modelo de gerencia del nivel nacional, la cual es percibida por los gobiernos regionales y locales como "medidas de control". Así lo evidencian los pronunciamientos de la ANGR, REMURPE y AMPE, que se han mostrado disconformes respecto de estos ajustes, sobre todo en el campo económico – financiero y la acción del MEF, sustentando que sólo contribuyen a una recentralización y lesionan la autonomía de los gobiernos descentralizados.

En los sistemas de abastecimiento, endeudamiento, tesorería y contabilidad pública sólo se han realizado acciones de sensibilización respecto de los principales lineamientos y de capacitación para la implementación, sin visos de adecuación a la nueva estructura del Estado.

Es importante llamar la atención sobre la necesidad de reformar el sistema nacional del servicio civil y el sistema nacional de planeamiento estratégico, en ambos sólo se ha avanzado en la creación de sus entidades rectoras (SERVIR y CEPLAN), la aprobación de normas y algunas acciones

[281] Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Aportes de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización...op.cit., p.24.

concretas. Sin embargo, estas acciones son paliativos a los problemas que deben atender, más no reformas efectivas.

En el caso del servicio civil, como se mencionó en el capítulo 2, éste carece de un marco referencial que ordene un sistema en el cual conviven servidores públicos pertenecientes a diversos regímenes laborales y salariales, manteniendo en algunos casos trabajadores de bajo desempeño, alto costo y de muy difícil rotación y salida; y en otros casos, trabajadores eficientes, pero sin reconocimiento de sus derechos laborales. Esta problemática se ahonda en los gobiernos descentralizados quienes han heredado las falencias del sistema. Ante esta situación, es imprescindible que se lleven a cabo las reformas para la construcción de un verdadero Sistema de Recursos Humanos, a través de modificaciones normativas relacionadas a la creación de la Ley de la Carrera Pública, la Ley que uniformice el sistema de remuneraciones, y la Ley de la gestión del empleo.

En cuanto al CEPLAN, si bien su creación constituyó una primera iniciativa para la formulación de los lineamientos de un sistema nacional de planeamiento estratégico, con el tiempo se fue debilitando, puesto que no ha mostrado liderazgo, ni capacidad de articulación y coordinación, tanto con las instancias del nivel nacional como descentralizado. Muestra de ello fue la tardía presentación y aprobación del "Plan Bicentenario al 2021", documento elaborado sin el consenso de los niveles públicos ni de la sociedad civil, que no pudo constituirse en un referente para los planes de desarrollo regional y local. Por tal motivo, sería necesario que se efectivice una reforma del sistema nacional de planeamiento estratégico y de su ente rector. Ello permitiría revisar los lineamientos actuales y dinamizarlos hacia la construcción de un modelo de planificación que garantice el crecimiento y desarrollo nacional, y que sea un referente para la generación de planes a nivel descentralizado.

La revisión de la situación actual reafirma que la adecuación de los sistemas administrativos es de trascendental importancia para una eficiente gestión descentralizada. Por tal motivo, continúa siendo uno de los temas pendientes más importantes y un reto para la nueva gestión gubernamental.

En relación a los mecanismos de control, la Contraloría General de la República es la encargada de supervisar, vigilar y verificar la correcta gestión y utilización de los bienes y recursos públicos a nivel nacional y

descentralizado. Por ello, esta institución necesita ser fortalecida para que se convierta en un importante soporte a la gestión descentralizada y pueda velar por la eficiencia de sus entidades.

Es importante destacar las acciones que viene desarrollando la Contraloría General de la República y que contribuyen a la mejora de su gestión, particularmente en el escenario descentralizado:

- La incorporación de los jefes/gerentes de los órganos de control interno (OCI) de las entidades del sector público, incluidos los gobiernos regionales y locales, a la estructura orgánica y presupuestal de la Contraloría, con el objetivo de garantizar imparcialidad en la implementación de sus labores de supervisión y control. Asimismo, se ha anunciado que próximamente el personal íntegro de estas oficinas será absorbido por la Contraloría.
- Implementación de 19 oficinas regionales de control (ORC), cuya finalidad es efectuar el control de las operaciones y recursos de los gobiernos regionales y municipales que se encuentran bajo su ámbito de responsabilidad, siendo una muestra de desconcentración de la función de control gubernamental[284].

Dado el número de municipalidades, tanto provinciales como distritales, que existen en nuestro país; así como su heterogeneidad (urbanas/rurales), sería conveniente también repotenciar la labor de los actores locales, como las organizaciones sociales y ciudadanía en general, quienes se encuentra directamente vinculadas al trabajo de las autoridades, pues son quienes reciben los servicios prestados. Otro actor importante son los Consejos Municipales quienes tienen la labor de vigilar la gestión como parte de las funciones de su cargo. Asimismo, esta labor puede complementarse con la información remitida a los sistemas administrativos.

Es decir, es importante desarrollar y reforzar los mecanismos de control basados en el seguimiento que realice la ciudadanía y las propias autoridades del territorio, en articulación con la Contraloría de la República. Así se podrá contar con mecanismos de control basados en la coordinación de estrategias de diversos actores, que aseguren una eficiente vigilancia de la gestión descentralizada.

[284] Según la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Art. 38

CAPÍTULO 4

RECOMENDACIONES Y AGENDA CRÍTICA

(BRÚJULA DE LA DESCENTRALIZACIÓN 2011- 2012)

A lo largo del presente informe, se ha evidenciado algunos temas que son una constante a lo largo de la implementación del proceso, los cuales merecen ser citados por su importancia en la redefinición de un nuevo diseño de la descentralización, que permita incorporar los roles y funciones necesarios para una eficiente marcha del proceso en el mediano plazo. Entre ellos:

a. Necesidad de articulación política y coordinación en la gestión de las diversas entidades gubernamentales con el objetivo de adecuarse a las exigencias de un Estado unitario y descentralizado; es decir, alinear las políticas, lineamientos, planes y acciones del nivel nacional y los niveles descentralizados. Ello, con la finalidad de garantizar el desarrollo integral y sostenido del país. Así, instituciones como el CCI, CEPLAN, las Comisiones Intergubernamentales, los CCR y CCL, el Consejo Nacional de Competitividad, SERVIR, entre otras, deben actuar de manera conjunta, articulada y coordinada, con una misma visión de país para los tres niveles de gobierno.

b. Definición del papel de rectoría del Gobierno Nacional y sus mecanismos de implementación y operatividad, tomando en cuenta la autonomía de los gobiernos descentralizados.

c. Desarticular el paralelismo institucional, puesto que la descentralización no sólo implica transferir desde el Gobierno Nacional, sino también que no se siga creando una institucionalidad paralela, la cual ejecute programas nacionales que contravienen la acción de los gobiernos descentralizados.

d. Incorporar la noción de que la descentralización no sólo implica la reforma de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, sino también de su modo de actuación, la toma de decisiones, sus sistemas de gestión, entre otros.

e. Implementar un sistema de conducción del proceso que incluya el órgano de articulación política y coordinación, vertical y horizontal, para la gestión descentralizada.

Son estos los temas que merecen una reflexión, análisis y desarrollo de propuestas a fin de que la descentralización represente un verdadero proceso de reforma del Estado, que incorpore las decisiones de todos los actores involucrados y se implemente para el bienestar de la población. En este marco, a continuación presentamos la **Agenda Crítica** que representa la Brújula de la Descentralización para el período 2011-2012.

1. CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

PROPUESTAS	RESPONSABLES
1.1 Fortalecer el Órgano Conductor de la Descentralización: ❖ Modificando la Ley de Bases de Descentralización-LBD para fortalecer el órgano conductor del proceso, dándole carácter intergubernamental y operativo, que cuente con la suficiente independencia y autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones de conducción del proceso de descentralización. ❖ Reformando la estructura del Estado para darle cabida a este órgano, y las garantías necesarias para asegurar su funcionamiento e independencia, que le permitan construir y afirmar su liderazgo. Este órgano sería responsable de: planificar, ejecutar y monitorear el cumplimiento de las políticas de descentralización. derivadas de los consensos logrados en el Consejo de Coordinación Intergubernamental-CCI, y de la gestión descentralizada en coordinación con las comisiones intergubernamentales.	PCM, Congreso, gobiernos regionales y gobiernos locales.
1.2 Institucionalizar la articulación y la coordinación intergubernamental de la descentralización: ❖ Reformando el Reglamento de Funcionamiento del CCI en relación a su estructura, organización y forma de adopción de decisiones para que se constituya en el espacio de articulación intergubernamental de los tres niveles de gobierno y cumpla su misión de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento, como lo establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Los consensos que se genere al interior del CCI fortalecerán la legitimidad de las políticas en materia de descentralización que el órgano conductor del proceso concrete. ❖ Formalizando las comisiones intergubernamentales -o los mecanismos de coordinación intergubernamental que se creen en su reemplazo-, a través de las Leyes de Organización y Funciones-LOF de cada ministerio, con el objetivo de coordinar la gestión descentralizada del Estado. La labor de estas comisiones debe desarrollarse en el marco de los lineamientos y directivas del órgano conductor del proceso.	PCM, Congreso de la República, gobiernos regionales y gobiernos locales.
1.3 Concluir con la delimitación de competencias compartidas y la reorganización del Poder Ejecutivo: ❖ Revisando y culminando la elaboración de las matrices de delimitación de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, en base a la identificación de los servicios que deben prestarse a las personas por parte de cada nivel de gobierno. Particular énfasis requieren, aquellas materias -como la de ordenamiento territorial, saneamiento de límites y administración de los recursos naturales- que requieren precisarse o que evidencian problemas de superposición o colisión de funciones, que estarían generando desacuerdos intergubernamentales y conflictos sociales.	Congreso de la República, PCM, ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales, y órgano conductor del proceso.

❖ Modificando las LOF de los ministerios de competencias compartidas para que incorporen mecanismos de coordinación de los tres niveles de gobierno para el cumplimiento de las funciones que les corresponden a cada cual. Adoptando cambios en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-LOGR, la Ley Orgánica de Municipalidades-LOM y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE, respecto al marco competencial de los tres niveles de gobierno. ❖ Iniciando la reorganización de los sectores del Poder Ejecutivo para que asuman sus nuevas funciones como órganos rectores de la gestión descentralizada. Se deben implementar reformas de la estructura y de la organización, así como de la cultura y modos de conducción en la gestión y coordinación con los gobiernos descentralizados.	
1.4 Articular los procesos de planificación de los tres niveles de gobierno: ❖ Reformando y fortaleciendo el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, incorporando a los gobiernos regionales y locales. ❖ Estableciendo instrumentos y metodologías para una planificación estratégica para la articulación de los planes. En ese sentido, el recientemente aprobado *Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021* debe ser debatido y revisado por parte de los gobiernos regionales y las municipalidades.	Congreso de la República, CEPLAN y órgano conductor del proceso.
1.5 Implementar el sistema de información del proceso de descentralización y la gestión descentralizada. ❖ Considerando las iniciativas que orientadas a tal fin, se vienen desarrollando por algunas entidades públicas y por los proyectos de cooperación internacional. ❖ Contemplando indicadores de desempeño de la gestión descentralizada que orienten las medidas a adoptarse para su permanente mejora.	Órgano conductor del proceso.
1.6 Fortalecer las JCI y las mancomunidades: ❖ Aprobando normas para el funcionamiento adecuado y eficiente de las mancomunidades municipales, las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y las otras formas de asociatividad en los temas del sistema de presupuesto público, del sistema nacional de inversión pública y los demás sistemas que están bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF. El objetivo es remover los actuales obstáculos para la concreción de sus iniciativas de realización de obras y prestación conjunta de servicios. ❖ Creando e implementando mecanismos de coordinación de las JCI y de las mancomunidades regionales con los gobiernos locales, y de las mancomunidades municipales con los gobiernos regionales.	Congreso de la República y órganos rectores de los sistemas administrativos.

2. GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y ROL RECTOR DEL GOBIERNO NACIONAL	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
2.1 Diseñar un esquema básico de gestión descentralizada: ❖ Incorporando en la LBD un esquema básico basado en resultados, que contenga normas generales y procedimientos comunes para el ejercicio de las competencias que comparten los tres niveles de gobierno, complementándose con las particularidades de cada Sector y las exigencias de la gestión territorial.	Congreso de la República, PCM y gobiernos descentralizados.
2.2 Fortalecer las comisiones intergubernamentales: ❖ Concluyendo con la identificación de los componentes básicos de la gestión descentralizada de cada sector del gobierno nacional y elaborando sus lineamientos. ❖ Definiendo el concepto, alcance y funciones del rol rector de los sectores del Gobierno Nacional. La rectoría debería comprender la responsabilidad en el fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica a los otros niveles de gobierno, la provisión de recursos financieros, el monitoreo y la evaluación del cumplimiento de las mencionadas políticas.	Ministerios, gobiernos regionales, municipalidades y órgano conductor del proceso.
2.3 Reformar los Sistemas Administrativos del Estado: ❖ Adecuándolos a la lógica de la gestión descentralizada, es decir que sean funcionales a los tres niveles de gobierno. ❖ Incluyendo los procedimientos y las metas de resultados que permitan su aplicación operativa por cada uno de los niveles de gobierno, y que respondan a realidades diversas. ❖ Iniciando la flexibilización de sus normas para las municipalidades de menor tamaño, de acuerdo a la clasificación que emplea el MEF para el Programa de Modernización Municipal (PMM).	Congreso de la República, MEF, Contraloría y demás órganos rectores de los sistemas administrativos del Estado.
2.4 Adecuar la estructura y organización de los Gobiernos Regionales: ❖ Modificando la LOGR para que se organicen de acuerdo a sus necesidades y potencialidades y respondan mejor a las nuevas responsabilidades, la gestión de sus circunscripciones y la prestación de servicios. ❖ Sistematizando los procesos de reforma institucional llevados a cabo por los gobiernos regionales a fin de identificar lineamientos y criterios a seguir para mejorar la gestión de los gobiernos regionales.	Congreso de la República y órgano conductor del proceso de descentralización.
2.5 Establecer una tipología de municipalidades: ❖ Concertando con las asociaciones de municipalidades. ❖ Reformando la LOM para que considere la heterogeneidad de municipalidades, en base a una tipología construida con criterios técnicos, tales como, su naturaleza urbana o rural, características institucionales, recursos financieros, densidad poblacional y otros.	Congreso de la República, gobiernos locales y órgano conductor del proceso

3. GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y CONFLICTOS SOCIALES	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
3.1 Formular una política pública de gestión de conflictos sociales: ❖ Diseñando un sistema nacional de gestión de conflictos sociales, cuyo marco normativo esté basado en principios, procedimientos e instrumentos que sean funcionales a los tres niveles de gobierno y que permitan la coordinación intergubernamental. ❖ Definiendo las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno. ❖ Dotando a los gobiernos descentralizados de herramientas metodológicas para el cumplimiento de dicha responsabilidad. ❖ Fortaleciendo las capacidades de los gobiernos regionales y las municipalidades para participar en la gestión de los conflictos sociales que se presenten en sus circunscripciones territoriales.	Congreso de la República, PCM y órgano conductor del proceso.
3.2 Sistematizar las iniciativas de los gobiernos regionales: ❖ Recogiendo las experiencias de gestión de los conflictos sociales en sus territorios. ❖ Definiendo lineamientos y criterios validados a seguir, para fortalecer la política de gestión descentralizada de conflictos sociales.	Congreso de la República, PCM y órgano conductor del proceso.
3.3 Aprobar el marco normativo de consulta previa: ❖ Garantizando los derechos de los pueblos indígenas u originarios contemplados en el Convenio N° 169 de la OIT. ❖ Incluyendo disposiciones que garanticen la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre las medidas legislativas, administrativas, planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, regional y local que afecten directamente sus derechos.	Congreso de la República y Poder Ejecutivo.

4. FINANCIAMIENTO PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
4.1 Aprobar e implementar una nueva política de descentralización fiscal: ❖ Asegurando que las transferencias de recursos se efectúen en función a responsabilidades de gasto y resultados de la gestión que realice cada nivel de gobierno, por lo que se debería: • Costear las funciones y servicios que corresponde implementar a cada nivel de gobierno. • Establecer criterios que den predictibilidad de los montos a transferirse a los gobiernos regionales y locales, incluyendo medidas compensatorias para zonas con menos recursos.	Congreso de la República, SERVIR, órgano conductor del proceso.

• Garantizar mayor equidad en la distribución de los recursos del Estado; en particular, los que provienen de la explotación de los recursos naturales. ❖ Revisando la distribución de la asignación del canon y la eventual creación del impuesto a las sobreganancias mineras, como oportunidades para reducir las brechas en los ingresos que reciben los gobiernos descentralizados. ❖ Tomando en cuenta las recomendaciones contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal, elaborada por la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, y coordinando con los gobiernos regionales y locales. ❖ Fortaleciendo las capacidades de los gobiernos regionales y locales para la implementación progresiva del nuevo modelo y acompañamiento técnico por parte del MEF al personal responsable de dichos gobiernos.	
4.2 Mejorar la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales:	Congreso de la República, MEF y órgano conductor del proceso.
En tanto se apruebe la nueva política de descentralización fiscal, la Ley de Presupuesto Público debería: ❖ Incluir una mejor distribución de los recursos destinados al gasto corriente y al gasto de inversión de los gobiernos regionales y locales, con el objetivo de hacerla más proporcional a sus responsabilidades y garantizar la gestión. ❖ Excluir del fondo de reserva de contingencia, recursos que sirven para atender los requerimientos de gasto corriente de los gobiernos regionales y locales, así como los destinados a los programas de incentivos. ❖ Fortalecer los programas de incentivos para mejorar la gestión descentralizada, dando paso a un esquema de transferencias de recursos condicionados a resultados. ❖ Reformar la programación presupuestal con un enfoque de gestión por resultados para atender los criterios sectoriales y de prestación de bienes y servicios en los territorios que gestionan los gobiernos regionales y locales. ❖ Reformar el actual esquema de presupuesto por resultados para reincorporar a los gobiernos regionales y las municipalidades en la formulación de programas estratégicos y determinación de metas.	

5. RECURSOS HUMANOS PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

PROPUESTAS	RESPONSABLES
5.1 Aprobar e implementar una nueva política de Recursos Humanos:	Congreso de la República, PCM y gobiernos descentralizados.
❖ Revisando y ajustando las políticas de recursos humanos que se han implementado (gerentes públicos, diagnósticos de conocimientos, etc.), adecuándolas a la lógica de un sistema que sea funcional a la gestión descentralizada. ❖ Formulando de manera consensuada normas sobre: • Servicio civil, con las reglas de acceso, permanencia, evaluación e incentivos, desarrollo de capacidades y salida del mismo;	

• Remuneraciones del personal al servicio del Estado que establezca parámetros equitativos para la determinación de los salarios. • Infracciones y sanciones del personal al servicio del Estado. ❖ Fortaleciendo a SERVIR como ente rector de esta política.	
5.2 Mejorar los planes y programas de desarrollo de capacidades: ❖ Fortaleciendo el desarrollo de capacidades que responda a las responsabilidades y necesidades de gestión de las entidades públicas, desde un enfoque de resultados. ❖ Implementando los planes y programas de forma concertada con las autoridades, y con representantes de gremios de los servidores públicos y de la cooperación internacional que apoyan este tipo de iniciativas.	SERVIR, órgano conductor del proceso.

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

PROPUESTAS	RESPONSABLES
6.1 Mejorar los mecanismos de participación ciudadana: ❖ Reformando el marco normativo de los mecanismos de participación para que responda a los distintos contextos sociales y niveles de gobierno en los que va a implementarse. ❖ Evitando fórmulas cerradas que puedan limitar las iniciativas que puedan adoptar los gobiernos descentralizados para facilitar la participación de la ciudadanía. ❖ Estableciendo incentivos para promover la participación en la gestión descentralizada de los diferentes grupos y entidades de la sociedad, sub representados de los espacios de concertación (por ejemplo: mujeres, comunidades campesinas y nativas; sector empresarial, universidades, etc.) ❖ Incorporando un régimen de sanciones para las autoridades regionales y locales por las infracciones a las normas sobre participación y acuerdos concertados. ❖ Flexibilizando las condiciones de acceso de las organizaciones de la sociedad civil a los Consejos de Coordinación Regional y Local. ❖ Incorporando a la LOM y la LOGR, en el caso de las audiencias de rendición de cuentas, normas sobre el tipo de información a difundir, la oportunidad de las audiencias y las responsabilidades de las autoridades, y la obligación de los gobiernos locales de realizar, de manera obligatoria, dos audiencias de rendición de cuentas al año. ❖ Promoviendo el empleo del portal estándar de transparencia por parte de los gobiernos regionales y locales, y estableciendo incentivos a las autoridades por su óptimo cumplimiento.	Congreso de la República, PCM y asociaciones de la sociedad civil.

7. ALINEAMIENTO DE LA AGENDA POLÍTICA DE LAS PRIORIDADES NACIONALES CON LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN

PROPUESTAS	RESPONSABLES
7.1 Adoptar políticas y programas coherentes con la descentralización: ❖ Evitando la implementación de políticas, programas o creación de instituciones que dupliquen funciones de competencia de los gobiernos regionales y locales. ❖ Evaluando su impacto en el fortalecimiento de la política de descentralización.	PCM y Ministerios.
7.2 Promover el desarrollo económico sostenible: ❖ Incorporando en el modelo de crecimiento económico el enfoque de desarrollo sostenible que promueva la equidad y la inclusión social. ❖ Considerando las diversas potencialidades de los territorios, las dinámicas económicas de las ciudades y sus actores económicos. ❖ Teniendo en cuenta esta nueva política nacional como la base para el diseño de las políticas descentralizadas de desarrollo económico, que incluyan el fortalecimiento de los Centros de Innovación Tecnológica-CITES, los fondos concursables de investigación y desarrollo, las plataformas de servicios para las micro, pequeñas y medianas empresas con participación de gobiernos regionales.	Ministerios de sectores productivos, gobiernos regionales, gobiernos locales, CEPLAN y MEF.

CONSIDERACIONES ADICIONALES ANTE EL CAMBIO DE AUTORIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL

El inicio de una nueva gestión gubernamental constituye una oportunidad para fortalecer la descentralización como política de Estado, y la presente AGENDA CRÍTICA contiene propuestas orientadas a este propósito. Teniendo en cuenta las iniciativas planteadas por la nueva administración, se sugiere considerar que:

- La creación e implementación de nuevos programas o servicios de protección social debería inscribirse en la etapa actual del proceso de descentralización y las políticas y programas existentes. Por ejemplo, el diseño e implementación del Programa *Cuna Más* debe tener en cuenta el Programa Nacional *Wawa Wasi*, que viene siendo transferido a los gobiernos locales; así como, el Programa del Vaso de Leche que fue creado hace más de 20 años y que es gestionado directamente por las municipalidades. En esa medida, la creación de éste y otros programas anunciados en su respectivo plan de gobierno, constituye una oportunidad de alinear las políticas nacionales con las regionales y locales, y mejorar los servicios que se brindan a través de los mismos.

- La formulación de una nueva política de descentralización fiscal, que busque reducir la falta de previsibilidad e inequidad en la distribución de los recursos públicos, debería ser el marco en el cual se desarrolle la propuesta de creación del impuesto a las ganancias extraordinarias de las actividades mineras (*impuesto a las sobreganancias*) o cualquier otra medida similar.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR.

- 2010. Documentos de Debate N° 4. Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal. Lima.
- 2011. Documentos de Debate N° 5. Aportes de los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 -2009). Lima.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR, Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE y Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE.

- 2009. Urgentes correcciones a la Ley de Presupuesto 2010. Lima

Asociación Nacional de Regidoras del Perú – AREP.

- 2010. Primer Boletín Informativo. Resultados de las elecciones del 3 de octubre en los municipios del Perú. Boletín de la Asociación Nacional de Regidoras del Perú N° 1, Diciembre 2010. Lima.

Azpur, Javier.

- 2010. Aportes para un necesario balance de la reforma descentralista. En: Centralismo y concentración. Serie: Perú Hoy, No.18. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO.

Ballón Echegaray, Eduardo.

- 2008. Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales. Lima: CIES.
- 2010. Sobre el sentido de los primeros resultados regionales. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Consulta: mayo 2011. http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/b2438d4bae46ccd9f1390a2ae8b0ad25/SOBRE_EL_SENTIDO_D_LOS_PRIMEROSRESULTADOS_REGIONALES.pdf

Banco Mundial.

- 2011. Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el desarrollo económico y un desarrollo más incluyente. Washington D.C.

Casas Tragodara, Carlos.

- 2009. Descentralización Fiscal frente a un contexto rural. Lima: Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE.
- 2009. Propuestas para avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú. Sistematización de Estudios. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ.

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

- 2008. Evaluación del proceso de descentralización. Período Legislativo 2007-2008. Lima.
- 2009. Evaluación del proceso de descentralización. Período Legislativo 2008-2009. Lima.
- 2010. Evaluación del proceso de descentralización. Período Legislativo 2009-2010. Lima.
- 2010. Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos. Lima. Con el apoyo del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

- 2000. El desafío de la equidad de géneros y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Serie Mujer y Desarrollo N° 27.
- Conferencia Nacional sobre Desarrollo – CONADES.
- 2011. Nudos críticos y propuestas para el quinquenio 2011-2016. Lima.

Defensoría del Pueblo.

- 2005. Reporte de audiencias públicas de rendición de cuentas realizadas por los gobiernos regionales durante el año 2005. Lima.
- 2008. Informe Defensorial N° 141. Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Lima.
- 2009. Informe Defensorial N° 144. Centros de Emergencia Mujer: Supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familia. Lima.
- 2010. Informe Defensorial Nº 148. Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación. Lima.
- 2011. Reporte de Conflictos Sociales N° 86. Lima.
- 2011. Cuarto Reporte 2010 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento. Consulta: mayo 2011. http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/buengobierno/2011/Cuarto-Reporte-Supervision-Portales-2010.pdf
- 2011. Cuarto reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Serie Informes de Adjuntía. Lima: Defensoría del Pueblo/Adjuntía para los Derechos de la Mujer.

García Naranjo Morales, Aída

- 2008. Políticas públicas y equidad de género. Lima: Centro de Asesoría Laboral del Perú – CEDAL.

Hirschman, Albert.

- 1961. La Estrategia del Desarrollo Económico. México: Fondo de Cultura Económica – FCE.

Huamaní, Giselle y Sandro Macassi

- 2011. Documento 9. Gestión de los conflictos socio-ambientales. En: Aportes para el Gobierno Peruano 2011-2016. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social -CIES.

INWENT.

- 2010. Boletín Capacidades. Fortalecimiento de Capacidades para procesos de descentralización. Lima: GIZ.

Jurado Nacional de Elecciones -JNE

- 2008. Elecciones de los Consejos de Coordinación Regional: Balance y perspectiva. En: Observatorio para la Gobernabilidad - Infogob. Lima.
- 2010. Boletín Infogob N° 17. Elecciones Regionales y Municipales 2010, y Referéndum FONAVI. Lima.

Grupo Propuesta Ciudadana.

- 2009. Zonificación Económica Ecológica para la planificación del desarrollo territorial en las regiones. Lima.
- 2010. Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional N° 18. Lima.
- 2010. Vigila Perú: Vigilancia del Proceso de Descentralización. Reporte Nacional N° 18. Lima.
- 2010. Editorial: Retroceso en la Descentralización del Presupuesto Público, Lima. Véase: http://descentralizacion.org.pe/n-editorial.shtml?x=84097
- 2011. Agenda Descentralista. Cartilla N° 2. Lima.

Manuela Ramos.

- 2010. ¡Renovemos la política! Elecciones Municipales y Regionales 2010. Agenda por la igualdad de género. Lima.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP.

- 2007. Futuro sin pobreza. Balance de la lucha contra la pobreza y propuestas. Lima.
- 2007. Primer Informe Nacional de Monitoreo del Presupuesto Participativo 2007. Lima.
- 2008. Segundo Informe Nacional de Seguimiento del Presupuesto Participativo 2007. Lima.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP y USAID/Perú ProDescentralización

- 2009. Participación y Descentralización. Percepciones y Expectativas Ciudadanas. Evaluación Rápida de Campo. Lima.

Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social - MIMDES.

- 2011. Elementos y consideraciones para una gestión descentralizada. Lima.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE y Comisión Intergubernamental Sector Trabajo y Promoción del Empleo.

- 2010. Avances, logros y perspectivas del Sector Trabajo y Promoción del Empleo. Lima: MTPE.

Muñoz, Paula y Andrea García.

- 2011. Balance de las elecciones regionales 2010: Tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos. En: Perú Debate, Febrero 2011, Año 1, N° 1. Consulta: mayo 2011. http://es.scribd.com/doc/51242144/Peru-Debate-El-nuevo-poder-en-las-regiones

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

- 2011. El nuevo poder en las regiones. Análisis de las Elecciones Regionales y Municipales. Lima: PUCP. En Perú Debate, Febrero 2011, Año 1, N° 1. Consulta: mayo 2011. http://es.scribd.com/doc/51242144/Peru-Debate-El-nuevo-poder-en-las-regiones

Presidencia del Consejo de Ministros – PCM.

- 2009. Informe anual sobre la marcha de la Descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades. Hacia la primera década. Lima.
- 2010. Hacia el desarrollo descentralizado. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2009. Lima.
- 2011. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2010. Balance de avances y logros a julio de 2011.

Presidencia del Consejo de Ministros –PCM y Ministerio de Economía y Finanzas – MEF.

- 2011. Informe Preelectoral. Administración 2006-2011. Lima.

PRODES.

- 2007. Evaluación Rápida de Campo 2006. Demarcación y Organización Territorial. Lima.
- 2007. El proceso de Descentralización: Balance y Agenda a septiembre de 2007. Lima..
- 2007. Transferencia de responsabilidades: Entrando a una segunda etapa. Lima.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

- 2006. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía. Lima.
- 2010. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: brechas en el territorio. Lima.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD e Instituto de Estudios Peruanos – IEP.

- 2009. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano N° 15. Poder y cambio en las regiones. Lima.

Quiñones, Nilton.

- 2011. Evolución económica de las regiones del Perú. Crisis y post crisis. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Rabanal, Jean Paul y Karl Melgarejo.

- 2006. Perú: Esfuerzo o Pereza Fiscal en los Gobiernos Locales. Documento de Trabajo 003-2006. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF.

Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú – REMURPE.

- 2011. Boletín Nº 39, Municipios por la Descentralización. Hacia una redistribución equitativa y sustentable. Lima.
- 2011. Carta Nº 080-11/REMURPE. Lima. 23 de marzo de 2011.

Red Perú

- 2008. Propuesta de la Agenda Prioritaria para profundizar la descentralización en el Perú. Lima.

Rojas Morán, Luis Miguel.

- 2006. Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local. Lima: Organización Internacional del Trabajo/Oficina Sub Regional para los Países Andinos, Proyecto Pres.

Santa Cruz, J. Francisco.

- 2007. La regionalización y el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Interregional. Serie: Cuadernos Descentralistas N° 21. Lima: Propuesta Ciudadana.

Secretaría de Descentralización de la PCM.

- 2010. La descentralización en el Perú. Una revolución en democracia. Lineamientos para un modelo de articulación de sus dimensiones generales. Lima.
- 2010. Boletín "La Descentralización". Lima.

Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

- 2010. Memoria del Proceso de Implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima.

Tanaka, Martín.

- 2007. La participación ciudadana en el sistema representativo. Lima: PRODES.

Tanaka, Martín y otros.

- 2010. Mapa de Conflictos Sociales y Actores a Nivel Nacional. Informe de Consultoría para el Proyecto PrevCon-PCM. Lima.

Távara, Gerardo.

- 2007. La participación ciudadana en el contexto de la descentralización. En: Grompone, Romeo (ed.) La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú – REDCCSS.

Tello, Mario.

- 2008. Desarrollo económico local, descentralización y clusters. Teoría, evidencias y aplicaciones. CENTRUM Católica. Lima.

USAID/PERÚ ProDescentralización.

- 2009. Desafíos de la Integración Regional. Evaluación Rápida de Campo. Lima. Consulta: enero 2010. http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0766226001266614481.pdf
- 2009. Proceso de descentralización 2008. Balance y Recomendaciones. Lima. Consulta: mayo 2011.
- http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0140891001246981172.pdf
- 2009. Brújula de la Descentralización 2009-2010. Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0541972001261459621.pdf
- 2010. ABC de la Descentralización. Lima.
- 2010. Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0920469001274477126.pdf
- 2010. Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización al 31 de julio de 2010. Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0951837001286815566.pdf
- 2010. Brújula de la Descentralización 2010-2011. Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0016055001289245186.pdf
- 2010. Boletín Apuntes Descentralistas N° 6. Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0278721001276034152.pdf.
- 2010. Boletín Apuntes Descentralistas N° 7. Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0494100001282836910.pdf
- 2010. Boletín Apuntes Descentralistas N° 8. Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0966851001291688090.pdf
- 2011. Boletín Apuntes Descentralistas N° 9. Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0142620001298572365.pdf

Vargas Aybar, Luis.

- 2009. Hoja de ruta: Formulación participativa de una propuesta de estrategia de regionalización. En: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Desafíos para la integración regional. Evaluación Rápida de Campo. Lima. Consulta: enero 2010. http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0766226001266614481.pdf

Vega, de Pedro.

- 1979. Poder Constituyente y Regionalismo. En: Trujillo, Gumersindo (ed.). Federalismo y regionalismo. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC).

Vega, Jorge.

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

Vergara, Ricardo.

- 2010. Descentralización: una vez más... ¿Fracasamos? En: Centralismo y concentración. Serie: Perú Hoy, No.18. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO.

Zas Friz Burga, Johnny.

- 2004. La insistencia de la voluntad. PRODES - Defensoría del Pueblo. Lima.
- 2008. La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización (2002 -2008). Palestra. Lima.

NORMAS CONSULTADAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 1984. Ley N° 23878, Ley que aprueba el Plan Nacional de Regionalización. 21 de junio.
- 1987. Ley N° 24650, Ley de Bases de la Regionalización. 20 de marzo.
- 1988. Ley N° 24793, Ley que crea la Región Grau. 2 de marzo.
- 1989. Ley N° 24986, Ley Orgánica de Creación de la Región San Martín - La Libertad. 21 de enero.
- 1989. Ley N° 25023, Ley que crea la Región José Carlos Mariátegui. 15 de abril.
- 1991. Ley N° 25294, Ley que autoriza la consulta a los pueblos del departamento de San Martín. 1 de enero.
- 1993. Constitución Política del Perú.
- 2001. Ley N° 27506, Ley de Canon. 10 de julio.
- 2002. Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. 29 de enero.
- 2002. Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, De la Descentralización, las regiones y las municipalidades. 7 de marzo.
- 2002. Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. 19 de julio.
- 2002. Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial. 27 de julio.
- 2002. Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 3 de agosto.

- 2002. Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, 17 de noviembre.
- 2003. Ley N° 29533, Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial. 21 de mayo.
- 2003. Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 27 de mayo.
- 2003. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. 27 de mayo.
- 2003. Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento. 8 de agosto.
- 2003. Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de Inversiones Descentralizadas. 13 de agosto.
- 2004. Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. 9 de julio.
- 2004. Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. 9 de julio.
- 2005. Ley N° 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). 25 de mayo.
- 2005. Ley N° 28652, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006. 22 de diciembre.
- 2006. Ley N° 28753, Ley de Demarcación y Organización Territorial de la Provincia Coronel Portillo en el departamento de Ucayali. 6 de junio.
- 2006. Ley N° 28920, Ley que prorroga el plazo contenido en la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias de la Ley N° 27795. 8 de diciembre.
- 2006. Ley N° 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007. 12 de diciembre.
- 2006. Ley N° 28938, Ley que aprueba Crédito Suplementario y Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006. 19 de diciembre.
- 2007. Ley N° 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento. 5 de febrero.
- 2007. Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres. 16 de marzo.
- 2007. Ley N° 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales. 20 de mayo.
- 2007. Ley Nº 29029, Ley de Mancomunidad Municipal. 29 de mayo.
- 2007. Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo Positivo. 7 de julio.
- 2007. Ley N° 29142, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008. 10 de diciembre.
- 2007. Ley N° 29152, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad – FIDECOM. 16 de diciembre.
- 2007. Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre.
- 2008. Ley N° 29218, Ley de Demarcación y Organización Territorial de la Provincia de Bagua en el departamento de Amazonas. 26 de abril.
- 2008. Ley Nº 29230, Ley que Implementa la Inversión Pública Regional y Local con participación del Sector Privado. 20 de mayo.
- 2008. Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009. 11 de diciembre.
- 2008. Ley N° 29298, Ley que modifica la Ley Marco del Presupuesto Participativo. 17 de diciembre.

- 2009. Ley N° 29337, Ley que establece dispositivos para apoyar la competitividad productiva. 18 de marzo.
- 2009. Ley Nº 29332, Ley que crea Plan de Incentivos para la mejora a la gestión municipal. 21 de marzo.
- 2009. Ley Nº 29341, Ley que modifica la Ley de la Mancomunidad Municipal. 4 de abril.
- 2009. Ley Nº 29379, Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Bases de la Descentralización y de Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. 13 de junio.
- 2009. Ley Nº 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010. 8 de diciembre.
- 2009. Ley N° 29470, Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Elecciones Regionales. 14 de diciembre.
- 2009. Ley N° 29482, Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas. 19 de diciembre.
- 2009. Ley Nº 29490, Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos. 25 de diciembre.
- 2009. Ley N° 29482, Ley de Promoción de actividades productivas en zonas altoandinas. 19 de diciembre.
- 2010. Ley N° 29533, Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial. 21 de mayo.
- 2010. Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura. 22 de julio.
- 2010. Ley N° 29538, Ley de Demarcación y Organización Territorial de la provincia Churcampa en el departamento de Huancavelica. 8 de junio.
- 2010. Ley N° 29540. Ley de Demarcación y Organización Territorial de la provincia Huánuco en el departamento de Huánuco. 15 de junio.
- 2010. Ley N° 29541. Ley de Demarcación y Organización Territorial de la provincia Oxapampa en el departamento de Pasco. 15 de junio.
- 2010. Ley N° 29558. Ley de Demarcación y Organización Territorial de la provincia La Mar en el departamento de Ayacucho. 16 de junio.
- 2010. Ley N° 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011. 9 de diciembre.
- 2011. Proyecto de Ley N° 04682/2010-PE, que propone la Ley de los Funcionarios Públicos, Empleados de Confianza y Directivos. Presentado en el Congreso el 25 de febrero.
- 2011. Proyecto de Ley N° 04683/2010-PE, que propone la Ley de Ética, Incompatibilidades y Responsabilidades de las personas al servicio del Estado. Presentado en el Congreso el 25 de febrero.
- 2011. Proyecto de Ley 04808/2010-PE que propone la demarcación de la provincia de Chupaca en Junín. Presentado en el Congreso el 5 de mayo.
- 2011. Proyecto de Ley 04807/2010-PE, que propone la demarcación de la provincia de Ascope en la Libertad. Presentado en el Congreso el 5 de mayo.

PODER EJECUTIVO

- 1992. Decreto Legislativo N° 25418. 7 de abril.
- 1992. Decreto Legislativo N° 25432. 17 de abril.
- 2004. Decreto Legislativo N° 955. 5 de febrero.
- 2007. Decreto de Urgencia N° 013-2007. 9 de mayo.
- 2008. Decreto de Urgencia N° 013-2008. 27 de marzo.
- 2008. Decreto Legislativo N° 1012. 3 de mayo.

- 2008. Decreto Legislativo N° 1025. 21 de junio.
- 2008. Decreto Legislativo Nº 1026. 21 de junio.
- 2008. Decreto Legislativo N° 1023. 21 de junio.
- 2008. Decreto Legislativo N° 1024. 21 de junio.
- 2008. Decreto Legislativo N° 1086. 28 de junio.
- 2008. Decreto Legislativo N° 1088. 28 de junio.
- 2009. Decreto de Urgencia N° 060-2009. 13 de mayo.
- 2009. Decreto Legislativo N° 030-2009-PCM. 17 de mayo.
- 2009. Decreto de Urgencia N° 069-2009. 27 de junio.
- 2009. Decreto de Urgencia N° 079-2009. 18 de julio.
- 2009. Decreto de Urgencia N° 085-2009. 8 de agosto.
- 2009. Decreto de Urgencia N° 119-2009. 23 de diciembre.
- 2010. Decreto de Urgencia N° 025-2010. 11 de abril.
- 2011. Decreto de Urgencia N° 012-2011. 31 de marzo.

GOBIERNOS REGIONALES

- 2010. Ordenanza Nº 043-2009-GRSM/CR. 31 de enero.
- 2010. Ordenanza N° 249-2009-GRAMAZONAS/CR. 12 de febrero.
- 2010. Resolución Ejecutiva Regional N° 452-2010-GR-CAJ/P. 15 de setiembre.
- 2010. Ordenanza Regional N° 012-2010-CR/GOB.REG.TACNA. 9 de octubre.
- 2011. Ordenanza Regional N° 107-2011-GRJ/CR. 2 de marzo.
- 2011. Ordenanza Regional N° 0004-2011-GORE-ICA. 16 de abril.
- 2011. Resolución Ejecutiva Regional N° 549-2011-GRA/PRES. 4 de marzo.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 1991. Decreto Supremo N° 041-91-PCM. 10 de febrero.
- 2004. Decreto Supremo N° 021-2004-PCM. 29 de marzo.
- 2005. Decreto Supremo N° 032-2005-PCM. 7 de abril.
- 2007. Decreto Supremo N° 007-2007-PCM. 25 de enero.
- 2007. Decreto Supremo Nº 027-2007-PCM. 25 de marzo.
- 2007. Decreto Supremo N° 036-2007-PCM. 12 de abril.
- 2007. Decreto Supremo N° 055-2007-PCM. 2 de julio.
- 2007. Decreto Supremo N° 063-2007-PCM. 14 de julio.
- 2008. Decreto Supremo N° 002-2008-PCM. 14 de enero.
- 2008. Resolución Ministerial N° 188-2008-PCM. 14 de junio.
- 2008. Decreto Supremo Nº 049-2008-PCM. 17 de julio.
- 2009. Decreto Supremo Nº 047-2009-PCM .24 de julio.

- 2009. Decreto Supremo N° 062-2009-PCM. 24 de setiembre.
- 2009. Decreto Supremo N° 079-2009-PCM. 16 de diciembre.
- 2010. Decreto Supremo Nº 004-2010-PCM. 12 de enero.
- 2010. Decreto Supremo Nº 009-2010-PCM. 17 de enero.
- 2010. Decreto Supremo N° 040-2010-PCM. 28 de marzo.
- 2010. Decreto Supremo N° 046-2010-PCM. 10 de abril.
- 2010. Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM. 25 de junio.
- 2010. Resolución Ministerial N° 228-2010-PCM. 16 de julio.
- 2010. Decreto Supremo N° 086-2010-PCM. 23 de agosto.
- 2010. Resolución Ministerial N° 286-2010-PCM. 8 de setiembre.
- 2010. Decreto Supremo N° 090-2010-PCM. 11 de setiembre.
- 2010. Decreto Supremo N° 115-2010-PCM. 31 de diciembre.
- 2011. Decreto Supremo N° 010-2010-PCM. 19 de enero.
- 2011. Decreto Supremo N° 005-2011-PCM. 21 de enero.
- 2011. Decreto Supremo N° 044-2011-PCM. 17 de mayo.
- 2011. Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM. Aprobada el 24 de mayo de 2011. Sin publicar.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- 2005. Decreto Supremo N° 114-2005-EF. 9 de setiembre.
- 2008. Resolución Directoral N° 021-2008-EF/76.01. 11 de abril.
- 2009. Decreto Supremo 108-2009-EF. 17 de mayo.
- 2010. Decreto Supremo N° 131-2010-EF. 23 de junio.
- 2010. Decreto Supremo N° 132-2010-EF. 23 de junio.
- 2010. Resolución Directoral N° 026-2010-EF/76.01. 18 de octubre.
- 2010. Resolución Directoral N° 027-2010-EF/76.01. 18 de octubre.
- 2011. Resolución Directoral N° 002-2011-EF/76.01. 10 de marzo.

MINISTERIOS

- 2005. Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES. 15 de setiembre.
- 2008. Resolución Ministerial N° 098-2008-MIMDES. 29 de febrero.
- 2008. Directiva N° 757-2008/MINSA. 28 de octubre.
- 2009. Resolución Ministerial N° 003-2009-PRODUCE. 15 de febrero.
- 2009. Decreto Supremo N° 001-2009-TR. 19 de marzo.
- 2010. Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM. 23 de febrero.
- 2010. Decreto Supremo N° 002-2010-TR. 10 de abril.
- 2010. Decreto Supremo N° 022-2010-ED. 22 de octubre.
- 2011. Decreto Supremo N° 019-2011-MTC. 14 de mayo.

SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

- 2008. R.S. N° 022-2008-PCM/SD. 27 de marzo.
- 2008. R.S N° 066-2008-PCM/SD. 13 de diciembre.
- 2008. R.S Nº 072-2008-PCM/SD. 20 de diciembre.
- 2009. R.S. N° 023-2009-PCM/SD. 22 de abril.
- 2010. R.S. N° 052-2010-PCM/SD. 7 de abril.
- 2011. R.S. N° 001-2011-PCM/SD. 25 de enero.
- 2011. R.S. N° 154-2011-PCM/SD. 14 de marzo.
- 2011. R.S. N° 247-2011-PCM/SD. 9 de abril.
- 2011. R.S. N° 353-2011-PCM/SD. 24 de mayo.

SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

- 2008. Directiva N° 003-2008-PCM/SGP. 14 de junio.

DIARIOS, NOTICIAS Y RECURSOS INFORMÁTICOS

DIARIOS Y NOTICIAS

Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR.

- 2011. Gerentes Públicos asignados a mayo de 2011. www.servir.gob.pe/files/Informacion_de_Personal/GGPP-Asignados.pdf.

Coordinadora Nacional de Radio.

- 2011. "Arequipa: Trabajadoras de Wawa Wasis denunciaron transferencia apresurada a gobiernos locales". http://www.cnr.org.pe/nueva_web/nota.shtml?x=5558

Del Valle para Todos Radio

- 2011. "Lambayeque: Constituyen comisión intergubernamental para impulsar desarrollo social". http://delvalleparatodos.wordpress.com/2011/05/07/lambayequeconstituyen-comision-intergubernamental-para-impulsar-desarrollo-social/

El Regional de Piura.

- 2009. "Núcleos Ejecutores". Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.elregionalpiura.com.p/archivonoticias_2009/agosto_2009/agosto_25/opinionjans25082009.htm.

Empresas en Perú.

- 2010. "Proyectos de inversión privada para el 2011 suman más de US$ 12,000 millones". Lima. Consulta: 24 de mayo de 2011. http://empresasenperu.blogspot.com/2010/08/proyectos-de-inversion-privada-para-el.html

Gobierno Regional de Junín.

- 2011. Blog Región Junín, integrando al cambio. Junín. Consulta: mayo 2011.
- http://regionjunin-gobierno.blogspot.com/2011/01/presidente-cerron-reemplaza.html.

Grupo Propuesta Ciudadana.

- 2011. Información sobre los resultados de las elecciones del CCI. http://www.descentralizacion.gob.pe/jdownloads/ELECCIONES_CCI_2011_I/RESULTADOS_DE_VOTACION_ELECCIONES_CCI_ABRIL_2011.pdf; http://www.descentralizacion.gob.pe/jdownloads/ELECCIONES_CCI_2011_I/LISTAS_GANADORAS_DISTRITAL_Y_PROVINCIAL-ELECCIONES_CCI_ABRIL_2011.pdf; http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=184%3Ainstalacioncci2011&catid=42%3Aultimas-noticias-sd&Itemid=62

La República

- 2010. "Fragmentación, mujeres y centralismo". Lima: consulta mayo 2011. http://www.larepublica.pe/disidencias/16/01/2010/fragmentacion-mujeres-y-centralismo

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES.

- 2011. "Transferencia de funciones de beneficencias a municipalidades concluirán al 100 por ciento". Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.mimdes.gob.pe/sala-de-prensa-mimdes/5028-transferencia-de-funciones-de-beneficencias-a-municipalidades-concluiran-al-100-por-ciento.html
- 2011. "Continuidad del trabajo de los comités de gestión de los Wawa Wasis y trabajadores de otros programas está garantizado". Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.mimdes.gob.pe/noticias-prensa-mimdes/5358.html

Noticia Local: Periodismo local y regional en el Perú

- 2010. "Preocupación en Tacna por problemas de delimitación pendientes con Moquegua". Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.noticialocal.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1112:preocupacion-en-tacna-por-problemas-de-delimitacion-pendientes-con-moquegua&catid=82:peru-sur&Itemid=199

Panorama Cajamarquino.

- 2011. "500 madres cuidadoras de los Wawa Wasi quedarían desempleadas". Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.panoramacajamarquino.com/noticia/500-madres-cuidadoras-de-los-wawa-wasi-quedarian-desempleadas/

Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE.

- 2010. "Comunicado sobre posible declaración de invalidez de la elección de los representantes de los gobiernos locales ante el CCI". Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.remurpe.org.pe/inicio/noticias/292-declararian-invalida-eleccion-de-representantes-de-gobiernos-locales-al-cci
- 2011. "Pronunciamiento sobre DS que establece medidas para culminar las transferencias de competencias de los gobiernos locales". Lima. Consulta: mayo 2011. http://www.remurpe.org.pe/inicio/noticias/519-pronunciamiento-sobre-ds-044-2011-pcm
- 2011. "Pronunciamiento: Sobre Creación de la Provincia de San Juan de Lurigancho". http://www.munlima.gob.pe/MuniAdmin/Archivos/Pronunciamiento_remurpe.pdf

RECURSOS INFORMÁTICOS

- Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR: http://www.servir.gob.pe
- Congreso de la República: http://www.congreso.gob.pe
- Comisión de Descentralización: http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/descentralizacion.htm
- Defensoría del Pueblo: http://www.defensoria.gob.pe
- Empresas en Perú: http://empresasenperu.blogspot.com/
- Grupo Propuesta Ciudadana: http://descentralizacion.org.pe/
- INFOGOB – JNE: http://www.infogob.com.pe
- Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza: http://www.mesadeconcertacion.org.pe/
- Ministerio de Economía y Finanzas: http://www.mef.gob.pe
  - Portal de Transparencia: http://transparencia-economica.mef.gob.pe.
  - Aplicativo para el seguimiento del presupuesto participativo: http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php
- Red de Municipalidades del Perú – MUNIRED Perú http://www.munired.org/index.php
- Secretaría de Descentralización: http://sd.pcm.gob.pe
- Perú Compite: http://www.perucompite.gob.pe

- Presidencia del Consejo de Ministros: http://www.pcm.gob.pe

- Propuesta Ciudadana: http://descentralizacion.org.pe/

- ProInversión: http://www.proinversion.gob.pe

- Secretaria de Gestión Pública de la PCM: http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/sgp.htm
  - Simplificación Administrativa y Silencio Administrativo: Elaboración de Tupas: http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/sgp-simta.htm

- USAID/Perú ProDescentralización: http://www.prodescentralizacion.org.pe/
  - Barómetro de la Gobernabilidad: http://www.prodescentralizacion.org.pe/barometro/

- Ministerio de la Producción:
  - Portal del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Innóvate Perú - FIDECOM): http://www.innovateperu.pe/

ANEXOS

ANEXOS

ANEXO 1

EQUIPO DE TRABAJO

COMITÉ ASESOR

- Elena Conterno Martinelli
- Luis Chirinos Segura
- Sobeida Gonzáles Valencia
- Raúl Molina Martínez
- José Pisconte Ramos
- Luis Vargas Aybar
- Ricardo Vergara Belaúnde

EQUIPO DE APOYO

- Cecilia Aldave Ruiz
- Karim Velasco Rebaza
- Diana Villaverde Hernández

ANEXO 2

PERSONAS CONSULTADAS PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME

LIMA

Taller: "Proceso de Descentralización. Balance y agenda a junio 2011"
Fecha: 24 de marzo

1. Nilda Rojas Bolívar – Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.
2. Kelly Linares – Defensoría del Pueblo.
3. Santiago Barreda Arias - MIMDES.
4. Sofía Calderón Quispe - MEF.
5. Gloria León Ventocilla - MEF.
6. Remigio Morales Bermúdez – INTERNOR.
7. Fernando Romero – USAID/Perú Pro-Participación.
8. Midori de Habich – USAID/Perú Políticas de Salud.
9. Johnny Zas Friz – Consultor.
10. Vlado Castañeda - MIMDES.
11. Carlos Casas – Universidad del Pacífico.
12. Axel Radics – Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
13. Cecilia Aldave – Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).
14. María A. Palacios – USAID/SUMA.
15. Julio Díaz Palacios – Red Perú.
16. Iván Castillo – GIZ.
17. Thomas K. Reilly – USAID/Perú ProDescentralización.

Taller: "Proceso de Descentralización. Balance y agenda a junio 2011"
Fecha: 30 de marzo

1. Enrico Schiaffino – Secretaria de Descentralización.
2. Kelly Linarez – Defensoría del Pueblo.
3. Remigio Morales Bermúdez – INTERNOR.
4. Julio Díaz Palacios – Red Perú.
5. Luis Chirinos – DESCO.
6. Carlos Casas – Universidad del Pacífico.
7. Johnny Zas Friz – Consultor.

Taller: "Proceso de Descentralización. Balance y agenda a junio 2011"
Fecha: 13 de abril

1. Santiago Barreda – MIMDES.
2. Vlado Castañeda - MIMDES.
3. Milciades Ochoa - MIMDES.
4. Kelly Linares – Defensoría del Pueblo.
5. Remigio Morales Bermúdez – INTERNOR.
6. José Alberto Balarezo - MUNIRED.
7. Julio Díaz Palacios – Red Perú.
8. Luis Alberto Chirinos – DESCO.
9. Carlos Casas – Universidad del Pacífico.
10. Thomas K. Reilly – USAID/Perú ProDescentralización.

Taller: "Proceso de Descentralización. Balance y agenda a junio 2011"
Fecha: 13 de julio

1. Omar Chehade - Segundo Vicepresidente de la República
2. Fernando Paredes – Congreso de la República.
3. María del Pilar Noriega – Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.
4. Ruth Jerónimo - Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministro.
5. Vlado Castañeda - MIMDES.
6. Mariana Llona – SERVIR.
7. Denise Mirellas – MEF.
8. Alex Carbajal – MEF.
9. Silvana Huanqui – MEF.
10. Manuel Iguiñiz – Municipalidad Metropolitana de Lima.
11. Rosa Agatino Castillo – Municipalidad de Carabayllo.
12. Grover Andrade – Municipalidad de Carabayllo.
13. José Mendoza Reyes – Municipalidad de Carabayllo.
14. José Villalobos – Asamblea de Alcaldes CCI.
15. Remigio Morales Bermúdez,- INTERNOR.
16. Eduardo Barzola Farfán - REMURPE.
17. Willy Torres – REMURPE.
18. Angelita Morán – REMURPE.
19. José Balarezo Vásquez – MUNIRED.
20. Javier Azpur – Grupo Propuesta Ciudadana.
21. Jhonny Zas Friz – Consultor.
22. Lisette Ramírez Julca – GIZ, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.
23. Carlos Herz – Red Perú / CONADES.
24. Carlos Bardales – USAID/Políticas en Salud.
25. Sobeida Gónzales – USAID/Perú.
26. Mónica Wisner – USAID/Perú.

Entrevistas

1. Wilfredo Solís - Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.
2. Lilyan Pérez - Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.
3. Jessica Carlos - Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.
4. María del Pilar Noriega - Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.
5. Enrico Scaffino - Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.
6. Ruth Jerónimo - Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.
7. Félix Grandez - MCLCP.
8. Efraín Vilca - MIMDES.
9. Vlado Castañeda - MIMDES.
10. David Montoya - Congreso de la República.
11. Fernando Paredes - Congreso de la República.
12. Manuel Iguiñiz - Municipalidad Metropolitana de Lima.
13. Francisco Guerra García - Primer Secretario Técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
14. Luis Alberto Arias - INDE Consultores.
15. Efraín Gonzáles de Olarte - Pontificia Universidad Católica del Perú.
16. Francisco Eguiguren - Pontificia Universidad Católica del Perú.

UCAYALI

Taller: "Proceso de Descentralización. Balance y agenda a junio 2011"
Fecha: 31 de marzo

1. Marden A. Cáceres Paredes - Municipalidad de Manantay.
2. Jorge Luis Guevara Lozano - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza Ucayali.
3. Edgar Tiznado Coila - Consultor particular.
4. Isabel M. de la Cruz Picón - Municipalidad de Manantay.
5. Isabel Esteban Robladillo - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza Ucayali.
6. Manuel Cenepo Lozano - Gobierno Regional de Ucayali.
7. Lenin Castillo Figueroa - CARE PERU.
8. Melgar Aurelio Rojas Solorzano - Municipalidad de Yarinacocha.
9. Manuela Seijas Pérez - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza Ucayali.
10. Marco Aurelio Mori Vásquez - Municipalidad de Campo Verde.
11. Keily Mejia Chapiama - Municipalidad de Coronel Portillo.
12. Martha Violeta Bustamante Chávez - Red Nacional de Promoción de la Mujer.
13. Alan Joel Pérez Campos - Municipalidad de Coronel Portillo.
14. Zoila Emma Fernández Escudero - Dirección Regional de Salud.
15. Roger Braga Sandoval - Municipalidad de Manantay.
16. Patricia Flores Solano - Consultora TEAMWORK.
17. Víctor Hugo Guevara Guerrero - Dirección Regional de Salud.

SAN MARTÍN

Taller: "Proceso de Descentralización. Balance y agenda a junio 2011"
Fecha: 15 de abril

1. Mario Pezo Gonzáles – Universidad Nacional de San Martín.
2. Elva Arrillas Gonzáles – Municipalidad Provincial de Huallaga.
3. Jorge Leveau Ruiz – Gobierno Regional de San Martín.
4. Wilmer Acosta Zelada – USAID/Proyecto Municipios y Comunidades Saludables.
5. Agliberto Paredes Piña – Dirección Regional Agraria San Martín.
6. Dalmacio Hidalgo, – Cámara de Comercio, Producción y Turismo de San Martín.
7. Edilberto Pezo – Municipalidad Distrital de Morales.
8. Flor Angulo – Gobierno Regional de San Martín.
9. Lincoln Rojas – Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.
10. Marco Cruzalegui – Gobierno Regional de San Martín.
11. José Natividad Linares Valles – Gobierno Regional de San Martín.
12. Fernando Guerra Vásquez – Proyecto Mono Tocon.
13. Pio Castro – Dirección Regional de Agricultura.
14. Katherine Arévalo Sánchez – Colegio de Economistas.
15. Jenny Meneses Villacorta – Gobierno Regional de San Martín.
16. Milagros Mendoza – Programa de Desarrollo Alternativo San Martín.
17. Liley Vela – Gobierno Regional de San Martín.
18. Víctor Marina Flores – Gobierno Regional de San Martín.
19. Francisco Ramírez Pinedo – Gobierno Regional de San Martín.
20. Rafael Saavedra Días – Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).
21. Jimmy Chang – Gobierno Regional de San Martín.
22. Víctor Chávez – Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente (CEPCO).
23. Delfor Ponce de León – Municipalidad Provincial de San Martín.
24. Juan Pablo Rojas – Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente (CEPCO).
25. José Tuanama Cárdenas – Municipalidad Provincial de Lamas.
26. Cinthia Mongylard – Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA).
27. Edwin Vásquez Ríos – Gobierno Regional de San Martín.
28. Yaneth Bartón Miranda – Universidad Peruana Unión Filial Tarapoto.
29. Walter Bocanegra –Universidad Peruana Unión Filial Tarapoto.
30. Carlos Bocanegra – Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
31. Carlos Guillena – Municipalidad Provincial de San Martín.
32. Enrique López – Municipalidad Provincial de San Martín.

ANEXO 3

CUADRO COMPARATIVO DE LOS PILOTOS DE MUNICIPALIZACIÓN

PLAN PILOTO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA	MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD	MUNICIPALIZACIÓN DE LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO
OBJETIVOS		
1. Mejorar la calidad de la educación mediante la implementación gradual de un modelo de municipalización participativo. 2. Durante el año 2007, iniciar la ejecución del plan piloto en 56 distritos del país, considerando instituciones educativas de los niveles inicial y primaria. 3. Crear el Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa - FONCOMUNGE, para eliminar las desigualdades entre distritos. 4. Generalizar la aplicación del modelo al 2015.	1. Transferir la atención primaria de salud a los gobiernos locales en un proceso gradual que comprenda el desarrollo de proyectos piloto, la sensibilización y el fortalecimiento de capacidades. 2. Establecer un esquema participativo que involucre tanto a las autoridades del gobierno nacional, los gobiernos descentralizados como a la sociedad civil. 3. Implementar proyectos piloto en 5 departamentos, durante el 2009.	1. Brindar un mejor servicio de promoción del empleo sobre la base del principio de subsidiariedad en la gestión descentralizada. 2. Fortalecer las capacidades de los gobiernos descentralizados en materia laboral. 3. Implementar un proceso progresivo que considere la implementación de proyectos piloto y la transferencia gradual de la función de promoción del empleo a todos los gobiernos locales existentes a nivel nacional. 4. Implementar 5 proyectos piloto durante el primer año del proceso de transferencia (2010), bajo la lógica de la transferencia por delegación.
CARACTERÍSTICAS Y BALANCE		
❖ El diseño de transferencia de la gestión no consideró la heterogeneidad de las municipalidades seleccionadas, ni las limitaciones propias de la delimitación de funciones y competencias de los niveles de gobierno. Tampoco explicitó los criterios para la identificación de las municipalidades participantes. ❖ La coordinación entre los niveles de gobierno involucrados fue inexistente con los gobiernos regionales, y limitada entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales.	❖ El diseño del modelo estableció criterios para la transferencia de la gestión considerando la heterogeneidad de las municipalidades, y la identificación de las debilidades existentes. Los primeros cinco departamentos fueron identificados por: a) brindar Aseguramiento Universal en Salud, y; b) contar con el compromiso político de sus autoridades. ❖ Para el eficiente desarrollo del proceso, se ha establecido una hoja de ruta que prevé las actividades prioritarias a desarrollar y la coordinación entre los niveles de gobiernos involucrados.	❖ El diseño comprende la celebración de convenios de gestión entre los niveles de gobierno involucrados para la identificación de los recursos (materiales, humanos y financieros) necesarios para la transferencia de la gestión. ❖ El proceso se ha iniciado priorizando la identificación de las debilidades y el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades y funcionarios de los gobiernos locales.

PLAN PILOTO DE MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA	MUNICIPALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD	MUNICIPALIZACIÓN DE LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO
CARACTERÍSTICAS Y BALANCE		
❖ La transferencia administrativa de las funciones a los gobiernos locales no consideró sus debilidades en términos de infraestructura y recursos. ❖ Ante las críticas que suscitó el D. S Nº 022-2010-ED, la Ley Anual de Presupuesto 2011 dispuso la evaluación independiente de la implementación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa en las 35 municipalidades que recibieron efectivamente la función de gestión. La conducción de esta evaluación estará a cargo del MEF y el MINEDU, y se realizará siguiendo los criterios de las evaluaciones independientes del presupuesto por resultados. La continuación del plan piloto durante los años fiscales siguientes está sujeta a la referida evaluación.		
AVANCES		
❖ El Piloto ha sido ampliado a 144 municipalidades, pero sólo a 35 se les ha transferido efectivamente la función. ❖ Desde octubre de 2008 los niveles educativos que comprende el Plan son inicial, primaria y segundaria. ❖ No se han explicitado los criterios de ampliación del piloto a nuevas municipalidades y al nivel de educación secundaría.	❖ Este piloto reporta avances sólo en la etapa preparatoria previa a la transferencia. ❖ Se han implementado, en la práctica, cinco pilotos: • Municipalidad Distrital de San Jerónimo, Apurímac. • Mancomunidad Municipal del Sur de Celendín (MAMSURCE), Cajamarca. • Municipalidad Distrital de Salas, Lambayeque. • Municipalidad Provincial de Sánchez Carrión, La Libertad. • Mancomunidad Municipal del Bajo Huallaga y Caynarachi, San Martín.	❖ Tres experiencias modelo de promoción del empleo: • Municipalidad Provincial de Andahuaylas, Apurímac. • Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, Loreto. • Municipalidad Provincial de Zarumilla, Tumbes.

Fuentes: Defensoría del Pueblo / MINEDU - Oficina de Coordinación Regional / MINSA - Oficina de Descentralización / MTPE – Comisión Intergubernamental /Foro Educativo.

ANEXO 4

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS ESTRATÉGICOS

1. Programa Articulado Nutricional.
2. Salud materno-neonatal.
3. Logros de aprendizaje III ciclo.
4. Acceso de la población al DNI.
5. Acceso a servicios sociales básicos y oportunidades de mercado.
6. Acceso agua potable, disposición sanitaria, excretas poblaciones rurales.
7. Acceso y uso de servicios públicos de comunicación poblaciones rurales.
8. Acceso energía poblaciones rurales.
9. Gestión ambiental prioritaria.
10. Seguridad ciudadana.
11. Accidentes de tránsito.
12. Vigencia de los Derechos Humanos Fundamentales.
13. Seguridad agraria.
14. Incremento de la productividad rural de los pequeños productores agrarios.
15. Incremento de la productividad de la MYPE.
16. Enfermedades no transmisibles
17. Tuberculosis y VIH
18. Enfermedades metaxénicas y zoonosis
19. Logros de aprendizaje en educación primaria
20. Educación básica alternativa
21. Trabajo infantil
22. Violencia familiar y sexual
23. Seguridad alimentaria
24. Sostenibilidad del medio ambiente
25. Ampliación de la base tributaria
26. Mejora en el clima de negocio - competitividad

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) - MEF

ANEXO 5

MANCOMUNIDADES MUNICIPALES REGISTRADAS

N°	MANCOMUNIDAD	DEPARTAMENTO	GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES QUE LA CONFORMAN	N° DE MUNICIPIOS QUE COMPRENDE
1	Mancomunidad de Municipalidades Rurales, Cuenca Sur Central Aymaraes - CUSCA	Apurímac	Municipalidades Distritales de Capaya, Huaylo, Soraya, Toraya y Colcabamba	5
2	Mancomunidad por la Carretera Interoceánica	Ancash / Huánuco	Municipalidad Provincial de Huari y Municipalidades Distritales de Monzón, Jircán y Arancay	4
3	Mancomunidad Municipal del Valle Santa Catalina	La Libertad	Municipalidades Distritales de Laredo, Simbal y Poroto.	3
4	Mancomunidad Municipal Los Wari - MANWARI (*)	Ayacucho	Municipalidades Distritales de Huamanguilla, Iguain, Quinua, Acos Vinchos, Pacaycasa y Luricocha	6
5	Mancomunidad de Municipalidades de la Cuenca Ganadera de Melgar - MUNIGAM	Puno	Municipalidades Distritales de Santa Rosa, Macari, Nuñoa y Orurillo	4
6	Mancomunidad de Municipalidades Rurales Wiñay Ayllu	Puno	Municipalidades Distritales de Arapa, Caminaca, Chupa y Pedro Vilca Apaza	4
7	Mancomunidad Municipal Mochica - Chimú	La Libertad	Municipalidad Provincial de Trujillo y Municipalidades Distritales de, La Esperanza Víctor Larco Herrera y Moche	4
8	Mancomunidad de Municipalidades del valle de la leche – MMUVALL	Lambayeque	Municipalidades Distritales de Jayanca, Illimo, Mochumí, Mórrope y Túcume	5
9	Mancomunidad Municipal de Bajo Huallaga y Caynarachi	San Martín	Municipalidades Distritales de Chipurana, Caynarachi, Barranquita, El Porvenir, Papaplaya y Huimbayoc	6
10	Mancomunidad de Municipalidades Distritales Quechuas - Lago Titicaca	Puno	Municipalidades Distritales de Capachica, Huata, Amantari, Coata, Pusi, Caracoto y Taraco	7

(*) La Municipalidad de Luricocha se incorpora a la Mancomunidad de MANWARI por Res. N° 055-2008-PCM/SD

N°	MANCOMUNIDAD	DEPARTAMENTO	GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES QUE LA CONFORMAN	N° DE MUNICIPIOS QUE COMPRENDE
11	Mancomunidad Municipal Río Pampas - MANRIOPAMPAS	Ayacucho	Municipalidades Distritales de Chuschi y María Parado de Bellido	2
12	Mancomunidad Asociativa de las Municipalidades del Valle del Río Apurímac y El Ene - Mancomunidad AMUVRAE	Ayacucho / Cusco / Junín	Municipalidades Distritales de Ayna, Anco, Chungui, Llochegua, Santa Rosa, Santillana, Sivia, Río Tambo, Pangoa y Mazamari	13
13	Mancomunidad de Municipalidades Rurales Frontera Binacional Sur Andino - Collasuyo	Puno	Municipalidades Distritales de Kelluyo, Pisacoma, Desaguadero, Capaso u Huacullani	5
14	Mancomunidad Municipal Río Cachi - MANRIOCACHI	Ayacucho	Municipalidades Distritales de San Juan Bautista, Acocro, Chiara, Tambillo	4
15	Mancomunidad de Municipalidades Rurales del Corredor Interoceánica Pachachaca	Apurímac	Municipalidades Distritales de Pichirhua, Lambrama, Chacoche y Circa	4
16	Mancomunidad Municipal del Yacus	Junín	Municipalidades Distritales de Molinos, Masma, Julcán, Huertas, Pancan, Yauli, Ricran, Ataura, Huamalí y Masma Chicche	10
17	Mancomunidad de Municipalidades de la Micro Cuenca del Vizcarra, de la provincia de Dos de Mayo - Huánuco	Huánuco	Municipalidades Distritales de Pachas y Shunqui	2
18	Mancomunidad de Municipalidades de Churubamba y Umari	Huánuco	Municipalidades Distritales de Umari y Churubamba	2
19	Mancomunidad de Municipalidades del Corredor Económico Ganadero, Vial Turístico Zona Norte de Azángaro - Región Puno	Puno	Municipalidades Distritales de José Domingo Choquehuanca, Asillo, Santiago de Pupuja y Tirapata	4
20	Mancomunidad Municipal del Valle Chillón	Lima	Municipalidades Distritales de Santa Rosa de Quives, Huaros, Arahuay y Huamantanga	4

N°	MANCOMUNIDAD	DEPARTAMENTO	GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES QUE LA CONFORMAN	N° DE MUNICIPIOS QUE COMPRENDE
21	Mancomunidad de las Cabezadas del Sur de Lucanas - Ayacucho - MANSURLA (**)	Ayacucho	Municipalidades Distritales de Otoca, Saisa, Leoncio Prado, San Pedro de Palco, Huac Huas, Laramate, Llauta, Santa Lucía, Ocaña y San Cristóbal	10
22	Mancomunidad Municipal Saywite - Choquequirao - Ampay	Apurímac	Municipalidades Distritales de San Pedro de Cachora, Pacobamba, Curahuasi, Huanipaca y Tamburco	5
23	Mancomunidad Municipal Simón Rodríguez	Piura	Municipalidades Distritales de Arenal, Amotape, Colán, Tamarindo y Vichayal	5
24	Mancomunidad de Municipalidades Distritales de la Microcuenca Llallimayo	Puno	Municipalidades Distritales de Cupi, Umachiri, Llalli y Ocuviri	4
25	Mancomunidad de Municipalidades Rurales Altiva Canas	Cusco	Municipalidades Distritales de Layo, Checca, Quehue, Langui y Kunturkanki	5
26	Mancomunidad de Municipalidades del Chira	Piura	Muncipalidad Provincial de Sullana y Municipalidades Distritales de Lancones, Bellavista, Ignacio Escudero, Querecotillo, Miguel Checa, Marcavelica y Salitral	8
27	Mancomunidad Municipal de Laramate Ocaña - MANLAROCA	Ayacucho	Municipalidades Distritales de Laramate y Ocaña	2
28	Mancomunidad Municipal del Corredor Andino Central	Piura	Municipalidades de Morropón, Chalaco, Frias, Pacaipampa, Santa Catalina de Mossa, Santo Domingo y Yamango	7
29	Mancomunidad de Municipalidades Rurales Hermanos Ayar - MAMRHA	Cusco	Municipalidades Distritales de Paccaritambo, Huanoquite, Yaurisque y Ccapi	4

(**) La Municipalidad de Ocoña se adhirió a la Mancomunidad de MANSURLA por Res. N° 241-2011-PCM/SD.

N°	MANCOMUNIDAD	DEPARTAMENTO	GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES QUE LA CONFORMAN	N° DE MUNICIPIOS QUE COMPRENDE
30	Mancomunidad Municipal VILBASCUR	Apurímac	Municipalidades Distritales de Vilcabamba, Micaela Bastidas y Curpahuasi	3
31	Mancomunidad Municipal PAKISHUAN	Apurímac	Municipalidades Distritales de Kishuara, Pacobamba y Huancarama	3
32	Mancomunidad de Municipalidades AMUZCEH	Huancavelica	Municipalidades de Ascensión, Conayca, Laria, Izcuchaca, Cuenca, Huando, Nuevo Occoro y Palca	8
33	Mancomunidad Azucarera de la Región Lambayeque - MAREL	Lambayeque	Municipalidades Distritales de Picsi, Pátapo, Pucalá, Tumán, Pomalca y Cayalti	6
34	Mancomunidad Municipal del Sur de Celendín - MAMSURCE	Cajamarca	Municipalidades Distritales de José Gálvez, Jorge Chávez, Oxamarca y Sucre	4
35	Mancomunidad Municipal "Por las Rutas de Integración de Lonccos y Puquinas"	Moquegua / Arequipa	Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro y Municipalidades Distritales de Ubinas, La Capilla, Yunga, Quinistaquillas, Coalaque, Puquina, Ichuña, Lloque, Matalaque, Chojata, Mollebaya, San Juan de Tarucani, Pocsi, Chiguata, Quequeña, Polobaya y Yarabamba	18
36	Mancomunidad Municipal Zona Norte de Huaytará - MMZNH	Huancavelica	Municipalidades Distritales de San Antonio de Cusicancha, Huayacundo Arma, Pilpichaca y Quito Arma	4
37	Mancomunidad Municipal de la Sub Cuenca del Río Chipillico	Piura	Municipalidades Distritales de Las Lomas, Frías, Lancones y Sapillica	4
38	Mancomunidad Municipal Turística de Matara, Namora, Llacanora y Jesús - MANLLAJ	Cajamarca	Municipalidades Distritales de Jesús, Llacanora, Matara y Namora	4
39	Mancomunidad Municipal de Distritos Rurales Río Grande	Apurímac	Municipalidad Provincial de Aymaraes y Municipalidades Distritales de Caraybamba, Cotaruse y Sañayca	4

N°	MANCOMUNIDAD	DEPARTAMENTO	GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES QUE LA CONFORMAN	N° DE MUNICIPIOS QUE COMPRENDE
40	Mancomunidad Municipal Cuenca Norte Río Pampas - MUCUNORP	Ayacucho / Huancavelica	Municipalidades Distritales de Paras, Totos, Vilcanchos y Pilpichaca	4
41	Mancomunidad Municipal Señor Cautivo de Ayabaca	Piura	Municipalidad Provincial de Ayabaca y Municipalidades Distritales de Jilílí, Lagunas, Montero, Paimas y Sícchez	6
42	Mancomunidad Municipal del Corredor Mantaro	Junín / Huancavelica	Municipalidades Provinciales de Chupaca, Concepción, Huancayo, Jauja y Tayacaja	5
43	Mancomunidad Municipal de Distritos Aymaras - Lago Titicaca		PunoMunicipalidades Distritales de Zepita y Copani	2
44	Mancomunidad Municipal de Qori Mayo - MANQORI	Ayacucho	Municipalidades Distritales de Belén, Chalcos, Chilcayoc, Morcolla y San Salvador de Quije	5
45	Mancomunidad Municipal de Pampas Qaracha - MANCOCAPAQ	Ayacucho	Municipalidades Distritales de Alcamenca, Huamanquiquia, Huancaraylla, Sarhua y Carapo	5
46	Mancomunidad Municipal de Salhuana	Huánuco	Municipalidad Provincial de Yarowilca y Municipalidades Distritales de Marías y Jacas Chico	3
47	Mancomunidad Municipal de la Provincia de Barranca - MMPB	Lima	Municipalidad Provincial de Barranca y Municipalidades Distritales de Paramonga, Pativilca, Supe y Supe Puerto	5
48	Mancomunidad Municipal de Nueva Requena - Padre Márquez	Loreto / Ucayali	Municipalidad Distrital de Padre Márquez y Nueva Requena	2
49	Mancomunidad Municipal de Uscovilca Acobamba - Huancavelica	Huancavelica	Municipalidades Distritales de Paucará, Andabamba, Anta y Rosario	4
50	Mancomunidad Municipal Willkamayu	Cusco	Municipalidades Provinciales de Anta, Calca, Quispicanchi y Urubamba	4

N°	MANCOMUNIDAD	DEPARTAMENTO	GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES QUE LA CONFORMAN	N° DE MUNICIPIOS QUE COMPRENDE
51	Mancomunidad Municipal Corredor Vial Aymaraes - Andahuaylas - MANCOVIAA	Apurímac	Municipalidades Distritales San Juan de Chacña, Lucre, Tintay y Chapimarca	4
52	Mancomunidad Municipal del Corredor Económico Frontera y Selva Norte del Titicaca - MESIF	Puno	Municipalidad Provincial de Moho y Municipalidades Distritales de Vilquechico, Rosaspata, Huatasani, Inchupalla, Conima, Huayrapata	7
53	Mancomunidad Municipal Collaguas del Colca	Arequipa / Puno	Municipalidades Distritales de Vilquechico, Rosaspata, Huatasani, Inchupalla, Callalli, Caylloma, Coropaque, San Antonio de Chuca, Sibayo, Tisco y Tuti	11
54	Mancomunidad Municipal MANLARAPACCE	Ayacucho	Municipalidades Distritales de Chaviña y Sancos	2
55	Mancomunidad Municipal Provincial del Centro de Ayacucho	Ayacucho	Municipalidades Provinciales de Cangallo, Huanca Sancos, Sucre, Víctor Fajardo y Vilcas Huamán	5
56	Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río Camaná	Arequipa	Municipalidades Distritales de José María Quimper, Mariscal Cáceres y Nicolás de Piérola	3
57	Mancomunidad Municipal Cuatro Lagunas	Cusco	Municipalidades Distritales de Acopia, Mosoc Llacta, Pomacanchi, Sangarará, Pampamarca y Túpac Amaru	6
58	Mancomunidad Municipal La Gran Nación de Los Lupakas	Puno	Municipalidad Provincial de Chucuito, y Municipalidades Distritales de Kelluyo, Huacullani, Pisacoma y Pomata	5
59	Mancomunidad Municipal Sondor Curamba	Apurímac	Municipalidades Distritales de Kishuara, Kaquiabamba y Pacucha	3
60	Mancomunidad Municipal Unión Pauchi	Apurímac	Municipalidades Distritales de Tumayhuaraca, Pomacocha y Huayana	3
61	Mancomunidad Municipal Zona Centro de Huaytará	Huancavelica	Municipalidades Distritales de Ayaví, Santo Domingo de Capillas y Tambo	3

N°	MANCOMUNIDAD	DEPARTAMENTO	GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES QUE LA CONFORMAN	N° DE MUNICIPIOS QUE COMPRENDE
62	Mancomunidad Municipal QAPAQ ÑAM	Huancavelica	Municipalidad Provincial de Acobamba y Municipalidades Distritales de Pomacocha, Caja, Marcas	4
63	Mancomunidad Municipal Apu Ausangate del Corredor Vial Interoceánico Sur - MACOVISUR	Cusco	Municipalidades Distritales de Ccatca, Ocongate, Marcapata y Quiquijana	4
64	Mancomunidad Municipal Río Caracha - MHUANCALUSA	Ayacucho	Municipalidad Provincial de Huanca Sancos, y Municipalidades Distritales de Sacsamarca y Santiago de Lucanamarca	3
65	Mancomunidad Municipal Tres Cuencas: Santa - Fortaleza - Pativilca	Ancash	Municipalidades Provinciales de Bolognesi y Recuay, y Municipalidades Distritales de Antonio Raimondi, Aquia, Cajacay, Huasta, Pacllón, Cátac, Pampas Chico y Ticapampa	10
66	Mancomunidad Municipal Unión de Municipalidades Andinas del Sur – UMASUR	Puno	Municipalidades Distritales de Capaso, Conduriri, Pilcuyo y Santa Rosa	4
67	Mancomunidad Municipal Cahusan Wilcamayu	Cusco	Municipalidades Distritales de Andahuaylillas, Huaro y Caicay	3
68	Mancomunidad Municipal del Valle Sondondo – MAMVAS	Ayacucho	Municipalidades Distritales de Santa Ana de Huaycahuacho, Huacaña, Chipao, Aucará y Cabana	5
69	Mancomunidad Municipal de la Cuenca Valle de Lurín	Lima	Municipalidad Provincial de Huarochirí y Municipalidades Distritales de San Andrés de Tupicocha, Santiago de Tuna, Antioquía, Lahuaytambo, San Damián y Langa	7
70	Mancomunidad Municipal Túpac Amaru II	Cusco	Municipalidades Distritales de Combapata, San Pedro y Tinta	3
71	Mancomunidad Municipal Hatun Huaylas	Ancash	Municipalidades Provinciales de Carhuaz, Huaylas y Yungay	3

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros - Secretaría de Descentralización y normas legales del diario oficial "El Peruano".

ANEXO 6

COMPOSICIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES PARA EL PERIODO 2011 - 2014

DEPARTAMENTO	PRESIDENCIA REGIONAL		CONSEJO REGIONAL
	PARTIDO POLÍTICO / MOV. REGIONAL	% DE VOTOS	N° DE REPRESENTANTES
Ancash	Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo	32.65%	6 consejeros por Cuenta Conmigo y 14 consejeros de otros movimientos o partidos políticos.
Arequipa	Alianza por Arequipa	31.55%	3 consejeros por Alianza por Arequipa y 5 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Callao	Movimiento Independiente Chimpum Callao	49.75%	6 consejeros por Chimpum Callao y 1 consejero de otros partidos o movimientos políticos.
Ica	Frente Regional Progresista Iqueño	50.59%	3 consejeros por Frente Regional Progresista Iqueño y 6 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Lima Provincias	Patria Joven	53.09%	1 consejero por Patria Joven y 8 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Piura	Unidos Construyendo	46.49%	7 consejeros por Unidos Construyendo y 1 consejero de otros partidos o movimientos políticos.
Tacna	Acción Popular	31.77%	3 consejeros por Acción Popular y 4 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Tumbes	Luchemos por Tumbes	52.45%	1 consejero por Luchemos por Tumbes y 6 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Amazonas	Juntos por Amazonas	53.58%	3 consejeros por Juntos por Amazonas y 6 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Lambayeque	Alianza para el Progreso	71.08%	4 consejeros por Alianza para el Progreso y 3 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Loreto	Fuerza Loretana	31.56%	4 consejeros por Fuerza Loretana y 5 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.

DEPARTAMENTO	PRESIDENCIA REGIONAL		CONSEJO REGIONAL
	PARTIDO POLÍTICO / MOV. REGIONAL	% DE VOTOS	N° DE REPRESENTANTES
Madre de Dios	Bloque Popular Madre de Dios	54.69%	2 consejeros por Bloque Popular Madre de Dios y 7 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
San Martín	Nueva Amazonía	43.70%	7 consejeros por Nueva Amazonía y 5 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Ucayali	Integrando Ucayali	34.94%	5 consejeros de Integrando Ucayali y 4 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Apurímac	Poder Popular Andino	33.02%	4 consejeros por Poder Popular Andino y 3 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Ayacucho	Alianza para el Progreso	55.29%	4 consejeros por Alianza para el Progreso y 11 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Cajamarca	Movimiento de Afirmación Social	30.76%	10 consejeros por Movimiento de Afirmación Social y 6 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Cusco	Gran Alianza Nacionalista	33.37%	4 consejeros por Alianza Nacionalista Cusco y 12 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Huancavelica	Movimiento Independiente Trabajando para Todos	30.49%	4 consejeros por Trabajando para Todos y 3 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Huánuco	Partido Democrático Somos Perú	50.48%	1 consejero por Somos Perú y 12 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Junín	Movimiento Político Regional Perú Libre	33.43%	7 consejeros por Perú Libre y 4 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Pasco	Alianza Regional Todos por Pasco	59.15%	3 consejeros por Todos por Pasco y 6 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.
Puno	Proyecto Político Aquí	52.79%	2 consejeros por Proyecto Político Aquí y 11 consejeros de otros partidos o movimientos políticos.

Fuente: Resoluciones N° 200-2010-JNE, N° 248-2010-JNE y N° 370-2010-JNE
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - 164 Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
página web: www.tareagrafica.com
teléf. 332-3229 fax: 424-1582
Setiembre 2011 Lima - Perú

Oficina del Proyecto USAID / Perú ProDescentralización
Av. 28 de Julio 1198, Miraflores
Tel.: 51 (1) 444 4000 / Fax: 51 (1) 241 8645
www.prodescentralizacion.org.pe