



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

Programa ProDescentralización

Informe Anual

sobre el proceso de

DESCENTRALIZACIÓN

Los retos de la gestión descentralizada

2013



Informe Anual

sobre el proceso de

DESCENTRALIZACIÓN

Los retos de la gestión descentralizada

2013

INFORME ANUAL SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2013: LOS RETOS DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Abril, 2014

Programa ProDescentralización de USAID
Av. Camino Real N° 348, oficina 1701, San Isidro. Lima-Perú
Teléfono: (51-1) 422-8118 / Fax: (51-1) 222-3190
Correo: postmaster@peru-prodes.org

Equipo responsable

Elena Alvites - Coordinación general
Violeta Bermúdez
Edson Berrios
Antonio Paredes
Rocío Vargas
Diana Villaverde

Equipo de apoyo

Sabina Aquino
Guillermo Chirinos
Angie Campos

Diagramación

Digitalworld
www.digitalworldperu.com

Impresión

Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164, Lima 5 - Perú
Lima, abril 2014
Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-06739
© 2014 PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN DE USAID

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 Programa ProDescentralización de USAID.

El Programa ProDescentralización de USAID tiene el objetivo de contribuir a la mejora de la gestión descentralizada para la prestación de servicios eficaces a las poblaciones tradicionalmente excluidas de los departamentos de la amazonia. Desarrolla acciones para mejorar: (i) la Política Nacional, (ii) el Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Regionales y Locales y (iii) la Transparencia y Rendición de Cuentas para mejorar los mecanismos de gestión participativos.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, bajo los términos de contrato N° AID-527-C-12-00002. 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 programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, implementado por Tetra Tech /ARD.

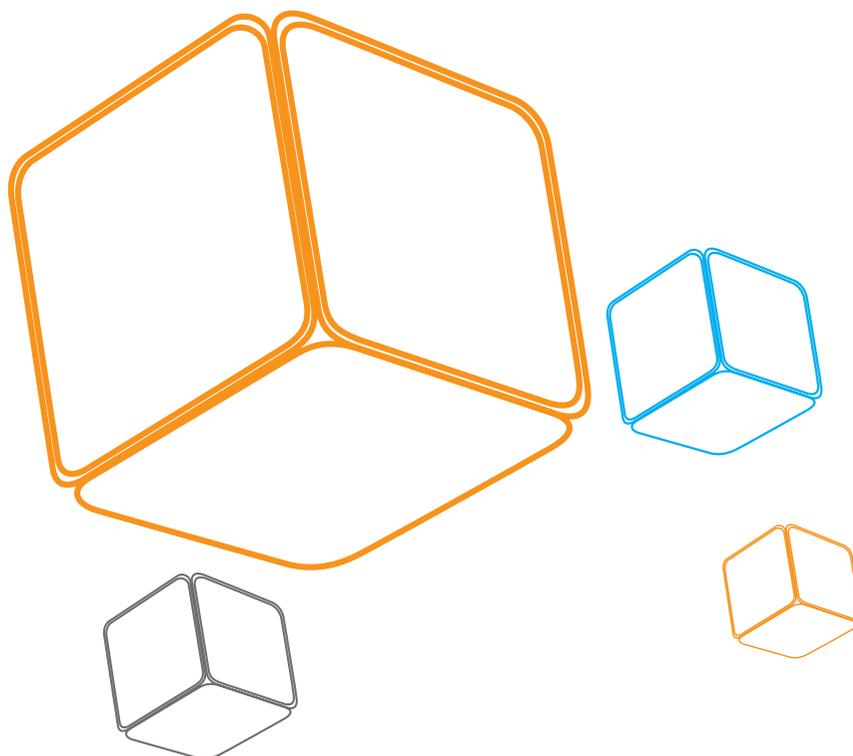
Informe Anual

sobre el proceso de

DESCENTRALIZACIÓN

Los retos de la gestión descentralizada

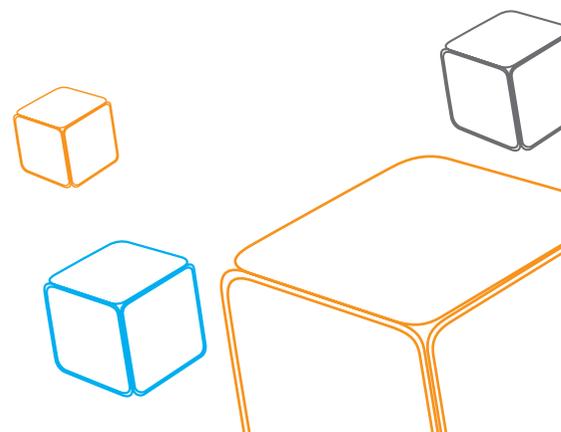
2013



ABREVIATURAS Y SIGLAS

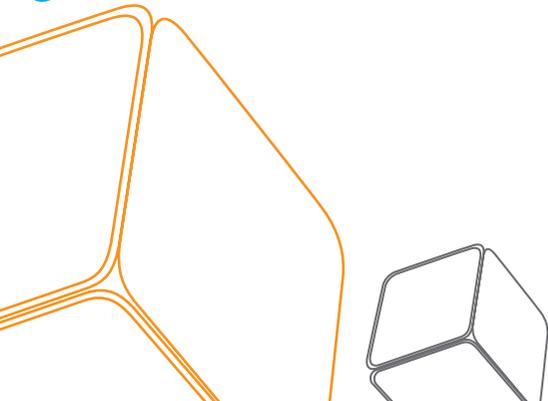
AMPE:	Asociación de Municipalidades del Perú
AMAZINVER:	Asociación Amazónica de Fomento de la Inversión Privada
ANGR:	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
CAF:	Corporación Andina de Fomento
CCI:	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CCL:	Consejo de Coordinación Local
CCR:	Consejo de Coordinación Regional
CENSUR:	Junta Interregional Centro Sur
CEPLAN:	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPLAR:	Centro Regional de Planeamiento Estratégico
CIAM:	Consejo Interregional de la Amazonía
COFOPRI:	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CTAR:	Consejos Transitorios de Administración Regional
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
INDECOPI:	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual
INTERIOR:	Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente
LOPE:	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LOF:	Leyes de Organización y Funciones
LOGR:	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM:	Ley Orgánica de Municipalidades
MCLCP:	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES:	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MIMP:	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
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
MINITER:	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
MVCS:	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ONDS:	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM
PCM:	Presidencia del Consejo de Ministros
PI:	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal
PMM:	Programa de Modernización Municipal
PpR:	Presupuesto por Resultados
PRODUCE:	Ministerio de la Producción
PRONOR:	Agencia de Promoción de la Inversión Privada de la Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente
PTE:	Portales de Transparencia Estándar
REMURPE:	Red de Municipalidades Rurales del Perú
SERVIR:	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP:	Secretaría de Gestión Pública
SIAF:	Sistema Integrado de Administración Financiera
SINADIS:	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
SEACE:	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SENASA:	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SNIP:	Sistema Nacional de Inversión Pública
TUPA:	Texto Único de Procedimientos Administrativos



ÍNDICE

I.	ESTADO GENERAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN DURANTE EL AÑO 2013	12
II.	INSTITUCIONALIDAD PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA	28
2.1	Transferencia de responsabilidades, delimitación de funciones entre niveles de gobierno y conducción del proceso	29
2.1.1	Estado de las transferencias a los gobiernos descentralizados	29
2.1.2	Delimitación de funciones entre niveles de gobierno	38
2.1.3	Conducción del proceso	40
2.2	Recursos financieros para la gestión descentralizada	42
2.2.1	Estructura de financiamiento público	42
2.2.2	Ejecución del presupuesto público	44
2.2.3	Ley de Presupuesto Público 2014	48
2.2.4	Política de descentralización fiscal	52
2.3	Modernización del Estado: implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	54
2.4	Sistemas Administrativos del Estado: avances en materia de Sistema Nacional de Recursos Humanos e inamovilidad de otros sistemas administrativos del Estado	58
2.4.1	Aspectos claves de la Ley del Servicio Civil	58
2.4.2	Continuidad de la política de gerentes públicos	62



2.5	Gobierno Abierto y participación ciudadana	64
2.5.1	Implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto	65
2.5.2	Transparencia y acceso a la información pública	67
2.5.3	Participación ciudadana y rendición de cuentas	70
2.6	Promoción del diálogo para la prevención y gestión de los conflictos sociales	73
III.	AVANCES Y RETOS DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA EN MATERIAS CLAVES: EDUCACIÓN, SALUD Y AMBIENTE	78
3.1	Articulación intergubernamental y rectoría	79
3.2	Experiencias de gestión descentralizada	90
3.3	Transversalización de la igualdad de género	103
3.4	La consulta previa y el diálogo intercultural	109
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	114
V.	AGENDA PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA 2014	128
VI.	BIBLIOGRAFÍA	138
VII.	ANEXOS	154

PRESENTACIÓN

El “Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización 2013” forma parte de las iniciativas que desarrolla el Programa ProDescentralización de USAID con la finalidad de contribuir con el Estado peruano en sus esfuerzos por mejorar la gestión descentralizada y brindar mejores servicios a la población excluida en los departamentos de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. Este documento busca dar cuenta de los aspectos más importantes que se han desarrollado durante el 2013; así como, de los nudos o temas críticos que han surgido o que se mantuvieron durante el mismo período. De esa forma, se busca aportar a la promoción del diálogo efectivo entre los tres niveles de gobierno y la población, una dinámica orientada a compartir las lecciones aprendidas para coadyuvar a la articulación y coordinación intergubernamental.

De igual modo, este informe pretende ser un insumo que facilite la toma de decisiones de los agentes responsables del proceso de descentralización y de la gestión descentralizada que deben realizar el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En esa medida, al cabo de algo más de diez años del proceso y habiéndose transferido la mayoría de las funciones del nivel nacional a los gobiernos regionales, el Estado de la descentralización durante el año 2013, requiere ser presentado más allá de los temas claves que forman parte de su diseño inicial, aunque algunos de éstos presenten nudos que no han sido resueltos o, que durante los últimos años, no hayan tenido los avances esperados.

En tal sentido, la dinámica del proceso de descentralización, como lo recogía el Plan Anual de Transferencias 2009¹, situó a los tres niveles de gobierno frente al reto de desarrollar gestión descentralizada y puso en manos de los gobiernos descentralizados la responsabilidad de prestar servicios directamente a la población, para satisfacer sus derechos y legítimos intereses. En ese contexto, aunque la gestión descentralizada todavía está en proceso de construcción, dar cuenta del estado del proceso de descentralización exige abordar los aspectos institucionales y aquellas experiencias iniciales de gestión descentralizada que se han venido desarrollando.

En ese marco, el Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización 2013 ha sido organizado en cinco grandes bloques temáticos. El primero, contiene la descripción general del estado del proceso de descentralización y del contexto político institucional durante el 2013, poniendo especial énfasis en aquellos temas claves del proceso que tuvieron algún nivel de avance o que constituyen nudos que requieren ser atendidos por las entidades directamente involucradas en el proceso de descentralización.

En el segundo bloque, se abordan los temas de carácter institucional y las políticas nacionales vinculadas a la construcción de la gestión descentralizada. El tercer bloque del informe contiene

1 Decreto Supremo N° 047 – 2009 – PCM, publicado el 24 de julio de 2009.



los avances y retos de la construcción de la gestión descentralizada, poniendo especial énfasis en las iniciativas de gestión descentralizada para la prestación de servicios de salud, educación y ambiente. Además, este bloque incluye dos temas claves para todo Estado, cuya finalidad es generar igualdad de oportunidades: la equidad de género y el diálogo intercultural; así como, la aplicación de la consulta previa como derecho de los pueblos originarios e indígenas.

En el cuarto bloque, se encontrarán las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden del análisis realizado en las tres primeras partes del documento; mientras que en el quinto se incluye una agenda para el año 2014, organizada en función a los diferentes aspectos abordados en el informe.

La información y análisis presentados son producto del seguimiento que, de forma regular, realiza el equipo técnico del Programa ProDescentralización de los diferentes elementos del proceso y de la gestión descentralizada, 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. Se ha empleado también información disponible en internet de las distintas entidades públicas, incluidos los gobiernos regionales y locales; así como, de distintos medios de comunicación.

Del mismo modo, se han realizado reuniones de consulta en las ciudades de Moyobamba, Lamas, Chachapoyas y Lima, en las que participaron, autoridades locales, funcionarios/as públicos/as, representantes de la sociedad civil y especialistas. En estas reuniones se ha recogido valiosa información para la identificación de los aspectos esenciales que demanda la construcción de la gestión descentralizada y la formulación de una agenda actualizada para fortalecer el proceso de descentralización.

Es preciso mencionar que este esfuerzo de USAID, a través de su Programa ProDescentralización, forma parte del apoyo que viene brindando al Estado Peruano, desde el año 2003, para una efectiva implementación de la política de descentralización.

Finalmente, el Programa ProDescentralización de USAID, desea expresar su agradecimiento a los actores y especialistas que han participado en cada una de las reuniones de consulta y confía que el presente documento sea de utilidad para cada una de las autoridades, funcionarios/as y representantes de las organizaciones de la sociedad civil que están directamente involucrados en el fortalecimiento y consolidación de la descentralización en el Perú y en el desarrollo de una gestión descentralizada por resultados y al servicio de las personas.



I. ESTADO GENERAL DE LA **DESCENTRALIZACIÓN** DURANTE EL AÑO 2013

Ausencia de un nuevo consenso político

El año 2013 se inició con la expectativa de la pronta aprobación del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016, que fue puesto en consulta desde julio de 2012². De ahí que en febrero de 2013, la Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados, integrada por ANGR, AMPE y REMURPE, difundiera sus aportes a dicho Plan, con la expectativa de contar con lo que sería un nuevo pacto que permitiera relanzar el proceso de descentralización como medio de alcanzar el desarrollo y bienestar de las personas, a través de la puesta en marcha de políticas públicas de desarrollo sostenible y prestación descentralizada de los servicios públicos³.

Al cierre de este informe, dicho Plan no ha sido aprobado⁴ y el proceso de descentralización permanecía sin un norte claro. Cabe indicar que es opinión compartida por los actores claves del proceso de descentralización que se requiere de un nuevo pacto político para impulsar su fortalecimiento y sobre todo la construcción de la gestión descentralizada de los servicios⁵. En esta línea, durante los meses de julio y agosto, este tema fue puesto en debate público. Así, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, afirmó que era “imprescindible que el Estado emprenda el análisis y

- 2 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 2, diciembre de 2012, pp. 1 -2.
- 3 Foro Nuevo Pacto Descentralista a Diez Años de la Instalación de los Gobiernos Regionales, organizado por la ANGR con la colaboración de AMPE y REMURPE. Véase: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 2, mayo 2013, pp. 8 - 10.
- 4 Para los gobiernos descentralizados, la falta de aprobación del mencionado Plan, evidenciaría cuán bloqueada se encuentra la descentralización. Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados (ANGR, AMPE y REMURPE). Pronunciamiento sobre el proceso de descentralización a partir del discurso del Presidente de la República ante el Congreso. Véase: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 5, agosto 2013, p. 13.
- 5 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR. A propósito del Plan Nacional de Descentralización 2013 – 2016: elementos para la agenda descentralista. En Boletín Informativo N° 4, ANGR, mayo 2013, pp. 8-10; Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú - REMURPE. Descentralizar para incluir. Propuesta. Lima, agosto 2013, <http://www.remurpe.org.pe/categoria-noticias/936-descentralizar-para-incluir-propuestas> [consultada el 25 de diciembre de 2013].

revisión profunda del proceso de descentralización en curso, que le permita poner las bases de un nuevo consenso político acerca del régimen de gobierno unitario y descentralizado a construir y de la orientación estratégica para lograrlo”; para ello, propuso la conformación de una Comisión de Alto Nivel, que esté liderada por el Poder Ejecutivo a través de la PCM e integrada por representantes de los gobiernos regionales y locales, para que en el plazo de un año presente propuestas del fortalecimiento del proceso y diseñe indicadores el seguimiento⁶.

Una posición similar sobre la necesidad de iniciar un amplio debate sobre su efectividad, “con miras a fortalecer el proceso de descentralización y presentar propuestas normativas para lograr los objetivos de modernización del Estado y mejoras los servicios que requiere el ciudadano”, fue lo que manifestó el Presidente de la República en su discurso anual ante el Congreso. Sin embargo, invitó a la Representación Nacional a iniciar este amplio debate⁷.

Frente a la posición del Presidente de la República, los gobiernos descentralizados manifestaron su compromiso con el fortalecimiento del Estado unitario y descentralizado; así como, con la democracia, el desarrollo del país y la necesidad de sumar esfuerzos para garantizar la prestación de servicios a la población. Sin embargo, a su juicio, la mayor responsabilidad en el fortalecimiento del proceso de descentralización no recaería en el Congreso de la República sino en el Poder Ejecutivo, como responsable de la conducción del proceso. En esa medida, le correspondía a la Presidencia del Consejo de Ministros impulsar la adopción de decisiones sobre los aspectos administrativos, territorial y fiscal, para avanzar realmente “en una reforma integral e integradora” que fortalezca la descentralización. Asimismo, manifestaron su apoyo a la propuesta del legislativo y su disposición a participar de la Comisión de Alto Nivel, en la que debía participar el Poder Ejecutivo y conformarse en el más breve plazo⁸.

-
- 6 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012 – 2013. Lima, Congreso de la República, 2013, pp. 75 –76.
 - 7 Discurso del Presidente de la República, Ollanta Humala Tasso, ante el Congreso de la República. Lima 28 de julio de 2013. Véase: <http://www.presidencia.gob.pe/mensaje-a-la-nacion-del-senor-presidente-constitucional-de-la-republica-ollanta-humala-tasso-con-motivo-del-192d-aniversario-de-la-independencia-nacional> [consultada el 25 de diciembre de 2013].
 - 8 Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados. Pronunciamiento sobre el proceso de descentralización a partir del discurso del Presidente de la República ante el Congreso. Véase: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 5, agosto 2013, p. 13.

A la ausencia de un Plan Nacional de Descentralización aprobado, se sumó que el Estado peruano todavía no cuenta con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional actualizado, denominado “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, cuyo proceso de revisión debe concluir en mayo de 2014⁹. Asimismo, conforme se recoge en el presente informe, algunas medidas adoptadas por el ejecutivo nacional, expresarían una tendencia recentralista y, por su parte, el Congreso no ha aprobado ninguna norma orientada a fortalecer la política de descentralización. De esa forma, al concluir el año 2013, el proceso de descentralización y la construcción de gestión descentralizada carecen de un referente o norte que contenga metas, objetivos y estrategia que vincule las acciones articuladas de los tres niveles de gobierno.

Limitados avances normativos

En esa línea, durante el año 2013 no se ha verificado mayores cambios en los temas clave de la política nacional sobre la descentralización. Conforme se detalla en los siguientes acápite referidos a la gestión descentralizada, se han realizado puntuales cambios normativos respecto a la organización y funciones de algunos ministerios del Poder Ejecutivo, así: se ha modificado la LOF del MINAGRI¹⁰ y se ha aprobado la LOF del MINS¹¹. Asimismo, al cierre de este informe se publicó la LOF del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento - MVCS¹². Sin embargo, estas LOF incorporan dispositivos amplios que, al igual que la LOPE, la LOGR y la LOM, no delimitan claramente qué funciones corresponde a cada nivel de gobierno en el marco de las competencias que comparten.

De igual modo, a pesar del anuncio realizado por la PCM en setiembre de 2013, ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República¹³, no se ha aprobado la directiva para el desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos.

-
- ⁹ Decreto Supremo N° 051-2012-PCM, publicado el 6 de mayo de 2012, que amplía hasta dos años, el plazo para que el CEPLAN realice el proceso de actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
 - ¹⁰ Ley N° 30048, publicada el 25 de junio de 2013.
 - ¹¹ Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, publicado el 7 de diciembre de 2013.
 - ¹² Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, publicada el 19 de enero de 2014.
 - ¹³ Exposición de la Presidencia del Consejo de Ministros ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima, 3 de setiembre de 2013 (power point), diapositiva 9.

En cuanto al desarrollo normativo de parte del Congreso, durante el 2013, la descentralización no ha sido un tema prioritario. Sin embargo, en el Informe Anual del período legislativo 2012-2013, presentado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado realizó una evaluación del proceso de descentralización a 10 años de su inicio. Como resultado de esta evaluación planteó la necesidad que “el Estado emprenda el análisis y revisión profunda del proceso de descentralización en curso que le permita poner las bases de un nuevo consenso político acerca del régimen de gobierno unitario y descentralizado a construir y de la orientación estratégica para lograrlo”¹⁴.

¿Tendencias “recentralistas”?

De otro lado, la política de inclusión social ha continuado siendo una de las prioridades del Gobierno Nacional. Al respecto, es preciso mencionar que tanto esta política como el crecimiento económico que ha tenido el país vienen siendo factores importantes para la reducción de la pobreza en el Perú, así, por ejemplo, los niveles de pobreza monetaria disminuyeron en los últimos años, al igual que los niveles de pobreza extrema que en el año 2012 llegó al 6%¹⁵.

No obstante lo mencionado, la gestión de los antiguos y nuevos programas sociales que forman parte de la política de inclusión social ha continuado con una lógica de desconcentración¹⁶. Un ejemplo de ello, para el año 2013, es la creación de Programa Nacional Tambos¹⁷, cuya finalidad es mejorar la calidad de vida de la población pobre y extremadamente pobre, que habita los centros poblados rurales o rural dispersa, y contribuir a su desarrollo económico, social y productivo, facilitando su inclusión social. Para la implementación de este Programa Nacional, el Ministerio de Vivienda,

14 Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado: Evaluación del Proceso de Descentralización. A diez años de su inicio. Lima-Perú. Junio, 2013, p.75.

15 RPNUD. Informe sobre desarrollo humano. Perú 2013. Cambio climático y territorio. Desafíos y respuestas para un desarrollo sostenible. Lima, 2013, p. 32.

16 Además del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, también corresponde citar, entre otros, a: el Programa Nacional Cuna Más creado mediante Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS publicado el 23 de marzo de 2012; el Programa Nacional Pensión 65 creado mediante Decreto Supremo N° 081 – 2011-PCM publicado el 19 de octubre del 2011; el Programa Nacional Vida Digna creado mediante Decreto Supremo N° 006-2012-MIMP publicado el 29 de setiembre de 2012.

17 Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA, publicado el 1 de diciembre de 2013.

Construcción y Saneamiento articulará sus intervenciones y podrá suscribir convenios con entidades públicas de los tres niveles de gobierno, y el financiamiento estará a cargo de su presupuesto institucional. Los gobiernos regionales o locales podrán cofinanciar la ejecución, equipamiento, operación y mantenimiento de los proyectos que se implementen en el marco de este Programa Nacional y de acuerdo a las normas legales vigentes; sin embargo, no tienen un rol protagónico en su conducción.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, adoptada por MIDIS como rector del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social - SINADIS, incluye como uno de sus principios orientadores el enfoque territorial, considerando que la provisión efectiva de bienes y servicios debe concretarse en el territorio, para ser progresivamente descentralizada. Asimismo, reconoce que los gobiernos regionales y locales participaran de la implementación de la Estrategia y del logro de sus resultados, pero limitando el papel que desempeñarán¹⁸. De igual modo, establece que las intervenciones y acciones se desarrollarán teniendo en cuenta los cinco ejes de la estrategia (: i) nutrición infantil; ii) desarrollo infantil temprano; iii) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; iv) inclusión económica, y; v) protección del adulto mayor¹⁹. La provisión de presupuesto será realizada en base a los programas presupuestales y sociales del Gobierno Nacional; aunque también podrán establecerse otras estrategias para orientar la programación y asignación presupuestal a los niveles de gobierno, como por ejemplo los convenios de gestión y los mecanismos de incentivos. No obstante, cabe anotar que está pendiente la reglamentación respectiva, paso fundamental para su puesta en funcionamiento.

De esa forma, la Estrategia “Incluir para Crecer” evidencia el protagonismo del Gobierno Nacional en la gestión de las acciones e intervenciones que se implementen como parte de la misma, comprometiendo al MIDIS a trabajar de forma articulada con los gobiernos descentralizados a través de actividades de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades, con el objetivo de hacer más sencillos los procesos

¹⁸ MIDIS. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”. Lima, mayo 2013, p. 22. Véase: <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusoinsocialincluirparacrecer.pdf> [consultada el 22 de diciembre de 2013].

¹⁹ Estos cinco ejes constituyen el marco para los programas nacionales creados por el MIDIS y otros ministerios en marco del SINADIS. Véase: MIDIS. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”. Lima, mayo 2013, pp. 22 – 65.

operativos y lograr el alineamiento de las principales herramientas de gestión de los niveles de gobierno (planes sectoriales, los planes de desarrollo concertado, los presupuestos institucionales y programas presupuestales)²⁰. Sin embargo, como veremos más adelante, los problemas que se han suscitado con la implementación del Programa Nacional Qali Warma²¹, ha impulsado al MIDIS a dar señales para ampliar la coordinación y participación de los gobiernos descentralizados en el diseño e implementación de este tipo de programas sociales.

En lo que atañe a la generación de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales y Desarrollo de la Gestión Descentralizada para año 2013 del MIMP²² estableció como prioridad continuar con las transferencias pendientes a los Gobierno regionales y locales, hasta concluir las. Con ese objetivo constituyó su Grupo de Trabajo Sectorial encargado de elaborar propuestas de matrices de gestión descentralizada en el marco de lo dispuesto por dicho Plan Anual de Transferencias²³. No obstante, en el caso de los CEM, no se ha revisado la medida adoptada en enero de 2012 por la que el MIMP reasumió la gestión de los CEM transferidos²⁴; de ahí que el MIMP en el VI Reporte sobre el seguimiento a la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, informe como avance del año 2013 la apertura nuevos CEM a su cargo²⁵; así como, anuncie que para el año 2014 el MIMP ha previsto la implementación de una línea

20 Ibid., p. 71.

21 Véase: <http://www.larepublica.pe/18-09-2013/ministra-monica-rubio-descarta-responsabilidad-en-muerte-de-menor-en-albergue-cuna-mas> [consultada el 3 de enero de 2014]; <http://elcomercio.pe/actualidad/1683138/noticia-bebe-10-meses-fallecio-dentro-local-cuna-mas-huaral> [consultada el 6 de enero de 2014]; <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-cuna-mas-seguira-reforzando-calidad-su-servicio-a-primera-infancia-489392.aspx#.Us2nkPTuKhu> [consultada el 7 de enero de 2014].

22 Resolución Ministerial N° 061-2013-MIMP, publicado el 15 de marzo de 2013.

23 Resolución Ministerial N° 211 -2013- MIMP de 2 de octubre de 2013 (no publicada en el cuadernillo de norma legales del Diario Oficial).

24 En efecto, en base a una evaluación realizada por el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP, conjuntamente con los gobiernos locales provinciales a cargo de los CEM transferidos, se adoptó esta medida para garantizar la provisión, calidad y eficacia de las prestaciones de los servicios. Véase: Decreto de Urgencia N° 003-2012 que dicta medidas extraordinarias para la ejecución de prestaciones y actividades de los Centros de Emergencia Mujer – CEM, publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de enero de 2012.

25 Con la creación de nuevos CEM por parte del MIMP, actualmente suman 175 a nivel nacional y se da cobertura desde Lima al 77% de la provincias; ello, a pesar de que los CEM que estaban por transferirse a los gobiernos locales provinciales eran en total 116 y ya se había transferido 60 de ellos. Véase: MIMP – Despacho Viceministerial de la Mujer. Boletín Informativo: Promoviendo Igualdad entre mujeres y hombres. Año 2, N° 8, agosto, 2013, pp. 4-6. Véase: <http://www.mimp.gob.pe/pantallazos/Boletin7-jul2013.pdf> [consultada el 20 de diciembre de 2013].

de intervención en los CEM de nueve zonas del país para atender a familias y mujeres rurales²⁶. En esa medida, se ha reafirmado la decisión de que los servicios sociales que se brindan en los CEM permanezcan como parte de las funciones del MIMP.

Las situaciones descritas no traducen señales claras del compromiso del Gobierno Nacional con el proceso de descentralización y, por ello, se ha señalado que existe una tendencia a la recentralización de servicios que habían sido descentralizados o estaban previstos de serlo²⁷. Tal como sucedió con la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL o el retorno de la rectoría en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria al sector Agricultura, cuando ésta fue una función de COFOPRI²⁸.

Estructura del presupuesto público sin mayores cambios

Asimismo, durante el año 2013 se mantuvo la configuración del presupuesto público que privilegió al Gobierno Nacional y no estuvo asociado al costo de las responsabilidades asignadas a los gobiernos regionales y locales. En consecuencia, no hubo mayores cambios en la distribución de los recursos del Estado entre el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades. De ahí que los gobiernos regionales y locales manifestaran que el presupuesto no expresaba una voluntad descentralista²⁹. Sin embargo, como se verá más adelante, durante el año 2013 los gobiernos regionales y locales reportan mejoras en su capacidad de gasto y en la ejecución de inversiones, dando cuenta del desarrollo de sus capacidades para el manejo del presupuesto público. En relación a la ejecución del presupuesto para inversiones, cabe destacar que durante el año 2012 los gobiernos regionales ejecutaron un 76.2% mientras que durante el año 2013 su ejecución ha sido de 81.1%, experimentando una mejora de más de 4% entre uno y otro año. En el caso de las municipalidades, durante el año 2012 su ejecución fue de 63.2% pero durante el año 2013 se elevó a 69.8%, teniendo una variación de más de seis puntos porcentuales. Por su parte, la ejecución del Gobierno Nacional disminuyó en casi 1 punto porcentual, en el año 2012 fue de 82.8% y de 82% en el año 2013³⁰.

26 Diario Oficial El Peruano. Suplemento especial de fin de año 2013. Integración y desarrollo con justicia. Lima, 2013, p. 7.

27 Grupo Propuesta Ciudadana. Perú: Balance de la Descentralización. Lima, noviembre 2013, diapositiva 2.

28 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 3, enero 2013, p. 2.

29 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 1, noviembre 2012, p. 3.

30 Ministerios de Economía y Finanzas – MEF. Portal de consulta amigable. <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/> [consultada el 7 de enero de 2014].

No obstante lo anterior, el presupuesto nacional 2014 mantiene las disparidades entre los tres niveles de gobierno. En efecto, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, Ley N° 30114, le asigna al Gobierno Nacional el 70% del monto total presupuestado, mientras que a los gobiernos regionales les asigna el 16% y a las municipalidades el 14%³¹. De ahí que, se mantendrá la brecha de asignación recursos para gasto corriente, que son aquellos que se requieren para la prestación de servicios a la ciudadanía. A su vez, se asigna 40% del presupuesto del Estado a la implementación de los programas presupuestales en los cuales los gobiernos regionales y locales mantienen una posición de ejecutores, a partir de un diseño realizado desde los ministerios del Gobierno Nacional, que, además, les exigen el cumplimiento de metas de carácter sectorial y, en cierto modo, limita la coordinación al interior de cada gobierno regional. Frente a ello, los gobiernos descentralizados, expresaron su malestar porque “una vez más se recentralizan los recursos públicos y se profundiza la asimetría entre los tres niveles de gobierno”³².

¿Oportunidad para el avance en descentralización fiscal?

Al iniciar el 2014, se consideró como una oportunidad para avanzar hacia una nueva política de descentralización fiscal, el anuncio efectuado por el entonces presidente del Consejo de Ministros y ex presidente del Gobierno Regional de San Martín, César Villanueva, quien en su discurso de investidura ante el Congreso de la República³³ anunció la revisión y reforma de “la distribución intra-departamental del canon y sus mecanismos de estabilización”³⁴, suscitando el respaldo de la ANGR³⁵. Entonces se consideró que, en el futuro, ello podría contribuir a evitar tensiones como las

31 Publicada el 2 de diciembre de 2013.

32 Véase: <http://www.remurpe.org.pe/categoria-noticias/991-pronunciamiento> [consultada el 21 de diciembre de 2013].

33 La designación de César Villanueva, mediante Resolución Suprema N° 371-2013- PCM, publicada el 31 de octubre de 2013, fue saludada por distintos actores políticos, entre ellos la ANGR y despertó expectativas entre sus miembros. Véase: entrevista al Diario La República <http://www.larepublica.pe/03-11-2013/las-25-regiones-apoyaran-a-villanueva-es-un-consenso> [consultada el 24 de diciembre de 2013]. En sentido similar, Véase: <http://www.ideeleradio.org.pe/web/wNoti.php?idN=8434&tip=red> [consultada el 24 de diciembre de 2013].

34 Cfr. Discurso de presentación ante el Congreso de la República del Primer Ministro, César Villanueva. <http://www.pcm.gob.pe/2013/11/discurso-final-del-jefe-del-gabinete-cesar-villanueva-en-el-congreso-de-la-republica/> [consultada el 25 de diciembre de 2013].

35 Véase: <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-angr-respalda-propuesta-para-redistribuir-canon-dentro-las-regiones-484132.aspx#.Us4c6NLuI8w> [consultada el 25 de diciembre de 2013].

se suscitaron en julio de 2013, cuando las transferencias por concepto de canon minero se redujeron en 25% a raíz de la menor recaudación que produjo la caída del precio de los metales a nivel internacional³⁶. No obstante, el corto paso de César Villanueva por la Presidencia del Consejo de Ministros no permitió mayor avance en esta materia. Su reemplazo por René Cornejo como nuevo presidente del Consejo de Ministros producido el 24 de febrero de 2014, deja abierta la interrogante sobre qué prioridad le dará el nuevo gabinete a la descentralización y concretamente en el plano fiscal.

Débil institucionalización de la coordinación intergubernamental

Reuniones de carácter técnico – político entre la ANGR, autoridades del Gobierno Nacional y el Presidente de la República se han realizado durante todo el 2013. En esa medida, no puede negarse que existe de parte del Gobierno Nacional un nivel de valoración de esta entidad conformada por los presidentes regionales elegidos; sin embargo, aún no se ha efectuado el reconocimiento normativo de la ANGR ofrecido por el Presidente de la República al iniciar su gestión³⁷. Esta demora en su reconocimiento formal resulta incomprensible teniendo en cuenta que, la ANGR es convocada por el Ejecutivo a formar parte de diversas comisiones o grupos de trabajo como la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, los Comités de Coordinación Intersectoriales, entre otros, lo que en la práctica implica un tácito reconocimiento de esta asociación.

De igual modo, la formulación de grandes consensos políticos sobre el rumbo de la política de descentralización demanda del funcionamiento de un espacio de coordinación entre los tres niveles de gobierno, de ahí que la modificación del Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental resultará particularmente importante. Para ello, en marzo de 2013, se creó una

³⁶ La tensión originada por la caída de los precios de los minerales a nivel internacional y, por ende, en el monto de las transferencias por canon, también ha puesto en debate la necesidad de complementar la política económica basada en la exportación de minerales y otras materias primas, con la adopción de políticas públicas destinadas a sentar las bases para que, en el mediano plazo, el país se desarrolle industrialmente. Véase: Otra Mirada. Suplemento de análisis y propuestas de política. El gran reto: industrializar el Perú. Lima, setiembre 2013. <http://www.otramirada.pe/content/el-gran-reto-industrializar-el-per%C3%BA> [consultada el 7 de enero de 2014].

³⁷ Véase: <http://www.presidencia.gob.pe/discurso-del-presidente-ollanta-humala-28-de-julio-2011> [consultada el 6 de enero de 2014].

Comisión Sectorial de naturaleza temporal, cuya función era elaborar y presentar, en ciento ochenta días, un proyecto de Reglamento de Funcionamiento del CCI³⁸. Para llevar a cabo esta labor, se facultó a la Comisión a realizar consultas a entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, sobre aspectos técnico - legales relacionados con la propuesta de Reglamento. En abril de 2013, la Comisión se instaló y en su primera reunión estuvieron presentes el presidente del CEPLAN, representantes del Acuerdo Nacional, de la ANGR, de AMPE, de REMURPE y de la Asociación Red de Municipalidades del Perú - MINURED³⁹. De acuerdo al plazo establecido, esta Comisión debió cumplir con el encargo en octubre de 2013; sin embargo, al cierre de este informe no se conocen los resultados del trabajo de esta Comisión y el CCI continúa sin funcionar.

En cambio, durante el 2013, se ha consolidado la coordinación técnico – política entre la ANGR, AMPE y REMURPE, que han venido funcionando como la Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados. Desde su institucionalización como Plataforma⁴⁰ ha venido planteando temas y propuestas concretas para fortalecer el proceso de descentralización; así como la gestión descentralizada (descentralización fiscal, revocatoria de autoridades, ordenamiento territorial, sistemas administrativos del Estado, entre otros). De ahí que se considere que “han ido progresivamente mejorando su capacidad de propuesta y han demostrado ser más eficaces en la coordinación multipartidaria de lo que han sido las instancias creadas por ley”⁴¹.

En este contexto, si bien los Consejos de Ministros Descentralizados son considerados importantes por los gobiernos descentralizados, también son conscientes que “no resuelven los desafíos de coordinación y articulación intergubernamental”⁴² que

38 Resolución Ministerial N° 082-2013-PCM, publicada el 22 de marzo de 2013.

39 Véase: <http://www.pcm.gob.pe/2013/04/ejecutivo-instala-comision-que-busca-articular-la-descentralizacion/> [consultada el 26 de diciembre de 2013].

40 En la VIII Conferencia Anual de Municipalidades - CAMUR 2012, realizada en octubre de ese año, la ANGR realizó la propuesta formal de la conformación de la Plataforma Interinstitucional, a partir de entonces el trabajo conjunto se puso en marcha.

41 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012 – 2013...op.cit., pp. 15 – 16.

42 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 5, agosto 2013, p. 13. De acuerdo a la información difundida por la PCM, desde julio de 2012 a julio de 2013 se han llevado a cabo nueve Consejos de Ministros Descentralizados. <http://www.pcm.gob.pe/consejo-de-ministros-descentralizados/> [consultada el 26 de diciembre de 2013].

demanda el funcionamiento del Estado unitario y descentralizado. Por ello, al cierre del año 2013 subsiste la necesidad de un espacio institucionalizado donde interactúen los tres niveles de gobierno para adoptarse, de manera consensuada, los principales lineamientos de la política de descentralización y donde se resuelvan las tensiones intergubernamentales que obstaculizan la construcción de la gestión descentralizada. Incluso, el funcionamiento de este espacio contribuiría a evitar enfrentamientos públicos innecesarios; como el que se ha suscitado en relación a los proyectos de ley que se orientan a limitar la reelección inmediata de los presidentes regionales y alcaldes/as prevista en la Constitución⁴³.

Gestión descentralizada en un escenario de tensiones

En los últimos diez años, el Perú ha logrado reducir el nivel de pobreza monetaria en promedios nacionales, un progreso significativo en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio; en particular en las metas sobre reducción de la desnutrición crónica infantil y la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, a nivel desagregado la situación es distinta y evidencia disparidades; el descenso de la pobreza es muy lento en las áreas rurales del país, donde habita el 60% de pobres del país y el 83% de los pobres extremos⁴⁴. De igual modo, en el año 1990, en el primer informe sobre desarrollo humano, el Perú tuvo un Índice de Desarrollo Humano – IDH⁴⁵ medio, ubicándose en el puesto 56 de 130 países; pero en el último informe sobre desarrollo humano (2013) el Perú se ubica en el puesto 77 de 186 países, dentro de la categoría de desarrollo humano alto, pero como señala el PNUD “detrás de esta evolución positiva en términos agregados, subsisten en el país brechas profundas de desarrollo humano entre sectores de población y territorios”⁴⁶.

43 Estos proyectos de leyes pueden ser revisados en los siguientes vínculos: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/3f4e37831035ae2405257bd50061a0d1/\\$FILE/PL02566280813.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/3f4e37831035ae2405257bd50061a0d1/$FILE/PL02566280813.pdf); [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/93b01b5221377bd-f0525791f005fe12d/\\$FILE/PL00292041011-.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/93b01b5221377bd-f0525791f005fe12d/$FILE/PL00292041011-.pdf) [consultada el 6 de enero de 2014].

44 PNUD. Informe sobre desarrollo humano. Perú 2013. Cambio climático y territorio. Desafíos y respuestas para un desarrollo sostenible...op.cit., pp. 32 – 33.

45 A través de los distintos indicadores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD es posible medir, en un rango de 0 a 1, los logros de cada país en tres dimensiones del desarrollo humano: esperanza de vida, educación e ingresos (vinculada a indicadores de calidad de vida). A partir de este índice es posible identificar, *grosso modo*, las brechas de acceso a servicios básicos de salud y educación cada país.

46 PNUD. Informe sobre desarrollo humano. Perú 2013. Cambio climático y territorio. Desafíos y respuestas para un desarrollo sostenible...op.cit., p. 33.

En el caso de la Amazonía, por ejemplo, el IDH ha mejorado en más del 50% en las provincias ubicadas en la selva alta y baja. En el caso de las provincias ubicadas en la selva norte y central, su nivel de desarrollo humano es heterogéneo por lo que el desafío es sostenerlo y mejorarlo; la selva sur tiene nivel de desarrollo humano considerado alto pero determinado por la elevación en el componente de ingresos del IDH. Estos ingresos estarían vinculados al desarrollo de la minería informal e ilegal que provoca deforestación; así como, al cultivo y procesamiento ilícito de la hoja de coca⁴⁷. Sin embargo, su mejora en el componente de ingresos del IDH no tiene un correlato con la elevación en los componentes vinculados a la salud y la educación. En esa medida, la presencia y actividad del Estado en la Amazonía será determinante, como también lo será en la sierra norte del país, que es predominantemente rural y su IDH, al igual que en la Sierra centro – sur, es persistentemente bajo.

En ese contexto, la construcción de la gestión descentralizada resulta clave para elevar la calidad de vida de las personas; dado que se orienta a garantizar la presencia del Estado mediante tres niveles de gobierno que, de forma articulada, cumplen funciones y prestan servicios a la población⁴⁸. La gestión descentralizada devino en una prioridad para el Estado peruano cuando se produjo la aceleración de la transferencia administrativa de funciones a los gobiernos regionales⁴⁹, pues esta medida dio paso a una tercera etapa del proceso de descentralización⁵⁰. Por ello, una mirada evaluativa del proceso de descentralización hoy, ha de poner énfasis, precisamente, en la construcción de la gestión descentralizada.

47 Ibid., pp. 34 – 35.

48 El desarrollo de la gestión descentralizada, al adoptar un enfoque de servicio público al servicio de las personas, supone la identificación, formulación, implementación, evaluación y supervisión las distintas fases de la gestión técnica y administrativa de las funciones transferidas; así como, la identificación de los procesos de gestión compartida y la delimitación de roles por niveles de gobierno. Este nuevo enfoque de gestión obliga a los tres niveles de gobiernos a adoptar reformas y arreglos institucionales para mejorar continuamente la prestación de los bienes y servicios públicos. Véase: Artículo 2º del Plan Anual de Transferencias 2009, aprobado mediante Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, publicado el 24 de julio de 2009.

49 Artículo 1º, Plan Anual de Transferencias 2009, aprobado mediante Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, publicado el 24 de julio de 2009.

50 Cfr. Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2001. Lima, 2011, pp. 21 -22.

Este énfasis no supone obviar el tiempo transcurrido y los procesos desarrollados que, en la práctica han debilitado los consensos existentes al inicio de la reforma descentralista. Dicho debilitamiento ha propiciado que, en los últimos años, algunos aspectos del diseño inicial, como la demarcación territorial o la regionalización, a través de la promoción de formación de espacios territoriales más grandes que permitan generar economías de escalas, hayan tenido limitados avances⁵¹. Asimismo, ha permitido la persistencia de problemas que afectan, por ejemplo, el desarrollo de modelo participativo de la descentralización, como son: el diseño normativo homogéneo de los mecanismos de participación creados en el marco de la reforma descentralista y la necesidad de destinar recursos financieros para hacer efectiva la participación y la vigilancia ciudadana⁵².

No obstante, con el 92.6% de funciones transferidas a los gobiernos regionales, en algunos departamentos se evidencian iniciativas significativas en la implementación de la gestión descentralizada por parte de algunos gobiernos regionales y locales. Asimismo, algunos ministerios, como en el caso del MINEDU y el MIMP, se encuentran realizando acciones vinculadas a la construcción de la gestión descentralizada de los servicios y a dar contenido a su rol rector; aunque, como se ha mencionado, también -desde el Gobierno Nacional-, se han adoptado medidas que dan señales contradictorias sobre su auténtica vocación descentralista⁵³.

En este escenario de tensiones, donde coexisten acciones de enfoque centralista e iniciativas de gestión descentralizada impulsadas por algunos gobiernos descentralizados y algunos ministerios, resultaría oportuno debatir y arribar a consensos entre los distintos actores del Estado y la sociedad civil sobre las

51 Durante el año 2013 vinculado a este tema se aprobó el Decreto Supremo Nº 050-2013, Reglamento de la Ley de Mancomunidad Regional, publicado el 15 de mayo de 2013.

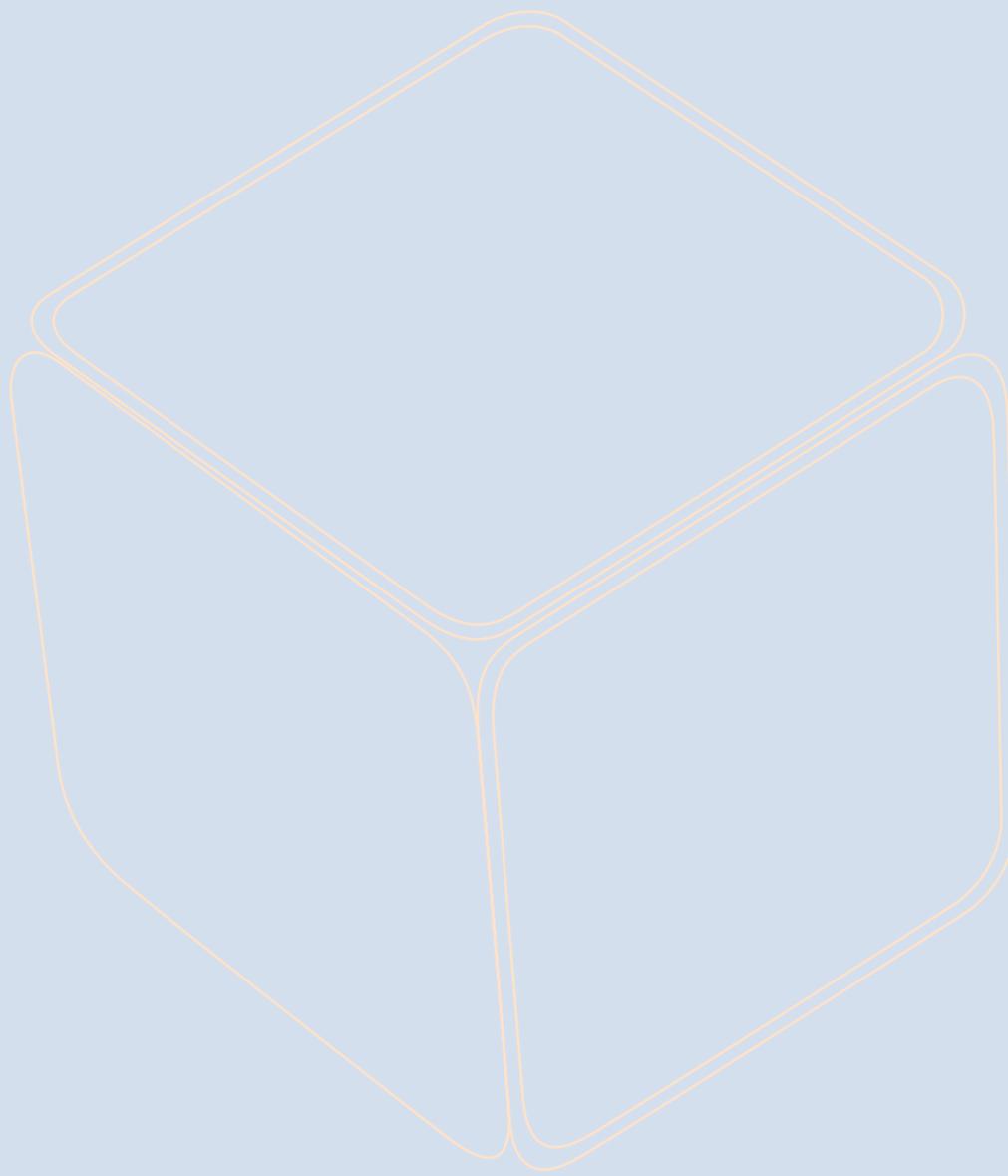
52 Al respecto véase: Programa ProDescentralización de USAID. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011. Lima, 2011 y Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2012. Lima, 2012; Programa ProDescentralización de USAID. Informa Anual del Proceso de Descentralización 2012. Lima, 2013.

53 En efecto, esta tercera etapa también ha sido vinculada con una tendencia a la recentralización, tanto de algunas competencias transferidas a los gobiernos descentralizados como del gasto público de inversión. Grupo Propuesta Ciudadana. Perú: Balance de la Descentralización. Lima, noviembre 2013, diapositiva 2.

principales acciones y medidas para fortalecer la política de descentralización. Ello, implicará dar respuesta a algunas interrogantes, como: si la propuesta de Plan Nacional de Descentralización, tal como está formulada, ¿podrá ser asumido como documento orientador de la política?; ¿cómo resolver la tensión entre rectoría del nivel nacional y autonomía de los gobiernos descentralizados?; ¿cuál es el modelo o los elementos del modelo de gestión descentralizada que requiere el actual momento del proceso?; ¿qué tipo y nivel de entidad, características y funciones requiere la conducción del proceso?; ¿estamos en el momento oportuno para iniciar las reformas en materia de descentralización fiscal, cuáles?; ¿debemos seguir apostando por la regionalización; cómo avanzar en su promoción?; entre otras.

El año 2014, como todo año electoral, puede acrecentar las diferencias entre los actores políticos, lo que podría obstaculizar la generación de consensos que den respuesta a las interrogantes planteadas. Sin embargo, también puede ser una oportunidad para poner en agenda los retos que plantea hoy la descentralización; así como, la necesidad de reconstruir el consenso y el impulso político que ésta requiere.







II. INSTITUCIONALIDAD **PARA LA GESTIÓN** DESCENTRALIZADA

La construcción e institucionalización de la gestión descentralizada requiere que el Estado, a través de sus tres niveles de gobierno, realice arreglos institucionales vinculados a la delimitación de funciones entre niveles de gobierno; la adecuación de los sistemas administrativos; la revisión y reforma del diseño normativo e institucional del Gobierno Nacional y de los gobiernos descentralizados; el inicio de las reformas en materia de descentralización fiscal; el impulso de la modernización de la gestión estatal; entre otros aspectos. En los siguientes párrafos se presentan, precisamente, los aspectos más destacados sobre estos temas durante el año 2013.

2.1 Transferencia de responsabilidades, delimitación de funciones entre niveles de gobierno y conducción del proceso

La transferencia de responsabilidades y la adecuada delimitación de las tareas que debe cumplir cada nivel de gobierno son esenciales para el fortalecimiento del proceso de descentralización y para la construcción de modelos de gestión descentralizada de los servicios. Además, tanto la transferencia de responsabilidades como la construcción de gestión descentralizada requieren del soporte institucional que pueda brindar el órgano conductor del proceso; de ahí que éste también sea un aspecto institucional importante para la descentralización, como veremos enseguida.

2.1.1 Estado de las transferencias a los gobiernos descentralizados

Como se conoce, la transferencia de responsabilidades del Gobierno Nacional ha sido, básicamente, de carácter legal y administrativa, no estuvo acompañada de los recursos humanos y financieros correspondientes, ni del fortalecimiento de capacidades que demanda el desempeño de las nuevas funciones que los gobiernos descentralizados están recibiendo⁵⁴. Adicionalmente, la forma acelerada en que se realizó el proceso de transferencia, “terminó de alterar el diseño inicial de la descentralización, que proponía un proceso gradual y el desarrollo de capacidades como elementos centrales de la transferencia”⁵⁵.

54 Véase: Programa ProDescentralización de USAID. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a julio de 2011. Lima, 2011, pp. 28 -30.

55 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012 – 2013....op.cit., p16.

De acuerdo al último informe presentado por el presidente del Consejo de Ministros a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, al 31 de diciembre de 2012 se habían transferido el 92.6% de las funciones que corresponden a los 25 gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima (Véase cuadro); quedando pendiente la transferencia del 7.4% funciones⁵⁶. Asimismo, de Acuerdo al Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2013⁵⁷, correspondía realizar la transferencia de las siguientes funciones:

- En materia ambiental y ordenamiento territorial, cincuenta funciones pendientes de transferencia a los Gobiernos Regionales de Arequipa, Callao, Huánuco⁵⁸, Lima Provincias y MML⁵⁹; correspondientes a los literales a), b), c), d), e), f), g), h), i) y j) del artículo 53° de la LOGR.
- En materia de defensa civil, las cuatro funciones pendientes de transferencia a los Gobiernos Regionales de Arequipa, Huánuco, Lima y MML, corresponden al literal d) del artículo 61° de la LOGR.

De otro lado, como se indica en el siguiente acápite, los gobiernos regionales continúan teniendo limitaciones financieras para el ejercicio de sus funciones, no sólo por la brecha existente entre los montos que se les asigna para gasto corriente y gasto de inversión; sino también porque no se han producido cambios en el porcentaje del presupuesto público que se asigna a los gobiernos regionales y locales en relación con el Gobierno Nacional. En el presupuesto público para el 2014, el Gobierno Nacional continúa siendo el nivel de gobierno con mayores recursos, concentrando el 70% del presupuesto público⁶⁰.

56 Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002 – 2012. Lima, mayo 2013, p. 96.

57 Resolución Ministerial N° 129-2013-PCM, publicada el 21 de mayo de 2013.

58 Con relación al Gobierno Regional de Huánuco, la Resolución Ministerial N° 0292-2013-MINAGRI, publicada el 15 de agosto de 2013, declaró concluido el proceso de efectivización de la Transferencia de funciones específicas consideradas en el art. 51, lit. e) al q) de la LOGR.

59 Realizada a través de la Resolución Ministerial N° 0291-2013-PCM, publicada el 14 de noviembre de 2013.

60 Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, publicada el 2 de diciembre de 2013.

TRANSFERENCIA 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 base este marco normativo, a través del Edicto N° 254 del 7 de mayo de 2003, se creó el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana – PGRLM como órgano desconcentrado y segundo pliego presupuestal de la MML, encargado de las coordinaciones para un adecuado proceso de transferencias y recepción de las funciones y competencias sectoriales del Gobierno Nacional hacia la MML.

Actualmente, la MML se encuentra incorporada al proceso de descentralización en cinco ámbitos: i) buen gobierno de la ciudad; ii) gestionando la transferencia de funciones; iii) participando en la ANGR e instancias como el CCI y otras asociaciones representativas de los gobiernos locales, como AMPE, REMURPE, MUNIRED, entre otras; iv) integrando la Junta de Coordinación Intergubernamental Litoral Central con el Gobierno Regional del Callao y el Gobierno Regional de Lima; promoviendo la formación de siete mancomunidades municipales en Lima Metropolitana. Asimismo, la MML está iniciando en coordinación con el Congreso de la República, los regidores y los alcaldes de Lima Metropolitana, el diálogo y debate sobre un anteproyecto de ley sobre Régimen Especial y la capitalidad que complementa el contenido que el diseño original del proceso de descentralización no consideró. Esta también será una forma de dotar a la ciudad de los instrumentos de gestión y recursos suficientes para gestionar de manera eficaz el territorio metropolitano.

La transferencia de funciones a la MML recién se inició en el primer semestre de 2011 y se realiza a través de la Comisión Bipartita que está conducida por la Secretaría de Descentralización – SD. Es en esta Comisión donde se adoptan los acuerdos previos a las transferencias, pero durante el año 2013 la SD sólo convocó a tres sesiones ordinarias, a pesar que el reglamento de dicha Comisión señala que las sesiones ordinarias son quincenales. Por ello, durante el año que transcurrió no ha sido posible establecer una agenda prioritaria para la transferencia de funciones.

Al cierre de este informe, de acuerdo a la información proporcionada por el PGRML de la MML, dicha corporación ha recibido 32 de las 185 funciones señaladas en la LOGR; en particular: 14 funciones de parte del MIMP, 14 funciones de parte del MINAGRI, 3 funciones de PCM y 1 función en materia de vivienda. No obstante, para el año 2014 espera que se pueda concretar la transferencia de funciones en materia de: i) ambiente y ordenamiento territorial*; ii) artesanía y turismo; iii) demarcación territorial, y; iv) trabajo y promoción del empleo.

En comparación a los gobiernos regionales, la transferencias de funciones a la MML está retrasada y esto se debería a que a los ministerios del Poder Ejecutivo les resulta más difícil realizar la transferencia, dado el volumen de recursos humanos y financieros que se encuentra en juego. Ello, porque el cumplimiento de las funciones en la ciudad capital supondría que la MML preste servicios a aproximadamente 8 millones y medio de personas, que representan el 28.1% de la población del país**. La construcción de la gestión descentralizada demandaría necesariamente la implementación de un proceso especial de desarrollo de capacidades y asistencia técnica de parte de los ministerios del Gobierno Nacional y esta exigencia se presenta en un contexto en el que no todos ellos tienen claridad sobre los alcances de su rol rector. El retraso en la transferencia a la MML se explicaría también a que, antes del año 2011, sus autoridades no manifestaron su interés por involucrarla en el proceso de descentralización del país.

* A través de la Resolución Ministerial N° 0291-2013-PCM, publicada el 14 de noviembre de 2013, se declara concluido el Proceso de efectivización de la transferencia de funciones sectoriales en materia de Ordenamiento Territorial a la Municipalidad Metropolitana de Lima, por lo que probablemente dichas funciones sean transferidas a la MML durante el 2014.

** INEI. Población de Lima proyectada al 30 de junio de 2012 http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1032/libro.pdf [consultada el 22 de enero de 2014].

En el caso de los gobiernos locales la transferencia de responsabilidades desde el Gobierno Nacional ha estado signada por el traspaso de los servicios de protección social; en particular, los que estuvieron a cargo del antiguo Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-MIMDES, y que quedaron a cargo del MIDIS y el MIMP (Ex MIMDES).

El MIMP y el MIDIS han transferido los siguientes programas y servicios sociales a los gobiernos locales⁶¹:

Programa / Servicio	Transferencia programada	Transferencia realizada	Avance en términos porcentuales
Programa de Complementación Alimentaria – PCA	A 194 municipalidades provinciales. A 43 municipalidades distritales de Lima Metropolitana.	A 194 municipalidades provinciales. A 43 municipalidades distritales de Lima Metropolitana.	96.6%
Programa Integral de Nutrición – PIN	A 194 municipalidades provinciales.	A 56 municipalidades provinciales.	29%
Programa Wawa Wasi	7 064 centros a las municipalidades provinciales.	4 133 centros a 69 municipalidades provinciales.	58.5%
Centros de Emergencia Mujer – CEM	116 centros a municipalidades provinciales.	60 centros a municipalidades provinciales.	51%
Centros de Desarrollo Integral de la Familia – CEDIF	24 centros a municipalidades provinciales.	15 centros a municipalidades provinciales.	62%
Sociedades de Beneficencia Públicas	101 a municipalidades provinciales.	69 a municipalidades provinciales.	68%

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002 – 2012. Elaboración: Propia.

⁶¹ Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002 – 2012...op.cit., pp.98 – 102.

En el caso del MIMP, si bien el proceso de transferencia a los gobiernos locales se desaceleró a partir del año 2012, e incluso se adoptaron medidas que “recentralizaban” la prestación del servicio⁶², su Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales y desarrollo de la gestión descentralizada año 2013⁶³ tiene como finalidad continuar con las transferencias pendientes a los gobiernos regionales y locales, hasta concluir las. A partir de dicha finalidad, el MIMP se ha propuesto cuatro objetivos para continuar con las transferencias pendientes: i) impulsar la conclusión de los procesos de transferencia de servicios a los gobiernos locales provinciales; ii) fortalecer la rectoría del MIMP y los roles y funciones de los gobiernos regionales y gobiernos locales; iii) promover el desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, para la construcción y el ejercicio de la gestión descentralizada de las funciones y servicios transferidos, y; iv) fortalecer la articulación interinstitucional e intergubernamental, especialmente con los gobiernos regionales y locales.

De igual modo, el Plan de Transferencias del MIMP se propone la revisión del cumplimiento de las metas e indicadores de los convenios tripartitos, la suscripción de nuevos convenios, el acompañamiento a los servicios transferidos y el desarrollo de capacidades. De igual forma, precisa un conjunto de acciones encaminadas a fortalecer la gestión descentralizada, entre las que destacan el fortalecimiento de las comisiones intergubernamentales. En esa línea, y dado que una de las labores de dichas comisiones es identificar el costo de los servicios que van a transferirse será importante que, en las futuras transferencias a los gobiernos locales el MIMP, verifique que éstas se realicen acompañadas de los recursos necesarios para la prestación de los mismos. Ello en cumplimiento del rol rector que le corresponde. En el caso del MIDIS y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma⁶⁴,

62 Decreto de Urgencia N° 003-2012 que dicta medidas extraordinarias para la ejecución de prestaciones y actividades de los Centros de Emergencia Mujer – CEM, publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de enero de 2012.

63 Resolución Ministerial N° 061-2013-MIMP, publicado el 15 de marzo de 2013.

64 Programa cuyo objetivo es brindar asistencia alimentaria a niños y niñas mayores de 3 años que se encuentran cursando los niveles de educación inicial y primaria básica; en esa medida, asumió parte de las labores del PCA y el PRONAA. Véase: D.S N° 008-2012-MIDIS, publicado en el diario oficial El Peruano el 31 de mayo de 2012.

a pesar de que su creación obedeció más a una lógica de desconcentración⁶⁵ que de descentralización, su diseño buscó incorporar la participación de la población, mediante una cogestión entre el Estado y los/as padres/madres de familia, quienes debían supervisar y vigilar la entrega, recepción, preparación, servido y distribución de los alimentos que se brindan como parte del Programa en las escuelas. Esta participación se verificó a través de los Comités de Alimentación Escolar – CEA, del que forman parte autoridades escolares y las familias⁶⁶.

Durante el año 2013, Qali Warma ha atendido a 35 mil escuelas cada una con su CEA formalmente constituido y reconocido; asimismo, ha contado con 111 comités de compra que, bajo las directivas del MIDIS, han estado conformados por representantes de los tres niveles de gobierno y padres/madres de familia; en el primer caso, el trabajo se ha desarrollado con las DIRESA, DIGESA y las direcciones regionales de educación y los gobiernos locales⁶⁷. Sin embargo, como es de público conocimiento, Qali Warma ha tenido diversos cuestionamientos debido a que no, en todos los casos, el servicio ha llegado en condiciones adecuadas a los niños y niñas que son sus beneficiarios⁶⁸.

En ese contexto, la Defensoría del Pueblo, entre marzo y junio de 2013, supervisó el funcionamiento de dicho Programa Nacional en 343 instituciones educativas ubicadas en zonas rurales, de las cuales aproximadamente el 62% corresponden a distritos de los quintiles de pobreza I y II. A partir de esta supervisión ha elaborado un reporte que, entre otras, contiene las siguientes constataciones⁶⁹:

-
- 65 Programa ProDescentralización. Informe anual del proceso de descentralización. Lima, 2013, p. 78.
 - 66 Resolución Ministerial N° 0201-2013-ED, publicada el 25 de abril de 2013, que aprueban la Directiva N° 014-2013- MINEDU/VMGP/DIGEDIE sobre “Normas y Orientaciones para la Cogestión del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”.
 - 67 Véase: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/601-ministra-trivelli-explica-modelo-de-cogestion-del-programa-qali-warma> [consultada el 25 de diciembre de 2013].
 - 68 El propio MIDIS ha dado cuenta de 13 casos de enfermedades transmitidas por alimentos que se suministraron a niñas y niños como para del Programa QaliWarma. Véase: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/747-peru-mejora-indicadores-de-inclusion-social-midis-presento-avances-concretos-y-perspectivas> [consultada el 25 de diciembre de 2013].
 - 69 Defensoría del Pueblo. Primer Reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales. Lima, octubre 2013, pp. 31 -34.

- La mayor debilidad observada en la implementación del programa fue la falta de capacitación “a los operadores del servicio, en temas esenciales como técnicas de almacenamiento y conservación de los productos, manipulación de los alimentos, consumo de agua segura, preparación de recetas y seguridad alimentaria, así como respecto a la verificación de la calidad y la cantidad de las raciones y/o productos entregados por los proveedores y el procedimiento para reportar posibles irregularidades”⁷⁰.
- En el 79% de las instituciones educativas supervisadas, la preparación de los alimentos no estaba a cargo del CAE sino de los padres y madres de familia que, debido a sus actividades y las distancias que tienen que recorrer para el acceso a los servicios y el comercio, no están en condiciones de asumir tal responsabilidad. En todo caso, la prestación de los servicios de manera permanente, tendría que ser asumida “por los docentes u optarse por la entrega de los productos en crudo, poniéndose en riesgo la sostenibilidad del Programa y el cumplimiento de los objetivos del mismo”⁷¹.
- No se han previsto funciones específicas para los gobiernos regionales y locales en el diseño del Programa, por lo que no se suman esfuerzos, ni se optimizan recursos presupuestales y humanos. En esa medida, la implementación de Qali Warma “requiere un trabajo más coordinado y articulado a nivel intergubernamental e intersectorial”⁷².

Paralelamente, se creó una Comisión Multisectorial para proponer mejoras al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma⁷³. Asimismo, el MIDIS indicó que desde el mes de setiembre modificó los contratos del segundo proceso de compras de raciones a canastas e incrementó la supervisión de plantas y escuelas, con la contratación de 1 200 supervisores. También se ha informado que se denunciará penalmente a los proveedores negligentes y que durante el año 2014, se fortalecerá el modelo de cogestión de los comités de compra⁷⁴ y a los CAE en su labor de vigilancia de los alimentos⁷⁵.

⁷⁰ Ibid., p. 32.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid., p. 33.

⁷³ Resolución Suprema N° 280 – 2013 – PCM, publicada el 4 de setiembre de 2013.

⁷⁴ Este anuncio ha sido concretado a través de la Resolución Ministerial N° 264-2013-MIDIS, publicada el 7 de diciembre, que modifican la Directiva N° 001-2013-MIDIS sobre Procedimientos Generales para la Operatividad del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

⁷⁵ Véase: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/747-peru-mejora-indicadores-de-inclusion-social-midis-presento-avances-concretos-y-perspectivas> [consultada el 25 de diciembre de 2013].

Finalmente, en diciembre de 2013, la Comisión Multisectorial para proponer mejoras a Qali Warma presentó su informe final y entre sus principales recomendaciones están: i) mejorar la cadena de distribución de alimentos, la infraestructura de las instituciones educativas y la articulación intersectorial; ii) recoger las expectativas de los usuarios; iii) definir las modalidades de entrega de raciones de acuerdo a las características del territorio; iv) diseñar un programa de fortalecimiento de capacidades de los CAE, y; v) mejorar las condiciones de las plantas de procesamiento de alimentos y los centros de elaboración⁷⁶. Estas propuestas se suman a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, entre las que cabe destacar la recomendación de “involucrar a los gobiernos regionales y locales en el diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, precisando sus funciones, principalmente, en el desarrollo de capacidades y la supervisión y monitoreo del funcionamiento del programa”⁷⁷.

En esa medida, se espera que el MIDIS, tanto para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, cuanto para los otros programas nacionales que están en el ámbito del SINADIS, adopte las normas y mecanismos de coordinación intergubernamental, en el marco de su rol rector de la política nacional de desarrollo e inclusión social. Ello, para avanzar en la progresividad en la descentralización prevista en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer; así como en la articulación intersectorial e intergubernamental, involucrando desde el diseño a los gobiernos regionales y locales, para poder cumplir mejor con el objetivo de inclusión social que persiguen los programas nacionales⁷⁸. De ahí que una señal importante sea la primera reunión sostenida por la titular del MIDIS con los gerentes de desarrollo social y económico de los gobiernos regionales para recoger sus recomendaciones sobre el Programa Nacional Qali Warma e involucrarlos en su implementación⁷⁹.

⁷⁶ Véase:<http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/informacion/publicaciones-midis/815-comision-multisectorial-entrego-propuestas-para-mejorar-qali-warma> [consultada el 25 de diciembre de 2013].

⁷⁷ Defensoría del Pueblo. Primer Reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales...op.cit., p. 34. Es preciso indicar también que la Defensoría del Pueblo recomienda a “los gobiernos regionales y locales la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública de infraestructura educativa que comprendan la construcción o adecuación de ambientes de almacenamiento y preparación de alimentos en las instituciones educativas, principalmente en las zonas rurales más pobres y alejadas del país, focalizadas por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a fin de complementar los esfuerzos que se viene realizandodesde el gobierno nacional”.

⁷⁸ MIDIS. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”. Lima, mayo 2013, pp. 67ss.

⁷⁹ Véase:<http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/informacion/publicaciones-midis/817-se-inauguro-primera-reunion-nacional-con-gerentes-de-desarrollo-social-de-regiones> [consultada el 25 de diciembre de 2013].

2.1.2 Delimitación de funciones entre niveles de gobierno

Los avances en la adopción de las leyes de organización y funciones (LOF) de los ministerios que comparten competencias; así como, en la elaboración y aprobación de las matrices de delimitación de competencias y funciones son de especial relevancia para la concreción de la gestión descentralizada con enfoque de gestión por resultados. No obstante, en ambos aspectos, durante el 2013, no hubo grandes avances.

Con relación a la aprobación de las LOF, hasta la fecha se han aprobado diez LOF de ministerios con competencias compartidas (MTC, MTPE, CULTURA, MIMP⁸⁰, MINAM, MINAGRI⁸¹, PRODUCE, MIDIS⁸²), siendo las últimas la correspondiente al MINSA⁸³, que fue aprobada como parte del “paquete” de normas que integran la reforma en salud que busca implementar el Poder Ejecutivo, y la LOF del MVCS⁸⁴. En esa medida, al cierre de este informe, sólo dos de estos ministerios se encuentran pendientes de aprobar sus LOF (MINEM y MINEDU), en las que se debería establecer de manera más clara las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno. Lo mismo ha sucedido en relación a la elaboración y aprobación de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones de los ministerios que comparten competencias con los gobiernos descentralizados, en función a la directiva aprobada por la PCM⁸⁵.

Además, un tema vinculado a la delimitación de funciones entre niveles de gobierno es el de ordenamiento territorial, que actualmente tiene como paso previo el proceso

80 Decreto Legislativo N° 1098, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de enero de 2012.

81 Modificado a través de la Ley N° 30048, publicada el 25 de junio de 2013, con el objetivo de reformar la estructura y funciones de su alta dirección.

82 Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de octubre de 2011.

83 Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, publicado el 7 de diciembre de 2013.

84 Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, publicada el 19 de enero de 2014.

85 Resolución Ministerial N° 097-2012-PCM, publicada el 26 de abril de 2012. .

de Zonificación Ecológica Económica –ZEE que vienen llevando a cabo la mayoría de gobiernos regionales bajo la rectoría del MINAM (actualmente, 12 gobiernos regionales cuenta con sus estudios de ZEE y 120 gobiernos locales se encuentran en proceso de elaboración)⁸⁶. No obstante, los esfuerzos por llevar adelante el ordenamiento territorial requiere de mayores consensos en los diferentes actores involucrados⁸⁷; de ahí lo positivo de la aprobación de la XXXIV Política del Estado sobre Ordenamiento y Gestión Territorial, por parte del Acuerdo Nacional, que tiene entre sus objetivos: i) Conciliar el crecimiento económico y la competitividad con la equidad social y la sostenibilidad ambiental, articulando los usos diversos del territorio según sus capacidades, en un clima de convivencia armónica, valorando la identidad y diversidad cultural, impulsando la formalización de las actividades económicas y respetando la institucionalidad democrática y el Estado de derecho; ii) Regular e impulsar un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio, y; iii) Establecer un sistema nacional de gestión territorial que permita armonizar los instrumentos técnicos y normativos para coordinar las políticas nacionales, sectoriales y los planes regionales y locales de desarrollo concertado y de ordenamiento territorial, que contribuya a implementar las prioridades nacionales, a fin de lograr la articulación entre los tres niveles de gobierno y con la participación de las instituciones representativas de la sociedad civil⁸⁸.

Los objetivos previstos en dicha Política de Estado todavía requieren ser concretados mediante una norma nacional que establezca definiciones claras sobre la política de ordenamiento territorial y la actuación intergubernamental sobre la base de la precisión de las responsabilidades que le corresponden a cada nivel de gobierno.

86 El MINAM ha establecido nuevos requerimientos para el proceso de ZEE, mediante la Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, publicada el 8 de mayo de 2013 y que aprueba la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial.

87 PNUD. Informe sobre desarrollo humano. Perú 2013. Cambio climático y territorio. Desafíos y respuestas para un desarrollo sostenible. Lima, 2013, p. 72. De acuerdo, a la Secretaría Técnica de la ANGR 9 gobiernos regionales ya tienen concluidos y avanzados su ZEE y otros 12 gobiernos regionales deben estar por aprobarla. Véase: <http://redaccion.lamula.pe/2013/09/23/es-urgente-un-ordenamiento-territorial-en-el-peru/jorgepaucar/> [consultada el 25 de diciembre de 2013].

88 Acuerdo Nacional. XXXIV Política de Estado, setiembre de 2013. Véase: <http://www.acuerdonacional.pe/node/2147> [consultada el 25 de diciembre de 2013].

De esa forma, se podrán ir resolviendo aquellas situaciones en las que se sobreponen y traslapan funciones referidas a la gestión del territorio; pues, como señala la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, “El caso de las diversas zonificaciones que operan sobre un mismo territorio, hoy se ha convertido, en un elemento crítico para la delimitación del poder de cada uno de los niveles de gobierno frente a los agentes económicos y sociales [...] ha generado un espacio propicio para el pulso político y ha abonado al incremento de la conflictividad, especialmente alrededor de la explotación de recursos naturales como la minería, el agua y los bosques”⁸⁹.

En ese escenario, uno de los desafíos que deben enfrentar el pleno del Congreso de la República es debatir y alcanzar consensos respecto al Proyecto de Ley N° 2522/2012-CR que regula el Ordenamiento Territorial. Este proyecto recoge aspectos de diversas propuestas normativas que han sido presentadas con anterioridad; así como, aportes de los niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil⁹⁰. En esa línea, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con la finalidad de aportar al debate, conocimiento y generación de consensos sobre los contenidos de dicho proyecto, desde agosto de 2013 ha realizado ocho audiencias públicas sobre “Ordenamiento Territorial y Descentralización” en distintas ciudades del país⁹¹.

2.1.3 Conducción del proceso

El proceso de descentralización y la gestión descentralizada demanda del liderazgo político y técnico de un órgano conductor para brindar a los Sectores del Gobierno Nacional pautas y lineamientos para el ejercicio de su rectoría en la materia que comparten con los gobiernos descentralizados. En esa medida, este órgano debería tener una conformación intergubernamental para que acoja la perspectiva de los

⁸⁹ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012 – 2013...op.cit., p. 17.

⁹⁰ PNUD. Informe sobre desarrollo humano. Perú 2013. Cambio climático y territorio. Desafíos y respuestas para un desarrollo sostenible...op.cit., p. 72. También véase: <http://redaccion.lamula.pe/2013/09/23/es-urgente-un-ordenamiento-territorial-en-el-peru/jorgepaucar/>[consultada el 25 de diciembre de 2013].

⁹¹ Estas audiencias públicas se han desarrollado en Cusco, Lambayeque, Cajamarca, Piura, Tarapoto, Moyobamba, Madre de Dios y Ucayali.

gobiernos descentralizados. Sin embargo, esta situación aún no ha sido atendida, ni se ha avanzado en el fortalecimiento de la Secretaría de Descentralización de la PCM que continua siendo el órgano conductor del proceso de descentralización⁹². Paralelamente, se señala que el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF continua ejerciendo, a través de los sistemas administrativos del Estado, diversas funciones estatales que afectan la gestión de los gobiernos descentralizados⁹³.

En ese contexto, desde la Comisión de Descentralización del Congreso de la República se ha indicado que, en la práctica, la Secretaría de Descentralización centra sus esfuerzos en plasmar las decisiones políticas que no han sido concertadas entre los tres niveles de gobierno y actualmente se evidencia “la ausencia de un liderazgo político claro para el seguimiento e impulso del proceso”, dado que no se han planteado medidas innovadoras para fortalecerlo⁹⁴, ni se han adoptado lineamientos normativos para orientar la labor de los ministerios y de los gobiernos descentralizados en la construcción de la gestión descentralizada⁹⁵.

La débil posición institucional de la Secretaría de Descentralización, como órgano conductor del proceso, ha repercutido también en la forma en que se viene dando la articulación intergubernamental de carácter sectorial; tanto en lo que respecta a la adopción de las prioridades políticas como para la gestión

92 Esta situación ha permanecido a pesar que la propia PCM ha manifestado que “el principal desafío respecto a la conducción del proceso recae en la tarea de fortalecer el rol rector del Gobierno Nacional, en el espacio institucional que resulte más adecuado para el propio Estado y que en la actualidad es asumido por la Secretaría de Descentralización [...] pero requiere tener mayores prerrogativas y funciones potenciadas, con la finalidad de asumir nuevos retos para promover el debate sobre el proceso, apoyar la construcción de una agenda renovada y de nuevos consensos políticos para fortalecer el proceso de descentralización, con pleno respeto a las autonomías de los gobiernos regionales y locales en el marco de un Estado unitario y descentralizado. Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002 – 2012...op.cit., p. 209.

93 Grupo Propuesta Ciudadana. Perú: Balance de la Descentralización. Lima, noviembre 2013, diapositiva 4.

94 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012 – 2013...op.cit., 14. Esta ausencia de liderazgo también viene siendo percibida por los actores departamentales, como fue puesta de manifiesto en la Reunión de trabajo sobre el Proceso de Descentralización 2013, organizada por el Programa ProDescentralización en la ciudad de Lima el 27 de noviembre de 2013.

95 Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002 – 2012...op.cit., p. 214. También véase: Grupo Propuesta Ciudadana. Perú: Balance de la Descentralización. Lima, noviembre 2013, diapositiva 5.

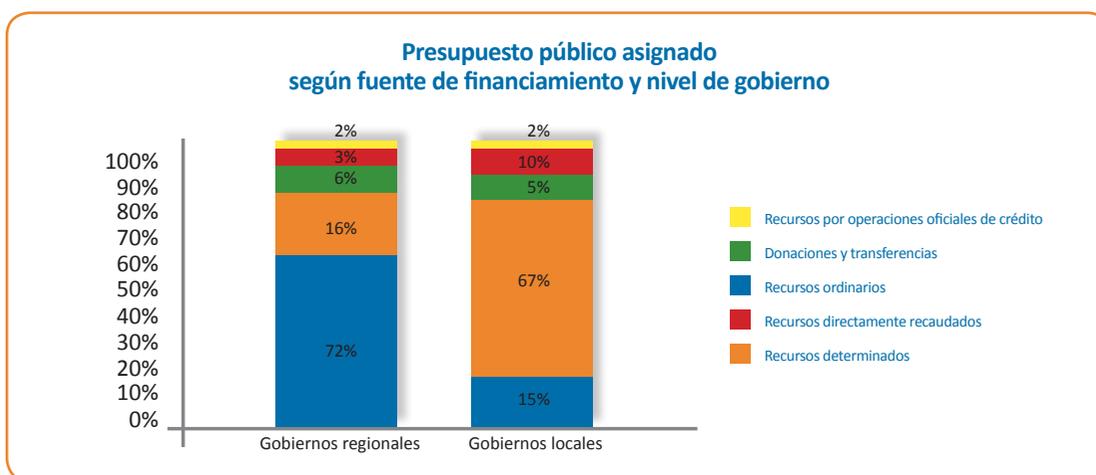
descentralizada de los servicios. Esto es reconocido por la PCM al indicar que las Comisiones Intergubernamentales sectoriales no se han implementado en su totalidad y que sus acciones no siempre estuvieron centradas en la construcción de la gestión descentralizada.

2.2 Recursos financieros para la gestión descentralizada

Como se ha mencionado, la gestión descentralizada demanda una adecuada provisión de recursos financieros para que los tres niveles de gobierno puedan cumplir con las competencias y funciones que les han sido asignadas; en particular, los gobiernos regionales y locales que son los encargados de prestar directamente una serie de servicios a la población.

2.2.1 Estructura de financiamiento público

La estructura de financiamiento público no ha sufrido modificaciones en los últimos años, manteniéndose hasta la fecha un modelo de asignación basado en transferencias presupuestales desde el Gobierno Nacional a los gobiernos descentralizados, provenientes principalmente de las fuentes de recursos ordinarios, recursos determinados y donaciones. A diciembre de 2013, las transferencias a los gobiernos regionales representan el 94% de su presupuesto total, mientras que para el caso de los gobiernos locales, el 87%; tal como puede observarse a continuación:



Fuente: Transparencia Económica – MEF. Información al 31 de diciembre de 2013.
Elaboración: Propia.

Este esquema de financiamiento afecta de manera distinta a los gobiernos regionales respecto de los locales, tal como reconoce la Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal en su Informe técnico final⁹⁶:

- En el caso de los gobiernos regionales, su financiamiento se basa principalmente en recursos ordinarios (72%) que provienen de impuestos recaudados por el gobierno central y cuya asignación –por ello- depende de dicho nivel de gobierno (componente discrecional); mientras que su ejecución está destinada a cubrir gastos corrientes como nóminas de personal, costo de equipos, entre otros (componente inercial), y que no siempre cubren todas las necesidades que la prestación del servicio demanda. Por tanto, su estructura tiene “un alto componente inercial y discrecional” que, además, se ve limitada al no contar con facultades para la recaudación tributaria.
- En el caso de los gobiernos locales, reciben principalmente recursos determinados (67%) cuya asignación responde a tasas definidas legalmente, por lo que algunos rubros (como el canon, sobre canon, regalías, renta de aduanas y participaciones) comprendidos en dicha fuente de funcionamiento tiene restricciones para financiar gasto corriente, como vinculado directamente con la provisión de servicios. Adicionalmente, cuentan con una fuente de recursos propios a partir de sus facultades tributarias, pero no todos los municipios del país tienen el mismo nivel de recaudación debido a la heterogeneidad de las poblaciones.

En el marco del esquema descrito, es importante señalar la dependencia que se genera respecto de la coyuntura económica internacional y que ha conllevado a que hasta hace un par de años se visibilice un crecimiento considerable de las transferencias a los gobiernos descentralizados, especialmente aquellas provenientes por los conceptos de canon, sobrecanon, regalías minerías y del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM). Así, según el informe emitido en mayo de este año por la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, las transferencias por los conceptos señalados en conjunto “se multiplicaron por prácticamente 10 veces entre 2004 y 2011, siendo la principal el canon minero (57.1% del total en el 2004 y 50.8% en el 2011)”⁹⁷.

⁹⁶ Cfr. Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal. “Informe técnico final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas”, Lima, 2013, p.6.

⁹⁷ Cfr. Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal. “Informe técnico final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas”, Lima, 2013, p.5.

De esta manera, la estructura de financiamiento del Estado peruano resulta vulnerable ante las situaciones de crisis económica que puedan darse en el frente externo.

No obstante, según información proporcionada por la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), entre el año 2012 y el 2013, el monto transferido por concepto de canon minero ha disminuido en cerca de 916 millones de soles en perjuicio de los gobiernos regionales y locales; es decir, una variación porcentual de -24%. De igual manera, durante el año 2013, la diferencia entre la previsión de las transferencias por canon minero contempladas en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de los gobiernos descentralizados y lo transferido según el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) fue negativa y equivalente a aproximadamente 892.6 millones de soles⁹⁸.

En general, el modelo de financiamiento descentralizado persiste en la dependencia del nivel nacional de gobierno, y no se asocia a las responsabilidades asignadas a los gobiernos regionales y locales. La falta de predictibilidad de los montos a transferirse a los gobiernos subnacionales conlleva, muchas veces, a errores en la planificación de gastos. Por todo ello, los recursos con los que cuentan los gobiernos descentralizados, generalmente, resultan insuficientes para garantizar la prestación eficiente y con calidad de servicios a la población. En consecuencia, resulta impostergable avanzar con la descentralización fiscal y poner en práctica las recomendaciones orientadas a tal fin que fueron elaboradas por las sucesivas Comisiones Multisectoriales de Descentralización Fiscal durante los últimos años (2011-2013).

2.2.2 Ejecución del presupuesto público

Pese a la inercia característica del modelo de asignación presupuestal existente, los gobiernos regionales y locales reportan una mejora en su capacidad de gasto durante el 2013. Respecto a la ejecución de inversiones⁹⁹, que es además un indicador del desarrollo de sus capacidades para el manejo del presupuesto público,

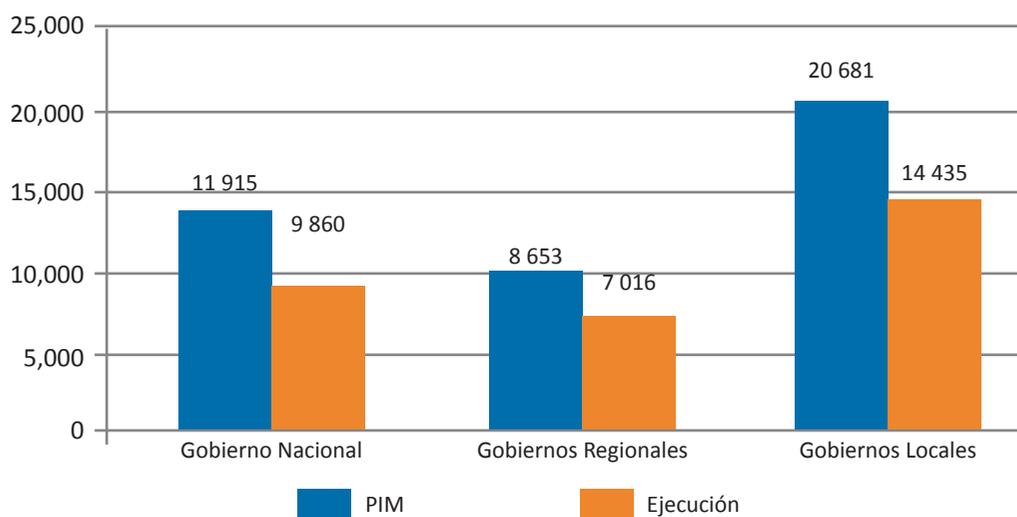
⁹⁸ Cfr. Presupuesto Canon Minero. Presentación elaborada por la Unidad Políticas Públicas y Gestión Descentralizada de la REMURPE. Lima, 2013.

⁹⁹ La ejecución de inversiones y la calidad de las mismas constituyen un elemento significativo en la evaluación de la gestión pública puesto que refleja la implementación de proyectos que tendrían que impactar en beneficio de la población.

se puede observar que los gobiernos regionales alcanzan un 81% de ejecución de su Presupuesto Institucional Modificado - PIM, ligeramente por debajo del Gobierno Nacional; mientras que los gobiernos locales han ejecutado el 70% del presupuesto que se les ha asignado durante el año (PIM). Es decir, los gobiernos descentralizados han ejecutado porcentajes significativos del presupuesto de inversión que se les asignó durante el año, tal como se muestra a continuación en tabla y gráfica:

Avance en la ejecución del gasto de inversión 2013 por niveles de gobierno en (millones de soles)

Nivel de gobierno	PIM 2013	Ejecución 2013	% Ejecución presupuestal 2013
Nacional	11 915	9 860	82.8%
Regional	8 653	7 016	81.1%
Local	20 681	14 435	69.8%



Fuente: Portal de Transparencia Económica – MEF. Información al 31 de diciembre de 2013.
 Elaboración: Propia.

La mejora en la ejecución del presupuesto de inversión se aprecia también si comparamos el nivel de ejecución alcanzado en el 2013 respecto del 2012.

Ejecución del gasto de inversión 2013 – 2012 Por niveles de gobierno

Nivel de gobierno	% Ejecución presupuestal Año 2013	% Ejecución presupuestal Año 2012	Variación %
Nacional	82.8%	82%	1%
Regional	81.1%	76.2%	4.9%
Local	69.8%	63.2%	6.6%

Fuente: Portal de Transparencia Económica – MEF. Información al 31 de diciembre de 2013.
Elaboración: Propia.

A nivel desagregado, es importante destacar¹⁰⁰:

- A nivel del Gobierno Nacional, los ministerios que presentan menos avance porcentual en la ejecución de presupuesto de inversión han ejecutado Comercio Exterior y Turismo (38%) y Educación (48%); mientras que los que lideran el avance porcentual en la ejecución de inversión son Vivienda, Construcción y Saneamiento, conjuntamente con Transportes y Comunicaciones con un 98% de ejecución cada uno.
- En el caso de los gobiernos regionales, el ranking de avance porcentual en la ejecución presupuestal de inversiones está liderado por los Gobiernos Regionales de Ancash y Lima, con 100%, seguidos de Madre de Dios (98%) y Amazonas (97%). Los que menos avance presentan son la Municipalidad Metropolitana de Lima (57%) y los Gobiernos Regionales de Cusco (60%), Apurímac (69%) y Cajamarca (73%).
- Respecto de los gobiernos locales, en promedio, aquellos que tienen una menor capacidad de ejecución del gasto de inversión, por haber tenido menor avance porcentual en la ejecución, se encuentran en el departamento de Ica (56%) y Arequipa (59%); mientras que los que tienen mayor capacidad promedio de ejecución se ubican en Cusco (86%) y Lambayeque (80%).

¹⁰⁰ MEF. Portal de consulta amigable. <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/> [consultada el 7 de enero de 2014].

Es importante mencionar que el nivel de ejecución alcanzado por los gobiernos locales estaría vinculado con los niveles de cumplimiento de las metas que componen el Plan de Incentivos a la Mejora y Modernización de la Gestión Municipal- PI¹⁰¹. Así, a julio de 2013, la gran mayoría de los municipios superaban el 50% de la meta a alcanzar¹⁰², tal como se presenta a continuación:

Cumplimiento de Metas al 31 de julio de 2013
 (Según R.D. N° 018-2013-EF/50.01 y R.D. N° 019-2013-EF/50.01)

Clasificación municipal	Meta 1	Meta 2	Meta 3	Meta 4	Meta 5	Meta 6	Meta 7	Meta 8	Meta 9	Meta 10	Meta 11	Meta 12
CPA	93%	83%	75%	90%	98%	88%	N.A.	N.A.	45%	N.A.	58%	25%
CPA	81%	76%	87%	78%	94%	N.A.	100%	N.A.	54%	71%	N.A.	41%
No CP, con más de 500 VVUU	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	97%	92%	54%	N.A.	N.A.	N.A.
No CP, con menos de 500 VVUU	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	96%	N.A.	60%	N.A.	N.A.	N.A.

Fuente: MEF - R.D. N° 018-2013-EF/50.01 y R.D. N° 019-2013-EF/50.01

Elaboración: Propia.

101 Las metas del PI para el año 2013, son: Meta 1: Registro de obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS); Meta 2: Aumento de al menos 12% y 17% (tipo A y B, según corresponda) de lo recaudado por Impuesto Predial al 31 de julio del año anterior y remitir información de emisiones y recaudaciones de años anteriores; Meta 3: Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos en un 12% y 10% de las viviendas urbanas en el distrito (tipo A y B, según corresponda); Meta 4: Ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el plan local de seguridad ciudadana 2013 correspondiente al I semestre 2013; Meta 5: Identificación de puntos negros de accidentes de tránsito en jurisdicción del distrito; Meta 6: Identificación, cuantificación y clasificación de los residuos de la construcción y demolición depositados en espacios públicos; Meta 7: Implementación y fortalecimiento de las Unidades locales de focalización (ULF); Meta 8: Supervisión y generación de compromisos para la mejora de la infraestructura y/o el equipamiento para el servicio de alimentación en IIEE públicas en el marco del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma; Meta 9: Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% y alineamiento estratégico de la inversión del 80%, 80%, 70% y 60%; Meta 10: Expedir las Licencias de funcionamiento en un plazo que no supere los 12 días hábiles; Meta 11: Cumplir con autorizar en el plazo máximo de 5 días hábiles las solicitudes de conexiones de servicios domiciliarios de agua potable, y en el caso de municipalidades provinciales que emitan la autorización de transferencia de vías, deberán autorizar la misma conjuntamente con la autorización de conexiones; y Meta 12: Contar con un TUPA adaptado a la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y remitido a su municipalidad provincial para su ratificación.

102 La excepción se verifica en el cumplimiento de las metas 9 y 12 por parte de las ciudades principales tipo A, y la meta 12 por parte de las ciudades principales tipo B. Véase: MEF - R.D. N° 018-2013-EF/50.01 y R.D. N° 019-2013-EF/50.01.

En suma, los resultados que arroja el 2013, demuestran una mejora en la capacidad de los gobiernos regionales de ejecutar el gasto de inversión; así como, de los gobiernos locales por cumplir con metas específicas orientadas a impulsar reformas que redunden en una mejora de su gestión y, con ello, en el desarrollo de sus localidades.

Vinculado al tema de ejecución de inversiones, están los resultados del mecanismo de promoción de inversiones públicas con participación del sector privado, regulado por la Ley N° 29230, denominada “Ley de obras por impuestos”¹⁰³. Bajo este mecanismo, los montos que invierten los privados y que son descontados del impuesto a la renta que estarían obligados a pagar, se detraen de las futuras transferencias de recursos que recibe cada gobierno regional o local que emplea este mecanismo. Desde el año 2009 a la fecha, a través de dicho mecanismo, se ha ejecutado un total de 837.3 millones de nuevos soles y se muestra una tendencia incremental significativa, tanto en monto de inversión como en el número de gobiernos locales y regionales que recurren al mismo. Así, por ejemplo, en año 2009 se ejecutaron sólo 6 millones de nuevos soles, con la participación de dos gobiernos locales; mientras que en el año 2013 se ha ejecutado 403.7 millones de nuevos soles, con participación de 28 gobiernos entre regionales y locales, ubicados en 11 departamentos del país¹⁰⁴.

Adicionalmente, el mecanismo de obras por impuestos se ha ido perfeccionando progresivamente; así, recientemente se ha introducido mejoras mediante su nuevo Reglamento¹⁰⁵ entre las que destaca: i) la implementación del uso del FONIE y FONIPREL para obras por impuestos en regiones y municipios con asignación menor a S/. 2.5 millones por concepto de canon; ii) la inversión en mantenimiento de la obra podrá ser financiada a través de obras por impuestos en un plazo que se acordará entre la entidad pública y la empresa privada; iii) la adjudicación directa con la sola manifestación de interés de la empresa reduce los plazos para concretar la obra, y; iv) la ampliación a todo tipo de proyectos de no sólo de infraestructura.

2.2.3 Ley de Presupuesto Público 2014

Pese a lo señalado previamente, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 - Ley N° 30114¹⁰⁶, que asigna al sector público un total de S/. 118,934

¹⁰³ Publicada el 20 de mayo de 2008.

¹⁰⁴ Datos al 17 de enero de 2014. Véase: <http://www.obrasporimpuestos.pe> [consultada el 24 de enero de 2014].

¹⁰⁵ Decreto Supremo N° 005-2014-EF, publicado el 14 de enero de 2014.

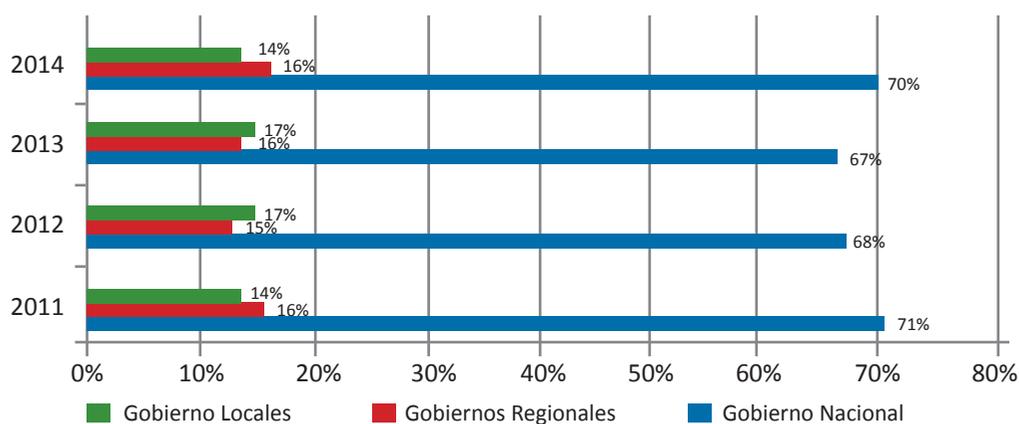
¹⁰⁶ Publicada el 2 de diciembre de 2013.

millones (10% más respecto de lo presupuestado para el año 2013), da cuenta de una recentralización del presupuesto del Estado en el nivel nacional de gobierno¹⁰⁷. Así, mientras que el nivel nacional recibe el 70% del monto total presupuestado, el otro 30% se reparte entre los gobiernos descentralizados de la siguiente manera: 16% del total de los recursos para los gobiernos regionales y 14% para los gobiernos locales.

En relación al presupuesto del 2013, la asignación de recursos financieros a los gobiernos regionales no ha variado y en el caso de los gobiernos locales, ha disminuido en tres puntos porcentuales, según se aprecia a continuación en tabla y gráfica:

Evolución del presupuesto público asignado por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	PIA			
	2011	2012	2013	2014
Nacional	71%	68%	67%	70%
Regional	16%	15%	16%	16%
Local	14%	17%	17%	14%
Presupuesto Total	100%	100%	100%	100%



Fuente: MEF Transparencia Económica – Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.
 Elaboración: Propia.

¹⁰⁷ De acuerdo al Grupo Nacional de Presupuesto Público, integrado por REMURPE, el presupuesto público en el país continúa “recentralizándose”, dado que el gasto se concentra en el Gobierno Nacional y se reduce en los Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL). Véase: <http://remurpe.org.pe/categoria-noticias/990-reestructurar-el-presupuesto-publico-ya> [consultada el 7 de enero de 2014].

En respuesta a esta situación, la Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados, ha expresado su malestar porque “una vez más se recentralizan los recursos públicos y se profundiza la asimetría entre los tres niveles de gobierno”. Asimismo, ha sugerido una serie de medidas orientadas a fortalecer la participación de los gobiernos locales y regionales; entre ellas, el incremento de fondos adicionales al FONIPREL y la entrega y gestión directa a los gobiernos descentralizados de recursos del Programa “Mi Riego”; así como, de la nueva transferencia para el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales - FONIE¹⁰⁸.

La concentración de recursos en el nivel nacional de gobierno se constata también si analizamos la distribución del presupuesto por tipo de gasto. En efecto, en cuanto al gasto de capital, al Gobierno Nacional le corresponde 71%, mientras que el 16% pertenece a los gobiernos regionales y el 24% a los gobiernos locales. En relación al gasto corriente, se observa también que la mayor asignación de recursos le corresponde al Gobierno Nacional con 75%, siguiéndole los gobiernos regionales con 20% y los locales con 14%. Por lo tanto, se mantienen las brechas que afectan el cumplimiento de funciones por parte de los gobiernos descentralizados; en particular, de los gobiernos regionales que requerirían una mayor asignación de recursos para gasto corriente al haber asumido mayores responsabilidades en la provisión de bienes y servicios a la población.

Distribución del presupuesto público según tipo de gasto y nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Gasto Corriente		Gasto de Capital	
	2011	2012	2013	2014
Nacional	68%	75%	55%	71%
Regional	18%	20%	16%	16%
Local	13%	14%	28%	24%

Fuente: MEF Transparencia Económica – Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.

Elaboración: Propia.

¹⁰⁸ Véase: <http://www.remurpe.org.pe/categoria-noticias/991-pronunciamiento> [consultada el 21 de diciembre de 2013].

Algunos aspectos adicionales que es importante notar en la Ley de Presupuesto Público 2014 son:

- Con relación a la Ley de Presupuesto para el año Fiscal 2013, se observa un incremento importante en la asignación de presupuesto a sectores como salud y educación, de 8% y 13%, respectivamente¹⁰⁹.
- En relación a los fondos de recursos a los que pueden acceder los gobiernos descentralizados:
 - Se ha incrementado en 95% la asignación de recursos correspondientes al FONIPREL (de S/. 400 millones a S/. 780 millones de soles). No obstante, el porcentaje de participación de los gobiernos locales en el acceso a este fondo ha disminuido en la convocatoria del concurso 2014, pues las municipalidades pasan de participar del 80% del fondo en los rubros priorizados a un 50%, por lo que se ha manifestado el rechazo a esta medida¹¹⁰.
 - La asignación correspondiente al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI), con relación al año 2013, no varía y se mantiene en S/. 1 100 millones de soles.
 - Se observa una disminución en la asignación presupuestal de -33% al FONIE (en el 2013, ascendió a S/. 600 millones y actualmente, solo a S/. 400 millones).

¹⁰⁹ En el presupuesto del año 2012 el porcentaje del PBI asignado al gastos de educación fue 2.7%, mientras que el asignado a salud fue de 1.6% del PBI. Véase: INEI – Dirección Nacional de Cuentas Nacionales <http://series.inei.gob.pe:8080/sirtod-series/> [consultada el 23 de diciembre de 2013]. De acuerdo a esos datos, el incremento porcentual para el año 2014, si bien es importante, todavía estaría situando el gasto en salud y educación por debajo del 4% del PBI.

¹¹⁰ Esta medida ha sido cuestionada por la REMURPE, debido a que el objetivo del FONIPREL es reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, para tener un mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país; por ende, tendrían que ser las localidades más pequeñas y con menores recursos las que accedan a este fondo. De igual modo, considera que esta medida busca “enfrentar a las municipalidades con los gobiernos regionales, puesto que estos últimos vienen ayudando a los primeros en la elaboración de proyectos y estudios de inversión de impacto local”, en una lógica de colaboración propia del proceso de descentralización. Véase: <http://remurpe.org.pe/categoria-noticias/1000-nuevo-recorte-del-mef-disminuyen-recursos-a-municipalidades-para-foniprelnuevo-recorte-del-mef-disminuyen-recursos-a-municipalidades-para-foniprel> [consultada el 23 de enero de 2014].

Finalmente, en relación a los programas presupuestales, la Ley de Presupuesto para el año 2014 asigna 40% del presupuesto del Estado a la implementación de estos programas. Comparando con el presupuesto del año 2013, los programas presupuestales correspondientes a los Sectores de salud y educación¹¹¹ contemplan un incremento en el presupuesto asignado a los gobiernos regionales, alcanzando una variación favorable de 13% y 37%, respectivamente. Ciertamente, este dato da cuenta de la apuesta del Gobierno Nacional por garantizar una mayor calidad en la ejecución presupuestal en estas materias claves que responden a derechos de las personas; sin embargo, es necesario involucrar a los gobiernos descentralizados, tanto en la socialización y sensibilización respecto de los modelos lógicos que respaldan estos programas como en el diseño de aspectos operativos, para no enmarcarlos en una lógica centralista¹¹² que responda sólo a una visión sectorial, que no necesariamente toma en cuenta las particularidades territoriales.

2.2.4 Política de descentralización fiscal

El informe de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal señala que el incremento en los recursos disponibles para los gobiernos regionales y locales es uno de los aspectos claves del financiamiento subnacional vigente en el país que se debe “fundamentalmente por una política expresa de descentralización del gasto público”¹¹³. De esta manera, se reconoce la ausencia de una política de descentralización fiscal, la misma que se mantiene, como se ha mencionado, en la Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2014.

Al respecto, algunos aspectos claves del actual esquema de financiamiento descentralizado señalados por la Comisión Multisectorial son los siguientes¹¹⁴:

¹¹¹ Los programas presupuestales correspondientes al sector salud son: Programa articulado nutricional (0001), Salud materno neonatal (0002), Prevención y control de la tuberculosis y el VIH-SIDA (0016), Enfermedades metaxénicas y zoonosis (0017), Enfermedades no transmisibles (0018) y Prevención y control del cáncer (0024); y en el caso del sector educación: Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular (0090), e Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular (0091).

¹¹² Consejo Nacional de Educación – CNE. Balance de Descentralización Educativa. Periodo 2011 – 2012. Lima, CNE, 2012, pp. 41 – 42.

¹¹³ Cfr. Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal. “Informe técnico final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas”, Lima, 2013, p.5.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 5-8.

- Entre el 2004 y el 2011, los recursos disponibles por los gobiernos descentralizados se han incrementado hasta en un 125% en términos reales; en especial, en el caso de los gobiernos locales, producto principalmente de las transferencias por canon, sobrecanon, regalía minera y FOCAM, que se han multiplicado hasta en 10 veces en dicho período.
- La alta dependencia de las transferencias fiscales en la estructura de ingresos de los gobiernos subnacionales. En el 2011, 78% del ingreso de los gobiernos locales correspondía a transferencias de recursos ordinarios y determinados, y en el caso de los gobiernos regionales, las transferencias alcanzaban un 96%. Esta estructura no ha variado significativamente al 2013.
- Disparidad entre gobiernos regionales y municipios. Mientras que los últimos cuentan con facultades tributarias y dependen de transferencias que responden a porcentajes determinados por ley (recursos determinados que incluyen ingresos del FONCOMUN, canon, sobrecanon, regalía minera, FOCAM y participación en renta de aduanas); los primeros tienen potestades tributarias limitadas y dependen de transferencias cuya asignación es determinada discrecionalmente por el Gobierno Nacional (recursos ordinarios).
- Disparidades horizontales, en mayor medida, en el nivel local producto de: i) la concentración de las transferencias por canon, sobrecanon, regalías y FOCAM en un porcentaje mínimo de municipalidades, y ii) las diferencias en los niveles de recaudación alcanzados entre municipios urbanos y rurales.

Como se observa, la estructura de financiamiento de los gobiernos descentralizados resulta vulnerable a los ingresos tributarios de recaudación nacional, como es el caso del impuesto a la renta, que compone el 50% del canon asignado a los gobiernos regionales y locales. Una evidencia de ello es lo sucedido en julio del 2013, cuando la partida por concepto de canon minero cayó en 25%, producto de la menor recaudación por impuesto a la renta por la caída del precio de los metales¹¹⁵, afectando a los gobiernos regionales y los gobiernos locales¹¹⁶.

¹¹⁵ Véase: <http://www.larepublica.pe/12-08-2013/recorte-de-canon-minero-otro-conflicto-social-que-se-gesta-desde-las-regiones> [consultada el 21 de diciembre de 2013].

¹¹⁶ Cfr. Secretaría Técnica de la ANGR. Boletín Informativo N° 5. Lima, p. 7-10.

En ese contexto, resulta importante replantearse el esquema vigente de financiamiento e iniciar con la implementación de las propuestas que ya se han consensuado en la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal. Asimismo, una buena señal sería que se concrete, mediante una propuesta de parte del Poder Ejecutivo, en donde se concrete su ofrecimiento de “revisar la distribución intradepartamental del canon y sus mecanismos de estabilización”¹¹⁷. Esta propuesta, además, deberá ser debatida y, de ser el caso, consensuada, entre los tres niveles de gobierno y constituirá un primer paso hacia una distribución más equitativa de estos recursos y una mayor autonomía financiera de los gobiernos descentralizados.

2.3 Modernización del Estado: implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

Durante el año 2013, se ha avanzado en darle contenido al proceso de modernización de la gestión pública¹¹⁸, siendo sus principales instrumentos la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013 - 2016¹¹⁹. Estos documentos tienen como finalidad normar la modernización de la gestión pública para que los resultados impacten positivamente en el bienestar de las personas y el desarrollo del país; de ahí que hayan establecido que la gestión pública debe desarrollarse en base a los siguientes principios: i) orientación al ciudadano; ii) articulación intergubernamental e intersectorial; iii) balance entre flexibilidad y control de la gestión; iv) transparencia, rendición de cuentas y ética pública, v) innovación y aprovechamiento de las tecnologías, y, vi) sostenibilidad. Estos principios, además, están vinculados a los retos que trae consigo esta tercera etapa del proceso de descentralización; en particular, los desafíos que supone construir gestión descentralizada y la necesidad que los tres niveles de gobierno realicen todos los arreglos institucionales que la misma demande.

A partir de estos instrumentos, todas las entidades públicas del Estado peruano, incluyendo los gobiernos regionales y locales, deben emprender acciones destinadas a alcanzar los objetivos específicos de la mencionada Política y destacados también

¹¹⁷ Cfr. Discurso de presentación ante el Congreso de la República del Primer Ministro, César Villanueva.

¹¹⁸ Decreto Supremo N° 004-2013-PCM publicado el 9 de enero de 2013.

¹¹⁹ Resolución Ministerial N° 125 – 2013 – PCM publicada el 18 de mayo 2013.

en su Plan de Implementación. En particular, aquellos que vinculan y apuntalan la construcción de la gestión descentralizada a favor de las personas, como son:

- Contar con objetivos institucionales claros, medibles, alcanzables y acordes con las políticas nacionales y locales.
- Promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional con entidades del mismo nivel como de otros niveles de gobierno, para multiplicar la capacidad de servicio del Estado en beneficio de la ciudadanía, mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales.
- Conseguir que el Estado disponga y ejecute los recursos presupuestales para financiar los resultados que las personas esperan y valoran.
- Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos y continuos en la mejora de los procedimientos y la prestación de los servicios.
- Articular políticas públicas nacionales y sectoriales, que se analizan, diseñan, aprueban, implementan, evalúan y mejoran promoviendo el debate y la participación ciudadana.
- Asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadanas en el debate de las políticas públicas; así como, en la vigilancia sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.

En ese marco, y en consonancia con las normas aprobadas por el Poder Ejecutivo, en junio de 2013 se aprobó la Ley N° 30039¹²⁰, que modificó Ley N° 27658 e incorporó a los gobiernos regionales y locales en el proceso de modernización de la gestión del Estado, a través de la suscripción de convenios de gestión y la implementación de programas pilotos de modernización. De acuerdo a esta ley, los programas pilotos de modernización pueden involucrar la reorganización integral de las entidades públicas, incluyendo aspectos funcionales, estructurales, de recursos humanos, entre otros.

¹²⁰ Publicada el 7 de junio de 2013.

Precisamente, durante el año 2013 la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, en calidad de entidad rectora de la política de modernización de la gestión pública, ha venido trabajando con los gobiernos regionales en la implementación de pilotos de modernización en base a actas de entendimiento donde se identificaban los aspectos de modernización de la gestión que se trabajarían. El primero de los pilotos se ha desarrollado con el Gobierno Regional de Lambayeque y para el mismo se priorizaron tres líneas de trabajo: i) planificación y monitoreo; ii) simplificación administrativa y mejorar de la atención a la ciudadanía¹²¹, y; iii) mejora de los sistemas de información¹²².

El segundo piloto se ha iniciado con el Gobierno Regional de Piura y las líneas de trabajo que se han priorizado para mejorar la gestión son: i) planificación y el monitoreo; ii) procesos internos y simplificación administrativa, y; iii) mejora de la atención a la ciudadanía¹²³. Para ambos pilotos se ha previsto la instalación de Centros de Mejor Atención al Ciudadano – MAC¹²⁴, para el caso del Gobierno Regional de Piura el MINEDU, en el marco de su Política de modernización y descentralización en el Sector Educación¹²⁵, participa colaborando en la implementación de un modelo de gestión descentralizada del servicio educativo para el departamento. Finalmente, se ha previsto también, implementar un piloto con el Gobierno Regional de San Martín, que actualmente cuenta con la colaboración del MINEDU en la implementación del modelo de gestión educativa regional¹²⁶.

121 Respecto a esta línea de trabajo del piloto cabe destacar que el Gobierno Regional de Lambayeque ha logrado optimizar los procedimientos administrativos de: i) obtención de licencia A1; ii) revalidación de licencia de conducir A1; iii) recategorización de licencia de conducir, y; iv) duplicado de licencia de conducir, los mismos que están a cargo de su Gerencia de Transportes y Comunicaciones. Proyecto ProGobernabilidad. Iniciativas de reforma institucional en los gobiernos regionales. Los casos de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque. Lima, ACDI, 2013, pp. 52 -53.

122 Véase: Secretaría de Gestión Pública. <http://sgp.pcm.gob.pe/index.php/noticias/entry/pcm-inicia-intervencion-de-mejora-de-la-gestion-publica-en-el-marco-de-la-politica-de-modernizacion-recientemente-aprobada> [consultada el 18 de diciembre de 2013].

123 Véase: Secretaría de Gestión Pública. <http://sgp.pcm.gob.pe/index.php/noticias/entry/pcm-firma-acta-de-entendimiento-con-el-gobierno-regional-de-piura-que-lanza-un-programa-piloto-de-modernizacion> [consultada el 18 de diciembre de 2013].

124 Los Centros de Mejor Atención al Ciudadano constituyen una plataforma de atención integral a las personas, en la que confluyen distintas entidades públicas para prestar servicios en un solo lugar Véase: <http://www.mac.pe/que-es-mac/> [consultada el 18 de diciembre de 2013].

125 Ministerio de Educación. Política de modernización y descentralización de la gestión en el Sector Educación. Gestión educativa moderna y descentralizada. Lima, 2013, pp. 49 – 51.

126 Véase: Ministerio de Educación. <http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=24379> [consultada el 19 de diciembre de 2013]. Sobre la existencia del modelo de gestión educativa regional véase: Ordenanza Regional N° 012-2010 –GRSM/CR; Consejo Nacional de Educación. Balance de la descentralización educativa. Periodo 2011 – 2012. Lima, 2012, p. 23.

También en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y su plan de implementación, la PCM ha adoptado otros instrumentos que deben aportar al logro de los objetivos previstos en esta materia. Así, se aprobó el Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2013 – 2016, cuya aplicación también corresponde a los gobiernos descentralizados¹²⁷. El objetivo general de este Plan es mejorar la calidad, eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la administración pública; por ello, establece metas, objetivos estratégicos, acciones y resultados cuantificables para cada año de su vigencia.

En esa misma línea, otro instrumento aprobado para modernizar la gestión del Estado es el Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía¹²⁸, cuyo objetivo es establecer criterios y lineamientos de cumplimiento obligatorio, para todas las entidades de la administración pública, para mejorar la labor que desempeñan en la atención que brindan a las personas en la provisión de bienes y servicios públicos¹²⁹. A través de este Manual, se busca dotar a las entidades públicas de una herramienta práctica que les permita hacer un diagnóstico (autoevaluación) sobre la calidad del servicio que vienen prestando e implementar medidas para su mejora. De ahí que el Manual incluya un marco conceptual y estándares para mejorar la atención a la ciudadanía, los mismos que deben ser aplicados, en clave de mejora continua, por todas las entidades públicas, incluyendo los gobiernos regionales y locales.

La implementación de los pilotos de modernización de la gestión, impulsados conjuntamente por algunos gobiernos regionales y la Secretaría de Gestión Pública, constituyen una oportunidad de evidenciar cómo la política modernización de la gestión contribuye a la gestión descentralizada. Asimismo, estos pilotos dan cuenta, a la vez, de la relación de complementariedad que debe existir entre ambas políticas que, todavía son percibidas como desvinculadas¹³⁰.

¹²⁷ Resolución Ministerial N° 048-2013-PCM, publicado el 22 de febrero de 2013.

¹²⁸ Resolución Ministerial N° 156 -2013 – PCM, publicado el 19 de junio de 2013.

¹²⁹ Otro documento aprobado en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública es la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, dado que el gobierno electrónico es uno de sus ejes transversales. Decreto Supremo N°081-2013-PCM, publicado el 10 de julio de 2013.

¹³⁰ Grupo Propuesta Ciudadana. Perú: Balance de la Descentralización. Lima, noviembre 2013, diapositiva 2.

2.4 Sistemas Administrativos del Estado: avances en materia de Sistema Nacional de Recursos Humanos e inamovilidad de otros sistemas administrativos del Estado

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública tiene entre sus principales componentes al servicio civil meritocrático y este constituye un elemento esencial para fortalecer el Sistema de Recursos humanos del Estado y dar sostenibilidad a las políticas públicas y la gestión descentralizada¹³¹. De ahí que la aprobación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil¹³², puede considerarse un paso importante para la construcción de un Estado que busca modernizarse y poner orden, sobre la base del mérito y la capacidad, en el personal que labora en las distintas entidades del Estado. En el caso de los otros Sistemas administrativos del Estado peruano no hubo cambios durante el 2013; por lo tanto, sus reglas continúan siendo las mismas.

2.4.1 Aspectos claves de la Ley del Servicio Civil

La denominada “Ley SERVIR” crea un régimen único para todo el personal del Estado¹³³ que actualmente se encuentran bajo regímenes laborales distintos que reconocen derechos y obligaciones diferentes¹³⁴, a pesar que se trata de trabajadores/as que, en la práctica, cumplen las mismas labores y, en algunos casos, ostentan las mismas responsabilidades¹³⁵. De acuerdo a las disposiciones generales de la Ley, se crea una carrera pública a la que se accede a través de un concurso público de mérito y de forma voluntaria. Los aspectos

131 Programa ProDescentralización de USAID. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011. Lima, 2011, p.92.

132 Publicada el 4 de julio de 2013.

133 El artículo 1° de la Ley N° 30057 dispone que su objeto es: “establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de éstas”.

134 Los tres regímenes laborales existentes corresponden a los normados por: i) el Decreto Legislativo N° 276, publicado el 24 de marzo de 1984; ii) Decreto Legislativo N°728, publicado el 12 de noviembre de 1991, y; iii) el Decreto Legislativo N° 1057, publicado el 28 de junio de 2008.

135 Este aspecto ha sido destacado como positivo por parte de especialistas. Véase: Neves, Javier. La Ley de Servicio Civil: ¿Quiénes se benefician y quiénes no? En Revista Punto.Edu. Lima, 6 de junio de 2013. <http://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/ley-servicio-civil-quienes-benefician-quienes-no/> [consultada el 23 de diciembre de 2013].

más relevantes de la carrera son: i) la progresión y movilidad de los servidores/as entre entidades públicas, a través de un concurso público de méritos; ii) capacitación constante; iii) remuneraciones que deberán fijarse sobre la base de criterios objetivos, como las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto; así como, la equidad y consistencia intergubernamental; iv) régimen de obligaciones, sanciones y procedimiento sancionador; v) evaluaciones anuales de desempeño, y; vi) un régimen especial para el personal de las municipalidades que cuenten con hasta 20 personas.

Para las evaluaciones de desempeño la Ley ha previsto reglas mínimas a las que debe sujetarse cada entidad pública¹³⁶ y, como la evaluación es la base para la progresión en la carrera, ha previsto que como consecuencia de las evaluaciones anuales que se realicen, los/as servidores/as públicos podrán ser calificados como: a) Personal de rendimiento distinguido; b) Personal de buen rendimiento; c) Personal de rendimiento sujeto a observación; y, d) Personal desaprobado. Así, aquellos/as que sean calificados como personal de rendimiento distinguido o personal de buen rendimiento tendrá derecho participar en los procesos de progresión en la carrera que se convoquen en el Estado. No obstante, se ha previsto que sólo podrá calificarse como personal de rendimiento distinguido hasta 10% de los/as servidores/as civiles en cada evaluación. El personal que haya sido calificado como “de rendimiento sujeto a observación”, deberá recibir capacitación que garantice un proceso adecuado de formación laboral y en los seis meses posteriores deberá ser evaluado; sin embargo, si habiendo recibido formación laboral, la persona fuera evaluada por segunda vez como personal de rendimiento sujeto a observación, será calificado como personal “desaprobado” y cesado en el servicio civil¹³⁷.

Precisamente, ese último aspecto, referido a la evaluación y a la eventualidad del cese en la carrera, es uno de los que mayor rechazo ha ocasionado de parte de los sindicatos de las entidades públicas; quienes solicitan la derogatoria de la Ley N° 30057¹³⁸. Esta

¹³⁶ El artículo 22° de la Ley N° 30057 ha previsto que todo proceso de evaluación debe estar sujeto a las siguientes reglas mínimas: a)) Los factores a medir como desempeño deben estar relacionados con las funciones del puesto; b) Se realiza en función de factores o metas mensurables y verificables; c) El servidor debe conocer por anticipado los procedimientos, factores o metas con los que es evaluado antes de la evaluación; d) Se realiza con una periodicidad anual, y; e) El servidor que no participe en un proceso de evaluación por motivos atribuibles a su exclusiva responsabilidad es calificado como personal desaprobado.

¹³⁷ Artículos 26° y 49° literal i de la Ley N° 30057.

¹³⁸ Entre otros, véase: <http://www.larepublica.pe/01-10-2013/reglamento-de-la-ley-servir-aun-no-genera-consenso-entre-gobierno-y-estatales> [consultada el 20 de diciembre de 2013].

posición subsiste a pesar que, SERVIR y la ANGR, han indicado que la Ley responde a una necesidad del Estado peruano y que la misma no contempla despidos masivos¹³⁹; incluso, el entonces presidente de la ANGR ha instado a los gremios a revisar su contenido para poder comprobar los beneficios y mejoras que ofrece la norma¹⁴⁰.

Otro punto cuestionado en la Ley SERVIR es la limitación al ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los/as servidores/as públicas¹⁴¹; dado que se circunscribe a condiciones de trabajo de carácter no económico, tales como los permisos, licencias, capacitación, uniformes, ambiente de trabajo y, en general, todas aquellas que faciliten el cumplimiento de las labores¹⁴². Este aspecto de la norma fue observado por la Organización Internacional del Trabajo – OIT, cuando el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicitó a su Oficina para los Países Andinos una opinión técnica sobre lo que fue su proyecto de ley. En efecto, la OIT indicó que esta limitación no se adecuaría a lo dispuesto por el artículo 7° del Convenio N° 151 de OIT¹⁴³, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública¹⁴⁴.

Aunque la Ley N° 30057 tiene como objetivo establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las distintas entidades públicas, en su Primera Disposición Complementaria y Final excluye de este régimen a los trabajadores y trabajadoras de: las empresas del Estado; el Banco Central de Reserva del Perú; el Congreso de la República; la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria; la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y; la

139 Véase: http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Comunicaciones/Comunicados/congreso_aprueba_proyecto_ley_servicio_civil.pdf [consultada el 20 de diciembre de 2013]; <http://www.larepublica.pe/07-07-2013/ley-del-servicio-civil-istan-a-gremios-a-revisarla-y-ver-sus-beneficios> [consultada el 20 de diciembre de 2013]; Revista Punto. Edu. N° 280, junio 2013, pp. 2 -4 <http://es.scribd.com/doc/148341692/PuntoEdu-Ano-9-numero-280-2013> [consultada el 21 de diciembre de 2013].

140 Véase: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-angr-insta-a-gremios-a-revisar-ley-servicio-civil-y-comprobar-sus-beneficios-465247.aspx#.UrdYhNLul8w> [consultada el 21 de diciembre de 2013].

141 Véase: <http://ideeleradio.blogspot.com/2013/07/exministro-neves-movilizaciones-contra.html> [consultada el 21 de diciembre de 2013].

142 Artículos 42°, 43° y 44° de la Ley N° 30057.

143 Organización Internacional del Trabajo – OIT. Departamento de Gobernanza y Tripartismo. Comentarios y opinión técnica sobre Proyecto de Ley N° 1846-PE, Ley del Servicio Civil del Perú. Ginebra, 2013, párrafo 16, pp. 14 – 17.

144 Convenio N° 151 de OIT, en vigor desde 1978 y ratificado por el Estado peruano el 27 de octubre de 1980.

Contraloría General de la República. Es decir, además de ser una norma que no se aplicará a aquellas carreras especiales del Estado (como la magisterial, la judicial, la diplomática, etc.), tampoco se aplicará al personal de entidades específicas, desconociéndose los motivos que han dado lugar a esta diferenciación. En esa medida, se trata de una norma que básicamente se aplicará a los ministerios de Poder Ejecutivo y sus organismos públicos - OP; así como, a los gobiernos regionales y los gobiernos locales, con la salvedad de los obreros de estos niveles de gobierno.

Por su parte SERVIR, de cara a cumplir con los plazos de implementación previsto en la Ley N° 30057, ya ha aprobado los Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil, Ley N° 3005¹⁴⁵ y la Guía de mapeo de puestos para las entidades públicas¹⁴⁶. Asimismo, ha expresado que esta reforma se aplicará de forma gradual a 560 mil trabajadores del Estado (aproximadamente 40% del total de servidores/as públicos) y que las entidades públicas que decidan migrar al nuevo régimen deberán iniciar un proceso de reestructuración de sí mismas y de su personal; calculando que el plazo que tomará implementar toda la reforma será de seis años¹⁴⁷.

Sobre la implementación de la reforma, todavía pesan los cuestionamientos constitucionales a la Ley N° 30057 que serán resueltos por el Tribunal Constitucional que ha admitido la demanda presentada por 25% del número legal de congresistas¹⁴⁸ y, al cierre de este informe, se encuentra para ser resuelta¹⁴⁹.

De otro lado, al cierre del informe, el Poder Ejecutivo en el marco de implementación de la Ley SERVIR, adoptó la decisión de elevar los sueldos a los ministerios/as, viceministros/as, secretarios/as generales, gerentes generales de los gobiernos regionales y de las municipalidades¹⁵⁰. Esta decisión ha causado polémica porque se trata de funcionarios de confianza, no de carrera.

¹⁴⁵ Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 160-2013-SERVIR-PE, publicada el 02 de octubre de 2013.

¹⁴⁶ Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 160-2013-SERVIR-PE, publicada el 02 de octubre de 2013.

¹⁴⁷ Véase: http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Comunicaciones/Comunicados/congreso_aprueba_proyecto_ley_servicio_civil.pdf [consultada el 20 de diciembre de 2013].

¹⁴⁸ Resolución de admisibilidad del Proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 30057, correspondiente al Expediente N° 00018-2013-PI/TC. Véase: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00018-2013-AI%20Admisibilidad.pdf> [consultada el 22 de enero de 2014].

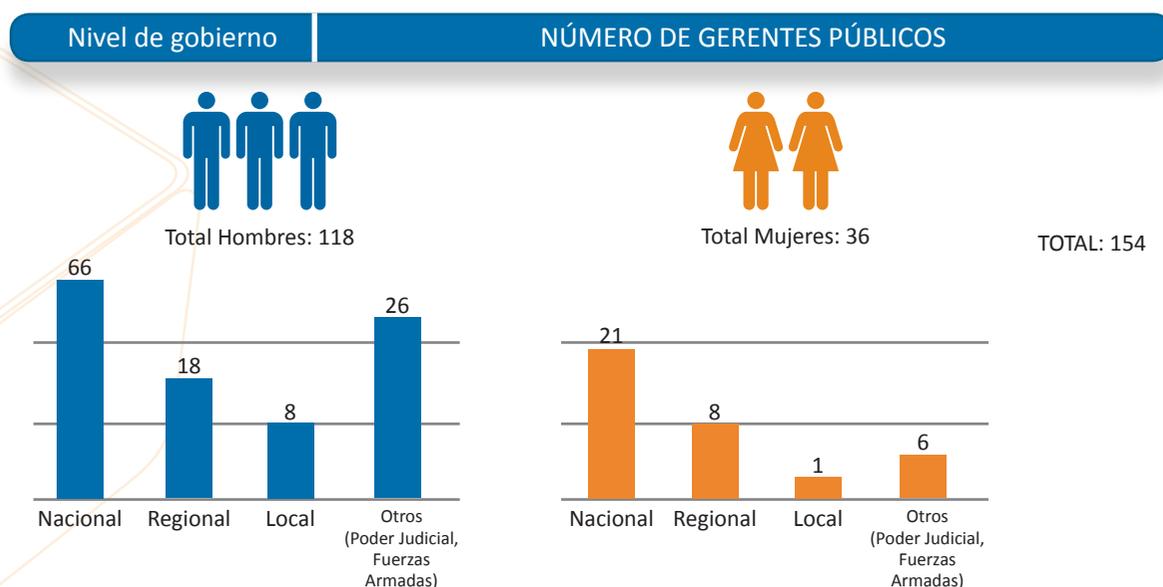
¹⁴⁹ Véase: http://www.tc.gob.pe/notas_prensa//notas/2014/nota_2014_011.html [consultada el 23 de enero de 2014].

¹⁵⁰ Decreto Supremo 023-2014 – EF, publicado en el diario oficial el 8 de febrero de 2014.

2.4.2 Continuidad de la política de gerentes públicos

De otro lado, durante el año 2013, se ha continuado con la política de gerentes públicos comprendiendo en la misma a los tres niveles de gobierno; así, a enero de 2014, un total de 154 gerentes públicos se encontraban en funciones, aunque sólo el 25%, aproximadamente, eran mujeres.

Número total de gerentes públicos/as por sexo y asignados/as por nivel de gobierno (A enero de 2014)



Fuente: SERVIR http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informacion_de_Personal/GGPP-Asignados.pdf
 Consultada el 21 de febrero de 2013
 Elaboración: Propia.

Asimismo, el total de gerentes asignados a los gobiernos regionales es 23 y la mayoría ha tenido como destino las gerencias generales, las gerencias de infraestructura, las de administración y finanzas; así como, algunas unidades ejecutoras. En el caso de los gobiernos locales, son 10 los gerentes públicos y 4 de ellos han sido asignado al Servicio de Parques – SERPAR de la Municipalidad Metropolitana de Lima¹⁵¹.

¹⁵¹ Véase: SERVIR http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informacion_de_Personal/GGPP-Asignados.pdf, [consultada el 20 de diciembre de 2013].

Además, durante el año 2013 sólo cuatro gerentes públicos han sido requeridos por los gobiernos descentralizados; en cambio, sí ha sido una opción adoptada por diferentes entidades del Gobierno Nacional, como por ejemplo: el Instituto Nacional Penitenciario – INPE, MIDIS, MINEDU, MIMP y PRODUCE¹⁵².

Finalmente, otra acción realizada por SERVIR para fortalecer los recursos humanos del Estado ha sido la implementación del Primer Programa de Formación Breve de la Escuela Nacional de Administración Pública, dirigido a 75 futuros directivos de los servicios de salud. De esta forma, SERVIR ha respondido a una prioridad compartida con el Ministerio de Salud y los gobiernos regionales. El curso se impartió entre los meses de abril y julio de 2013, comprendiendo 400 horas lectivas y tres ejes temáticos: i) Gestión pública y Estado peruano; ii) Sector Salud, y; iii) Habilidades directivas. Al finalizar el curso, en el marco de los acuerdos adoptados en la XI Reunión Ordinaria de la Comisión Intergubernamental de Salud, diez gobiernos regionales han solicitado a SERVIR este equipo de gerentes públicos¹⁵³.

Estos pasos que se han dado en el Sistema Nacional de Recursos Humanos del Estado durante el año 2013 no se han correspondido con reformas de los otros sistemas administrativos del Estado. En efecto, durante el año 2013 no se ha avanzado con adecuar los otros sistemas administrativos del Estado al estado actual del proceso de descentralización; sus normas continúan sin responder a las diferencias existentes entre los niveles de gobiernos, en particular las que corresponden a las 1303 municipalidades consideradas rurales¹⁵⁴. Por ello, se afirma, que en la

¹⁵² Véase: SERVIR http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informacion_de_Personal/GGPP-Asignados.pdf, [consultada el 20 de diciembre de 2013].

¹⁵³ Los diez gobiernos regionales que han solicitado la asignación de gerentes son: Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tumbes y Ucayali. Véase: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 5, agosto 2013, pp. 2 - 3.

¹⁵⁴ Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú - REMURPE. Descentralizar para incluir. Propuesta. Lima, agosto 2013, <http://www.remurpe.org.pe/categoria-noticias/936-descentralizar-para-incluir-propuestas> [consultada el 20 de diciembre de 2013]; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012 – 2013. Lima, Congreso de la República, 2013, pp. 19 – 21.

práctica todavía constituyen un elemento importante que obstaculiza la gestión descentralizada¹⁵⁵. Dado que es un tema que no contribuye a propiciar una gestión descentralizada moderna, orientada a resultados y al servicio de las personas, debe ser atendido prontamente tanto por el Gobierno Nacional como por el Congreso de la República.

2.5 Gobierno Abierto y participación ciudadana

Gobierno abierto es el modelo de relación entre quienes gobiernan y la ciudadanía, amparado en los principios de máxima publicidad y transparencia; de esa forma, se busca la vigencia efectiva de los derechos de participación, rendición de cuentas y acceso a la información pública. Responde a una iniciativa global a la que el Perú se adscribió en el 2011. Comprende conceptos como transparencia, los derechos de acceso a la información pública, la participación y vigilancia ciudadana, y la rendición de cuentas, los mismos que deben ser atendidos por el Estado para su satisfacción y, por tanto, son objeto de normas y políticas públicas de carácter nacional. Estos derechos, con ocasión de la reforma descentralista, recibieron también un tratamiento específico y se crearon mecanismos concretos de participación ciudadana de carácter homogéneo para los gobiernos regionales y locales (CCR, CCL, planes de desarrollo concertado, presupuestos participativos y audiencias de rendición de cuentas)¹⁵⁶.

En esa medida, se afirmó la finalidad democratizadora del proceso de descentralización que se complementa con la adopción del Plan de Acción de Gobierno Abierto, en tanto éste busca el involucramiento de la ciudadanía en la gestión del Estado.

¹⁵⁵ Como señala el Proyecto ProGobernabilidad, la gestión de los gobiernos regionales es afectada por la normativa nacional que regula los Sistemas Administrativos Nacional “con un enfoque claramente de control y restrictivo, que desincentiva la diversidad y la innovación”. Proyecto ProGobernabilidad. Iniciativas de reforma institucional en los gobiernos regionales. Los casos de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque...op.cit., p. 42; Grupo Propuesta Ciudadana. Perú: Balance de la Descentralización. Lima, noviembre 2013, diapositiva 5.

¹⁵⁶ En efecto, “La descentralización constituyó una oportunidad para abrir la gestión pública a la ciudadanía a través de mecanismos específicos de participación”. Véase: Programa ProDescentralización de USAID. Proceso de Descentralización. Balance a Julio de 2011. Lima, 2011, pp. 139 – 166.

2.5.1 Implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto

La noción de Gobierno Abierto se concretó durante el año 2013 en importantes políticas y planes de alcance nacional cuya adecuada implementación deberá favorecer la democratización de la gestión pública y el ejercicio de los derechos antes mencionados. Así, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública considera a la transparencia, la rendición de cuentas y la ética pública entre sus principios orientadores y el Gobierno Abierto como uno de sus ejes transversales.

La implementación del Plan de Acción de Gobierno¹⁵⁷, ha mostrado avances que son destacados en el Reporte de Cumplimiento a setiembre de 2013, elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros¹⁵⁸. Así, entre los avances en materia normativa que favorecen el cumplimiento de este Plan, se puede indicar:

- La creación de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto¹⁵⁹ que integra a representantes del Poder Ejecutivo, de la sociedad civil y el sector privado, tiene entre sus principales funciones, aquellas referidas a la formulación de informes técnicos de seguimiento, la coordinación con los gobiernos descentralizados y la aprobación de la metodología y los instrumentos de seguimiento del referido Plan de Acción.
- La modificación del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁶⁰ que precisa las responsabilidades en materia de atención de las solicitudes de acceso a la información que realiza la ciudadanía, de la información en los portales de transparencia estándar y las referidas a las funciones en materia de archivos; así como, precisiones respecto de los plazos y la necesaria coordinación al interior de las entidades públicas para garantizar la oportuna atención de solicitudes y actualización de los portales.

¹⁵⁷ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM, publicada el 10 de abril de 2012. Cabe recordar que este Plan contempla compromisos concretos en materia de transparencia y acceso a la información pública, ética pública, participación ciudadana y rendición de cuentas; así como, la mejora de los servicios públicos a través del uso de la tecnología.

¹⁵⁸ http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/REP_CUMPLIMIENTO_GGAA.pdf. [consultada el 17 de diciembre de 2013].

¹⁵⁹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2013-PCM, publicada el 5 de enero de 2013.

¹⁶⁰ Aprobada mediante Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, publicada el 14 de junio de 2013.

- La incorporación del Estándar para el acceso a la información en el Manual para mejorar la atención a la ciudadanía en las entidades públicas, el mismo que considera “los factores de transparencia, acceso y calidad de información” y establece la obligación de designar un responsable de acceso a la información en cada entidad pública.
- La modificación de los Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la administración pública¹⁶¹ que formula precisiones y amplía la gama de información a publicarse a través de estos portales.

La creación de la Comisión Multisectorial para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto ha permitido institucionalizar mecanismos de concertación y coordinación. Estos mecanismos incorporan actores de la sociedad civil y del sector empresarial.

Asimismo, se espera que la implementación de las nuevas normas en materia de transparencia y acceso a la información pública tenga, entre otras, las siguientes consecuencias: i) garantice mejor el derecho de acceso a la información pública y mejore la coordinación al interior de las entidades públicas, puesto que se establece, con mayor precisión, las obligaciones de la máxima autoridad de la entidad, del funcionario responsable de la atención de las solicitudes de acceso a la información, del funcionario poseedor de la misma y del responsable del portal de transparencia; ii) mejore el cumplimiento de las funciones relativas a la conservación y gestión de la información, poniendo en relieve el rol rector del Archivo General de la Nación, y; iii) mejore el cumplimiento de los plazos, al precisarse el inicio de su cómputo, o uniformizando su unidad de medida en días hábiles, dado que antes de esta reforma las entidades públicas tenían un entendimiento heterogéneo sobre del momento en que se iniciaba el cómputo de los plazos.

De igual modo, el establecimiento del “Estándar para el acceso a la información” en el Manual para mejorar la atención a la ciudadanía en las entidades públicas, resulta relevante al brindar orientaciones para mejorar la atención de las solicitudes de acceso a la información pública y la transparencia; así como, para incrementar la calidad de la información que se brinda y reforzar las funciones del funcionario responsable de atender las solicitudes de la ciudadanía.

¹⁶¹ Aprobada por Resolución Ministerial N° 252-2013-PCM que modifica la Directiva N° 001-2010-PCM/SGP, publicada el 4 de octubre de 2013.

A los cambios normativos mencionados, debe sumarse el proceso de diálogo iniciado a partir de la propuesta de la Defensoría del Pueblo de crear una Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Este proceso de diálogo no sólo se inscribe en los compromisos del Plan, sino que ha permitido poner en agenda pública la importancia de fortalecer y generar nuevos mecanismos para mejorar la supervisión y fiscalización del cumplimiento de obligaciones en esta materia.

2.5.2 Transparencia y acceso a la información pública

En lo que corresponde al cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Secretaría de Coordinación de la PCM cumplió con presentar al Congreso de la República el Informe Anual 2012, sobre las solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la administración pública¹⁶². Este documento informa sobre el universo de solicitudes que recibieron las entidades de la administración pública y si éstas fueron atendidas o no; sin embargo, requiere ser perfeccionado a fin de incorporar indicadores de medición de carácter cualitativo de los niveles de cumplimiento en la atención de las solicitudes de acceso a la información.

Dicho informe refiere que el año 2012, los ministerios recibieron 51,323 solicitudes de acceso a la información, respecto de las 45,023 recibidas durante el año 2011. De las recibidas el año 2012, fueron atendidas en un 97.78% respecto del 97.63% del año anterior; no obstante, del texto del informe no es posible conocer la calidad de la respuesta, ni su oportunidad.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, en su informe por los diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reportó que entre los años 2003 y el 2012 ha recibido un total de 6,714 quejas por afectación del principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública; aunque la cantidad de quejas recibidas varía de año a año. Así, “durante los años 2003 (77) y 2004 (447), pero a partir del año 2005 (908) el número aumenta de forma considerable y disminuye en el 2009 (630)”¹⁶³. En esta variación influyen diversos

¹⁶² Desde el año 2005, la Presidencia del Consejo de Ministros tiene a su cargo la presentación de este informe anual, el mismo que es remitido al Congreso de la República en marzo de cada año.

¹⁶³ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial Nº 165. Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013. Lima, 2013, p. 89.

factores, pero dos elementos deben ser destacados: i) la forma cómo las personas ejercen sus derechos, y; ii) la manera cómo los sujetos obligados conciben sus deberes, gestionan, entregan y difunden la información pública que producen y poseen. Ciertamente, el número de quejas recibidas sólo da cuenta de una parte de los problemas de incumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública durante los últimos diez años; sin embargo, brinda también importantes indicios sobre los principales cuello de botella en esta materia, por lo que le ha permitido a la Defensoría del Pueblo formular con autoridad la propuesta de creación de una Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, que se encargue de la supervisión y control del cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información¹⁶⁴.

Respecto de la supervisión de la oportuna actualización y la calidad de la información contenida en los Portales de Transparencia Estándar - PTE, la Defensoría del Pueblo realizó el año 2013 la supervisión a los PTE de los ministerios que integran el Poder Ejecutivo; así como, de los gobiernos regionales y las provincias capitales de departamento. Este reporte informa que para el primer semestre de año 2013, los ministerios alcanzaron, en promedio, un nivel general de cumplimiento del 96%; en tanto que los gobiernos regionales registraron, en promedio, un nivel general de cumplimiento del 86%, lo que representa una mejora importante respecto del 71% alcanzado el segundo semestre del año 2012. Por su parte, las municipalidades provinciales ubicadas en las capitales de departamento alcanzaron, en promedio, un nivel general de cumplimiento del 52%, lo que significa un retroceso respecto del 55% alcanzado en el segundo semestre del 2012¹⁶⁵.

Por su parte, la Secretaría de Gestión Pública -SGP de la PCM, durante el año 2013, realizó la supervisión de los PTE de los ministerios y gobiernos regionales, con una periodicidad trimestral. De acuerdo a la información recogida, para el segundo trimestre del año 2013, la SGP reportó que 17 de los 19 ministerios alcanzaron el 100% de nivel de cumplimiento; en tanto que 6 de los 25 gobiernos regionales supervisados alcanzaron el 100% de nivel de cumplimiento. Al respecto, es preciso

¹⁶⁴ Sobre la autoridad autónoma, véase: Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 165. Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013....Op.cit, pp. 60, 86, 116 y 247.

¹⁶⁵ Defensoría del Pueblo. Primer Reporte 2013 de la Supervisión de los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento. Lima, setiembre, 2013.

indicar que la reforma de los Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar realizada en octubre de 2013, obliga a las entidades públicas a que sus portales publiquen con mayor detalle la información, en particular, aquella referida al personal, las contrataciones, la participación ciudadana y el presupuesto. De ahí la importancia de que la SGP realice una supervisión especialmente acuciosa en enero de 2014, ocasión en que las entidades públicas deben actualizar la información contenida en sus PTE.

La supervisión efectiva de los PTE y la publicación de sus resultados es, sin duda, un incentivo para que las entidades públicas, como los ministerios y los gobiernos descentralizados, implementen o mejoren sus prácticas en materia de transparencia activa. Sin embargo, la implementación de este tipo de instrumentos aún afronta retos como el nivel de ampliación de banda ancha en los distintos departamentos del país, que limitan la puesta en marcha de herramientas de transparencia virtual como los PTE y, por ende, el acceso a información pública¹⁶⁶. De ahí que, frente a la realidad heterogénea del país, sería importante incentivar, sobre todo en el caso de las municipalidades rurales, el empleo de otros instrumentos de transparencia activa más cercanos a su realidad y a su limitada conectividad.

Asimismo, en las zonas del país donde no existen problemas de conectividad, la transparencia activa es factible y debe propiciarse la mayor difusión de información relevante para la ciudadanía, a través de los PTE. Los PTE podrán cumplir con la publicación de información legalmente exigida; sin embargo, es preciso avanzar hacia una transparencia proactiva que favorezca la publicación de información que la ciudadanía considera valiosa o útil para tomar decisiones en su vida cotidiana.

De otro lado, cabe destacar la aprobación del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales¹⁶⁷ que desarrolla el derecho constitucional a la autodeterminación informativa y le atribuye mayores garantías porque reconoce la facultad de toda persona de ejercer control sobre la información que sobre ella existe en registros o bases de datos, sean públicos o privados.

¹⁶⁶ “Perú ocupa los últimos lugares en cuanto a penetración de Ancho de Banda en Latinoamérica (...) y en comparación con los países vecinos, ocupa el último lugar”. Véase D.S. 081-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013 – 2017, publicado el 10 de julio de 2013.

¹⁶⁷ Decreto Supremo N° 003-2012-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, publicada el 22 de marzo de 2013.

2.5.3 Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas¹⁶⁸

En materia de participación ciudadana y rendición de cuentas, a diferencia de lo sucedido en materia de transparencia y acceso a la información pública, no se ha aprobado, durante el 2013, ninguna norma nacional destinada a mejorar los mecanismos destinados a materializarlas.

Sin embargo, como parte de las obligaciones de los gobiernos descentralizados, sí se ha continuado realizando las audiencias de rendición de cuentas y, con niveles heterogéneos de efectividad, los procesos de presupuesto participativo.

Respecto a la forma en que viene implementándose la rendición de cuentas, todavía es una demanda de los actores de la sociedad civil¹⁶⁹, que las autoridades y los/as funcionarios/as públicos/as mejoren la difusión y la convocatoria de las audiencias públicas de rendición de cuentas (mayor antelación); así como, de la necesidad de crear mecanismos distintos de las audiencias para mejorar la transparencia y la participación ciudadana.

En esa línea, en el Reporte sobre el cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción de Gobierno Abierto¹⁷⁰ de la SGP se señala que aquellos compromisos vinculados al fortalecimiento de capacidades en materia de participación, vigilancia ciudadana y rendición de cuentas de funcionarios/as de los gobiernos descentralizados y de la sociedad civil todavía se encuentran en proceso de implementación, por lo que se encuentra formulando programas de fortalecimiento de capacidades en esta materia.

Con relación a los procesos de presupuesto participativo, como se ha mencionado, su efectividad en cuanto participación efectiva de la ciudadanía, es heterogénea y esta se debe a diversos factores; así, por ejemplo, las normas que lo regulan han

¹⁶⁸ La participación ciudadana y la rendición de cuentas, además de ser derechos que formar parte de la política de descentralización, también son comprendidas en la noción de gobierno abierto.

¹⁶⁹ Información recogida durante los talleres de consulta realizados por la Programa; así como, en las actividades de capacitación que el Programa ha dirigido a representantes de la sociedad civil.

¹⁷⁰ Reporte de cumplimiento del Plan de Acción de Gobierno Abierto. Setiembre de 2013. En: http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/REP_CUMPLIMIENTO_GGAA.pdf. [consultada el 26 de diciembre de 2013].

tendido a hacerlo un proceso más técnico y eso ha debilitado la posición de los actores sociales. De igual modo, no siempre los gobiernos descentralizados han cumplido con los objetivos y acuerdos adoptados durante el proceso participativo, y esto ha ocasionado la desazón y desgaste de las organizaciones, pues al constatar el incumplimiento de los compromisos asumidos, su participación en los futuros procesos se ve desmotivada¹⁷¹.

De acuerdo a la data oficial, se puede observar una ligera disminución en el número de agentes participantes a nivel de gobiernos regionales en el proceso de presupuesto participativo 2014, respecto del presupuesto participativo del año anterior:

Evolución de la participación en los presupuestos participativos regionales 2009 - 2013

GOBIERNOS REGIONALES	N° DE AGENTES PARTICIPANTES EN LOS PROCESOS DE PP				
	2009	2010	2011	2012	2013
Amazonas	447	327	390	500	466
Ancash	290	343	299	296	212
Apurímac	99	118	127	58	89
Arequipa	99	62	75	71	60
Ayacucho	42	48	48	58	99
Cajamarca	6	27	30	124	30
Callao	67	59	51	136	137
Cusco	100	326	48	220	158
Huancavelica	115	96	124	136	103
Huánuco	164	98	114	164	71
Ica	192	265	327	396	211
Junín	122	97	71	157	110
La Libertad	149	117	79	144	112
Lambayeque	230	51	72	42	140
Lima	329	119	71	67	65
Loreto	304	146	116	178	8

¹⁷¹ Véase los Informes previos de ProDescentralización que dan cuenta de estos y otros obstáculos que desmotivan la participación de los/as líderes sociales: Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a julio de 2012. Programa ProDescentralización de USAID. Lima, julio 2012 e Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012. Lima. Marzo 2013.

GOBIERNOS REGIONALES	N° DE AGENTES PARTICIPANTES EN LOS PROCESOS DE PP				
	2009	2010	2011	2012	2013
Madre de Dios	156	145	92	170	214
Moquegua	107	136	86	88	78
Pasco	101	189	NR*	96	110
Piura	80	33	41	73	144
Puno	79	42	108	59	42
San Martín	100	90	43	42	147
Tacna	139	171	187	1	210
Tumbes	38	38	34	35	35
Ucayali	80	45	18	37	84
Total	3665	3188	2651	3348	3135

Fuente: Portal de Presupuesto Participativo – MEF. Rev. 18/12/2013

Elaboración: Propia.

En la implementación de los procesos de presupuesto participativo, subsiste la demanda de la ciudadanía de acciones permanentes de fortalecimiento de capacidades de parte de los gobiernos descentralizados para incrementar la calidad de las propuestas que lleve la sociedad civil¹⁷²; así como, de una mayor amplitud de los plazos de implementación del proceso, de manera que el cronograma permita una mayor convocatoria y la incorporación de más propuestas vinculadas a desarrollo humano.

Respecto de los espacios de participación regional y local en materia de educación (Consejo de Participación Regional y Local de Educación), ambiente (Comisiones Ambientales Regionales) o salud, todavía se verifica la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil con acciones de capacitación y mayor difusión; así como, de una mayor voluntad de parte de las autoridades para que sean realmente espacios participativos en donde se generen propuestas de política pública, de implementación y de seguimiento. Asimismo, la creación de instancias de participación en algunos Programa Nacionales, como el caso de Qali Warma y sus Comités de Alimentación Escolar, evidencia otro de los problemas que enfrenta la participación; porque se exige a la ciudadanía participar de múltiples espacios

¹⁷² Sugerencias recogidas de representantes de sociedad civil para la mejora de estos procesos de participación ciudadana.

que, en la práctica, se anulan entre sí, en tanto se demanda a las mismas personas participar de todos ellos. De esta forma, se debilita la precaria institucionalidad de estos espacios, tal como se ha venido evidenciando en diversos estudios.

En lo que respecta a la participación y la rendición de cuentas por parte del Gobierno Nacional, todavía subsiste la necesidad de crear instrumentos que permitan el involucramiento de la sociedad civil en la producción normativa, la formulación presupuestal o la generación de propuestas de política pública y de mecanismos de rendición de cuentas más efectivos.

Finalmente, dado que se cuenta con planes y políticas que establecen compromisos en estas materias, es necesario que los entes rectores regulen o brinden lineamientos a los tres niveles de gobierno para que adopten acciones de rendición de cuentas, de apertura de datos (open data) y para la adecuación de los mecanismos de transparencia a las expectativas de la población. Es decir, para que contemplen un lenguaje accesible, que responda a la diversidad cultural del país, con especial atención a las poblaciones vulnerables que suelen ser las que se encuentran excluidas del ejercicio de derechos.

2.6 Promoción del diálogo para la prevención y gestión de los conflictos sociales

La consolidación del proceso de descentralización debe contribuir a mejorar los niveles de gobernabilidad nacional, regional y local en tanto busca acercar el Estado a la población; sin embargo, todavía este proceso se viene desarrollando en un contexto de conflictividad social que ha pasado a formar parte de la dinámica del país desde hace más de una década. No obstante, de acuerdo a los reportes que mensualmente emiten la Defensoría del Pueblo¹⁷³ y la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad - ONDS¹⁷⁴ de la PCM, en el 2013, en comparación con el año anterior, ha disminuido ligeramente el número de conflictos sociales identificados.

En diciembre del 2012, la Defensoría del Pueblo reportaba un total de 227 conflictos sociales¹⁷⁵, en tanto que para el 2013 concluye identificando 216 conflictos sociales

¹⁷³ Defensoría del Pueblo. Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 118, diciembre 2013, p.5.

¹⁷⁴ Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Willaqniki, N° 14, diciembre, 2013, p. 40.

¹⁷⁵ Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Willaqniki, N° 2, diciembre, 2012, p. 21.

a nivel nacional; es decir, 11 conflictos sociales menos. Por su parte, la ONDS reportó en el año 2012, 64 conflictos sociales¹⁷⁶, mientras que al terminar el año 2013 sólo reporte 57 conflictos sociales.

La data oficial sobre la conflictividad social en el Perú a diciembre de 2013 que proporciona la ONDS de la PCM y la Defensoría del Pueblo es la siguiente:

OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD – ONDS A DICIEMBRE DE 2013	DEFENSORÍA DEL PUEBLO A DICIEMBRE DE 2013
<p>En total 57 están siendo gestionados; de ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 23 son de minería • 10 de hidrocarburos • 5 de minería ilegal e informal • 4 agrarios • 4 laborales • 3 de demarcación territorial • 8 de otros tipos 	<p>Número total de conflictos sociales ha sido 216</p> <ul style="list-style-type: none"> • 170 están activos • 46 latentes <p>En cuanto a su tipología, de los 216, tenemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 139 son socioambientales • 23 son de asuntos de los gobiernos locales • 15 por demarcación territorial • 10 laborales • 9 de asuntos del gobierno nacional • 20 de otros tipos

Lo que se mantiene semejante en el 2013, en relación con el 2012, son los tipos de conflictos sociales más recurrentes en el país. Ambas instituciones consideran que los conflictos más recurrentes son aquellos vinculados al desarrollo de actividades mineras (grande y mediana) y de extracción de hidrocarburos. De ahí que la ONDS y la Defensoría del Pueblo coincidan en indicar que el origen del mayor número de conflictos está vinculado al desarrollo de actividades extractivas y su impacto en los derechos de las personas, y el medio ambiente.

Asimismo, tanto la Defensoría del Pueblo como la ONDS coinciden en mencionar que durante el 2013 ha disminuido el nivel de violencia en los conflictos¹⁷⁷ y varios de ellos se han resuelto a partir de la consolidación del nuevo enfoque en el tratamiento de las situaciones de conflictividad, o de posible riesgo de conflictividad. Según los reportes de la Defensoría del Pueblo, a noviembre de 2013, se han resuelto un total de 37 casos¹⁷⁸; mientras la ONDS señala que ha contribuido a solucionar un promedio de 90 conflictos sociales en el mismo período¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Defensoría del Pueblo. Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 106, diciembre 2012, p.10.

¹⁷⁷ Ver:http://elcomercio.pe/actualidad/1678241/noticia-dialogo-se-abrio-paso-puso-freno-conflictos_1 [consultado el 26 de diciembre de 2013].

¹⁷⁸ Defensoría del Pueblo. Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 118, diciembre 2013, p. 16.

El nuevo enfoque en el tratamiento de los conflictos sociales que ha empleado la ONDS se caracteriza por estar orientado a diseñar una política pública que supere el tratamiento estrictamente casuístico de los conflictos, formulando lineamientos, procedimientos e instrumentos que permitan abordar los conflictos de manera integral y teniendo un enfoque común¹⁸⁰.

De este modo, se privilegia el diálogo y la solución pacífica antes que la represión; asimismo, se promueve una mayor presencia del Estado en los entornos o zonas de conflictos reales o potenciales. En esa línea, se busca adelantarse a los problemas y superar las reacciones tardías; así como, contribuir a cambiar las relaciones entre las empresas y las comunidades, apostándose por generar cambios en la cultura política de la ciudadanía¹⁸¹.

En el marco de consolidación este nuevo enfoque, la ONDS ha planteado ante el Consejo de Ministros una propuesta legislativa para crear el Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, el mismo que tendrá como uno de sus ejes la institucionalización de la política de promoción del diálogo y prevención de conflictos en los tres niveles de gobierno, basada en la coordinación intersectorial e intergubernamental. Se trata de una propuesta legislativa que articula los aportes que pueden realizar los gobiernos descentralizados en la promoción del diálogo, así como en la prevención y la gestión de los conflictos sociales¹⁸².

De esa manera, se busca reconocer normativamente una relación de colaboración y cooperación que facilite la promoción del diálogo y la gestión articulada en el tratamiento de la conflictividad social en el país, en la que los gobiernos descentralizados, fortalecidos en sus capacidades, contribuyan a la identificación y monitoreo de las situaciones de conflictividad; así como, a la creación de espacios

179 Declaraciones brindadas a los medios de comunicación por parte del Alto Comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, doctor Vladimiro Huaroc, el día 08 de diciembre de 2013. Ver: http://www.rpp.com.pe/2013-12-08-huaroc-peru-cerrara-el-ano-con-90-conflictos-sociales-resueltos-noticia_653456.html [consultado el 23 de diciembre de 2013].

180 Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Institucionalizando el Diálogo a un año de gestión. junio, 2013, p. 26.

181 Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Willaqniki, N° 12, noviembre, 2013, p. 24.

182 Declaraciones brindadas a los medios de comunicación por parte del Alto Comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, doctor Vladimiro Huaroc, el día 08 de noviembre de 2013. Ver: <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-gobierno-contara-un-sistema-nacional-prevencion-conflictos-481731.aspx> [consultado el 26 de diciembre de 2013].

de diálogo como condición indispensable para la prevención y la transformación de los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo. Ello, porque toda estrategia nacional en materia de promoción del diálogo y prevención de conflictos sociales debe caracterizarse por articular, en el marco de un trabajo colaborativo, las tareas y las funciones que desarrollan los distintos Sectores de Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados.

Así, por ejemplo, resulta importante destacar las acciones desarrolladas por el Ministerio de Ambiente conjuntamente con otros sectores como Salud, Energía y Minas, Agricultura, y Vivienda, en corresponsabilidad con los gobiernos regionales del Cusco y Loreto, así como con los gobiernos locales de Espinar y Ucayali, quienes han implementado mesas de diálogo con ocasión de los conflictos sociales de Espinar en Cusco y las Cuencas de los Ríos Pastaza, Marañón, Tigre y Corrientes en Loreto, respectivamente. De esta manera, se han alcanzado soluciones a la problemática ambiental de fondo que originaban los conflictos sociales, pero sobre todo, se ha podido poner en práctica la corresponsabilidad intersectorial e intergubernamental en la prevención y gestión de los conflictos sociales¹⁸³.

En esa misma línea, es importante resaltar las actividades y los esfuerzos que durante el año 2013 han venido realizando algunos gobiernos regionales para fortalecer sus capacidades en materia de prevención y gestión de conflictos sociales¹⁸⁴; así como, para institucionalizar un trabajo de colaboración y apoyo al Gobierno Nacional.

183 Para mayor información sobre el proceso de diálogo en Espinar en Cusco que ha desarrollado el Ministerio de Ambiente conjuntamente con otros sectores y otros gobiernos puede revisarse la siguiente dirección electrónica del Portal Institucional del Ministerio de Ambiente: <http://www.minam.gob.pe/espinar/mesa-de-dialogo-realiza-monitoreo-ambiental-2/> (consultado el 21 de enero de 2014). Asimismo, para una mayor información sobre el proceso de diálogo en las Cuencas del Río Pastaza, Marañón, Tigre y Corrientes en Loreto que ha desarrollado el Ministerio de Ambiente puede revisarse el Boletín Informativo Diálogo N° 2 en la siguiente dirección electrónica http://issuu.com/minam_peru/docs/oass_n_2_16122013/1?e=7674997/6065610 (consultado el 21 de enero de 2014).

184 En cuanto al fortalecimiento de capacidades, tenemos por ejemplo, los gobiernos regionales de San Martín, Ancash, Apurímac, Arequipa, Cusco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, Cajamarca y Tacna, quienes en el marco del convenio suscrito entre la ONDS y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) han podido fortalecer las capacidades de sus funcionarios y funcionarias. Ver: <http://www.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2013/10/04/13-regiones-mejoran-sus-procesos-de-prevenci-n-manejo-y-resoluci-n-de-los-conflictos-sociales-/> [consultado el 23 de diciembre de 2013].

Tenemos por ejemplo, a los Gobiernos Regionales de Piura y Loreto, que en el 2013 iniciaron el proceso de creación de oficinas o unidades orgánicas que desarrollen actividades exclusivas en materia de promoción del diálogo y prevención de conflictos sociales. Asimismo, los Gobiernos Regionales de Piura y San Martín han puesto en funcionamiento sistemas regionales de alerta temprana de conflictos sociales.

Por otro lado, la PCM ha aprobado diversos dispositivos con el objetivo de contribuir a la solución de los conflictos sociales que se han generado por problemas vinculados a la demarcación territorial entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Así, el Decreto Supremo N° 084-2103-PCM¹⁸⁵, que aprobó el Reglamento de la Ley N° 29533, Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial; así como, su Anexo publicado posteriormente¹⁸⁶ y que contempla la posibilidad de conformar tribunales arbitrales que, de manera técnica y con la legitimidad que le brinden las partes en conflicto, pueden advertir soluciones a los ancestrales problemas de delimitación territorial que existen en nuestro país.

Por último, la PCM aprobó a través de la Resolución Ministerial N° 289-2013-PCM¹⁸⁷, el Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial 2013 – 2016, el mismo que tiene por objetivo servir de instrumento técnico y metodológico que permita conducir y ejecutar el proceso de saneamiento de los límites territoriales y la organización racional del territorio.

En suma, en el año 2013 se ha observado un cambio significativo en el tratamiento de los conflictos sociales, a partir de asumir un enfoque preventivo que privilegia el diálogo para el desarrollo. En el 2014, por tratarse de un año de elecciones regionales y municipales, debería consolidarse dicho enfoque, previendo y evitando situaciones de crisis y de violencia que, lamentablemente, en años anteriores caracterizaron a los conflictos sociales en el país.

¹⁸⁵ Publicado el 18 de julio de 2013.

¹⁸⁶ Anexo del Decreto Supremo N° 084-2013-PCM, publicado el 26 de julio de 2013.

¹⁸⁷ Publicado el 14 de noviembre del 2013.



III.

AVANCES Y RETOS DE LA **GESTIÓN DESCENTRALIZADA** EN MATERIAS CLAVES: EDUCACIÓN, SALUD Y AMBIENTE

La gestión descentralizada exige cambios normativos y organizacionales que implican retos para la construcción de una nueva cultura organizacional en los tres niveles de gobierno. Asimismo, supone clarificar las tareas que, en la prestación descentralizada de los servicios, corresponde realizar a cada nivel de gobierno; así como, efectivizar la articulación y coordinación intergubernamental, sobre todo para la prestación de los servicios que esenciales para el desarrollo de la vida de las personas; como educación, salud y ambiente. En las siguientes líneas daremos cuenta de los principales aspectos suscitados en estas materias durante el 2013.

3.1 Articulación intergubernamental y rectoría

La articulación intergubernamental no debe ser entendida sólo como un mandato normativo¹⁸⁸ sino también como una exigencia que proviene de la realidad, dado que la gestión descentralizada debe contar tanto con componentes que provienen de las políticas sectoriales como de experiencias y lecciones aprendidas en el impulso a la gestión descentralizada que desarrollan los gobiernos regionales y locales¹⁸⁹. En esa medida, se requieren de instancias e instrumentos que permitan la articulación, como es el caso de las Comisiones Intergubernamentales en donde deben estar representados los tres niveles de gobiernos.

La definición de los alcances de la rectoría de los ministerios, por su parte, es otro de los grandes desafíos que tiene la gestión descentralizada; por ello, el MINEDU y el MINSa, durante el 2013, han orientado sus esfuerzos a concretar el contenido de su rol rector. En general, este tema ha sido pendular, con algunos ministerios cuya tendencia ha sido “robustecer” el rol rector, mientras que en algunas materias compartidas la rectoría no recae de forma completa en alguno de ellos, por lo que tiende a diluirse o, en el peor de los casos, a generar tensiones entre los ministerios del Gobierno Nacional, como sucede en el caso del ordenamiento territorial¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Plan Anual de Transferencias 2009, aprobado por el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM de 24 de julio de 2009.

¹⁸⁹ Secretaría de Descentralización. Presentación “La gestión descentralizada de servicios públicos para continuar con el proceso de descentralización”. Lima, octubre de 2012.

¹⁹⁰ Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012 – 2013...op.cit., p. 15; Grupo Propuesta Ciudadana. Perú: Balance de la Descentralización. Lima, noviembre 2013, diapositiva 10.

Asimismo, la articulación intergubernamental al interior de los departamentos continuó siendo un desafío a enfrentar, pues todavía es limitada¹⁹¹; sobre todo, en lo que corresponde a la identificación de prioridades para el departamento que, en el marco de las políticas nacionales, los gobiernos regionales deben consensuar con las municipalidades provinciales y distritales con las que comparten algunas competencias para la prestación de servicios¹⁹².

Sin embargo, los déficits de coordinación para la implementación de políticas públicas y la prestación de servicios son temas de carácter horizontal, y también vertical¹⁹³; es decir, que se verifica entre los ministerios y demás entidades del Gobierno Nacional. De ahí que, durante el año 2013, la regulación de las relaciones intersectoriales ha sido considerada una de las acciones prioritarias en la modernización del Estado, por lo que han realizado esfuerzos para normar¹⁹⁴ e institucionalizar, través del empleo de las tecnologías de la información¹⁹⁵, las relaciones multisectoriales. En esa medida, esperamos que estos esfuerzos contribuyan también a fortalecer la gestión descentralizada.

Como un segundo nivel de coordinación, es necesario mencionar la coordinación intergubernamental para la construcción de la gestión descentralizada y, en particular, la prestación de servicios en el territorio. Al respecto, cabe destacar algunos esfuerzos que se ha realizado durante el 2013:

191 Grupo Propuesta Ciudadana. Perú: Balance de la Descentralización. Lima, noviembre 2013, diapositiva 4.

192 Para la ANGR, AMPE y REMURPE en el actual estado del proceso de descentralización es indispensable, como primer paso, institucionalizar la articulación intergubernamental en dos ámbitos: i) entre los tres niveles de gobierno en el Consejo de Coordinación Intergubernamental, y; ii) entre los niveles de gobierno en los departamentos donde concurren las gestiones descentralizadas. ANGR, AMPE y REMURPE. Comentarios al Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016. Lima, julio 2013, pp. 4 -5 Véase: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/ANGR%20Plan%20Nacional%20de%20Descentralizaci%C3%B3n.pdf>.

193 Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002 – 2012...op.cit., pp. 210 - 211.

194 Presidencia del Consejo de Ministros. Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002 – 2012...op.cit., p. 25. Precisamente, en este marco se inscriben la Resolución Ministerial N° 268-2013-PCM, publicada el 19 de octubre de 2013, al crear el Registro Unificado de Comisiones Multisectoriales - RUCM y aprobar la Directiva N° 001-2013-PVM/SC con los Lineamientos sobre las Comisiones Multisectoriales del Poder Ejecutivo y su anexo, publicado este último el 23 de octubre de 2013. Asimismo, sobre los lineamientos de la reforma, véase: Lineamientos y medidas de Reforma del Sector Salud. Suplemento incluido en el Diario Oficial El Peruano.

195 Plataforma del Sistema de Coordinación Multisectorial, en donde se encuentran alojadas la Comisión de Coordinación Viceministerial – CCV y las Comisiones Multisectoriales. Véase: <http://scm.pcm.gob.pe/> [consultada el 22 de enero de 2014].

- En la implementación de la política de inclusión social, a través de los servicios que brindan los programas sociales nacionales, resulta positivo que en octubre de 2013 se haya suscrito el “Compromiso Intersectorial e Intergubernamental para Promover el Desarrollo Infantil Temprano como una Prioridad de la Política Pública” por parte de los ministerios del Gobierno Nacional involucrados; así como, de autoridades regionales y autoridades locales, a través de la ANGR, AMPE y REMURPE¹⁹⁶.
- En esa misma línea, es preciso dar cuenta de la firma del “Compromiso Nacional para la Articulación de la Lucha contra la Desnutrición Crónica Infantil”, por parte de los presidentes regionales que conforman la ANGR, declarando como prioridad de la agenda social la erradicación de la DCI en el país¹⁹⁷.

Si bien estas iniciativas están dentro de los alcances de la rectoría del MIDIS; con la finalidad de que estos esfuerzos cobren un carácter institucional, sería conveniente que se alineen a lo previsto por la normativa para la construcción de la gestión descentralizada y el MIDIS, en breve, pueda conformar su comisión intergubernamental¹⁹⁸.

Con relación a la prestación del servicio educativo, durante el año 2013 se han dado importantes avances respecto a la gestión descentralizada, tanto en materia de coordinación intergubernamental como en el proceso de reorganización del MINEDU; aunque todavía se encuentra pendiente de aprobación Ley de organización y funciones – LOF del ministerio. Ello supone un obstáculo para la delimitación de las funciones que corresponden a cada nivel de gobierno. Sin embargo, durante el 2013, el MINEDU ha asumido un importante liderazgo que se manifiesta en la publicación y difusión de la Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación, que considera a la descentralización entre sus ejes prioritarios. En efecto, este tiene como objetivo construir la gestión articulada, complementaria y coordinada de los tres niveles de gobierno para proveer servicios educativos de calidad en los diferentes territorios del país. La estrategia tiene seis componentes y con sus correspondientes líneas de acción: i) Responsabilidades

¹⁹⁶ Véase: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/747-peru-mejora-indicadores-de-inclusion-social-midis-presento-avances-concretos-y-perspectivas> [consultada el 26 de diciembre de 2013].

¹⁹⁷ MIDIS. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”. Lima, mayo 2013, p. 71. Véase: <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf> [consultada el 22 de diciembre de 2013].

¹⁹⁸ Véase: Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, publicado el 24 de julio de 2009.

intergubernamentales claras en la provisión del servicio educativo; ii) Relación intergubernamental; iii) Articulación territorial e intersectorial; iv) Desarrollo y fortalecimiento de capacidades en las regiones; v) Participación ciudadana, y; vi) Monitoreo, evaluación y supervisión¹⁹⁹.

Con relación a las responsabilidades intergubernamentales para la provisión de servicio, en marzo de 2013 el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, con la finalidad de que se adopte un marco normativo que precise las responsabilidades de los tres niveles de gobierno, facilite la reorganización del MINEDU y defina el contenido de su rol rector. En mayo de 2013, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización del Estado, emitió su dictamen aprobatorio²⁰⁰; sin embargo, desde entonces, su discusión en el Pleno del Congreso de la República no ha sido agendada. Esta situación ha motivado que, en diciembre de 2013, la Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados -integrada por la ANGR, AMPE y REMURPE- emita un comunicado en el que pone de manifiesto su preocupación por el desinterés del Congreso de la República y le exigen “no dilatar más la aprobación de esta ley, instrumento clave para lograr cambios organizacionales que permitan efectivamente cerrar las brechas educativas y garantizar el derecho a una educación de calidad”²⁰¹. Además, la aprobación de la LOF facilitaría elaborar un nuevo Reglamento de Organización y Funciones – ROF donde se evidencie con más claridad el rol rector del ministerio.

A pesar de ello, es preciso indicar que en el 2013, en respuesta a los acuerdos adoptados en la Comisión Intergubernamental del Sector Educación, el MINEDU a través de su Oficina de Coordinación Regional, viene llevando a cabo la construcción de la Matriz de Gestión Descentralizada-MGD del Sector. Este instrumento facilitará la coordinación intergubernamental y debe contribuir a mejorar la prestación del servicio educativo; puesto que su objetivo es determinar las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la cadena de producción del servicio, con un enfoque de gestión descentralizada, cuyo resultado se debe concretar en la institución educativa

199 Ministerio de Educación. Política de modernización y descentralización de la gestión en el Sector Educación. Gestión educativa moderna y descentralizada. Lima, 2013, pp. 44 – 53.

200 Dictamen del Proyecto de Ley N° 1994/2012 Proyecto de ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.

201 Véase: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/pronunciamiento%20Educacion.pdf> [consultada el 23 de diciembre de 2013].

y en la mejora de los aprendizajes de los/as estudiantes. La construcción de la MGD se está realizando en función a los procesos identificados por el MINEDU en el mapeo de procesos realizados en el marco de su proceso de reorganización; así, se ha trabajado la matriz correspondiente a los procesos de “Gestión del desarrollo docentes” y “Gestión y distribución de materiales y recursos educativos”.

La aprobación de la LOF del MINEDU y la continuidad del trabajo en la elaboración de la MGD constituyen procesos claves para la gestión descentralizada y moderna del servicio educativo. Asimismo, las acciones que se adopten para responder a estos desafíos, deberían ser parte de las decisiones y compromisos que asuman los tres niveles de gobierno en la Comisión Intergubernamental del Sector Educación.

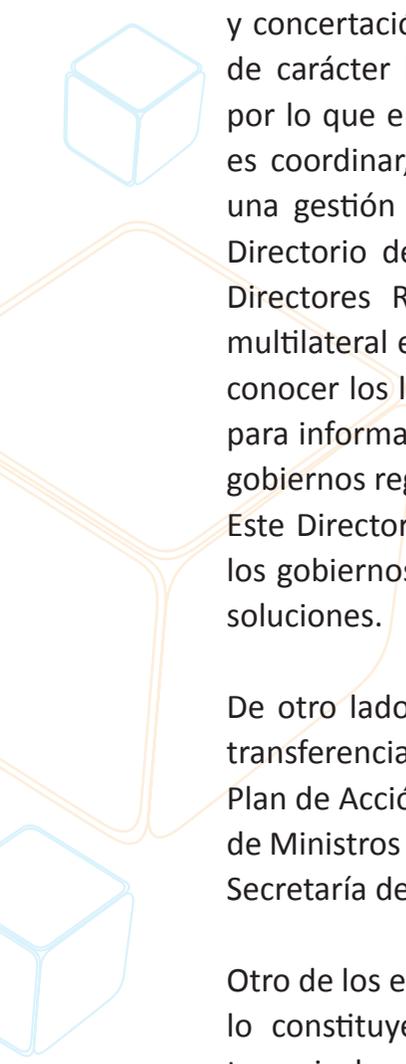
Con relación a la articulación intergubernamental; si bien la Comisión Intergubernamental del Sector Educación fue reconocida por la Secretaría de Descentralización en 2010, recién en el año 2013, a través de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 011-2013-PCM/SD²⁰², se reconfirmó su composición e inició de forma regular sus actividades.

Composición de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación

Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Ministro de Educación (Presidencia).	6 presidentes regionales, integrantes de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.	3 alcaldes, uno provincial y dos distritales, designados por la Asamblea de Municipalidades del Perú-AMPE.
Viceministro de Gestión Institucional.		3 alcaldes, uno provincial y dos distritales, designados por la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú-REMURPE.
Viceministro de Gestión Pedagógica.		Gerente de Educación y Deportes, de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
Jefa de la Oficina de Coordinación Regional – OCR (Secretaría Técnica).		
Representante de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF.		

Fuente: Resolución de Secretaría de Descentralización N° 011-2013-PCM/SD

202 Publicada el 5 de febrero de 2013.



La primera sesión de esta Comisión se llevó a cabo el 18 de julio de 2012, y al cierre del año, la Comisión Intergubernamental ha realizado siete sesiones; siendo la última la desarrollada el 13 de diciembre de 2013. También en la línea de fortalecer la relación intergubernamental, se han conformado dos instancias más de articulación y concertación: i) la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación-CGIE, de carácter bilateral para la interacción del MINEDU y cada gobierno regional, por lo que en la práctica se han conformado 26 de estas Comisiones. Su objetivo es coordinar, articular y consensuar políticas y acciones que permitan favorecer una gestión educativa descentralizada, orientada al logro de resultados y; ii) El Directorio del Ministerio de Educación con los Gerentes de Desarrollo Social y Directores Regionales de Educación o Gerentes de Educación, que es de carácter multilateral en el que el MINEDU se reúne con los gobiernos regionales para dar a conocer los lineamientos de política y programas de impacto nacional; así como, para informar sobre los objetivos y metas nacionales, que son gestionados por los gobiernos regionales, pero que son propuestas por el MINEDU como órgano rector. Este Directorio permite recoger de manera directa las demandas y problemas de los gobiernos regionales; por lo que es un espacio donde consensuar respuesta y soluciones.

De otro lado, durante el año 2013 el MINEDU ha continuado con el proceso de transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima, de acuerdo al Plan de Acción aprobado por la Comisión Bipartita entre la Presidencia del Consejo de Ministros y la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 054-2012-PCM/SD.

Otro de los elementos esenciales para la construcción de la gestión descentralizada lo constituyen los cambios organizacionales y de cultura institucional de los tres niveles de gobierno. En el caso del Gobierno Nacional, este aspecto está directamente vinculado al rol rector que le corresponde al MINEDU y, en general, a sus distintos ministerios. En esa línea, y como parte de la estrategia de la Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación y de la Política Nacional de Modernización de la Gestión del Estado aprobada por PCM²⁰³, el MINEDU inició un conjunto de acciones destinadas a alinearse a los cambios

²⁰³ Ministerio de Educación. Política de modernización y descentralización de la gestión en el Sector Educación. Gestión educativa moderna y descentralizada...op.cit., pp. 33 -35.

señalados en dichas políticas para implementar un enfoque de gestión por procesos y resultados. De ahí que, a diciembre de 2013, se cuente con la propuesta final del Mapa de Procesos del MINEDU, que comprende 7 procesos estratégicos, 4 procesos operativos y 7 de soporte. Vale decir, se cuenta con una propuesta de Mapa de 18 procesos.

La iniciativa de modernización y construcción de gestión descentralizada por parte del MINEDU, evidencia una apuesta por impulsar la gestión educativa descentralizada. Así, se han formulado los Lineamientos de Gestión Descentralizada de la Educación y se están aplicando pilotos de gestión descentralizada en tres gobiernos regionales: Piura, San Martín y Huancavelica²⁰⁴. También se viene trabajando en la construcción de modelos de gestión territorial que respondan a la heterogeneidad y diversidad de los territorios²⁰⁵. De igual modo, es importante destacar que los gobiernos descentralizados presentan iniciativas de reformas institucionales y organizativas que en algunos casos se basan en la articulación territorial/local. Como señala el Balance de Descentralización Educativa del Consejo Nacional de Educación, se trata de “procesos iniciales e inacabados que han buscado adecuar la estructura regional a una gestión de gobierno descentralizada, con el objetivo de mejorar la gestión de los recursos, promover la coordinación intersectorial, coordinar con los GL y fortalecer su experiencia en la gestión de políticas”²⁰⁶.

En relación a la **gestión descentralizada del servicio de salud**, hasta el año 2011 no se había producido en el MINSa la adecuación a su nuevo rol de rectoría, a pesar de la transferencia a los gobiernos regionales, y por el contrario había “profundizado su frondosa y fragmentada estructura organizacional”²⁰⁷. Esta situación se ha verificado a pesar de que desde el año 2010 se instaló la Comisión Intergubernamental de Salud – CIGS y ésta ha continuado funcionando, aunque en menor medida, durante el año 2013. Asimismo, el cierre del año coincide con la adopción de las normas que

204 Ministerio de Educación. Memoria institucional 2012 – 2013. Lima, 2013, p. 72.

205 Ministerio de Educación. Política de modernización y descentralización de la gestión en el Sector Educación. Gestión educativa moderna y descentralizada...op.cit., pp. 50 – 51.

206 Aliaga, Mariano y otros. Balance de Descentralización Educativa. Periodo 2011 – 2012. Lima, Consejo Nacional de Educación – CNE, 2013, p.13.

207 Programa USAID/Perú Políticas en Salud. Balance on Health Institutional Decentralization. Lima, octubre 2011, pp. vi – vii. Véase: <http://www.politicassalud.org/site/pdf/tra-deliverable-clin1-balancedeladescentralizacioninstitucional-en-salud.pdf>.

concretan la reforma del Sector Salud; la misma que, como veremos a continuación, ha supuesto el fortalecimiento de la rectoría del MINSA y, en algunos casos, la identificación de responsabilidades concretas para los gobiernos regionales²⁰⁸.

En efecto, en diciembre de 2013 se aprobó la Ley de organización y funciones – LOF del MINSA²⁰⁹, que establece cuales son las entidades públicas y privadas que componen el Sector Salud, incluyendo a los gobiernos regionales y locales. A su vez, dispone que los alcances de la función rectora del MINSA son: i) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial de Promoción de la Salud, Prevención de Enfermedades, Recuperación y Rehabilitación en Salud, bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno; ii) Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, la gestión de los recursos del sector; así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, fiscalización, sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia; iii) Conducir el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud; iv) Realizar el seguimiento y evaluación respecto del desempeño y obtención de resultados alcanzados de las políticas, planes y programas en materia de su competencia, en los niveles nacionales, regionales y locales, así como a otros actores del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud en todo el territorio nacional y adoptar las acciones que se requieran; v) Otorgar, reconocer derechos a través de autorizaciones y

208 Con relación a esta reforma, es preciso destacar que el Consejo Nacional de Salud, en julio de 2013, aprobó un documento que se orientó a contribuir con la reforma y, en esa medida, propuso como una serie de metas a alcanzar con la reforma; siendo una de ellas, la extensión de mejoras en el estado de salud de toda la población y la reducción de las desigualdades para alcanzar la equidad sanitaria. Para el logro de dicha meta propuso profundizar las acciones de carácter multidimensional, integral, multisectorial e intergubernamental de las intervenciones del Sistema de Salud. Con relación al carácter intergubernamental de las intervenciones, el Consejo propuso articular “las políticas sanitarias con los agentes responsables de la prestación, promoción y vigilancia de la salud a nivel regional y local (...) alinear las políticas sanitarias con la gestión de los servicios para generar las condiciones de oferta de servicios especializados y el volumen de recursos requeridos que permitan al Sistema de Salud responder satisfactoriamente a los cambios en las necesidades de salud de la población, principalmente, la de menores recursos”. De igual modo, recomendó que MINSA promueva la articulación multisectorial e intergubernamental para hacer más efectivas las intervenciones de salud pública y, de esa forma, “generar comportamientos y entornos saludables, así como el empoderamiento y la participación de los ciudadanos en las decisiones y acciones vinculadas a su salud”. Véase: Consejo Nacional de Salud. Lineamientos y medidas de reforma del sector salud. Documento de Política. Lima, julio 2013, pp. 9 y 23. <http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2013/reforma/documentos/documentoreforma12072013.pdf>. Sobre los Lineamiento de la reforma en salud también véase: <http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2013/reforma/documentos/documentoreforma11122013.pdf>.

209 Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, publicado el 7 de diciembre de 2013.

permisos, de acuerdo con las normas de la materia, en el ámbito de su competencia, y; vi) otras funciones que se establezca por Ley²¹⁰.

Asimismo, con la finalidad de delimitar sus funciones en relación a los otros niveles de gobierno, la LOF del MINSA establece las funciones específicas del ministerio, entre las que cabe destacar: i) Regular la organización y prestación de servicios de salud; ii) Establecer la política de aseguramiento en salud, regular a las entidades y los procesos vinculados a ésta; iii) Promover y participar en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades y competencias de los recursos humanos en salud; iv) Planificar y establecer las prioridades para el financiamiento de la atención de la salud y de la inversión nacional en salud; v) Promover, articular y desarrollar estrategias para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización, y; vi) Intervenir, mediante asistencia técnica, acompañamiento y movilización de recursos, en todo o en parte del territorio nacional, por razones de necesidad de salud pública, emergencias sanitarias o desastres²¹¹.

De acuerdo a la LOF corresponde al titular del MINSA conducir las relaciones con los gobiernos regionales y locales para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales a su cargo. El único artículo destinado a los mecanismos de articulación intergubernamental, dispone que el MINSA coordine con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales que son objeto de su rectoría; así como también las acciones de seguimiento, evaluación y cumplimiento de dichas políticas, pudiendo suscribir convenios interinstitucionales de asistencia y cooperación mutua²¹². De esa forma, a diferencia de las LOF del MIMP o del MIDIS, la LOF de MINSA no incluye en su estructura básica una unidad orgánica encargada de la coordinación con los gobiernos descentralizados, ni reconoce a la Comisión Intergubernamental de Salud – CIGS que durante el 2013 sostuvo cuatro reuniones ordinarias.

En esa medida, será el MINSA, a través de su Reglamento de Organización y Funciones, el que desarrolle este aspecto institucional de la coordinación intergubernamental para la implementación de las políticas sectoriales y la gestión descentralizada del servicio de salud²¹³.

²¹⁰ Artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1161.

²¹¹ Artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1161.

²¹² Artículo 14° del Decreto Legislativo N° 1161.

²¹³ Véase: http://www.minsa.gob.pe/transparencia/ao_actividades.asp.

En el marco de la Ley N° 29344 - Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud²¹⁴, las demás normas adoptadas como parte de la reforma de la salud robustecen la rectoría y, en cierto modo, la centralidad del MINSA en la prestación del servicio de salud, aunque detallan también el nivel de participación de los gobiernos regionales; así, entre otras, cabe mencionar las siguientes disposiciones:

- Nuevas normas para la inversión pública en salud, la misma que debe inscribirse en el marco de la política nacional de salud y, por ende, se establecen mecanismos e instrumentos de coordinación para el planeamiento, priorización y seguimiento de la expansión y sostenimiento de la oferta de los servicios de salud, por parte de todos los prestadores públicos del sector salud, entre los que se encuentran los gobiernos regionales²¹⁵.
- La creación de la Comisión Multisectorial de Inversión en Salud - CMIS, integrada por el MINSA, los gobiernos regionales, ESSALUD, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, y otros prestadores públicos. En esta Comisión se deben priorizar de manera concertada las inversiones y el seguimiento de las iniciativas de expansión y sostenimiento de la oferta pública de mediana y alta complejidad en el ámbito nacional; así como, los hospitales, institutos, u otros servicios de salud de alcance regional, macroregional o nacional²¹⁶.
- La creación de los Comités Regionales Intergubernamentales de Inversión en Salud (CRIIS) para cada departamento, como los espacios de concertación intergubernamental compuestos por el gobierno regional y los gobiernos locales, para la priorización concertada y el seguimiento de las iniciativas de expansión y sostenimiento de la oferta pública de baja y mediana complejidad en el ámbito distrital y provincial (puestos de salud, centros de salud, hospitales locales u otros servicios de salud). Los CRIIS contarán con la asistencia técnica del MINSA, del MEF y la participación de ESSALUD; asimismo, el MIDIS podrá participar de los CRIIS para brindar asistencia técnica en las materias de competencia de su sector²¹⁷.

²¹⁴ Publicada el 9 de abril de 2009.

²¹⁵ Decreto Legislativo N° 1157, que aprueba la Modernización de la Gestión de la Inversión Pública en Salud, publicado el 6 de diciembre de 2013.

²¹⁶ Decreto Legislativo N° 1157, que aprueba la Modernización de la Gestión de la Inversión Pública en Salud, publicado el 6 de diciembre de 2013.

²¹⁷ Decreto Legislativo N° 1157, que aprueba la Modernización de la Gestión de la Inversión Pública en Salud, publicado el 6 de diciembre de 2013.

- Para la intervención articulada en la prestación del servicio de atención primaria de la salud se crean las Redes Integradas de Atención que se constituyen sobre la base de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del MINSA o de los gobiernos regionales. Estas Redes deben cumplir, entre otras, con las siguientes condiciones: i) Enfoque territorial: para identificar, comprender y responder a las relaciones entre la dinámica demográfica y los aspectos ambientales, sociales y económicos vinculados con la salud; ii) Financiamiento alineado a metas y resultados: para que los recursos sean usados eficientemente y se establezcan incentivos al mejor desempeño; iii) Abordaje interinstitucional, intersectorial e intergubernamental de los determinantes sociales de la salud: para el trabajo articulado de instituciones que representan a más de un sector social destinados total o parcialmente a abordar un problema vinculado a la salud, el bienestar y la calidad de vida de las personas; iv) Participación ciudadana: para el ejercicio del derecho y de la corresponsabilidad que tienen las personas sobre su salud, y; v) Rendición de cuentas y vigilancia ciudadana de las actividades de la salud: para comunicar a la sociedad sobre la situación de los compromisos a cargo de los responsables de conducir la gestión de los procesos²¹⁸.
- La creación del Instituto de Gestión de Servicios de Salud para gestionar, operar y articular las prestaciones de servicios de salud de alcance nacional pre hospitalarios, y prestaciones de servicios de salud hospitalarios en los Institutos Especializados y Hospitales Nacionales; así como, de los establecimientos de Lima Metropolitana. Este Instituto también es responsable de conducir la planificación, gestión, operación y prestación de servicios de salud de los institutos especializados y hospitales nacionales, así como de las direcciones de redes de salud del MINSA²¹⁹.
- El Instituto de Gestión de Servicios de Salud debe brindar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales en la prestación de servicios de salud hospitalarios, con el fin de contribuir a la planificación, gestión, operación y prestación de servicios de salud de los institutos especializados regionales, hospitales y direcciones de redes de salud dentro del marco de los lineamientos de Política Nacional de Salud²²⁰.

²¹⁸ Decreto Legislativo N° 1166, que aprueba la Conformación y Funcionamiento de las Redes Integradas de Atención Primaria de la salud, publicado el 7 de diciembre de 2013.

²¹⁹ Decreto Legislativo N° 1167, que crea el instituto de Gestión de los Servicios de Salud, publicado el 7 de diciembre de 2013.

²²⁰ Decreto Legislativo N° 1167, que crea el instituto de Gestión de los Servicios de Salud, publicado el 7 de diciembre de 2013.

A través de la reforma el MINSA se ha visto fortalecido no sólo como rector de las políticas nacionales y sectoriales, sino que también el rol rector, en la modalidad de asistencia técnica, será ejercido por el nuevo Instituto de Gestión de Servicios de Salud. De igual modo, ha afirmado su liderazgo, por lo que en el 2014 tiene como reto poner en funcionamiento los espacios de coordinación creados con la reforma y dar mayor dinamismo al CIGS, porque aunque no haya sido incluida en la LOF del MINSA, es una instancia cuya creación y funcionamiento responde a normas sectoriales²²¹ y ha sido reconocida por la Secretaría de Descentralización como la instancia para concertación de metas, objetivos y estrategias comunes para los tres niveles de gobierno²²². De igual modo, el funcionamiento de los Comités Regionales Intergubernamentales de Inversión en Salud (CRIIS) será un desafío que los gobiernos regionales deberán asumir para concretar la articulación horizontal en materia de inversión en salud en los departamentos; los CRIIS constituirán el espacio para que los gobiernos regionales expliciten sus demandas de asistencia técnica y propicien que los ministerios del gobierno nacional participantes (MINSA, MEF y MIDIS) cumplan con brindarla en forma específica teniendo en cuenta la realidad territorial del departamento donde se constituye la CRIIS, y no mediante lineamientos homogéneos y estandarizados que suelen ser elaborados y dirigidos, por igual, a todos los departamentos.

3.2 Experiencias de gestión descentralizada en los territorios

En los últimos años los gobiernos regionales y locales vienen impulsando iniciativas de gestión descentralizada en materia de educación, salud y ambiente; sin embargo, no existe un registro que permita dar cuenta de la heterogeneidad de respuestas que los gobiernos regionales y locales han ido generando para asumir la descentralización y sus reformas institucionales. Todo ello en un contexto de poca claridad sobre los modelos de gestión descentralizada que se busca impulsar, donde el rol y las competencias de los gobiernos descentralizados no han quedado del todo establecidos y en donde persisten todavía muchas restricciones a su autonomía.

²²¹ Resolución Ministerial N° 871- 2009, publicada el 3 de enero de 2010 y Resolución Ministerial N° 825-2011-MINSA de 9 de noviembre de 2011.

²²² Resolución de Secretaria de Descentralización N° 006-2010-PCM/SD, publicada el 27 de enero de 2010, en concordancia con el Decreto Supremo N° 047 -2009 – PCM.

De igual modo, los gobiernos regionales han continuado con sus experiencias de reforma institucional para adecuar sus estructuras organizaciones a los servicios que ahora deben brindar²²³.

Con relación al servicio educativo, a excepción de los Gobiernos Regionales de San Martín y de Piura, que han formulado y normado sus modelos de gestión educativa descentralizados, otras experiencias no han sido hasta el momento institucionalizadas. Los antecedentes y aspectos más destacados de ambas experiencias, se muestran en el siguiente cuadro:

Gobierno Regional de San Martín	Gobierno Regional de Piura
<p>Es el gobierno regional que ha tenido avances más significativos en la descentralización educativa. Este proceso impulsado por diversos actores regionales muestra una voluntad política descentralista y la consolidación de un proceso que se remonta a la década de los noventa. El Proyecto Educativo Regional de San Martín (PERSAM), oficializado el año de 2007, constituye el instrumento orientador de la política y gestión educativa del departamento y entre sus objetivos de política se prioriza la descentralización educativa.</p> <p>Es en ese contexto que se desarrolla el Modelo de Gestión Educativa Regional (MGER) aprobado por Ordenanza Regional N° 011 en mayo de 2010 y que se viene implementando desde el año de 2011 en 26 distritos del departamento²²⁴. El MGER tiene como finalidad desarrollar la institucionalidad y estructura organizativa, que considera a la escuela como el ámbito privilegiado de la gestión del sistema educativa, con la finalidad de mejorar el servicio y garantizar los aprendizajes de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, promueve la articulación entre los niveles de gobierno subnacionales y las instancias de gestión descentralizada, propiciando la participación de la familia y de la comunidad.</p> <p>Bajo un enfoque sistémico, el MGRE considera un conjunto de componentes como el de gestión pedagógica y el de gestión institucional. En relación al</p>	<p>En este departamento, el proceso de descentralización ha evidenciado una activa aunque contradictoria dinámica respecto al avance del proceso de descentralización. En determinados periodos, el Gobierno Regional no tuvo una clara voluntad política por impulsar la gestión descentralizada. Ello, a pesar de que existe una larga trayectoria de experiencias en innovación en gestión educativa, promovidas por diversas organizaciones de la sociedad civil. Así, por ejemplo, Piura fue uno de los primeros departamentos que oficializó, el año de 2007, el Proyecto Educativo Regional. Asimismo, en este espacio se construyó el modelo pedagógico de acompañamiento docente y de formadores²²⁹.</p> <p>A partir del año 2011, el Gobierno Regional manifiesta una expresa tendencia hacia la construcción de gestión descentralizada. Esta se materializa en el impulso a la reforma institucional del gobierno regional y en la consolidación de iniciativas en gestión educativa. Es en este escenario que después de un proceso de elaboración, consulta y validación se expide la Ordenanza Regional N° 272.201/GRP- CR²³⁰ mediante la cual se aprueba el Modelo de Sistema de Gestión Educativa de Piura.</p> <p>Este modelo, al igual que el del Gobierno Regional de San Martín, afianza la centralidad de la escuela como la principal instancia del sistema regional de gestión educativa y considera a los niños, niñas, adolescentes</p>

²²³ Cfr. Proyecto ProGobernabilidad. Iniciativas de reforma institucional en los gobiernos regionales. Los casos de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque. Lima, ACDI, 2013. Sobre las reforma emprendidas por otros gobiernos regionales Cfr. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos. Programa ProDescentralización de USAID, Lima, 2010.

Gobierno Regional de San Martín

primero, se aplica el modelo de las escuelas activas y, respecto a la gestión institucional, en el marco de la implementación del Rediseño Institucional del Gobierno Regional de San Martín, se propone una reorganización de la Dirección Regional de Educación (DRE) y de la Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), bajo un enfoque de servicio al usuario, orientado a resultados y que se fundamenta en una gestión por procesos²²⁵.

En el marco de la implementación del Modelo de Gestión Educativa Regional, se estableció que los distritos de Cuñumbuqui, ubicado en la provincia de Lamas, y Pajarillo, en la provincia de Mariscal Cáceres, fueron designados como “Distritos Laboratorio”²²⁶. Las UGEL correspondientes se hacen cargo del monitoreo y busca la interacción de los distintos actores locales y niveles de gobierno; así como, la participación de la empresa privada y sociedad civil²²⁷. Uno de los aspectos en los que se ha avanzado en esta experiencia -la cual no está exenta de tensiones y dificultades- ha sido la creación del Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social, espacio de articulación, concertación y coordinación de actores locales, para gestionar las políticas educativas en el territorio.

Asimismo, en este espacio de articulación se creó una herramienta de planificación denominada Plan Mancomunado que es un instrumento de gestión territorial de corto y mediano plazo que concreta y articula de manera interinstitucional e intersectorial, las prioridades e interés de los actores para atender las necesidades de las instituciones educativas. Finalmente, cabe mencionar que actualmente la implementación de este modelo cuenta con la colaboración del MINEDU²²⁸ que se espera sea fortalecida cuando se inicie el Piloto de Modernización de la Gestión del GORESAM con la SGP.

Gobierno Regional de Piura

como los sujetos centrales que constituyen la razón de ser del sistema educativo. El enfoque de gestión que se asume tiene como finalidad que los y las estudiantes “logren aprendizajes de calidad que contribuyan a su desarrollo personal integral y al ejercicio de su ciudadanía como sujetos de derechos y actores del desarrollo, con inclusión y equidad de género”²³¹.

Este enfoque de gestión toma en cuenta elementos que se señalan en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. En esta perspectiva se fundamenta en un enfoque de procesos para lograr resultados; así como, eficiente, eficaz, transparente y con una activa participación de la comunidad. Es interesante cómo a través de este modelo se han determinado los tres procesos clave para proveer los servicios orientados a los resultados: i) Gestión del currículo; ii) Gestión de la oferta de servicio; iii) Gobernabilidad escolar, y; iv) Relación IIEE-familia - Comunidad.

Por otro lado, se han determinado tanto los productos que se deben gestionar y proveer a los estudiantes y padres de familia para alcanzar los resultados; así como, los que se tienen que proveer a las instituciones educativas. Para estas últimas se señala que se tiene que proveer de: i) Fortalecimiento de capacidades, ii) Fortalecimiento organizacional e institucional, iii) Mejoramiento y ampliación de equipamiento e infraestructura y, iv) Investigación e innovación.

El modelo contempla siete componentes de gestión institucional que se relacionan para gestionar los logros de aprendizaje, generando un valor público; entre los que cabe destacar los siguientes: i) Liderazgo democrático y estratégico; ii) Gestión estratégica de los servicios educativos; iii) Gestión de desarrollo de capacidades del personal; iv) Gestión organizacional y clima institucional; v) Gestión de recursos adecuados y ambiente físico; vi) Gestión de información y de conocimiento, y; vii) relaciones de ciudadanía con estudiantes, familia y comunidad. Finalmente, en el modelo se han previsto los resultados que se tienen que lograr por cada nivel de gobierno en relación a la institución educativa. El proceso de implementación de este modelo recién ha iniciado por lo que aún no se cuenta con información que permita dar cuenta de los avances que se vienen alcanzando.

Elaboración: Propia.

224 Resolución Directoral Regional N° 3025-2011-GRSM/DRE, publicada el 19 de setiembre de 2011. Los distritos en esta resolución fueron: Rioja, Awajún, Yuracyacu, Yantaló, Soritor, Calzada, Habana, Cuñumbuqui, Zapatero, Chazuta, Pucacaca, Cacatachi, Sauce, San Antonio, San José de Sisa, Buenos Aires, Pilluana, Tres Unidos, San Rafael, San Pablo, Sacanche, Piscocayque, Pajarillo, Huicungo, Nuevo Progreso y Shunté.

De igual modo, con relación a las iniciativas en la prestación del servicio de salud, cabe destacar dos iniciativas provenientes también de los Gobiernos Regionales de San Martín y de Piura, que han formulado y normado políticas regionales vinculadas a la atención de la primera infancia y la erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil. No obstante, se trata de iniciativas que todavía se encuentran en fase inicial, por lo que en adelante requieren de seguimiento para conocer sus resultados; los aspectos más destacados de ambas experiencias, se muestran en el siguiente cuadro:

Gobierno Regional de San Martín	Gobierno Regional de Piura
<p>El Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil en la Región San Martín - PAIMNI está orientado a disminuir la desnutrición crónica de niños y niñas menores de 5 años, con un enfoque de desarrollo integral en distritos de mayor vulnerabilidad del departamento de San Martín, que fue creado mediante la Resolución Ejecutiva Regional N° 869- 2012-GRSM/PGR, de 2 de julio de 2012²³².</p> <p>En esa medida, PAIMNI es una política pública regional que busca la participación articulada de los tres niveles de gobierno y los diferentes actores de desarrollo social, con el objetivo de disminuir el porcentaje de desnutrición de los niños y niñas de 28.2% (2009) al 18.2% como meta</p>	<p>Regional N° 223 - 2011/GRP-CR²³⁶ creó el Sistema Regional de Atención Integral de la Primera Infancia - SIREPI para la gestión concertada y articulada de las políticas regionales y los servicios públicos locales dirigidos a la primera infancia del departamento de Piura. La finalidad de este Sistema es garantizar la protección, defensa y promoción de los derechos de las niñas y niños como personas y ciudadanos plenos; así como asegurar el adecuado desarrollo y la expansión de sus capacidades como individuos; generando el acceso efectivo a oportunidades de desarrollo integral.</p> <p>El Sistema está centrado en la gestión de los siguientes resultados: i) Mejorar la salud materno neonatal; ii) Disminuir la desnutrición crónica de niñas y niños menores de 5 años;</p>

- 225 Molina, Raúl. Rediseño Institucional del Gobierno Regional de San Martín. Plan de Implementación del Reglamento de Organización y funciones del Gobierno Regional, aprobado por la Ordenanza Regional N° 003-2013. GRSM/CR. Documento de Trabajo. Gobierno regional de San Martín, Lima, 26 de mayo de 2013.
- 226 Resolución Directoral Regional N° 3025-2011-GRSM/DRE, publicada el 19 de setiembre de 2011.
- 227 Inicialmente esta experiencia tuvo el acompañamiento y recibió el apoyo técnico del Proyecto USAID/PERÚ/SUMA, que como programa de cooperación desarrolló esta experiencia con un enfoque y estrategia de gestión local en educación. Pezo Ignacio. La experiencia de la gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñunbuqui, región de San Martín, período 2011-2012. Lima: Consejo Nacional de Educación - PUCP, 2012.
- 228 Véase: Ministerio de Educación. <http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=24379> [consultada el 19 de diciembre de 2013]. Sobre la existencia del modelo de gestión educativa regional véase: Ordenanza Regional N° 012-2010 –GRSM/CR; Consejo Nacional de Educación. Balance de la descentralización educativa. Periodo 2011 – 2012. Lima, 2012, p. 23.
- 229 Muñoz, Fanni y otros. La gestión educativa municipal del distrito de la Matanza en Piura. Municipalidades apostando por la educación. Lima: Consejo Nacional de Educación - PUCP, 2012.
- 230 Publicada el 15 de agosto de 2013.
- 231 Calle, José Luis. Presentación del Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional de Piura. Gobierno Regional Piura. Lima. Ministerio de Educación - ANGR, II Seminario Internacional sobre Gestión Educativa Descentralizada. Modelos de gestión territorial para lograr los aprendizajes de calidad, 2013.
- 232 Véase:http://www.regionsanmartin.gob.pe/consejo_regional/resoluciones/2012/RES2012869.pdf. [consultada el 4 de enero de 2014]. Actualmente, su implementación cuenta con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

Gobierno Regional de San Martín

al 2014. La población beneficiaria directa del PAIMNI son los niños y niñas menores de 3 años; así como, las mujeres embarazadas y en edad fértil.

Con ese objetivo, el PAIMNI se orienta a abordar los determinantes de la nutrición infantil mediante la implementación de acciones que permitan obtener resultados sostenibles²³³:

1. Intervenciones sanitarias efectivas para mejorar la calidad y el acceso a los servicios de salud, fortalecidos con la Metodología de Mejora del Desempeño en base a buenas prácticas.
2. Intervenciones para promover la educación temprana integral de niños y niñas menores de 3 años, fortaleciendo las prácticas de crianza en las familias y comunidad, a través de la estrategia del programa Wawapukllanas.
3. Articular las acciones intersectoriales e intergubernamentales para: Optimizar los recursos, instaurar conductas saludables en las familias e instituciones educativas y, para promover la vigilancia de la nutrición infantil por la propia comunidad, mediante la estrategia Familias, Comunidades y Municipios Saludables.

Se trata de una estrategia que aborda el problema de desnutrición crónica infantil desde la oferta de servicios de salud, educación y saneamiento para las familias y la comunidad. Asimismo, su implementación, incluye un enfoque territorial con intervenciones basadas en la realidad local; es decir, con un enfoque articulador de abajo hacia arriba (articulación de las Juntas Vecinales y Comunales con sus gobiernos locales) y de arriba hacia abajo (articulación del Gobierno Nacional, Regional y sus sectores con los gobiernos locales) donde la participación de las comunidades organizadas y sus familias es fundamental para la vigilancia nutricional²³⁴.

Dado que se trata de una política que se inscribe en las directivas del MINSA, como rector en esta materia, esta política regional ha recibido la felicitación de parte del Gobierno Nacional, debido a la tendencia a la reducción de la desnutrición crónica infantil que estaría produciéndose en el departamento²³⁵. Asimismo, cabe mencionar que para la implementación de esta política también se coordina con el Programa Qali Warma del MIDIS.

Gobierno Regional de Piura

iii) Disminuir el déficit calórico y mejorar la alimentación de las familias con inseguridad alimentaria; iv) Mejorar el acceso a la identidad de niñas y niños; v) Mejorar el desarrollo de capacidades de niñas y niños de 0 a 5 años; y; vi) Disminuir el maltrato infantil.

El SIREPI articula a las diversas instituciones públicas, comunales y privadas, del nivel comunal, distrital, meso regional y regional, en coherencia con las instancias descentralizadas de gestión regional de los diversos servicios públicos. A nivel regional, el Gobierno Regional de Piura gestiona y lidera la organización y el funcionamiento del Sistema; a nivel distrital, es el Gobierno Local, en coordinación con el gobierno regional. Con la finalidad de alcanzar sus resultados y proveer oportunamente los productos, el SIREPI está conformado por cuatro niveles de organización y funcionamiento, que han sido definidos en función de las instancias de gestión descentralizada de los servicios públicos en el departamento y a los niveles de gobierno (Local, Regional y Nacional)²³⁷.

De esa forma, se trata de un Sistema que coordina con los gobiernos locales, pero también convoca a organizaciones comunales y organizaciones no gubernamentales que velan por la niñez, en cada una de sus áreas de intervención. De igual modo, trabaja de forma articulada con diversos programas del Gobierno Nacional, como son: Juntos y Cuna Más; así como, el RENIEC. En suma, gracias al Sistema se estaría realizando la complementariedad en las tareas y se estaría evitando la duplicidad de esfuerzos.

El Gobierno Regional del Piura apuesta a que SIREPI contribuya a la disminución del porcentaje de desnutrición y anemia en niños menores de 36 meses; así como, a incrementar la proporción de niños/as con lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses. Además, considera que debe contribuir a disminuir la prevalencia de infecciones respiratorias y las enfermedades diarreicas, en niñas y niños menores de 5 años, entre otras importantes acciones²³⁸.

El diseño e implementación del SIREPI, como iniciativa del Gobierno Regional de Piura²³⁹, ha permitido poner en práctica la orientación de la gestión por resultados, articulando programas, actividades e instancia gubernamental y sectorial; por ello, ha sido distinguido en julio de 2012 como Buena Práctica en Gestión Pública, en la categoría "Inclusión Social" por parte de Ciudadanos al Día (CAD)²⁴⁰.

Elaboración: Propia.

²³³ Véase: <http://www.regionsanmartin.gob.pe/administracion/gerencia/gerencia200.pdf> . [consultada el 5 de enero de 2014].

Las dos iniciativas regionales en materia de desnutrición crónica infantil buscan trabajar de forma articulada con los ministerios del Gobierno Nacional que también realizan esfuerzos en esta materia; en particular, con el MINSA y el MIDIS. El primero, en su condición de rector en esta materia, conformó la Comisión Sectorial de naturaleza temporal para elaborar el proyecto del Plan Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil y la Prevención de la Anemia en el país, que luego de su aprobación se ejecutará a nivel nacional, como parte de las acciones del Programa Articulado Nutricional (PAN)²⁴¹. En esa medida, la conformación de esta comisión temporal se presenta como una oportunidad para que el MIDIS, sobre la base de su entregaría “Incluir para Crecer”, aporte al Plan Nacional en elaboración las metas, objetivos y acciones que va a realizar en materia de primera infancia y desnutrición crónica.

El Plan Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil y la Prevención de la Anemia en el país puede convertirse en un instrumento de articulación intersectorial e intergubernamental que contribuya a superar los problemas de duplicidad de esfuerzos; así como, de diferentes directiva o exigencias que se hacen llegar a los gobiernos descentralizados en materia de desnutrición crónica infantil.

En materia de ambiente, para año 2013 debe destacarse la decisión de los gobiernos regionales de la Amazonía de adoptar reformas institucionales destinadas a crear unidades orgánicas que, con autonomía técnica y administrativa, puedan cumplir sus funciones ambientales y de ordenamiento territorial. De acuerdo al artículo 53°

234 Véase: <http://www.regionsanmartin.gob.pe/subpage.php?opc=9> [consultada el 5 de enero de 2014].

235 Véase: <http://www.politicasensalud.org/site/09-destacado1.php?co=41> . [consultada el 12 de enero de 2014].

236 Publicada el 17 de octubre de 2011. http://www.regionpiura.gob.pe/documentos/ord0223_2011.pdf

237 Sistema Regional de Atención a la Primera Infancia – SIREPI. Véase: <http://primerainfancia.regionpiura.gob.pe/recursos/documentos/resumensirepi2012.pdf>.

238 Andina – Agencia Peruana de Noticias. Véase: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-sirepi-sera-modelo-para-trabajar-por-infancia-las-regiones-485540.aspx#.UsoUG9Lul8z> [consultada el 4 de enero de 2014].

239 El SIREPI ha recibido apoyo del Proyecto Fortalecimiento de las capacidades de Gestión por Resultados en cuatro regiones, financiado por la Unión Europea y ejecutado en el departamento de Piura por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – CIPCA en coordinación con la Oficina Ejecutiva del CIES. <http://cies.org.pe/actividades/reconocimiento-al-SIREPI> [consultada el 4 de enero de 2014].

240 Véase: http://www.regionpiura.gob.pe/detalle_gestion.php?idpag=1&id=1665&per=2013§or=1 [consultada el 12 de enero de 2014].

241 Véase: http://www.minsa.gob.pe/portada/prensa/notas_auxiliar.asp?nota=13419.

de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, este nivel de gobierno debe formular y ejecutar políticas regionales en materia ambiental y de ordenamiento territorial. Con la finalidad de adecuar su estructura orgánica para el mejor cumplimiento de estas funciones en el territorio departamental, el primero de los gobiernos regionales de la Amazonía que tomó la decisión de crear una Autoridad Regional Ambiental – ARA fue el Gobierno Regional de San Martín.

En efecto, San Martín creó un órgano desconcentrado, dependiente jerárquicamente de la Gerencia General y responsable de cumplir con las funciones específicas en materia de recursos naturales, áreas protegidas, medio ambiente y ordenamiento territorial²⁴². Esta decisión fue adoptada en el contexto de la transferencia de funciones desde el Gobierno Nacional y tuvo como finalidad adecuar la estructura orgánica regional para el cumplimiento de las nuevas funciones en materia de ordenamiento territorial, las mismas que tendrían especial impacto en el territorio amazónico. En esa medida, constituyó una manifestación de autonomía regional que tuvo como antecedente fue la creación de la Autoridad Regional Medioambiental por parte del Gobierno Regional de Arequipa - ARMA en el año 2007²⁴³. No obstante, ambas experiencias responden a enfoques conceptuales distintos, por lo que sus funciones y estructura difieren; pues a la ARA San Martín, se le asignaron funciones específicas en materia de ordenamiento territorial. De esa forma, su implementación y puesta en funcionamiento constituyó una oportunidad para cambiar el enfoque de la política pública de carácter sectorial, para dar paso a un enfoque territorial y sistémico, que respondiera mejor a la necesidades de la Amazonía y que permitiera mejorar la administración de los recursos naturales y la preservación de los ecosistemas, para hacer más efectivos los servicios que prestan a las personas²⁴⁴.

²⁴² Véase artículos 63° y 64° del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de San Martín, aprobado por la Ordenanza N° 037-2010-GRSM/CR de 10 de diciembre de 2010.

²⁴³ De acuerdo al artículo 93° del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Arequipa, la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de Arequipa - ARMA es un órgano desconcentrado que depende de la Presidencia Regional; cuenta con autonomía administrativa para cumplir con las funciones específicas en materia ambiental y áreas protegidas. Véase: Ordenanza Regional 010-2007 de 14 de mayo de 2007.

²⁴⁴ En efecto, en ARA San Martín nació con autonomía técnica y administrativa, y correspondió asumir las funciones de la antigua Gerencia de Recursos Naturales y de Medio Ambiente, de la Dirección de Recursos Naturales (Ex INRENA, que se encontraba en la Dirección Agraria) y de la Subgerencia de Ordenamiento Territorial que formaba parte de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto. Sobre la organización y funciones del ARA del Gobierno Regional de San Martín, véase: <http://www.regionsanmartin.gob.pe/subpage.php?opc=17> [consultada el 5 de enero de 2014].

La creación de la ARA San Martín no fue un proceso sencillo y más bien, hasta cierto punto polémico, debido a que la LOGR no señala nada respecto a la creación de este tipo de entidades por parte de los gobiernos regionales²⁴⁵; sin embargo, en la práctica viene siendo una iniciativa que permite al Gobierno Regional de San Martín contar con una sola unidad orgánica que sea directriz de las políticas públicas en materia de Ambiente, Recursos Naturales y Territorio. Además, su instalación y puesta en funcionamiento situó a San Martín en el mejor de los escenarios para concretar las metas y los objetivos de su política territorial sustentada en la Zonificación Ecológica Económica - ZEE del departamento, como instrumento que guía las intervenciones en el territorio en función a sus potencialidades²⁴⁶.

La creación y puesta en funcionamiento de la ARA San Martín no se desarrolló durante el año 2013; pese a esto, es necesario hacer ese breve recuento porque esta experiencia ha impulsado y servido de modelo para la creación de unidades orgánicas similares por parte de otros gobiernos regionales de la Amazonía. Ello, teniendo en cuenta las particularidades que comparten y la importancia de los bosques amazónicos; así como, la necesidad de tomar medidas para mitigar el cambio climático frente a la deforestación, y otros problemas que obstaculizan el desarrollo sostenible de las regiones amazónicas como la pérdida de biodiversidad, la contaminación del agua, entre otros²⁴⁷, objetivo que, además, coincide con la Política Nacional del Ambiente²⁴⁸. En esa línea, el estado de las ARA durante el año 2013 es el siguiente:

245 GIZ. Sistematización de la experiencia de concepción y avances en la puesta en funcionamiento de la Autoridad Regional Ambiental en el Gobierno Regional de San Martín (versión preliminar), 2012, p. 9.

246 Ordenanza N° 015 - 2012-GRSM/CR de 12 de setiembre de 2012, que aprueba la Política Territorial de San Martín.

247 Esta decisión también forma parte del compromiso asumido por los presidentes regionales del Amazonas, Madre de Dios, Loreto, San Martín y Ucayali en la Declaración de Grey Towers (numeral 3.a), suscrita el 27 de octubre de 2011. Véase: <http://www.inforegion.pe/medio-ambiente/150590/crean-autoridad-regional-ambiental-de-ucayali/> [consultada el 5 de enero de 2014]. En esa medida, también forma parte de la iniciativa del Consejo Interregional Amazónico - CIAM de impulsar la implementación de una Estrategia de Bosques y Cambio Climático para la Amazonía Peruana, aprobada en la ciudad de Tarapoto, en abril del 2011. Consejo Interregional Amazónico – CIAM. Amazonía vale un Perú. Documento de trabajo, Tarapoto, 2011, p. 16.

248 En efecto, esta política tiene como uno de sus objetivos mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona. Véase: Política Nacional del Ambiente, aprobada por el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM de 23 de mayo de 2009.

- El Gobierno Regional de Ucayali creó la Autoridad Regional del Ambiente Ucayali – ARAU en mayo 2013, como órgano dependiente de la gerencia general competente para definir políticas públicas en materia de ambiente, ordenamiento territorial y recursos naturales renovables dentro del departamento de Ucayali. Desde su creación, se ha previsto un plazo de 120 días útiles para la aprobación de los instrumentos de gestión y adecuación de procedimientos administrativos necesarios para la implementación de la ARAU, la misma que supondrá la fusión de la gerencia regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente, la subgerencia de Ordenamiento Territorial y de la dirección ejecutiva regional de Flora y Fauna²⁴⁹. En esa medida, se conoce que el Gobierno Regional de Ucayali viene trabajando en la aprobación de los instrumentos de gestión de la ARAU para iniciar su implementación y puesta en funcionamiento.
- El Gobierno Regional de Amazonas, en junio de 2013, creó la Autoridad Regional Ambiental Amazonas - ARA Amazonas, como autoridad en materia ambiental, ordenamiento territorial y manejo sostenible de los recursos naturales dentro del ámbito del departamento; con esa finalidad, se le otorga autonomía técnica y normativa, pero dependencia funcional de la Gerencia General. La ARA Amazonas se compone de la fusión de la subgerencia de Recursos Naturales y Medio ambiente, y de la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre de la Dirección Regional Agraria de Amazonas. Asimismo, a diferencia de la norma de creación de la ARAU, la ordenanza que crea esta ARA también aprueba su Reglamento de Organización y Funciones – ROF, y su Cuadro de Asignación de Personal – CAP, asignándole cuarenta plazas para su funcionamiento²⁵⁰. Para el cumplimiento de sus funciones, la ARA Amazonas está estructurada en tres direcciones ejecutivas: i) Dirección Ejecutiva de Gestión Ambiental; ii) Dirección Ejecutiva de Gestión de Bosques, y; iii) Dirección Ejecutiva de Recursos Naturales. Además de la oficina ubicada en la sede del Gobierno Regional, la ARA Amazonas tiene sedes en Bagua y en Condorcanqui²⁵¹.

249 Ordenanza Regional N° 001-2013-GRU-CR, publicada el 5 de mayo de 2012. <http://www.regionucayali.gob.pe/institucional/normas/ordenanzas/2013/O0001-2013.pdf> [consultada el 5 de enero de 2014].

250 Ordenanza Regional N° 327-2013-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/CR, publicada el 8 de junio de 2013. http://www.regionamazonas.gob.pe/sede/intranet/archivos/documentos/cr/transparencia/2013/05/ord2013_327.pdf [consultada el 12 de enero de 2014].

251 Véase: http://www.regionamazonas.gob.pe/sede/microsite.php?id=19#contenido_medio [consultada el 12 de enero de 2014].

- El Gobierno Regional de Madre de Dios aún no ha creado su ARA; pero sí ha declarado de interés regional la creación de la Autoridad Regional Ambiental de Madre de Dios (ARA - MDD)²⁵². Asimismo, sus autoridades han manifestado que la creación de esta entidad, responde a la política pública ambiental del departamento y, por ende, su diseño e implementación no será una copia de las ARA creadas por los otros gobiernos regionales amazónicos, sino que responderá a las particularidades y necesidades del departamento. En esa línea, el Gobierno Regional de Madre de Dios ha previsto realizar la creación, diseño e implementación de la ARA de acuerdo a un plan de trabajo que tenga etapas sucesivas; así, en el diseño se analizará y definirá la Política Regional Ambiental, el equipo técnico y se identificará los servicios y estructura que requiera dicha unidad orgánica. La ordenanza de creación de la ARA de Madre de Dios contendrá las funciones, la estructura organizacional y especificará un plazo para la creación de documentos de gestión²⁵³. Durante julio de 2013 se instaló formalmente Grupo de Trabajo Regional para la formulación de la Propuesta y desde entonces, dicho grupo se encuentra trabajando de acuerdo a la ruta trazada²⁵⁴.

En el caso del Gobierno Regional de Loreto, no se ha podido acceder a información sobre su interés en crear una autoridad del ambiente similar a la de sus pares de San Martín, Ucayali, Amazonas y Madre de Dios. En todo caso, sería importante conocer cuál es posición de este gobierno regional sobre la innovación que supone el manejo integrado de dos materias que en el Amazonía están intrínsecamente vinculadas, como son: el empleo sostenible de los recursos naturales a través del manejo de bosques y el ordenamiento territorial.

En la misma línea de cumplir con sus funciones en materia de ambiente, es posible mencionar la creación de la Gerencia de Ambiente por parte de la MML en diciembre de 2013. Esa nueva gerencia tiene como función la formulación de políticas ambientales para la ciudad capital, coordina y supervisa su implementación. A su vez, deberá promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la mejora de la calidad ambiental en la ciudad y la participación ciudadana en la gestión ambiental.

²⁵² Ordenanza Regional N° 013-2013-RMDD/CR, publicada el 25 de mayo de 2013. <http://sinia.minam.gob.pe/index.php?action=verElemento&idElementoInformacion=1356> [consultada el 12 de enero de 2014].

²⁵³ Véase: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=18979> [consultada el 12 de enero de 2014].

²⁵⁴ Véase: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=19626> [consultada el 12 de enero de 2014]; <http://www.regionmadrededios.gob.pe/portal/noticia-archivo-51>[consultada el 12 de enero de 2014].

Esta nueva gerencia está conformada por las Subgerencias de: i) Planeamiento, Gestión e Información Ambiental; ii) Evaluación y Calidad Ambiental; iii) Recursos Naturales y Cambio Climático, y; iv) Operaciones Ambientales²⁵⁵.

Para el MINAM, las ARA constituyen una modalidad organizativa para el ejercicio de la autoridad ambiental a nivel regional que se han ubicado organizacionalmente lo más cerca posible a las presidencias regionales e integrando las atribuciones ambientales. Sin embargo, consideran también que con el transcurso del tiempo, su desempeño requiera de una profunda evaluación para precisar los progresos y sus dificultades, en comparaciones a las Gerencias Regionales del Ambiente convencionales²⁵⁶.

Actualmente el ordenamiento territorial (OT), actualmente, es un tema que la mayoría de los gobiernos regionales – no sólo los amazónicos- vinculan con la protección del ambiente y el desarrollo sostenible. De ahí que la relación de este nivel de gobierno con el MINAM, como rector en estas materias²⁵⁷, no siempre sea pacífica; sobre todo a raíz de que el MINAM estableció la necesidad de elaborar nuevos estudios de diagnóstico, adicionales a la ZEE, como requisito previo a la implementación del OT²⁵⁸. Esta medida ha sido interpretada por los gobiernos regionales como un intento por frenar sus avances en la definición de sus políticas territoriales, dado que los estudios de ZEE que han sido elaborados por algunos gobiernos regionales ya incorporan varios de los tópicos definidos en los nuevos estudios de diagnóstico²⁵⁹. Sin embargo, para el MINAM este nuevo requisito no ha sido establecido para obstaculizar el desarrollo del OT sino, por el contrario, para clarificar el proceso de tránsito entre la ZEE y el desarrollo del OT. Se trata de una guía que sirve para elaborar los cuatro instrumentos técnicos sustentatorios para el OT, como son: i) la zonificación ecológica y económica-ZEE; ii) los estudios especializados (estudio de dinámica económica regional; iii) el estudio de normativa y políticas con incidencia territorial; iv) el estudio de evaluación del riesgo de desastres y vulnerabilidad al cambio climático; v) el estudio de servicios eco sistémicos; vi) el estudio de análisis de los cambios de la cobertura y uso de la tierra; vii) el estudio de análisis de

²⁵⁵ Ordenanza Municipal N° 1751, que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, emitida el 10 de diciembre de 2013. Véase: <http://www.munlima.gob.pe/gobierno-abierto-municipal/transparencia/mml/datos-generales/disposiciones-emitidas-1/ordenanzas-municipales?start=15>.

²⁵⁶ Documento: Aportes al Informe remitidos por el Viceministerio de Gestión Ambiental el 24 de enero de 2014.

²⁵⁷ Sobre la rectoría del MINAM, es importante destacar los esfuerzos que viene realizando en la construcción del Sistema Nacional de Información Ambiental, dado que la información en materia de ambiente y territorios es vital para la toma de decisiones en los tres niveles de gobierno. Véase: <http://sinia.minam.gob.pe/index.php>.

²⁵⁸ Cfr. Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, publicada el 8 de mayo de 2013.

²⁵⁹ Grupo Propuesta Ciudadana. Perú: Balance de la Descentralización. Lima, noviembre 2013, diapositiva 10.

la capacidad institucional; viii) estudios de ecosistemas y hábitat marino costero; ix) el diagnóstico integrado del territorio, y; x) el plan del ordenamiento territorial. En esa medida, se trata una nueva normativa que busca regular etapas del proceso en la que el MINAN identificó vacíos normativos que eran necesarios atender²⁶⁰.

A partir de la experiencia de los Gobiernos Regionales de Piura, Lambayeque, Tumbes y San Martín en la implementación de procesos e instrumentos de ordenamiento territorial y ZEE, se puede señalar que²⁶¹:

- En el proceso de implementación, los gobiernos regionales han enfrentado dificultades producto de las cuotas de poder y rivalidades existentes entre los ministerios del Gobierno Nacional respecto al contenido de los conceptos, herramientas, normas y las responsabilidades de cada nivel de gobierno. En ese escenario, iniciativas como la del Gobierno Regional de Piura, que creó una comisión para clasificar y clarificar los temas relacionados a la materia, le ha permitido avanzar en su ZEE.
- Uno de los retos adicionales para la implementación de la ZEE son los fondos presupuestales que deben destinar los gobiernos regionales para adquirir equipos y generar los instrumentos cartográficos solicitados por la normativa existente. Además, se requiere fondos de carácter permanente para fortalecer capacidades de los servidores de los gobiernos regionales para llevar a cabo la gestión territorial; así como, las tareas de diálogo y consulta con la sociedad civil. Este es un aspecto que desde la rectoría del Gobierno Nacional debería ser atendido.
- Un elemento importante para llevar adelante el proceso de ordenamiento territorial es la voluntad política. El Gobierno Regional de San Martín constituye una experiencia exitosa en ese sentido al haber establecido la ZEE como eje vertebral para el desarrollo del territorio; así como, para la articulación e intervención de los sectores y la institucionalización de la Autoridad Regional del Ambiente – ARA como la instancia responsable de llevar adelante la política regional en la materia. En particular, esta experiencia ha articulado tres aspectos claves para el avance en la gestión del territorio: voluntad política, institucionalidad y herramientas técnicas de calidad.

²⁶⁰ Documento: Aportes al Informe remitidos por el Viceministerio de Gestión Ambiental el 24 de enero de 2014.

²⁶¹ Ayuda – Memoria de la Reunión de Trabajo sobre Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica Económica, organizada el 9 de agosto de 2013 por el Proyecto ProGobernabilidad de ACDI y el Programa ProDescentralización de USAID. Lima, 2013, p 3.

Como se aprecia, la creación de las ARA y los esfuerzos de los gobiernos regionales por continuar y concluir con sus procesos de ZEE, dan cuenta de la voluntad de este nivel de gobierno de cumplir cabalmente con sus funciones vinculadas a la gestión del ambiente y el ordenamiento territorial. Sin embargo, la subsistencia de problemas vinculados a la poca claridad de las normas nacionales y los limitados recursos de los gobiernos regionales, no sólo entorpece sus gestiones sino que, en el mediano plazo, podrían ocasionar desgaste en este nivel de gobierno.

En materia ambiental también es importante destacar que durante el 2013 se ha continuado implementando el programa de Asistencia Técnica en Proyectos de Inversión Pública en Temas Ambientales Prioritarios “PAT SNIP”, que articula los esfuerzos del MINAM, MEF y USAID para movilizar inversión pública para la gestión integral de residuos sólidos. Entre los logros alcanzados destacan las siguientes: 3 municipalidades ganaron el concurso FONIPREL para financiamiento de sus estudios de preinversión de PIP de residuos sólidos; el aporte global aportado por FONIPREL fue de 6.35 millones de soles; y 10 municipalidades ganaron el financiamiento de FONIPREL para la ejecución de sus PIP de residuos sólidos, siendo la inversión de 11.08 millones de soles.

Desde el año 2011, el MINAM viene implementando un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos en viviendas urbanas a nivel nacional con la finalidad de reducir la cantidad y peligrosidad de los residuos sólidos dispuestos inadecuadamente, impulsando una cadena formal de reciclaje y generando un incremento de la conciencia ambiental en la ciudadanía. Hasta finales de 2013, este Programa trabajando con a 249 municipalidades distritales en todo el país habría logrado generar una reducción significativa de la contaminación ambiental, mejorando la calidad de vida y educación ambiental de la población, y produciendo nuevas oportunidades de empleo formal. En el último año, 210 municipalidades implementaron la segregación en la fuente, y habrían participado en el Programa 526 990 viviendas y se habría recolectado 10 974.15 toneladas al mes de residuos sólidos que fueron introducidos a la cadena formal del reciclaje²⁶².

Todas las iniciativas glosadas en materia de educación, salud y ambiente se encuentran en estado inicial; no obstante, es importante dar cuenta de las mismas para evidenciar

²⁶² Documento: Aportes al Informe remitidos por el Viceministerio de Gestión Ambiental el 24 de enero de 2014.

que los gobiernos descentralizados están comprometidos con la construcción de la gestión descentralizada y que vienen desarrollando iniciativas en sus territorios para satisfacer los derechos y legítimos intereses de las personas que allí habitan. Asimismo, en esa línea de compromiso es preciso mencionar también que, paulatinamente, los gobiernos regionales también vienen realizando esfuerzos por atender mejor a las personas a las que prestan servicios, pues, entre los años 2008 y 2013, la satisfacción ciudadana con los gobiernos regionales mejoró de 34% a 40%²⁶³. El camino que tienen que recorrer los gobiernos regionales en esta materia es todavía largo, pero resulta interesante dar cuenta de este dato porque algunos de los gobiernos regionales, como se ha indicado antes, están implementando, con apoyo de la Secretaría de Gestión Pública, pilotos de modernización de la gestión que involucran, precisamente, la mejora de la atención a las personas.

3.3 Transversalización de la igualdad de género

El proceso de descentralización constituye una oportunidad para acercar el Estado a la población y contribuir a la superación de obstáculos que impiden que toda persona, ejerzan y vean satisfechos sus derechos. En efecto, la prestación descentralizada de los servicios, a través gestiones descentralizadas eficientes, debe contribuir a elevar la calidad de vida de todas las personas, particularmente de aquellas que han estado postergadas de las oportunidades de desarrollo en los departamentos del país. Esta afirmación, tiene especial relevancia para las mujeres que habitan los departamentos amazónicos donde ser indígena y estar inscrita en un ámbito de pobreza son dos factores que profundizan las brechas de género en el acceso a servicios y ejercicio de derechos; dado que “Hablar una lengua distinta al castellano representa una condición de vulnerabilidad que afecta particularmente a las mujeres”²⁶⁴.

En ese contexto, a julio de 2013 el MIMP indicó que venían dado avances significativos respecto a las metas y objetivos del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012–2017-PLANIG²⁶⁵ desde el Ministerio; así, se reportó como avance la instalación de una Comisión Multisectorial Permanente que monitorea el

²⁶³ Ciudadanos al Día – CAD. Véase: <http://www.ciudadanosaldia.org/publicaciones/notas-de-prensa-cad/item/570-nota-de-prensa-n%C2%B0-154-solo-uno-de-cada-cuatro-peruanos-encuentra-clar-la-informaci%C3%B3n-de-sus-gobiernos-regionales.html>.

²⁶⁴ Consejo Interregional Amazónico – CIAM y Ministerio de la Mujeres y Poblaciones Vulnerables – MIMP. Diagnóstico de Género en la Amazonía. Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. Lima, Programa ProDescentralización de USAID, 2013, p. 105.

²⁶⁵ Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP publicado el 6 de setiembre de 2012.

cumplimiento de destacó el compromiso del Estado peruano de reducir el embarazo adolescente en un 20% para el año 2021²⁶⁶.

Durante el mes de agosto de 2013, el MIMP presentó el Sexto Informe de Seguimiento a la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres - LIO²⁶⁷, en el que se brinda información vinculada al estado y los avances en diez áreas temáticas²⁶⁸ que agrupan la información de los 78 indicadores que han sido construidos en base a la disposiciones de la LIO y el PLANIG. Así, sobre incorporación del enfoque de género a la gestión pública, este informe señala que de las 30 entidades públicas sujetas a los PLANIG, sólo 47% cuenta con instancia responsable para la implementación de las políticas para la igualdad de género, mientras que un 93% indica que cuenta con políticas institucionales en el marco de la LIO y un 53% señala que ha adoptado normas especiales en el marco de la misma ley. Sólo el 20% de estas entidades informaron que en el año 2012 destinaron parte de su presupuesto a acciones vinculadas a la disminución de brechas de género²⁶⁹.

En relación al trabajo en los departamentos, el MIMP informó sobre la organización de “Seminarios Regionales Itinerantes” que tuvieron como objetivo la difusión de la nueva estructura del ministerio y su normatividad aprobada; así como, elaborar una agenda participativa prioritaria en materia de género en diferentes regiones²⁷⁰. Esta agenda tendrá que ser la base sobre la que el MIMP desarrolle su rol rector, mediante la capacitación y la asistencia técnica a los gobiernos regionales; sobre todo en el caso de los departamentos de la Amazonia donde la igualdad de género tiene

266 MIMP – Despacho Viceministerial de la Mujer. Boletín Informativo: Promoviendo Igualdad entre mujeres y hombres. Año 2, N° 7, julio, 2013, p.6. Véase: <http://www.mimp.gob.pe/pantallazos/Boletin7-jul2013>. [consultada el 20 de diciembre de 2013].

267 MIMP. VI Informe del Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983. Período 2012. Lima, 2013.

268 Estas áreas temáticas fueron: i) Aprobación de normatividad para la igualdad entre mujeres y hombres; ii) Incorporación del enfoque de género en la gestión pública; iii) Promoción de una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género; iv) Reducción de brechas educativas entre mujeres y hombres; v) Salud de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos; vi) Derechos económicos y laborales de las mujeres; vii) Atención de la violencia de género en sus diferentes expresiones; viii) Participación política y ciudadana de las mujeres; ix) Acceso en igualdad al sistema de justicia, y; x) Mujeres e inclusión social. VI Informe del Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983. Período 2012...op.cit, pp. 4 – 5.

269 Ibid., p. 9.

270 Ibid., p. 155.

dificultades para posicionarse e integrarse con el concepto de desarrollo que se maneja en los departamentos, donde la enorme brecha de infraestructura es la principal preocupación de las autoridades regionales.

Con relación a otros temas, el MIMP también ha dado cuenta que el Perú ha reducido la mortalidad materna a 93 muertes por cada 100 000 nacidos vivos; sin embargo, todavía constituye un desafío alcanzar la Meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que es de 66 muertes por cada 100 000 nacidos vivos al 2015. De igual modo, se destaca el aumento de asistencia neta de niñas a los servicios de educación primaria (91.7%) que es ligeramente mayor a la de los niños (91.6%); sin embargo, todavía las niñas muestran un ligero atraso escolar en primaria y secundaria respecto de los niños, y las mujeres todavía constituyen el grupo más numeroso de personas analfabetas. Así, al 2012 la tasa de analfabetismo fue de 6,7% mayor en mujeres (10,1%) que en hombres (3,2%)²⁷¹.

En esa línea, en el siguiente cuadro se presenta un balance sobre los avances y retos que tiene el MIMP con relación a la implementación de la LIO para los siguientes años:

Temas	Avances	Retos
Igualdad de género y no discriminación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobación del PLANIG. 2. Conformación de la Comisión Multisectorial Permanente. 3. VI Informe al Congreso sobre la implementación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. 4. Sistema Nacional de Indicadores de Género (SNIG). 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación efectiva del SNIG por sectores y gobiernos subnacionales. • Aprobación de la Ley de Alternancia. • Modificación de la Leyes de la Policía y Fuerzas Armadas, para la incorporación de derechos a la maternidad y estado civil, entre otros.
Transversalización del enfoque de género	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aportes a los sectores para la incorporación del enfoque de género en: <ul style="list-style-type: none"> - El Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias. - Las políticas y programas sociales de desarrollo e inclusión social. - La Guía Metodológica para los Procesos de Consulta Previa. - La política forestal y de fauna silvestre. - Los materiales de alfabetización del Ministerio de Educación. - El desarrollo de instrumentos: "Guía para la identificación de brechas de género y su inserción en los instrumentos de planificación de los gobiernos regionales". 	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos para la constitución de instancias responsables de la implementación de las políticas para la igualdad de género. • Lineamientos técnicos para el desarrollo de capacidades institucionales para la transversalización del enfoque de género.

²⁷¹ MIMP – Despacho Viceministerial de la Mujer. Boletín Informativo: Promoviendo Igualdad entre mujeres y hombres. Año 2, N° 7, julio, 2013, p.4. Véase: <http://www.mimp.gob.pe/pantallazos/Boletin7-jul2013>. [consultada el 20 de diciembre de 2013].

Temas	Avances	Retos
	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica a sectores para el análisis institucional de género y el desarrollo de capacidades para la transversalización del enfoque de género. - Análisis institucional de género en los gobiernos regionales de Cusco, San Martín, Piura y Ayacucho. - Asistencia técnica a gobiernos regionales y locales para la transversalización del enfoque de género en los procesos de planificación y gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía para incorporar el enfoque de género en los Proyectos de Inversión Pública.
<p>Lucha contra la violencia de género</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Involucramiento del sector privado: Sello “Empresa Segura libre de violencia y discriminación”. 2. Trabajo con varones. 3. Aprobación del Proyecto de ley para la ampliación de la figura penal del feminicidio. 4. Apertura de nuevos CEMS, permitiendo cubrir el 77% del total de provincias. 5. Aprobación de la “Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a Violencia Familiar en Zonas Rurales”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de red de servicios como estrategia de atención integral de mujeres víctimas de violencia y en riesgo (salud sexual y reproductiva, y autonomía económica). • Ampliación de la Estrategia Rural para incrementar el acceso de la población rural a servicios de atención de VFS. • Evaluación de medio término del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer para afinar su implementación efectiva.

Fuentes y elaboración: MIMP²⁷²

Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades - PRIO

Actualmente sólo 13 Gobiernos Regionales cuentan con su PRIO vigentes (Amazonas, Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Lambayeque, Loreto, Pasco, San Martín, Ucayali y Madre de Dios). Adicionalmente, 7 Gobiernos Regionales se encuentran en proceso de elaboración (Ica, La Libertad, Callao, Huánuco, Junín, Lima y Tacna). En el caso de los Gobiernos Regionales de Moquegua, Piura y Apurímac sus PRIO no están vigentes, mientras que los Gobiernos Regionales de Tumbes y Puno no han aprobado dichos planes regionales²⁷³. Al respecto, es importante añadir que los PRIO de

²⁷² MIMP – Despacho Viceministerial de la Mujer. Boletín Informativo: Promoviendo Igualdad entre mujeres y hombres. Año 2, N° 7, julio, 2013, pp.5-6. Véase: <http://www.mimp.gob.pe/pantallazos/Boletin7-jul2013>. [consultada el 20 de diciembre de 2013].

²⁷³ Defensoría del Pueblo. Sexto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Lima, noviembre 2013, p. 103.

los gobiernos regionales de la Amazonía presentan las siguientes características: i) no han sido elaborados para evidenciar y responder a las brechas de género específicas de los departamentos; ii) no han logrado permear las prioridades de los gobiernos regionales; iii) no cuentan con asignación presupuestaria para su implementación; iv) no guardan relación con los Planes de Desarrollo Concertado, y; v) sus contenidos no son conocidos por los/as funcionarios/as ni autoridades regionales²⁷⁴.

De los gobiernos regionales que cuentan con PRIO, sólo 6 formularon proyectos o programas de inversión para reducir las brechas de género, cuyo monto ascendió a 8 683 784 de soles. Sin embargo, sólo 5 de estos 6 gobiernos regionales lograron que sus proyectos o programas de inversión fueran aprobados y destinaron 7 409 851 de soles de su presupuesto para reducir brechas de género. Del monto total de los proyectos, los 5 gobiernos regionales lograron ejecutar 5 999 358.85 de soles²⁷⁵.

En esa medida, durante el 2013 el destino de presupuesto para alcanzar las metas planteadas en los PRIO continuó siendo un tema residual, a pesar que sólo con suficientes recursos humanos y financieros son posibles las acciones destinadas a cumplir con las metas y objetivos que se haya propuesto cada gobierno regional. La dotación de presupuesto para la implementación de los PRIO, además, complementará la producción normativa que los gobiernos regionales han adoptado en materia de igualdad de oportunidades y protección de los derechos de la mujer. En esa línea, a manera de ejemplo, cabe mencionar la siguiente normativa adoptada por los gobiernos regionales durante el año 2013:

Normas en materia de Género en los departamentos

Gobierno Regional	Normas	Fecha de publicación
Gobierno Regional de Ica	Ordenanza Regional N° 0002-2013-GORE-ICA. Aprueban el “Plan Regional contra la Violencia hacia la Mujer 2013-2016” Instrumento de gestión que busca garantizar la adopción e implementación de políticas públicas regionales para enfrentar el problema de la violencia hacia la mujer en todas sus formas.	13 de abril de 2013

²⁷⁴ Consejo Interregional Amazónico – CIAM y Ministerio de la Mujeres y Poblaciones Vulnerables – MIMP. Diagnóstico de Género en la Amazonía. Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali...op. Cit., 107.

²⁷⁵ Programa ProGobernabilidad. Nota de Prensa sobre el Sexto reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres: Tercera supervisión de los presupuestos de los Gobiernos Regionales 2012 Véase: <http://progobernabilidad.org.pe/noticias/191-los-gr-deben-gestionar-con-enfoque-de-genero.html> [consultada el 20 de diciembre de 2013].

Gobierno Regional	Normas	Fecha de publicación
Gobierno Regional de San Martín	Ordenanza Regional N° 005-2013-GRSM/CR. Institucionalizan la Transversalización del enfoque de género en todas las áreas y en todos los procesos de gestión del Gobierno Regional de San Martín La norma establece orientaciones a las autoridades y funcionarios/as para en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de normas, políticas, programas y/o proyectos que busquen el logro de la igualdad de género y la no discriminación de mujeres y hombres en la región.	14 de abril de 2013
Gobierno Regional de Arequipa	Ordenanza N° 226-AREQUIPA. Aprueban la Ordenanza que promueve la institucionalización y Transversalización del Enfoque de Género en la Región Arequipa. Este instrumento será implementado a través de la ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos, como medio para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio pleno de sus derechos con igualdad de oportunidades.	22 de mayo de 2013
Gobierno Regional de Madre de Dios	Ordenanza N° 009-2013-RMDD/CR. Aprueban el Plan Estratégico de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual en la mujer de Madre de Dios 2012 – 202. Instrumento de gestión elaborado conjuntamente con el Proyecto de Inversión Pública para el Mejoramiento del acceso a servicios de preparación y atención a víctimas de violencia familiar en la provincia de Tambopata.	25 de mayo de 2013
Gobierno Regional de Madre de Dios	Ordenanza N° 011-2013-RMDD/CR. Aprueban el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades de la Región Madre de Dios 2012-2017, elaborado por la Gerencia Regional de Desarrollo Social, a través de una comisión Transitoria Intersectorial.	25 de mayo de 2013
Gobierno Regional de Arequipa	Ordenanza N° 246-AREQUIPA. Aprueban Ordenanza para el uso del lenguaje inclusivo sensible al género en la administración Pública. Norma que tiene como finalidad utilizar y promover en la administración pública, el lenguaje inclusivo sensible al género que contribuya e influya en comportamientos y actitudes de las personas para eliminar relaciones de poder, subordinación y discriminación.	13 de octubre de 2013

Fuente: Diario Oficial El Peruano

Elaboración: Propia.

Finalmente, es preciso mencionar que dichas normas se alinean a los objetivos e indicadores de la LIO y el PLANIG; y contribuyen al logro de los retos que ha fijado el MIMP en el marco de su rol rector.

3.4 La consulta previa y el diálogo intercultural

La descentralización es una oportunidad para la adopción de políticas públicas que, buscando asegurar la satisfacción de las necesidades de las personas a través de la prestación de servicios públicos de calidad, se caractericen por respetar la diversidad cultural que existe en nuestro país, garantizar los derechos de los pueblos indígenas y prohibir actos de discriminación.

Nuestro país ha reconocido, desde hace varios años, a la consulta previa libre e informada como un derecho fundamental de los pueblos indígenas. De acuerdo con ello, los pueblos indígenas u originarios tienen el derecho a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. En este marco, en febrero de 2013 se publicó el Decreto Supremo N° 021-2013-PCM²⁷⁶, a través del cual se creó la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la aplicación del Derecho de Consulta; cuyas responsabilidades son el seguimiento, la fiscalización y la emisión de informes sobre la aplicación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas. Esta comisión está conformada por diversos sectores del gobierno nacional, así como los representantes de la ANGR y de la AMPE; además, está presidida por un representante de la PCM y la Secretaría Técnica se encuentra a cargo del Viceministerio de Interculturalidad.

Posteriormente, en abril de 2013, el Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, publicó el documento denominado “Guía Metodológica de aplicación del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas”²⁷⁷, mediante la cual brinda pautas de actuación para las autoridades, los/as funcionarios/as de los tres niveles de gobierno que deban realizar procesos de consulta en el marco de sus competencias y atribuciones. Esta Guía ha merecido diversos comentarios desfavorables y algunos actos de reclamo por parte de organizaciones de la sociedad civil²⁷⁸, debido a que estaría limitando el

²⁷⁶ Publicado el 26 de febrero del 2013.

²⁷⁷ Véase: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/guia-ley-consulta-previa-1-5.pdf> [consultado el 3 de enero de 2014].

²⁷⁸ Así, por ejemplo, el informe de observaciones elaborado por la ONG DAR. Ver: http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/91_inf_gmetodologica.pdf [consultado el 4 de enero de 2014]. Del mismo modo, el IDL, a través de su programa radial, ha criticado la labor del gobierno en la implementación del derecho a la consulta en el Perú. Ver: <http://www.ideeleradio.org.pe/web/wNoti.php?idN=8209&tip=especiales> [consultado el 4 de enero de 2014].

número de pueblos a los que se debe consultar y condicionando el ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas, en la medida que asume un concepto restringido de lo que implica “afectación directa”. No obstante, este documento contiene la descripción de cada una de las etapas del proceso de consulta; así como, modelos de los instrumentos que deben utilizarse en dichas etapas.

Adicionalmente, y con la finalidad de implementar del derecho a la consulta previa, el Ministerio de Cultura ha continuado con la formación de 31 nuevos traductores e intérpretes en 10 lenguas indígenas, los cuales se sumarán a los 107 intérpretes que conforman el Registro de Intérpretes y Traductores de este ministerio. Además, y con el objetivo de preservar las lenguas indígenas, dicho sector ha aprobado dos nuevos instrumentos normativos: Documento Marco sobre Revitalización de Lenguas y la Estrategia de Posicionamiento de Lenguas Indígenas en Nuevos Espacios. Complementariamente a ello, y para proteger a los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, el Ministerio de Cultura ha creado oficinas descentralizadas especializadas en Cusco, Madre de Dios y Ucayali²⁷⁹.

Asimismo, durante el mes de octubre de 2013, el Viceministerio de Interculturalidad inició la publicación de la Base de Datos de los Pueblos Indígenas como una herramienta referencial para la implementación de la consulta previa de aquellas medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente a los 52 pueblos incorporados, hasta ese momento, en la base de datos²⁸⁰.

Durante el año, el Estado a través de sus distintos niveles de gobierno ha desarrollado implementando diez procesos de consulta; de los cuales cinco²⁸¹ están referidos principalmente a la creación de reservas naturales y políticas del Estado para los

279 Véase: Boletín del Ministerio de Cultura. Sentamai N° 06, 09 de enero de 2014. En: <http://www.cultura.gob.pe/comunicacion/noticia/viceministerio-de-interculturalidad-cerro-el-2013-con-un-positivo-balance-en-la> (consulta 21 de enero de 2014).

280 Declaraciones brindadas por la Viceministra de Interculturalidad, señora Patricia Balbuena a diversos medios de comunicación, el día 27 de octubre de 2013. Ver: <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-base-datos-pueblos-indigenas-es-referencial-y-abierta-480043.aspx> [consultado el 26 de diciembre de 2013].

281 Estos procesos de consulta son sobre: i) el Reglamento de la Ley de Lenguas; ii) las políticas sectoriales de salud intercultural; iii) el reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre (Ucayali-Loreto); iv) la propuesta de categorización de Sierra Divisor como Parque Nacional, y; v) la categorización de la Zona Reservada Yaguas (Loreto).

pueblos indígenas, tres están relacionados con proyectos de inversión que son promovidos por Petroperú (Lotes 169 y 195 en Ucayali, y Lote 192 en Ucayali y Loreto), y dos están referidos a medidas administrativas a nivel regional²⁸². Adicionalmente, fue el Gobierno Regional de Loreto el que realizó la primera consulta de este tipo, con la asistencia técnica del Ministerio de Cultura y la supervisión de la Defensoría del Pueblo, para creación del Área de Conservación Regional (ACR) en la zona donde habitan los pueblos indígenas Maijuna y Kichua²⁸³.

En relación a las consultas sobre medidas administrativas de nivel regional, se trata de los procesos de consulta previa para la adopción del Área de Conservación Regional Ausangate – Urusayhua - Tres Cañones y Corredor Biológico Marcapata-Camani en el departamento del Cusco y a la adopción del Área de Conservación Regional Bosque Nublado Amaru en el departamento de Huancavelica²⁸⁴. De esta manera, a través de procesos de consulta, los pueblos indígenas u originarios podrán decidir sobre el mejor manejo de sus territorios.

Complementariamente al desarrollo de los procesos de consulta anteriormente señalados, el Viceministerio de Interculturalidad ha aprobado la Directiva N° 002-2013-VMI/MC que regula el “Procedimiento del derecho de petición de los pueblos indígenas para su inclusión en un proceso de consulta previa o para la realización del mismo en el Ministerio de Cultura”²⁸⁵. Esta directiva establece algunos requisitos, plazos y etapas para que los pueblos indígenas puedan solicitar la implementación de un proceso de consulta previa o, en todo caso, sea incluido dentro de un proceso ya existente.

Por último, como parte del diseño e implementación del enfoque de interculturalidad -imprescindible para el éxito de la gestión pública de un país con diversidad cultural- conviene destacar que algunos gobiernos regionales y locales

²⁸² Declaraciones brindadas por la Viceministra de Interculturalidad, señora Patricia Balbuena a diversos medios de comunicación, el día 19 de diciembre de 2013. Ver: <http://www.miningpress.com.pe/nota/249655/lote-169-avanza-en-la-consulta-previa-> [consultado el 23 de diciembre de 2013].

²⁸³ Al respecto, véase, entre otras: <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-concluye-primer-proceso-consulta-previa-region-loreto-479477.aspx#.Uw0OqON5M8w>.

²⁸⁴ Declaraciones brindadas por la Viceministra de Interculturalidad, señora Patricia Balbuena a diversos medios de comunicación, el día 03 de noviembre de 2013. Ver: <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-diez-procesos-consulta-previa-se-encuentran-curso-senala-viceministra-balbuena-480991.aspx> [consultado el 26 de diciembre de 2013].

²⁸⁵ Resolución Viceministerial N° 010-2013-VMI-MC, publicado el 12 de diciembre de 2013.

han aprobado disposiciones normativas propias que reconocen e implementan el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas; así como, normas que prohíben y sancionan los actos de discriminación racial.

Así, tenemos el caso del Gobierno Regional de Amazonas que a través de la Ordenanza Regional N° 002-GRA/CR²⁸⁶, aprobó una norma que reconoce e implementa el derecho a la consulta previa e informada a los pueblos indígenas en el ámbito de la jurisdicción y competencia de dicho gobierno regional. De manera semejante, el Consejo Regional del Gobierno Regional de San Martín acaba de aprobar una propuesta de ordenanza que reconoce e implementa el derecho a la consulta previa e informada de los pueblos indígenas, aunque esta ordenanza todavía debe ser promulgada por el presidente regional. Es importante destacar que ambas ordenanzas reconocen el rol de promotor de procesos de consulta a los gobiernos regionales y resuelven adoptar conjuntamente con los pueblos indígenas una agenda para los procesos de consulta.

Por su parte, el Gobierno Regional de Ica²⁸⁷; así como, las municipalidades de Cañete²⁸⁸ y de San Borja²⁸⁹ han aprobado ordenanzas específicas que prohíben toda forma de discriminación y promueven la igualdad en sus jurisdicciones. Este sería un primer paso que, posteriormente, tendrá que ser complementado con otras disposiciones y acciones específicas que promuevan el respeto a la diversidad cultural y el derecho de todas las personas a su identidad cultural. De ahí que es importante mencionar el caso de la Municipalidad Provincial de Lamas en el departamento de San Martín, en donde con el apoyo del Instituto de Defensa Legal (IDL), se han emitido y sistematizado diversas normas (2011 -2013) que reconocen la multiculturalidad de sus habitantes y prohíben cualquier forma de discriminación²⁹⁰. Estas normas, además, establecen obligaciones que facilitan la interacción del Estado con las poblaciones culturalmente diversas.

²⁸⁶ Publicada el 18 de mayo de 2013.

²⁸⁷ Ordenanza Regional N° 003-2013-GOREICA de fecha 03 de mayo de 2013.

²⁸⁸ Ordenanza N° 023-2013-MPC de fecha 31 de julio de 2013.

²⁸⁹ Ordenanza N° 497-MDSB de fecha 19 de febrero de 2013.

²⁹⁰ Las normas sistematizadas son: Ordenanza N° 014-2011-CM-MPL que reconoce la pluriculturalidad en la Provincia de Lamas; Ordenanza N° 019-2011-A-MPL que establece la entonación del himno nacional del Perú en idioma Kichwa; Ordenanza N° 047-2011-A-MPL que institucionaliza la creación del Consejo de Participación en los Pueblos Indígenas de la provincia de Lamas; Ordenanza N° 048-2011-A-MPL que prohíbe la discriminación en todas sus formas; Ordenanza N° 049-2011-A-MPL que crea el Programa de atención directa a las comunidades nativas de la provincia de Lamas; y Ordenanza N° 002-2013-MPL que promueve la promoción-protección-difusión-defensa de los derechos de los pueblos indígenas en la provincia de Lamas.





IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir del análisis de los aspectos más relevantes del proceso de descentralización, durante el 2013, es posible arribar a las siguientes conclusiones y recomendaciones generales:

Sobre el estado del proceso de descentralización

- Se han producido limitados cambios normativos en materia de delimitación de competencias y funciones y no se han aprobado lineamientos para la construcción de la gestión descentralizada. En general, no hubo mayores cambios en la política de descentralización entre el año 2012 y el año 2013.
- Para la formulación de los grandes consensos políticos sobre el rumbo de la política de descentralización es importante la puesta en funcionamiento del CCI, postergada a julio de 2016 por la propuesta del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016. Durante el 2013 el CCI continuó sin funcionar y la Comisión Sectorial de naturaleza temporal creada para elaborar y presentar un proyecto de Reglamento de Funcionamiento del CCI, aunque hasta el momento no ha sido hecho público.
- Durante el 2013, se ha consolidado la articulación técnico – política entre la ANGR, AMPE y REMURPE, que han venido funcionando como la Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados. No obstante, hasta la fecha la ANGR no ha recibido el reconocimiento formal o normativo de parte del Poder Ejecutivo o el Congreso de la República, a pesar de ser reconocida formalmente como representante de los gobiernos regionales en diferentes espacios formales de coordinación a nivel nacional y en diferentes sectores.
- En algunos departamentos se evidencian iniciativas interesantes de gestión descentralizada por parte de algunos gobiernos regionales y locales. También algunos ministerios se encuentran realizando acciones vinculadas a la construcción de la gestión descentralizada de los servicios y a dar contenido a su rol rector. De ahí la necesidad documentar estas experiencias y de contar con la normatividad para la gestión descentralizada que oriente estos procesos.

- El proceso de descentralización demanda que los distintos actores del Estado y la sociedad civil, debatan y arriben a consensos sobre las principales acciones y medidas para fortalecer la política de descentralización. Ello, dado que actualmente el proceso y la construcción de gestión descentralizada carecen de un referente que recoja el consenso de los actores nacionales y descentralizados con relación a las metas, objetivos y estrategias para avanzar y fortalecer el proceso. Se está frente a un escenario de tensiones, donde coexisten acciones de enfoque centralista y, a la vez, iniciativas de gestión descentralizada impulsadas por algunos gobiernos descentralizados y algunos ministerios.
- En ese escenario resulta importante acoger la recomendación de conformar una Comisión de Alto Nivel, liderada por el Poder Ejecutivo, a través de la PCM, e integrada por representantes de los gobiernos regionales y locales, para que elabore una propuesta para el fortalecimiento del proceso de descentralización y sienta las bases para nuevos consensos políticos. Ello, en la medida que el tiempo transcurrido y la forma cómo se ha venido implementado el proceso de descentralización ha debilitado los consensos existentes al inicio de la reforma descentralista.
- La posición institucional de la Secretaría de Descentralización en la estructura organizacional de la PCM limita el cumplimiento de sus funciones como órgano conductor del proceso de descentralización. Durante el 2013, no se ha adoptado instrumentos o guías de carácter normativo para orientar la labor de los ministerios y de los gobiernos descentralizados en la construcción de la gestión descentralizada. Adicionalmente, subsiste la percepción que el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF continúa ejerciendo, a través de los sistemas administrativos del Estado, diversas funciones que afectan la gestión de los gobiernos descentralizados. Por ello, es preciso fortalecer al órgano conductor del proceso, y darle las atribuciones y recursos necesarios para coordinar la implementación de las políticas y objetivos trazados por el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados.

Modernización del Estado: implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

- Los avances en la política de modernización de la gestión pública resultan positivos, y deben vincularse más con la política de descentralización, sobre todo con la construcción de la gestión descentralizada de los servicios; dado que se trata de políticas complementarias porque ambas contribuyen a la construcción de un Estado

que responde a los derechos y legítimos intereses de la población. La implementación de los pilotos de modernización con los gobiernos regionales constituye una oportunidad para que la PCM evidencie la relación de complementariedad entre ambas políticas. Para tal efecto, es necesario que la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Descentralización coordinen y articulen mejor sus planes, estrategias y acciones.

Transferencia de responsabilidades, delimitación de funciones entre niveles de gobierno y conducción del proceso

- El avance en la transferencia administrativa de funciones y el adecuado funcionamiento de las iniciativas de gestión descentralizada que se están dando en algunos departamentos, demanda la adopción de acciones destinadas a superar prontamente los déficits de recursos que se derivan del proceso de transferencia. Es urgente subsanar la omisión de haber realizado la transferencia sin un previo costeo; y proveer de asistencia técnica, recursos humanos y financieros a los gobiernos regionales. Esta recomendación también resulta aplicable para los gobiernos locales y la gestión de los programas sociales que el MIMP y el MIDIS les han transferido.
- La adopción de acciones vinculadas a mejorar el diseño de los programas sociales como Qali Warma para incluir la participación de los gobiernos descentralizados es positiva; sin embargo, para concretar dicha participación es necesario que se precisen sus funciones, principalmente, en el desarrollo de capacidades y la supervisión y monitoreo del funcionamiento de este tipo de programas. De igual modo, será importante que el MIDIS, en el marco del SINADIS, adopte las normas y los instrumentos necesarios para avanzar progresivamente en la descentralización de estos programas, tal como se prevé en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer.
- La gestión descentralizada de los servicios requiere de cambios normativos para clarificar las tareas que le corresponde a cada nivel de gobierno. Durante el 2013, sólo se aprobó la Ley de Organización y Funciones – LOF del MINSA, como parte del “paquete” de normas sobre la reforma en salud, y al cierre de este informe, en enero de 2014, la LOF del MVCS. Hasta la fecha se han aprobado diez LOF; sin embargo, no todas ellas contienen disposiciones precisas sobre las funciones que corresponde cumplir cada nivel del gobierno, tal como lo establecía la LOPE.

- En lo que respecta a la elaboración y aprobación de las matrices de delimitación de competencias no hubo grandes avances, en el 2013 no se ha aprobado ninguna. Sin embargo, algunos ministerios, como el MINEDU y el MIMP han empezado a trabajar en la construcción de matrices de gestión descentralizada de los servicios como instrumentos de coordinación en los que se define qué papel cumple cada nivel de gobierno en la cadena de prestación al servicio. En ese escenario, ante la inercia normativa, el camino adoptado por los ministerios mencionados es un paso relevante que conviene continuar.
- Actualmente 12 gobiernos regionales cuentan con sus estudios de ZEE y 120 gobiernos locales se encuentran en proceso de elaboración. Asimismo, se ha aprobado la XXXIV Política del Estado sobre Ordenamiento y Gestión Territorial por parte del Acuerdo Nacional, pero se requiere avanzar en la adopción de una norma nacional sobre ordenamiento territorial que precise definiciones sobre territorio y enfoque territorial. En esa definiciones deberán tomar en cuenta, entre otros, la interrelación entre los siguientes elementos: geográficos; socio – económicos; culturales; históricos; ambientales; del eje urbano - rural y de institucionalidad presentes en el espacio físico. De ahí que resulte importante la generación de consensos respecto al Proyecto de Ley N° 2522/2012-CR que regula el Ordenamiento Territorial y recoge las propuestas de los gobiernos descentralizados, la sociedad civil y elementos de otros proyectos de leyes sobre esta materia.

Recursos financieros para la gestión descentralizada

- Es importante destacar la mejora en la capacidad de ejecución del presupuesto de inversión alcanzada por los niveles descentralizados de gobierno. Ello se corrobora tanto si consideramos los niveles significativos de gasto alcanzado durante el 2013 (81% en el caso de los gobiernos regionales y 70% por parte de los gobiernos locales) como si los comparamos con el año 2012. De un año a otro, los gobiernos regionales y locales han incrementado sus capacidades de gasto de inversión en 4% y 6% respectivamente, una situación que no exhibe el Gobierno Nacional. Sin embargo, persiste el esquema de transferencias desde el Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales propio del diseño inicial del proceso de descentralización, que genera inequidad y poca predictibilidad.
- En el presupuesto anual 2014, el Gobierno Nacional continúa concentrando la mayor parte de los recursos presupuestales, a pesar de la demostrada capacidad

de gasto que tienen los gobiernos descentralizados. Asimismo, no ha concretado su propuesta de redistribución de los recursos del canon a nivel intradepartamental, por parte del Poder Ejecutivo Nacional para ser concertada con los gobiernos descentralizados y poder ser llevada al Congreso de la República.

- Se requiere iniciar la implementación de la propuesta de descentralización fiscal, y tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión Multisectorial en dicha materia, entre las cuales destaca:
 - Orientar progresivamente los recursos asignados a los gobiernos regionales y locales, particularmente los asociados al gasto corriente, en base a sus necesidades o responsabilidades respecto de los servicios que les corresponde prestar.
 - Reestructurar el esquema de transferencias con el objetivo de enfrentar las disparidades existentes, evaluando la implementación de fondos de estabilización de ingresos, y definiendo reglas estables y predecibles de asignación de recursos.
 - Fortalecer la recaudación a nivel de gobiernos locales a partir de programas de incentivos, capacitación y asistencia técnica.
 - Promover la adopción del enfoque de presupuesto por resultados en la formulación de presupuestos de los gobiernos regionales y locales.
 - Fortalecer las capacidades de los recursos del Estado para una mejor gestión de las finanzas públicas.
- A nivel del presupuesto público, la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales debe considerar una mejor distribución del gasto corriente y el gasto de inversión, de acuerdo a las responsabilidades que les han sido asignadas, especialmente en materia de educación y salud.

Sistemas Administrativos del Estado: avances en materia de Sistema Nacional de Recursos Humanos e inamovilidad de otros sistemas administrativos

- La aprobación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, es un avance significativo para la construcción de un Estado moderno y eficiente que, sobre la base del mérito y la capacidad de su personal, brinda servicios de forma descentralizada a las personas. Sin embargo, su adopción ha suscitado fuertes críticas, en tanto sus

disposiciones estarían limitando el ejercicio del derecho a la negociación colectiva; además, excluye de su ámbito de aplicación a ciertas entidades públicas por lo que en la práctica se aplicará sólo a los ministerios de Poder Ejecutivo, sus organismos públicos y los gobiernos descentralizados. Estos cuestionamientos serán resueltos por el Tribunal Constitucional dado que contra la norma se ha iniciado un proceso de inconstitucionalidad.

- SERVIR está avanzando en la elaboración y aprobación de las normas reglamentarias necesarias para iniciar la aplicación gradual de la Ley N° 30057. Sin embargo, la decisión que adopte el Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de dicha ley incidirá en estos avances.
- Los otros sistemas administrativos del Estado no han tenido el dinamismo del Sistema Nacional de Recursos Humanos. No se ha avanzado con adecuar sus instrumentos y normativa al estado actual del proceso de descentralización ni responden a las diferencias existentes entre los niveles de gobiernos, siendo considerados como un obstáculo a la gestión descentralizada moderna, orientada a resultados y al servicio de las personas. De ahí la necesidad de que cada uno de ellos sea estudiado para identificar los cuellos de botella que generan a la gestión y plantear las reformas normativas (legal y reglamentaria) necesarias.

Gobierno Abierto: transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana y rendición de cuentas

- Los avances en la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto, se han dado especialmente en los compromisos asumidos en materia de transparencia y acceso a la información pública; por lo que es importante que desde la PCM se refuercen las acciones vinculadas a promoción de la participación ciudadana y rendición de cuentas, no solo en los ámbitos regional y local, sino también, en el ámbito nacional.
- El cumplimiento de la normatividad vigente sobre transparencia y acceso a la información pública es heterogéneo. La transparencia activa a través de los Portales de Transparencia Estándar (PTE) ha mejorado en los ministerios y los gobiernos regionales, pero todavía es limitado en los gobiernos locales provinciales y distritales, en muchos casos, debido a las brechas subsistentes en los departamentos donde se carece de banda ancha u otros recursos para su implementación.

- En materia de transparencia activa, se precisa incorporar en los PTE, contenidos que la ciudadanía considere útil, relevante y con un lenguaje amigable. También, implementar mayores canales de difusión que le permitan interactuar con los portales públicos de manera permanente y accesible.
- Para avanzar en la satisfacción del derecho de acceso a la información pública es preciso que las entidades:
 - Emprendan cambios organizacionales para brindar atención oportuna y de calidad de las solicitudes ciudadanas.
 - Mejoren los actuales instrumentos de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública, porque los actuales informes que se presentan a la PCM no contienen información cualitativa sobre este tópico.
 - Refuercen las acciones encaminadas a la adecuada implementación de las modificaciones normativas, con mayor difusión y el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y funcionarias a cargo de su cumplimiento.
- Los mecanismos de participación creados en el marco de la reforma descentralista se han institucionalizado de forma heterogénea en los gobiernos descentralizados; sin embargo, su efectividad en cuanto a la participación de las personas enfrenta limitaciones vinculadas con el diseño normativo, financiamiento, el nivel de fortaleza institucional de las organizaciones de la sociedad civil y la disposición de los/as funcionarios/as hacia a la participación de la ciudadanía en la gestión.
- Siendo el 2014 el último año de las actuales gestiones de los gobiernos regionales y locales, será oportuno la implementación de espacios de diálogo y concertación de propuestas entre las y los candidatos con la sociedad civil, pero manteniendo la máxima transparencia y neutralidad en el uso de los recursos públicos. En esa medida, es preciso también que las entidades responsables, como la Contraloría de la República y el Jurado Nacional de Elecciones, refuercen sus labores de supervisión y seguimiento de dicha materia.

Promoción del diálogo para la prevención y gestión de los conflictos sociales

- La disminución de los niveles de violencia y del número de conflictos sociales en el país ocurrido en el 2013 dan cuenta de lo oportuno que fue adoptar un nuevo enfoque en el tratamiento de los conflictos sociales, el mismo que busca - sobre todo - prevenirlos, utilizando el diálogo como principal herramienta para la transformación de los conflictos en oportunidades de desarrollo. No obstante, la constatación de mayor recurrencia de conflictos sociales relacionadas a las actividades extractivas y su impacto en los derechos de las personas y el medio ambiente; así como el clima electoral que se vivirá en el 2014, constituyen desafíos para el nuevo enfoque en el tratamiento de los conflictos sociales, el mismo que requiere de mayores niveles de institucionalidad.
- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la República deben contribuir a consolidar el nuevo enfoque en el tratamiento de los conflictos sociales y asegurar su éxito en el 2014; en esa medida, sería deseable la aprobación de normas vinculadas a la creación de un Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, el mismo que regule la articulación de esfuerzos entre los diversos sectores; así como, los mecanismos de cooperación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno, y la participación de la ciudadanía.
- Los gobiernos regionales y locales deben iniciar o continuar sus acciones en materia de promoción del diálogo y prevención de conflictos sociales, dado que no es posible desarrollar una adecuada y eficiente gestión pública sin asegurar un clima de gobernabilidad pacífica y libre de violencia. En esa medida, es importante que fortalezcan sus capacidades en esta materia.
- La ONDS, en su calidad de órgano rector en materia de promoción del diálogo y prevención de conflictos sociales, debe fortalecer su apoyo y asesoría a los sectores, gobiernos regionales y locales. Para tal efecto, es importante que adopte y apruebe lineamientos en prevención y gestión de conflictos sociales, promoción del diálogo y refuerce sus actividades de capacitación y sensibilización con la sociedad civil.

Articulación intergubernamental y rectoría

- La institucionalización de espacios de articulación entre los niveles de gobierno y diseño de instrumentos que la garanticen es esencial para la construcción de la gestión descentralizada; de ahí la importancia de las Comisiones Intergubernamentales

reguladas por el Decreto Legislativo N° 047 -2009 – PCM. De igual, importancia resulta la articulación intergubernamental al interior de los departamentos, pero todavía continua siendo un desafío a enfrentar, pues durante el año 2013 ha sido limitada. Sin embargo, las debilidades que presente la articulación intergubernamental no son sólo carácter vertical sin también horizontal, porque alcanza a los ministerios y demás entidades el Gobierno Nacional.

- Se han verificado esfuerzos por parte de algunos ministerios y los gobiernos descentralizados para mejorar la articulación intergubernamental. A manera de ejemplo, se destacan: el “Compromiso Intersectorial e Intergubernamental para Promover el Desarrollo Infantil Temprano como una Prioridad de la Política Pública” y el “Compromiso Nacional para la Articulación de la Lucha contra la Desnutrición Crónica Infantil”. Estos compromisos intergubernamentales se inscriben en el ámbito de la política nacional cuya rectoría ejerce el MIDIS; sin embargo, con la finalidad de que estos esfuerzos cobren un carácter institucional, sería conveniente que el MIDIS, en breve, pueda conformar su comisión intergubernamental. Esta última recomendación también se extiende al MINAM que durante el 2013 ha venido trabajando con los gobiernos regionales y locales los temas de ZEE, y ordenamiento territorial y residuos sólidos.
- Otros esfuerzos importantes de coordinación y articulación se han producido en materia de Salud y Educación, sobre todo en el caso del MINEDU. Durante el 2013, el MINEDU ha asumido un importante liderazgo que se manifiesta en la publicación y difusión de la Política de Modernización y Descentralización de la Gestión en el Sector Educación, que tiene como una de sus estrategias a la descentralización; cuyo objetivo es construir la gestión articulada, complementaria y coordinada de los tres niveles de gobierno para proveer servicios educativos de calidad en los diferentes territorios del país. En esa línea ha mantenido un esquema de coordinación intergubernamental basado en el funcionamiento de tres instancias de carácter intergubernamental. Asimismo, ha iniciado la elaboración de la Matriz de Gestión Descentralizada-MGD del Sector, como instrumento de articulación intergubernamental que determina las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la cadena de producción del servicio educativo. La MGD se está construyendo en función a los procesos que aportan a la prestación del servicio. En esa medida, se espera que durante el año 2014 todo este trabajo desarrollado continúe, se fortalezca y permita mejorar la prestación descentralizada del servicio educativo.

- En el caso del MINSA, la Comisión Intergubernamental de Salud – CIGS ha continuado funcionando, aunque en menor medida, durante el año 2013, y se aprobó su LOF y otros dispositivos legales para la reforma del sector Salud. Estos dispositivos han supuesto el fortalecimiento de la rectoría del MINSA, no sólo como director de las políticas nacionales y sectoriales, sino también su rectoría en la modalidad de asistencia técnica será ejercido por el nuevo Instituto de Gestión de Servicios de Salud. Para el año 2014, el MINSA tiene el reto de concretar las disposiciones legales aprobadas pero también dar mayor dinamismo al CIGS.
- El MINEDU y el MINSA han orientado sus esfuerzos a concretar el contenido de su rol rector; sin embargo, todavía es un tema pendiente en otros ministerios, como en el MINAM. En el caso del MINAM, la competencia que comparte con los gobiernos descentralizados, como en ZEE y ordenamiento territorial, cruza materias que son de competencia de otros ministerios, por lo que en esas situaciones es posible que la rectoría se diluya o, en el peor de los casos, se generen tensiones entre los ministerios del Gobierno Nacional.

Experiencias de gestión descentralizada en los territorios

- Durante el 2013, los gobiernos regionales y locales vienen impulsando iniciativas de gestión descentralizada en materia de educación, salud y ambiente; sin embargo, no existe un registro que permita dar cuenta de la heterogeneidad de respuestas que los gobiernos han ido dando al reto de asumir nuevas funciones y la gestión descentralizada de servicios. No obstante, a manera de ejemplo es posible citar los algunos casos como:
 - El diseño y adopción del Modelo de Gestión Educativa Regional, aprobado por el Gobierno Regional de San Martín
 - El diseño y adopción del Modelo de Sistema de Gestión del Educativo de Piura, aprobado por el Gobierno Regional de Piura.
 - El Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil en la Región San Martín – PAIMNI, diseñado y adoptado por el Gobierno Regional de San Martín.
 - El diseño y creación del Sistema Regional de Atención Integral de la Primera Infancia - SIREPI por parte del Gobierno Regional de Piura.
 - La decisión de los gobiernos regionales de la Amazonía de diseñar, crear e implementar Autoridades Regionales Ambientales – ARA (San Martín, Ucayali

y Amazonas). El Gobierno Regional de Madre de Dios ha declarado de interés regional la creación de su ARA.

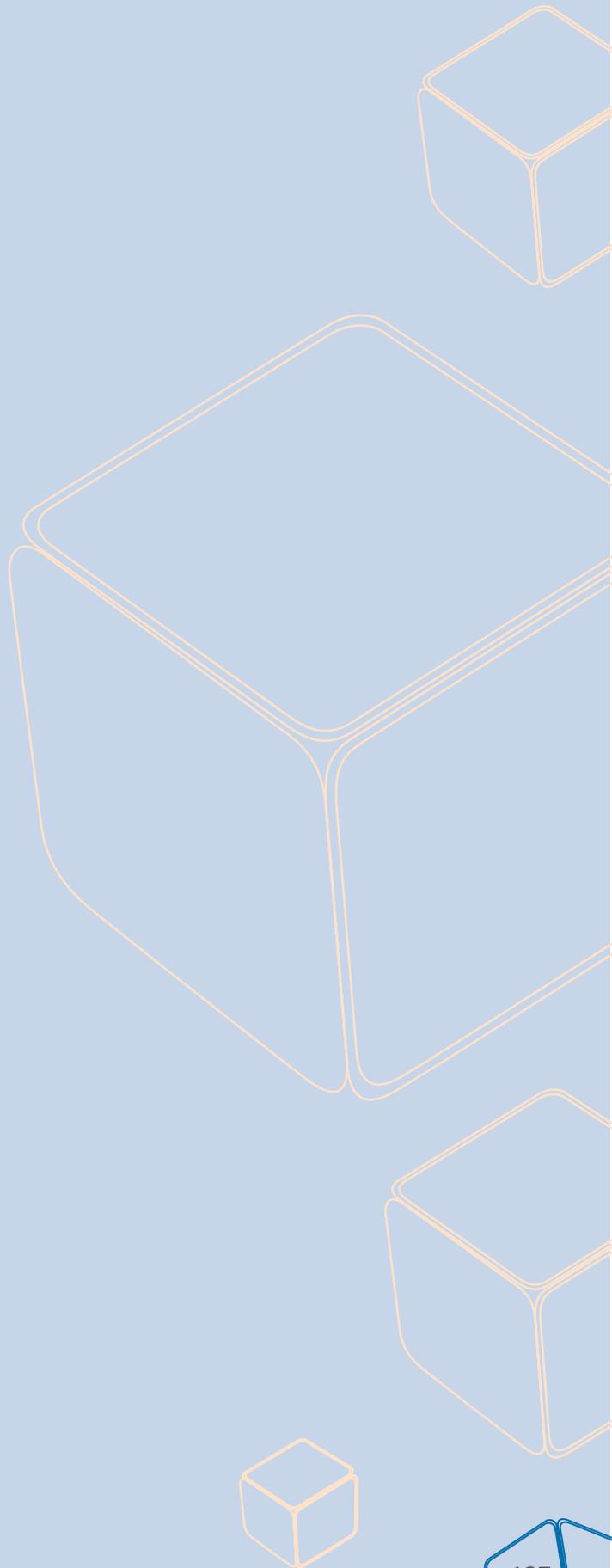
- La creación de la Gerencial del Ambiente de la MML.
- Las iniciativas de los gobiernos regionales en materia de educación, salud y ambiente pueden ser calificadas como procesos de gestión descentralizada en construcción, que requieren fortalecerse e institucionalizarse progresivamente. Estas evidencian que los gobiernos regionales y locales sí están comprometidos con la descentralización y apuestan a mejorar la prestación de servicios en sus circunscripciones; por lo que resulta importante hacer seguimiento de estos casos, registrarlos, compartirlos y retroalimentarlos. Este es un rol que deberían asumir los ministerios rectores y también el órgano conductor del proceso de descentralización.

Transversalización de la igualdad de género

- En el marco del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017, los gobiernos regionales y locales han avanzado en el diseño de políticas y medidas concretas orientadas a la consecución de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Al 2013, trece gobiernos regionales cuentan con su PRIO vigentes y siete gobiernos regionales se encuentran en proceso de elaboración. En el caso de los Gobiernos Regionales de Moquegua, Piura y Apurímac sus PRIO no están vigentes, mientras que los Gobiernos Regionales de Tumbes y Puno no han aprobado el propio. Asimismo, en la medida que la asignación presupuestaria es esencial para alcanzar las metas planteadas en los PRIO, los gobiernos regionales y el MIMP, como rector, deben poner especial atención a este desafío.
- Es acertado que para el 2014 el MIMP se haya planteado como reto la elaboración y aprobación de una guía para incorporar el enfoque de género en los Proyectos de Inversión Pública; así como, de lineamientos para la constitución de instancias responsables de la implementación de las políticas para la igualdad de género en el ámbito regional y de lineamientos técnicos para el desarrollo de capacidades institucionales para la transversalización del enfoque de género.

Consulta previa y diálogo intercultural

- En el año 2013 se desarrollaron esfuerzos por parte del gobierno nacional, y de los gobiernos regionales y locales para reconocer e implementar progresivamente el derecho a la consulta de los pueblos indígenas. Es importante mantener dichos esfuerzos considerando que hace más de dos años se aprobó la Ley que desarrolló el derecho a la consulta previa y hace más de 10 años que el Estado peruano ratificó el Convenio 169 de la OIT que contemplan elementos esenciales de este derecho. De ahí que para el 2014, sería recomendable adoptar, en diálogo con los pueblos indígenas, una agenda prioritaria compartida sobre aquellos actos o medidas que merecen ser consultadas.
- La implementación del derecho a la consulta previa y de algunos procesos de consulta que ha venido desarrollando el Gobierno Nacional no han estado ajenos a las críticas y los reclamos de la ciudadanía. Estas situaciones tendrían que ser evaluadas para evitar situaciones de conflictividad social que dañen el diálogo intercultural entre el Estado y la sociedad. Asimismo, la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la aplicación del Derecho de Consulta debe realizar un seguimiento y fiscalización, pero sobre todo una evaluación de los procesos de consulta que se han desarrollado o que se vayan desarrollando, a fin de identificar posibles modificaciones normativas que se requieran.
- En este año, el Viceministerio de Interculturalidad, ha empezado una tarea importante que había sido relegada por muchos años y que tiene que ver con la necesidad de consolidar la implementación del enfoque de interculturalidad en la gestión pública para un país que se caracteriza por su multiculturalidad. Así, ha empezado a desarrollar algunos instrumentos metodológicos. Es recomendable que el Viceministerio de Interculturalidad continúe con sus esfuerzos involucrando a otros sectores y niveles de gobierno para elaborar diagnósticos, normas y guías que garanticen una adecuada implementación del enfoque de interculturalidad en la gestión pública descentralizada, prohibiendo cualquier forma de discriminación, pero sobre todo, garantizando los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y el respeto a la diversidad cultural.





V.

AGENDA PARA LA GESTIÓN
DESCENTRALIZADA
2014

1. PARA RENOVAR EL COMPROMISO POLÍTICO CON LA DESCENTRALIZACIÓN

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>1.1 Conformar la Comisión de Alto Nivel integrada por representantes del Gobierno Nacional, el Congreso, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, para que elabore una propuesta con pautas para el fortalecimiento del proceso y sienta las bases para nuevos consensos políticos en torno al proceso de descentralización.</p> <p>1.2 Presentar y debatir la propuesta de nuevo Reglamento de Funcionamiento del CCI, para aprobar un texto que garantice el funcionamiento e institucionalización de este espacio de coordinación intergubernamental.</p> <p>1.3 Fortalecer el ente rector de la política de descentralización.</p>	<p>PCM, Congreso, gobiernos regionales y gobiernos locales.</p>

2. TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES, DELIMITACIÓN DE FUNCIONES Y CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>2.1 Continuar con el proceso de elaboración y aprobación de las matrices de delimitación de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, de acuerdo a los nuevos lineamientos aprobados por la R.M. N° 097-2012-PCM. En este proceso se tendría que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la validación de las matrices por parte de los gobiernos descentralizados. • Privilegiar la aprobación de las matrices de aquellos Sectores en los que la práctica ha evidenciado problemas de superposición de funciones y que estarían generando desacuerdos intergubernamentales o conflictos sociales; como por ejemplo, el ordenamiento territorial y la administración de los recursos naturales de la Nación. <p>2.2 Concluir con la aprobación de las LOF, y clarificar el régimen competencial de los tres niveles de gobierno previsto en la LBD, la LOPE, la LORG y la LOM en función del trabajo desarrollado en las matrices.</p> <p>2.3 En tanto se realizan las reformas normativas, iniciar o continuar con la construcción de Matrices de Gestión Descentralizada – MGD de los servicios, como instrumentos de coordinación en los que se definen que papel cumple cada nivel de gobierno en la cadena de valor de producción del servicio.</p> <p>2.4 Continuar con la deliberación y generación de consensos respecto al Proyecto de Ley N° 2522/2012-CR que regula el Ordenamiento Territorial y recoge las propuestas de los gobiernos descentralizados, la sociedad civil y aspectos de otros proyectos de leyes sobre esta materia. De manera que pueda ser debatida por el Pleno del Congreso de la República.</p> <p>2.5 Mientras no se produzca la reforma de la LBD para fortalecer el órgano conductor del proceso, fortalecer el liderazgo de la Secretaría de Descentralización, dándole las atribuciones necesarias para coordinar la implementación de las políticas y objetivos trazados por el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados.</p>	<p>Congreso de la República, PCM, ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales.</p>

3. RECURSOS FINANCIEROS PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>3.1 Implementar un nuevo modelo de descentralización fiscal, que sea predecible, equitativo y que asegure la transferencia de recursos suficientes para que los gobiernos descentralizados puedan cumplir con sus funciones y la gestión por resultados.</p> <p>3.2 Para avanzar en esta reforma es prioritario acoger las propuestas priorizadas por la Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal, entre las cuales destaca:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otorgar progresivamente los recursos asignados a los gobiernos regionales y locales, particularmente los asociados al gasto corriente, en base a sus necesidades o responsabilidades respecto de los servicios que les corresponde prestar a beneficio de la población. • Reestructurar el esquema de transferencias con el objetivo de enfrentar las disparidades existentes, para lo cual deberá evaluarse la implementación de fondos de estabilización de ingresos, y definir reglas estables y predecibles de asignación de recursos con objetivos claros y específicos. • Fortalecer la recaudación a nivel de gobiernos locales a partir de programas de incentivos, capacitación y asistencia técnica. • Promover la adopción del enfoque de presupuesto por resultados en la formulación de presupuestos de los gobiernos regionales y locales, considerando su aporte al desarrollo humano. • Fortalecer las capacidades de los recursos del Estado para una mejor gestión de las finanzas públicas. <p>3.3 Avanzar en la elaboración y debate de la propuesta sobre la distribución del canon a nivel intradepartamental.</p> <p>3.4 Mejorar la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales, en tanto la propuesta de descentralización fiscal sea aprobada. Para tal efecto, se sugiere tener en cuenta lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la distribución de los recursos destinados al gasto corriente y al gasto de inversión de los gobiernos descentralizados, acorde a sus responsabilidades y con el objetivo de garantizar la gestión descentralizada de los servicios de educación y salud. • Fortalecer los programas de incentivos para mejorar la gestión descentralizada, propiciando la mayor participación de los gobiernos descentralizados en su diseño. • Reformar el actual esquema de los programas estratégicos a fin de incorporar a los gobiernos regionales y locales en el diseño de los mismos. <p>3.5 Incorporar, en la estructura del MEF, mecanismos de coordinación con los gobiernos descentralizados para el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y locales, así como el acompañamiento constante del MEF, para el diseño e implementación de la nueva política de descentralización fiscal.</p>	<p>Congreso de la República, PCM, MEF, gobierno descentralizados.</p>

4. ARTICULACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y RECTORIA PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>4.1 Incluir en la Ley de Bases de Descentralización (LDB) disposiciones para institucionalizar: i) el CCI; ii) las comisiones intergubernamentales; iii) las instancias o espacios de coordinación entre GR y GL provinciales y distritales, y iv) otros espacios de articulación que puedan involucrar a las JCI y mancomunidades.</p>	<p>PCM, Congreso de la República, ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales.</p>
<p>4.2 En tanto no se verifiquen las reformas normativas en la LBD, a través de normas infralegales, institucionalizar o fortalecer las acciones de articulación intergubernamental en los siguientes ámbitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primero: a nivel técnico para la prestación descentralizada de los servicios, a través de comisiones intergubernamentales. • Segundo: en los departamentos entre los gobiernos descentralizados. Se requiere mejorar la coordinación para la identificación, en el marco de las políticas nacionales, de las prioridades del territorio y también, la articulación operativa para la prestación de los servicios en los que comparten responsabilidades. • Tercero: articulación intersectorial, como parte de la Política Nacional del Modernización del Estado, se adopten prioritariamente acciones en este sentido. 	
<p>4.3 Propiciar el funcionamiento y fortalecimiento de las comisiones intergubernamentales de los Sectores del Poder Ejecutivo como espacios de articulación intergubernamental para gestión descentralizada de los servicios públicos y, de ser necesario, dar flexibilidad a los sectores para que implementen o mantengan esquemas de articulación que, por la naturaleza del servicio, propicia una mejora en la cobertura y calidad del servicio.</p>	
<p>4.4 En el caso del MINAM y el MIDIS con la finalidad de que sus acciones de coordinación y articulación intergubernamental tengan un marco institucional, sería oportuno que conformen sus correspondientes comisiones intergubernamentales.</p>	
<p>4.5 Mantener el esquema de coordinación intergubernamental del MINEDU, basado en la institucionalización de tres instancias de carácter intergubernamental: i) la Comisión Intergubernamental de Sector Educación; ii) las Comisiones de Gestión Intergubernamental en Educación-CGIE (26 de estas Comisiones), y; iii) el Directorio del MINEDU con los Gerentes de Desarrollo Social y Directores Regionales de Educación o Gerentes de Educación. También es esencial que continúe con la elaboración de la Matriz de Gestión Descentralizada-MGD del Sector, como instrumento de articulación intergubernamental que determina las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la cadena prestación del servicio educativo.</p>	
<p>4.6 El MINSA tiene el reto de concretar las disposiciones legales aprobadas pero también dar mayor dinamismo al CIGS e incluirla como parte de su estructura orgánica en su ROF, dado que se trata de una instancia cuya creación y funcionamiento responde a normas sectoriales que se alinean con la normas sobre el proceso de descentralización.</p>	
<p>4.7 En el caso del MINEDU, MINSA, MIDIS y MIMP continuar con sus acciones destinadas a definición del alcance y las funciones del rol rector que les corresponde como sectores del Gobierno Nacional, para el ejercicio de la gestión descentralizada; entre ellas, el rediseño institucional; la simplificación de los procesos administrativos; el ordenamiento normativo de los dispositivos emitidos; la adopción de un plan de fortalecimiento de capacidades, la implementación de pilotos con los gobiernos descentralizados, entre otros. Esta es una tarea pendiente también para el MINAM.</p>	

5.FOMENTAR LAS EXPERIENCIAS DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>5.1 Los ministerios del Gobierno Nacional, en el ejercicio de su rol rector, deben brindar asistencia técnica y retroalimentación a las iniciativas de gestión descentralizada implementadas por los gobiernos regionales.</p> <p>5.2 Sobre la base de estas iniciativas, los ministerios en coordinación con los gobiernos regionales y locales, y con la asistencia técnica de la Secretaría de Descentralización deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concluir con la identificación de los componentes básicos de la gestión descentralizada de los servicios asociados a las funciones transferidas a los gobiernos descentralizados. • Sistematizar las primeras experiencias de implementación de gestión descentralizada de servicios, dando cuenta de las lecciones aprendidas. • Aprobar instrumentos normativos o lineamientos para los modelos de gestión descentralizada cuya viabilidad y aporte a la mejora de los servicios hayan sido medidos en base a indicadores. Estos instrumentos deben institucionalizar espacios de coordinación intergubernamental, tanto entre los tres niveles de gobierno como en el ámbito de cada departamento. Los espacios de articulación se establecerán en base a las necesidades y particularidades del servicio público que se deba prestar y deben complementarse con la política de modernización. <p>5.3 La Secretaría de Descentralización tendría que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar los lineamientos o guías de carácter normativo para orientar la labor de los ministerios y de los gobiernos descentralizados en la construcción de la gestión descentralizada. • Prestar asistencia técnica a los ministerios en el diseño e implementación de los modelos de gestión descentralizada de servicios a favor de las personas. 	<p>PCM, Ministerios, gobiernos regionales y Congreso de la República</p>

6. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

- IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA
- AVANCES EN EL SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO Y OTROS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>6.1 Evidenciar la relación de complementariedad que existe entre la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública con la Política de Descentralización, sobre todo en la construcción de la gestión descentralizada de los servicios; dado que ambas legitiman al Estado peruano como democrático, unitario y descentralizado.</p>	PCM
<p>6.2 Mejorar la coordinación y articulación entre la SGP y la SD de la PCM; en la implementación de los pilotos de modernización que se realiza con los gobiernos regionales pues constituye el mejor espacio para evidenciar la relación de complementariedad.</p>	
<p>6.3 Para la eficaz implementación de la Ley del Servicio Civil es preciso que se resuelvan los cuestionamientos sobre la constitucionalidad de la norma; en particular, aquellos que indican que sus contenidos estarían limitando los derechos a la igualdad y a la negociación colectiva.</p>	Tribunal Constitucional, PCM, SERVIR, Congreso de la República.
<p>6.4 Continuar con la difusión de información sobre los aspectos de la Ley que están siendo más cuestionados por los sindicatos de servidores/as públicos/as; y, mantener diálogo permanente con las dirigencias sindicales y hacerlas partícipe del proceso de reglamentación e implementación progresiva de la reforma. Del mismo modo, involucrar a los gobiernos descentralizados en este proceso.</p>	
<p>6.5 Revisar y adoptar, de forma coordinada con los gobiernos descentralizados, las reformas que requieran los sistemas administrativos del Estado para adecuarlos a la lógica de la gestión descentralizada; en particular, el de Presupuesto Público y de Inversión Pública. Asimismo, poner en funcionamiento el sistema nacional de planeamiento. Con esa finalidad, establecer las normas, los procedimientos y las metas de resultados que permitan la aplicación operativa de los sistemas administrativos por cada nivel de gobierno, y que respondan a las realidades diversas. Este proceso de adecuación podría iniciarse flexibilizando las normas de los sistemas administrativos para las 1303 municipalidades rurales, pudiéndose emplear también la clasificación que emplea el MEF para el PI.</p>	Congreso de la República, MEF, Contraloría y demás órganos rectores de los sistemas administrativos del Estado.
<p>6.6 Revisar y modificar la LOGR para dar solución a los problemas de gestión que ocasiona el diseño rígido de la estructura y organización de los gobiernos regionales. Sería recomendable flexibilizar la estructura de los gobiernos regionales para que se organicen de acuerdo a sus necesidades y potencialidades, y puedan responder mejor a sus responsabilidades, a la gestión de sus circunscripciones y a la prestación de servicios.</p>	Congreso de la República, Gobierno Regionales y PCM
<p>6.7 Reformar la LOM estableciendo un tratamiento legal que considere la heterogeneidad de municipalidades, en base a una tipología construida con criterios científicos, tales como, su naturaleza urbana/ rural, características institucionales, recursos financieros, densidad poblacional conectividad y otros. Ello, tomando en cuenta el listado de municipalidades rurales.</p>	Congreso de la República, gobiernos locales, PCM.

7. GOBIERNO ABIERTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>7.1 Para continuar avanzando con la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto es necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar las acciones vinculadas a la promoción de la participación ciudadana y rendición de cuentas, tanto en los ámbitos regional y local como en el nacional. • Culminar con la formulación del mecanismo de seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto y su aprobación normativa. En particular, aprobar la matriz de indicadores del Plan de Acción de Gobierno Abierto para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos adoptados por el Estado peruano en el marco de esta iniciativa internacional. <p>7.2 Para la mejor satisfacción del derecho de acceso a la información pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propiciar cambios organizacionales para que las entidades públicas brinden atención oportuna y de calidad de las solicitudes ciudadanas. • Mejorar los actuales instrumentos de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública. • Reforzar las acciones de capacitación dirigidas a los/as funcionarios/as a cargo del cumplimiento de la nueva normativa en materia de transparencia. • Considerar el empleo de otros mecanismos de transparencia activa para aquellos gobiernos descentralizados cuya conectividad es limitada o nula. • Incorporar en los Portales de Transparencia Estándar (PTE) información que la ciudadanía considere más accesible y útil. <p>7.3 Dotar de recursos a los gobiernos regionales y locales para una adecuada implementación de los instrumentos de gobierno electrónico.</p>	<p>MEF, PCM, gobiernos descentralizados.</p>
<p>7.4 Evaluar y hacer reformas al diseño legal de los mecanismos de participación adoptados con la reforma descentralista, que tengan en cuenta lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Responder a los distintos contextos sociales en los que van a implementarse; así como, las diferentes competencias, funciones y demás características de los gobiernos descentralizados. • Evitar las fórmulas cerradas que puedan limitar las iniciativas de los gobiernos descentralizados. • Establecer incentivos para promover la participación en la gestión descentralizada de los diferentes grupos sociales sub representados de los espacios de concertación. • Incorporar a la LOM y la LOGR, en materia de las audiencias de rendición de cuentas, 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. 	<p>PCM, gobiernos descentralizados, Congreso de la República.</p>

8. PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>8.1 En el marco del nuevo enfoque para fomentar el diálogo y gestionar los conflictos sociales considerar los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar del Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, con un enfoque integral, cuyo marco normativo esté basado en principios, procedimientos e instrumentos que sean funcionales a los tres niveles de gobierno, que regule la articulación entre los diversos sectores, los mecanismos de cooperación y colaboración entre los gobiernos nacional, regional y local, y la participación de la ciudadanía. • Delimitar las funciones que les corresponde cumplir a los gobiernos regionales y locales en esta materia. • La ONDS, en su calidad de órgano rector tendría que: <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades de las entidades públicas para arbitrar y regular los intereses que giran alrededor de los proyectos extractivos, que suelen ser el origen de la mayoría de los conflictos sociales en país. • Continuar apoyando y prestando asistencia técnica a los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales • Aprobar lineamientos y metodologías de trabajo en prevención y gestión de conflictos; así como, en promoción del diálogo. • Continuar desarrollando actividades de capacitación y sensibilización con la sociedad civil. • Los gobiernos descentralizados tendrían que iniciar o continuar realizando acciones en materia de promoción del diálogo y prevención de conflictos sociales. 	<p>Congreso de la República, PCM a través de la ONDS y gobierno descentralizados</p>

9. TRANSVERSALIZACIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO.

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>8.1 Desarrollar instrumentos de coordinación intergubernamental e incorporar a representantes de los gobiernos regionales y locales a la Comisión Multisectorial Permanente creada para implementar y monitorear la aplicación el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017.</p>	<p>MIMP y MEF</p>
<p>8.2 En el marco de su rol rector, el MIMP debe elaborar y aprobar una guía para incorporar el enfoque de género en los Proyectos de Inversión Pública; así como, lineamientos para la constitución de instancias responsables de la implementación de las políticas para la igualdad de género en el ámbito regional y lineamientos técnicos para el desarrollo de capacidades institucionales para la transversalización del enfoque de género.</p>	
<p>8.3 Dotar a los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades de recursos financieros, para garantizar que las acciones que éstos contemplan se implementen y generen impactos en la realidad, reduciendo las brechas de género.</p>	<p>Gobiernos Descentralizados, MIMP y MEF</p>

10. CONSULTA PREVIA Y DIÁLOGO INTERCULTURAL

PROPUESTAS	RESPONSABLES
<p>10.1 Continuar con la implementación del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, para ello:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoptar, en diálogo con los pueblos indígenas, una agenda común y prioritaria sobre aquellos actos y o medidas que merecen ser consultadas. • La Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la aplicación del Derecho de Consulta debe realizar seguimiento y fiscalización de los casos de procesos de consulta previa que vienen recibiendo críticas de la ciudadanía, para generar evaluaciones que permitan identificar cuellos de botella que demandan modificaciones normativas. • Asegurar el adecuado funcionamiento de una unidad orgánica regional (existente o nueva) que sea la responsable de implementar la consulta previa a nivel de los gobiernos regionales. • Fortalecer las capacidades de sus servidores/as públicos para llevar adelante los procesos de consulta previa. • Contar con el financiamiento necesario para realizar los ajustes institucionales pertinentes y atender los procesos de consulta propiamente dichos. <p>10.2 El Viceministerio de Interculturalidad debe fortalecer los mecanismos de coordinación intersectorial para cumplir con su rol rector en materia de consulta previa y diálogo intercultural; así como, elaborar diagnósticos, normas y guías que garanticen una adecuada implementación del enfoque de interculturalidad en la gestión pública descentralizada.</p>	<p>Viceministerio de Interculturalidad, PCM, MEF, Gobiernos regionales.</p>





VI. BIBLIOGRAFÍA

Documentos

Aliaga, Mariano y otros.

- Balance de Descentralización Educativa. Periodo 2011 – 2012. Lima, Consejo Nacional de Educación – CNE, 2013.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR.

- Boletín Informativo N° 5, Lima, agosto 2013.
- Boletín Informativo N° 4, Lima, mayo 2013.
- Boletín Informativo N° 3, enero 2013.
- Boletín Informativo N° 2, Lima, diciembre de 2012.
- Boletín Informativo N° 1, noviembre 2012.

Calle, José Luis.

- Presentación del Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional de Piura. Gobierno Regional Piura. Lima. Ministerio de Educación - ANGR, II Seminario Internacional sobre Gestión Educativa Descentralizada. Modelos de gestión territorial para lograr los aprendizajes de calidad, 2013.

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

- Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Informe Anual Periodo Legislativo 2012 – 2013. Lima, Congreso de la República, 2013.
- Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos. Lima, Programa ProDescentralización de USAID, 2010.

Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal.

- Informe técnico final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas, Lima, 2013.

Consejo Nacional de Salud.

- Lineamientos y medidas de reforma del sector salud. Documento de Política. Lima, julio 2013 <http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2013/reforma/documentos/documentoreforma12072013.pdf>; <http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2013/reforma/documentos/documentoreforma11122013.pdf>.

Derecho Ambiente y Recurso Naturales – DAR.

- Informe de Observaciones a la Guía Metodológica de Implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas. Lima, abril, 2013 http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/91_inf_gmetodologica.pdf.

Defensoría del Pueblo.

- Informe Defensorial N° 165. Balance a diez años de la vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013. Lima, 2013.
- Defensoría del Pueblo. Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 117, noviembre 2013.
- Sexto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Lima, noviembre 2013.
- Primer Reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales. Lima, octubre 2013.
- Primer Reporte 2013 de la Supervisión de los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento. Lima, setiembre, 2013.
- Reporte de Supervisión a las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas realizadas por los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento durante el 2012. Lima, 2013.
- Defensoría del Pueblo. Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 106, diciembre 2012.

Diario Oficial El Peruano.

- Integración y desarrollo con justicia. Suplemento especial de fin de año 2013. Lima, 17 de diciembre, 2013. <http://www.elperuano.pe/edicion/suplementosflipping/especial/2013/integracion-desarrollo/index.html>.
- Crecimiento con inclusión. Avances y desafíos. Suplemento especial de fin de año 2013. Lima, 19 de diciembre, 2013. <http://www.elperuano.pe/edicion/suplementosflipping/especial/2013/crecimiento-inclusion/index.html>.

GIZ.

- Sistematización de la experiencia de concepción y avances en la puesta en funcionamiento de la Autoridad Regional Ambiental en el Gobierno Regional de San Martín. (Versión Preliminar), Lima, 2012.

Grupo Propuesta Ciudadana.

- Perú: Balance de la Descentralización. Lima, noviembre 2013. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/PERU%20Balance%20de%20la%20Descentralización%20-%20GPC.pdf>.
- Comentarios al Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016, Lima, Julio 2013. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/ANGR%20Plan%20Nacional%20de%20Descentralizaci%C3%B3n.pdf>.
- Dictamen del Proyecto de Ley N° 1994/2012 Proyecto de ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Lima, Febrero 2013. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/pronunciamiento%20Educacion.pdf>.

Ministerio de Cultura.

- Derecho a la Consulta Previa. Guía metodológica. Lima, abril, 2013. <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/guia-ley-consulta-previa-1-5.pdf>.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS.

- Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para crecer. Lima, mayo 2013. <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>.

Ministerio de Educación – MINEDU.

- Política de modernización y descentralización de la gestión en el Sector Educación. Gestión educativa moderna y descentralizada. Lima, 2013.
- Memoria Institucional 2012 – 2013. Lima, 2013.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMP.

- Boletín Informativo: Promoviendo Igualdad entre mujeres y hombres. Despacho Viceministerial de la Mujer. Año 2, N° 12, Lima, diciembre 2013. http://www.mimp.gob.pe/pantallazos/Boletin12_Dic2013.pdf.
- Boletín Informativo: Promoviendo Igualdad entre mujeres y hombres. Despacho Viceministerial de la Mujer. Año 2, N° 11, Lima, noviembre 2013 http://www.mimp.gob.pe/pantallazos/Boletin11_Nov2013.pdf.
- Boletín Informativo: Promoviendo Igualdad entre mujeres y hombres. Despacho Viceministerial de la Mujer. Año 2, N° 8, Lima, agosto, 2013. <http://www.mimp.gob.pe/pantallazos/Boletin8-ago2013.pdf>.

- Boletín Informativo: Promoviendo Igualdad entre mujeres y hombres. Despacho Viceministerial de la Mujer. Año 2, N° 7, Lima, julio, 2013 <http://www.mimp.gob.pe/pantallazos/Boletin7-jul2013.pdf>.
- VI Informe del Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Lima 2013.

Muñoz, Fanni y otros.

- La gestión educativa municipal del distrito de la Matanza en Piura. Municipalidades apostando por la educación. Lima, Consejo Nacional de Educación - PUCP, 2012.

Organización Internacional del Trabajo – OIT.

- Organización Internacional del Trabajo – OIT. Departamento de Gobernanza y Tripartismo. Comentarios y opinión técnica sobre Proyecto de Ley N° 1846-PE, Ley del Servicio Civil del Perú. Ginebra, 2013.

Otra Mirada.

- El gran reto: industrializar el Perú. Suplemento de análisis y propuestas de política. Lima, setiembre 2013. <http://www.otramirada.pe/content/el-gran-reto-industrializar-el-per%C3%BA>.

Pezo Ignacio.

- La experiencia de la gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñunbuqui, región de San Martín, período 2011-2012. Lima: Consejo Nacional de Educación - PUCP, 2012.

Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados (ANGR, AMPE y REMURPE).

- Comentarios al Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016. Lima, julio 2013. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/ANGR%20Plan%20Nacional%20de%20Descentralizaci%C3%B3n.pdf>.

Presidencia del Consejo de Ministros – PCM.

- Discurso de investidura ante el Congreso de la República del Primer Ministro, César Villanueva. Lima, 20 de noviembre de 2013. <http://www.pcm.gob.pe/2013/11/discurso-final-del-jefe-del-gabinete-cesar-villanueva-en-el-congreso-de-la-republica/>.
- Exposición de la Presidencia del Consejo de Ministros ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima, 3 de setiembre de 2013. <http://>

[www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2013/com2013desreggoblocmodges-est.nsf//pubweb/839DFB96B44CEFC505257BEA0079242C/\\$FILE/SD-PCM.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2013/com2013desreggoblocmodges-est.nsf//pubweb/839DFB96B44CEFC505257BEA0079242C/$FILE/SD-PCM.PDF).

- Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002 – 2012. Lima, mayo 2013.

Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría de Descentralización.

- Propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016. Lima, noviembre 2012.

Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría de Gestión Pública.

- Informe de Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar del Poder Ejecutivo. Segundo trimestre de 2013. Octubre de 2013.
- Reporte de Cumplimiento del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú. Lima, setiembre de 2013. http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/REP_CUMPLIMIENTO_GGAA.pdf.

Presidencia del Consejo de Ministros – Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.

- Willaqniki, N° 12, noviembre, 2013.
- Institucionalizando el Diálogo a un año de gestión. Junio, 2013.
- Willaqniki, N° 2, diciembre, 2012.

Presidencia de la República del Perú.

- Discurso del Presidente de la República, Ollanta Humala Tasso, ante el Congreso de la República. Lima 28 de julio de 2011 <http://www.presidencia.gob.pe/discurso-del-presidente-ollanta-humala-28-de-julio-2011>.
- Discurso del Presidente de la República, Ollanta Humala Tasso, ante el Congreso de la República. Lima 28 de julio de 2013. <http://www.presidencia.gob.pe/mensaje-a-la-nacion-del-senor-presidente-constitucional-de-la-republica-ollanta-humala-tasso-con-motivo-del-192d-aniversario-de-la-independencia-nacional>.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

- Informe sobre desarrollo humano. Perú 2013. Cambio climático y territorio. Desafíos y respuestas para un desarrollo sostenible. PNUD, Lima, 2013.

Programa ProDescentralización de USAID.

- Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012. Lima, 2013.
- Diagnóstico de Género en la Amazonía. Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. Lima, USAID 2013.

Proyecto ProGobernabilidad.

- Iniciativas de reforma institucional en los gobiernos regionales. Los casos de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque. Lima, ACDI, 2013.
- Nota de Prensa sobre el Sexto reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres: Tercera supervisión de los presupuestos de los Gobiernos Regionales 2012 <http://progobernabilidad.org.pe/noticias/191-los-gr-deben-gestionar-con-enfoque-de-genero.html>.

Proyecto ProGobernabilidad de ACDI y Programa ProDescentralización de USAID.

- Ayuda – Memoria de la Reunión de Trabajo sobre Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica Económica, organizada el 9 de agosto de 2013.

Programa USAID/Perú Políticas en Salud.

- Balance on Health Institutional Decentralization. Lima, octubre 2011. <http://www.politicasensalud.org/site/pdf/tra-deliverable-clin1-balancedeladescentralizacioninstitucional-en-salud.pdf>.

Programa ProDescentralización de USAID.

- Informe anual del proceso de descentralización 2012. Lima, 2013.
- Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011. Lima, 2011.
- Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2012. Lima, 2012.
- Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales. Estudio de Casos. Lima, 2010.

Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE.

- Descentralizar para incluir. Propuesta. Lima, agosto 2013, <http://www.remurpe.org.pe/categoria-noticias/936-descentralizar-para-incluir-propuestas>.
- Nuevo recorte del MEF. Disminuyen recursos a municipalidades. <http://remurpe.org.pe/categoria-noticias/1000-nuevo-recorte-del-mef-disminuyen-recursos-a-municipalidades-para-foniprelnuevo-recorte-del-mef-disminuyen-recursos-a-municipalidades-para-foniprel>.

Normas consultadas

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicada el 20 de julio de 2002.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el 18 de noviembre de 2002.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003.
- Convenio N°151 de OIT, en vigor desde 1978 y ratificado por el Estado peruano el 27 de octubre de 1980.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, publicada el 19 de enero de 2014.
- Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, publicada el 2 de diciembre de 2013.
- Ley N° 30048, que modifica la Ley de Organización y Funciones del Ministerios de Agricultura y Riego, publicada el 25 de junio de 2013.
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, publicada el 4 de julio de 2013.
- Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Periodo 2012.
- Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, publicada el 9 de abril de 2009.
- Ley N° 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, publicada el 20 de mayo de 2008.
- Ordenanza Regional N° 272.201/GRP- CR, publicada el 13 de agosto de 2013.
- Ordenanza Regional N° 002-GRA/CR, de 31 de julio de 2013.
- Ordenanza N° 023-2013-MPC de 31 de julio de 2013.
- Ordenanza Regional N° 327-2013-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/CR, de 8 de junio de 2013.
- Ordenanza Regional N° 013-2013-RMDD/CR, de 25 de mayo de 2013.
- Ordenanza Regional N° 002-GRA/CR, de 18 de mayo de 2013.
- Ordenanza Regional N° 003-2013-GOREICA de 03 de mayo de 2013.
- Ordenanza Regional N° 003-2013. GRSM/CR, de 04 de marzo de 2013.
- Ordenanza Regional N° 015 - 2012-GRSM/CR, de 12 de setiembre de 2012.
- Ordenanza Regional N° 001-2013-GRU-CR, de 5 de mayo de 2012.
- Ordenanza Regional N° 223 - 2011/GRP-CR, de 17 de octubre de 2011.
- Ordenanza Regional N° 012-2010 –GRSM/CR, de 22 de junio de 2010.
- Ordenanza Regional N° 037-2010-GRSM/CR, de 10 de diciembre de 2010.

- Ordenanza Regional 010-2007 AREQUIPA, de 14 de mayo de 2007.
- Ordenanza N° 1751, que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la MML, de 10 de diciembre de 2013.
- Ordenanza N° 497-MDSB de fecha 19 de febrero de 2013.
- Ordenanza N° 014-2011-CM-MPL, de 23 de junio de 2011.
- Decreto Legislativo N° 1098, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, publicado el 20 de enero de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1157, publicado el 6 de diciembre de 2013.
- Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, publicado el 7 de diciembre de 2013.
- Decreto Legislativo N° 1166, publicado el 7 de diciembre de 2013.
- Decreto Legislativo N° 1167, publicado el 7 de diciembre de 2013.
- Decreto de Urgencia N° 003-2012 publicado el 30 de enero de 2012.
- Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA, publicado el 1 de diciembre de 2013.
- Anexo del Decreto Supremo N° 084-2103-PCM, publicado el 26 de julio de 2013.
- Decreto Supremo N° 084-2103-PCM, publicado el 18 de julio de 2013.
- Decreto Supremo N° 081-2013-PCM, publicado el 10 de julio de 2013.
- Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, publicada el 14 de junio de 2013.
- Decreto Supremo N° 050-2013, publicado el 15 de mayo de 2013.
- Decreto Supremo N° 003-2012-JUS, publicado el 22 de marzo de 2013.
- Decreto Supremo N° 021-2013-PCM, publicado el 26 de febrero de 2013.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, publicada el 9 de enero de 2013.
- Decreto Supremo N° 003-2013-PCM, publicada el 5 de enero de 2013.
- Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, publicado el 6 de setiembre de 2012.
- Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, publicado el 31 de mayo de 2012.
- Decreto Supremo N° 051-2012-PCM, publicado el 6 de mayo de 2012.
- Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, publicado el 24 de julio de 2009.
- Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, publicado el 23 de mayo de 2009.
- Resolución Suprema N° 371-2013- PCM, publicada el 31 de octubre de 2013.
- Resolución Suprema N° 280 – 2013 – PCM, publicada el 4 de setiembre de 2013.
- Resolución Ministerial N° 264-2013-MIDIS, publicada el 7 de diciembre.
- Resolución Defensorial N° 024-2013-DP, publicada el 5 de diciembre de 2013.
- Resolución Ministerial N° 289-2013- PCM, publicada el 14 de noviembre de 2013.
- Resolución Ministerial N° 0291-2013-PCM, publicada el 14 de noviembre de 2013
- Resolución Ministerial N° 0291-2013-PCM, publicada el 14 de noviembre de 2013
- Resolución Ministerial N° 268-2013-PCM, publicada el 19 de octubre de 2013.
- Resolución N° 042-2013-PCM/SD, publicada el 18 de octubre de 2013.

- Resolución Ministerial N° 252-2013-PCM que modifica la Directiva N° 001-2010-PCM/SGP, publicada el 4 de octubre de 2013.
- Resolución Ministerial N° 211 -2013- MIMP de 2 de octubre de 2013 (no publicada en el cuadernillo de norma legales del Diario Oficial) .
- Resolución Ministerial N° 0292-2013-MINAGRI, publicada el 15 de agosto de 2013.
- Resolución Ministerial N° 156-2013-PCM, publicada el 19 de junio de 2013.
- Resolución Ministerial N° 129-2013-PCM, publicada el 21 de mayo de 2013.
- Resolución Ministerial N° 125 – 2013 – PCM publicada el 18 de mayo 2013.
- Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, publicada el 8 de mayo de 2013.
- Resolución Ministerial N° 061-2013-MIMP, publicado el 15 de marzo de 2013.
- Resolución Ministerial N° 0201-2013-ED, publicada el 25 de abril de 2013.
- Resolución Ministerial N° 082-2013-PCM, publicada el 22 de marzo de 2013.
- Resolución Ministerial N° 061-2013-MIMP, publicado el 15 de marzo de 2013.
- Resolución Ministerial N° 048-2013-PCM, publicado el 22 de febrero de 2013.
- Resolución Ministerial N° 335-2012-PCM, publicada el 29 de diciembre de 2012.
- Resolución Ministerial N° 097-2012-PCM, publicada el 26 de abril de 2012.
- Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM, publicada el 10 de abril de 2012.
- Resolución Ministerial N° 871- 2009-MINSA, publicada el 3 de enero de 2010.
- Resolución Ministerial N° 825-2011-MINSA, publicada el 9 de noviembre de 2011.
- Resolución Viceministerial N° 010-2013-VMI-MC, publicada el 12 de diciembre de 2013.
- Resolución Ejecutiva Regional N° 869- 2012-GRSM/PGR, de 2 de julio de 2012.
- Resolución Directoral Regional N° 3025-2011-GRSM/DRE, publicada el 19 de setiembre de 2011.
- Resolución de Secretaría de Descentralización N° 011-2013-PCM/SD, publicada el 5 de febrero de 2013.
- Resolución de Secretaria de Descentralización N° 006-2010-PCM/SD, publicada el 27 de enero de 2010.
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 160-2013-SERVIR-PE, publicada el 02 de octubre de 2013.
- Resolución N° 067 -2014- JNE, publicada el 24 de enero de 2014.
- Resolución N° 1138 – 2013- JNE, publicada el 27 de diciembre de 2013.
- Resolución N° 1037 – 2013 –JNE, publicada el 20 de diciembre de 2013.
- Directiva N° 002-2013-VMI/MC, aprobada el 12 de diciembre de 2013.

Notas periodísticas

Agencia Peruana de Noticias – Andina.

- <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-gobierno-contara-un-sistema-nacional-prevencion-conflictos-481731.aspx>
- <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-base-datos-pueblos-indigenas-es-referencial-y-abierta-480043.aspx>
- <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-diez-procesos-consulta-previa-se-encuentran-curso-senala-viceministra-balbuena-480991.aspx>
- <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-cuna-mas-seguira-reforzando-calidad-su-servicio-a-primera-infancia-489392.aspx#.Us2nkPTuKhu>
- <http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-anqr-respalda-propuesta-para-redistribuir-canon-dentro-las-regiones-484132.aspx#.Us4c6NLuI8w>
- <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-partidos-politicos-deben-buscar-conectarse-las-dinamicas-regionales-489439.aspx#.Us47ZNLuI8y>
- <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-anqr-insta-a-gremios-a-revisar-ley-servicio-civil-y-comprobar-sus-beneficios-465247.aspx#.UrdYhNLuI8w>
- <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-sirepi-sera-modelo-para-trabajar-por-infancia-las-regiones-485540.aspx#.UsoUG9LuI8z>

Diario “El Comercio”.

- <http://elcomercio.pe/actualidad/1683138/noticia-bebe-10-meses-fallecio-dentro-local-cuna-mas-huaral>
- http://elcomercio.pe/actualidad/1678241/noticia-dialogo-se-abrio-paso-puso-freno-conflictos_1

Diario “La República”.

- <http://www.larepublica.pe/18-09-2013/ministra-monica-rubio-descarta-responsabilidad-en-muerte-de-menor-en-albergue-cuna-mas>
- <http://www.larepublica.pe/03-11-2013/las-25-regiones-apoyaran-a-villanueva-es-un-consenso>
- <http://www.larepublica.pe/05-01-2014/mef-aun-no-envia-proyecto-para-cambiar-distribucion-del-canon>
- <http://www.larepublica.pe/01-10-2013/reglamento-de-la-ley-servir-aun-no-genera-consenso-entre-gobierno-y-estatales>
- <http://www.larepublica.pe/07-07-2013/ley-del-servicio-civil-istan-a-gremios-a-revisarla-y-ver-sus-beneficios>

- <http://www.larepublica.pe/12-08-2013/recorte-de-canon-minero-otro-conflicto-social-que-se-gesta-desde-las-regiones>

Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer – DEMUS.

- http://www.demus.org.pe/nota_roja.php

IDL - Radio.

- <http://www.ideeleradio.org.pe/web/wNoti.php?idN=8209&tip=especiales>
- <http://www.ideeleradio.org.pe/web/wNoti.php?idN=8434&tip=red>
- <http://ideeleradio.blogspot.com/2013/07/exministro-neves-movilizaciones-contra.html>

La mula.

- <http://redaccion.lamula.pe/2013/09/23/es-urgente-un-ordenamiento-territorial-en-el-peru/jorgepaucar/>

Mining Press Perú

- <http://www.miningpress.com.pe/nota/249655/lote-169-avanza-en-la-consulta-previa>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

- <http://www.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2013/10/04/13-regiones-mejoran-sus-procesos-de-prevenci-n-manejo-y-resoluci-n-de-los-conflictos-sociales-/>

Radio Programas del Perú - RPP.

- http://www.rpp.com.pe/2013-12-08-huaroc-peru-cerrara-el-ano-con-90-conflictos-sociales-resueltos-noticia_653456.html
- http://www.rpp.com.pe/2013-12-18-san-martin-consejo-regional-aprueba-vacancia-de-cesar-villanueva-noticia_656154.html

Revista Punto. Edu.

- Neves, Javier. La Ley de Servicio Civil: ¿Quiénes se benefician y quiénes no? En Revista Punto.Edu. Lima, 6 de junio de 2013. <http://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/ley-servicio-civil-quienes-benefician-quienes-no/>
- Edición N° 280, junio 2013 <http://es.scribd.com/doc/148341692/PuntoEdu-Ano-9-numero-280-2013>

Recursos informáticos

Acuerdo Nacional.

- XXXIV Política de Estado <http://www.acuerdonacional.pe/node/2147>

Consortio de Investigación Económica y Social – CIES.

- <http://cies.org.pe/actividades/reconocimiento-al-SIREPI>

Congreso de la República.

- Relación de proyectos de Ley presentados <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf>
- Proyecto de Ley N° 2522/2012-CR que regula el Ordenamiento Territorial. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/5e0e4f435412bb7105257bb90063681a/\\$FILE/PL02522260713.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/5e0e4f435412bb7105257bb90063681a/$FILE/PL02522260713.pdf)
- Proyecto de Ley N° 2566/2013-CR, de reforma constitucional que elimina la reelección inmediata y establece la renunciabilidad de presidente y vicepresidente regionales. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/3f4e37831035ae2405257bd50061a0d1/\\$FILE/PL02566280813.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/3f4e37831035ae2405257bd50061a0d1/$FILE/PL02566280813.pdf);
- Proyecto de Ley N° 292/2011-CR, de reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de presidentes regionales y alcaldes. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/93b01b5221377bdf0525791f005fe12d/\\$FILE/PL00292041011-.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/93b01b5221377bdf0525791f005fe12d/$FILE/PL00292041011-.pdf)

Gobierno Regional de Amazonas.

- http://www.regionamazonas.gob.pe/sede/microsite.php?id=19#contenido_medio

Gobierno Regional de Madre de Dios.

- <http://www.regionmadrededios.gob.pe/portal/noticia-archivo-51>

Gobierno Regional de Piura.

- http://www.regionpiura.gob.pe/documentos/ord0223_2011.pdf
- <http://primerainfancia.regionpiura.gob.pe/recursos/documentos/resumensirepi2012.pdf>

- http://www.regionpiura.gob.pe/detalle_gestion.php?idpag=1&i-d=1665&per=2013§or=1

Gobierno Regional de San Martín.

- http://www.regionsanmartin.gob.pe/consejo_regional/resoluciones/2012/RES2012869.pdf
- <http://www.regionsanmartin.gob.pe/administracion/gerencia/gerencia200.pdf>
- <http://www.regionsanmartin.gob.pe/subpage.php?opc=9>

Gobierno Regional de Ucayali.

- <http://www.inforegion.pe/medio-ambiente/150590/crean-autoridad-regional-ambiental-de-ucayali/>

Instituto de Defensa Legal - IDL.

- <http://www.ideeleradio.org.pe/web/wNoti.php?idN=8209&tip=especiales>

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática - INEI.

- <http://series.inei.gob.pe:8080/sirtod-series/>
- http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1032/libro.pdf

Ministerio del Ambiente

- <http://sinia.minam.gob.pe/index.php>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS.

- <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/601-ministra-trivelli-explica-modelo-de-cogestion-del-programa-qali-warma>
- <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/747-peru-mejora-indicadores-de-inclusion-social-midis-presento-avances-concretos-y-perspectivas>
- <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/informacion/publicaciones-midis/815-comision-multisectorial-entrego-propuestas-para-mejorar-qali-warma>
- <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/informacion/publicaciones-midis/817-se-inauguro-primera-reunion-nacional-con-gerentes-de-desarrollo-social-de-regiones>

Ministerios de Economía y Finanzas – MEF.

- Portal de consulta amigable. <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

Ministerio de Salud.

- http://www.minsa.gob.pe/transparencia/ao_actividades.asp
- http://app3.minsa.gob.pe/descentralizacion/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=461

Municipalidad Metropolitana de Lima.

- Portal de transparencia <http://www.munlima.gob.pe/transferencias>.

Plataforma Nacional de Gobiernos Descentralizados (ANGR – AMPE y REMURPE).

- Pronunciamento del 22 de noviembre de 2013 <http://www.remurpe.org.pe/categoria-noticias/991-pronunciamento>
- Pronunciamento sobre la LOF de Educación, diciembre 2013 <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/pronunciamento%20Educacion.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros.

- Relación de Consejos de Ministros Descentralizados <http://www.pcm.gob.pe/consejo-de-ministros-descentralizados/>
- Centros de Mejor Atención al Ciudadano. <http://www.mac.pe/que-es-mac/>
- Secretaría de Gestión Pública
- <http://sgp.pcm.gob.pe/index.php/noticias/entry/pcm-inicia-intervencion-de-mejora-de-la-gestion-publica-en-el-marco-de-la-politica-de-modernizacion-recipientemente-aprobada>
- <http://sgp.pcm.gob.pe/index.php/noticias/entry/pcm-firma-acta-de-entendimiento-con-el-gobierno-regional-de-piura-que-lanza-un-programa-piloto-de-modernizacion>
- Secretaría de Descentralización
- <http://www.pcm.gob.pe/2013/04/ejecutivo-instala-comision-que-busca-articular-la-descentralizacion/>

SERVIR

- http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Comunicaciones/Comunicados/congreso_aprueba_proyecto_ley_servicio_civil.pdf

- http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Comunicaciones/Comunicados/congreso_aprueba_proyecto_ley_servicio_civil.pdf
- http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Informacion_de_Personal/GGPP-Asignados.pdf

ProInversión.

- <http://www.obrasporimpuestos.pe>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

- <http://www.actualidadambiental.pe/?p=18979>
- <http://www.actualidadambiental.pe/?p=19626>

Proyecto USAID/Perú Políticas en Salud.

- <http://www.politicassalud.org/site/09-destacado1.php?co=41>

Tribunal Constitucional.

- Resolución de admisibilidad del Proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 30057, correspondiente al Expediente N° 00018-2013-PI/TC. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00018-2013-AI%20Admisibilidad.pdf>
- Notas de prensa. http://www.tc.gob.pe/notas_prensa//notas/2014/nota_2014_011.html

Tuesta Soldevilla, Fernando.

- Tendencias 2014. Elecciones: Regionales y duras lecciones. <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/tendencias-2014-elecciones-regiones-y-duras-lecciones>



VII. ANEXOS

Anexo 1

Relación de participantes de la reunión de consulta para la elaboración
de Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013

Moyobamba, 26 de noviembre de 2013

1. David Nepalí Benido Amesquita - Dires – DRH.
2. Alejandro Santillan Cervantes - Hospital D-1.
3. Jorge Luis Campos Ardiles - Universidad Alas Peruanas.
4. Edgar Hugo Egoavil Peishot - Dirección Regional de Produce.
5. Irma Portocarrero de Vela - Dirección Regional de Educación.
6. Julio Cesar Torres Díaz - Dirección Regional de Educación.
7. Hilton López Rengifo - Dirección Regional de Educación.
8. Pamela Santander Lleija - ETGCS-GRSM.
9. Edilberto Yeri Vilca Rojas - ESSALUD.
10. Augusta Vela Rojas - Dirección Regional Educación.
11. Jesús Arévalo Silva - Dirección Regional Educación.
12. Herario E. Licon Cruz - Ministerio del Interior.
13. Gilberto Fachin Taupillima - Asociación Personas con Discapacidad.
14. Martha E. Olortegui - Dirección Regional Educación.
15. Manuel Santillán - Dirección Regional Educación.
16. Jesus Jáuregui Torres - Defensoría del Pueblo.
17. Víctor Eradio Ramírez Laive -Gobierno Regional San Martín.
18. Lorenzo Yzquierdo Socango - Gobierno Regional San Martín.
19. Luis Castañeda Sanguinetti - Consejo de Coordinación Regional de San Martín.

Anexo 2

Relación de participantes de la reunión de consulta para la elaboración de Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013

Lamas, 27 de noviembre de 2013

1. Gunter Ricardo Borbor del Castillo - Red Salud Lamas.
2. Diomedes Díaz García - Frente de Defensa Lamas.
3. Jorge Vela Rios - gerente Desarrollo Social Municipalidad Provincial de Lamas.
4. Segundo Huamán Valles Sandoval - Ministerio del Interior.
5. Joel Pérez Flores - Universidad Nacional San Martín.
6. Caros J. Liner L. - Beneficencia Pública.
7. Santiago Vela Ramírez - Beneficencia Pública.
8. José Mario Reyna Gonzales - Frente de Defensa de los Intereses de Lamas.
9. Jenny Bartra Arévalo - DIGEIBIR.
10. Ivonne Pérez Celis - MIDIS – San Martín.
11. Milena Castillo Torrejón - UGEL Lamas.
12. Ariet Vásquez Penido - UGEL Lamas.
13. Michel Tello Zamaora - UGEL Lamas.
14. Sonia Cristina Linares Dávila - Ministerio De Justicia Y Derechos Humanos.

Anexo 3

Relación de participantes de la reunión de validación del Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013

Lima, 21 de enero de 2014

1. Eduardo Ballón Echegaray - Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
2. Willy Rodríguez Huasupoma - Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE.
3. Caroline Gibu - Ciudadanos al Día - CAD.
4. Fernando Paredes Núñez - Congreso de la República.
5. Jorge Chumpitaz - Congreso de la República.
6. Ricardo Jiménez - Congreso de la República.
7. Benjamín Álvarez - Congreso de la República.
8. Luis Chirinos Segura - Consultor.
9. Julio Peralta Reynoso - Defensoría del Pueblo.
10. Volkmar Blum - Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado - GIZ.
11. Federico Arnillas Lafer - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.
12. Renzo Silva - Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
13. José Carlos Vera Cubas - Ministerio de Educación.
14. Milenka Eslava Díaz - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
15. Elena Decheco Egúsquiza - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
16. Jorge Mariano Castro Sánchez – Moreno - Ministerio del Ambiente.
17. David Montoya Chomba - Municipalidad Metropolitana de Lima.
18. Johnny Zas Friz Burga - Municipalidad Metropolitana de Lima.
19. Fanni Muñoz Cabrejo - Pontificia Universidad Católica del Perú.
20. Ángel Delgado Silva - Pontificia Universidad Católica del Perú.
21. Raúl Molina Martínez - Presidencia del Consejo de Ministros.
22. Renato Andrade - Presidencia del Consejo de Ministros.
23. Vlado Castañeda Gonzales - Presidencia del Consejo de Ministros.
24. Mariana Mendoza - Presidencia del Consejo de Ministros.
25. Carlos Arana Basto - Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú - REMURPE.
26. Patricia Mostajo Vallenias - USAID Evaluations.
27. Cara Thanassi - USAID.
28. Lorrie Ann Meils - USAID.

Anexo 4

Relación de participantes de la reunión de validación del Informe Anual del Proceso de Descentralización 2013

Chachapoyas, 18 de febrero de 2014

1. William Bances Meza - Dirección Regional de Educación.
2. Delia Vásquez Acuña - Dirección Regional de Energía, Minas y Producción.
3. Bernardo Villegas Jiménez - Dirección Regional de Educación.
4. Elsa Espinoza Delgado - MCLCP.
5. Manuel Cabañas - Dirección Regional de Turismo.
6. Juan Moncada Alvítez - Autoridad Regional del Ambiente - ARA.
7. Marcela Castillo Gutiérrez - UNICEF.
8. Gladis Arellanos Chappa - Red nacional de promoción de la Mujer.
9. Carlos Díaz Ledesma - Dirección Regional de Salud.
10. Selfa Carhutanta Vargas - CARE-SabaPlus.
11. Juan Morales Rojas - Gobierno Regional de Amazonas.
12. Nicolás Ruíz Chávez - Gerencia de Desarrollo Social.
13. Iraida Chicama de S - DR Promoción del Empleo.
14. Augusto Portal Bustamante - GRAM.
15. Anaximandro Rojas Gil - DR Agraria.
16. Clementina Bazan Collantes - Foro Salud Amazonas.
17. Norma Cruz Vilcaromero - DR Salud.
18. Antenor Pacheco Izuiza - GRAM.
19. Luis Izquierdo Sánchez - DR Transportes y Comunicaciones.
20. Wilder Cruz Góngora - GRAM.



Programa ProDescentralización – USAID
Av. Camino Real N° 348, oficina 1701 San Isidro. Lima-Perú
Teléfono: (51-1) 422-8118 / fax: (51-1) 222-3190