USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

INFORME ANUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2012

MARCH 2012

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by Tetra Tech.

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development by Tetra Tech, through Peru ProDecentralization Program, (Decentralization and Local Governance Program), Contract No. AID-527-C-12-00002.

Tetra Tech Contacts:
Alyson Welch, Project Manager
Thomas Reilly, Senior Technical Advisor / Manager
Violeta Bermudez, Chief of Party

Tetra Tech ARD Home Office Address: 159 Bank Street, Suite 300
Burlington, VT 05401
Tel: (802) 495-0282
Fax: (802) 658-4247

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
www.peru-prodes.org

Equipo responsable
Elena Alvites
Cecilia Aldave

Equipo de apoyo
Sonia Ríos
Guillermo Chirinos
Sabina Aquino
Diana Villaverde

Diagramación
Digitalworld
www.digitalworldperu.com

Impresión
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psaje. María Auxiliadora 156 -164, Lima 5 – Perú.
Lima, marzo 2013
Tiraje: 500 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2013-04599

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.

INFORME ANUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2012

MARCH 2012

DISCLAIMER
The author's views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

INFORME ANUAL
DEL PROCESO DE

DESCENTRALIZACIÓN

2012

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
INTERNOR	:	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.
REMURPE	:	Red de Municipalidades Rurales del Perú
SERVIR	:	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAF	:	Sistema Integrado de Administración Financiera
SEACE	:	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
SENASA	:	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SNIP	:	Sistema Nacional de Inversión Pública
TUPA	:	Texto Único de Procedimientos Administrativos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 10

A DIEZ AÑOS DE INICIADO EL PROCESO 12

I. PRESUPUESTOS POLÍTICOS PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA 18

a. Las limitaciones del sistema político representativo 19

i. Ausencia de mecanismos de coordinación entre el Congreso y los gobiernos regionales 19

ii. Revocatoria de autoridades 22

b. Descentralización y construcción del diálogo para la gestión de los conflictos sociales 26

II. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA: AVANCES Y RETOS 32

a. Modernización del Estado para la gestión descentralizada 33

i. Gestión por resultados y servicio a las personas: ejes de la modernización de la gestión del Estado 35

ii. La adecuación de los sistemas administrativos del Estado: recursos humanos e inversión pública de calidad 37

iii. Participación ciudadana y gobierno abierto en la gestión descentralizada 41

b. La transferencia de responsabilidades a los gobiernos descentralizados 47

i. Estado de las transferencias a los gobiernos regionales y locales 48

ii. La delimitación de las funciones entre los niveles de gobiernos (matrices de competencias y funciones) 52

c. Financiamiento de las gestión descentralizada 54

i. Estructura de financiamiento público 54

ii. Ley de Presupuesto Público 2013 58

iii. Política de descentralización fiscal 62

d. La construcción de la gestión descentralizada 64

i. Aspectos generales 64

ii. En articulación intergubernamental 66

a) Articulación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno 67

b) Articulación intergubernamental en los departamentos 70

iii. La coordinación intergubernamental y rol rector del Gobierno Nacional 72

iv. La construcción de gestión descentralizada: primeros pasos 76

e. Descentralización y equidad de género 80

f. Regionalización como meta a alcanzar 81

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES 84

IV. AGENDA 94

BIBLIOGRAFÍA **108**

ANEXOS **118**

PRESENTACIÓN

El informe anual sobre el proceso de descentralización 2012 forma parte de las iniciativas que desarrollará el Programa ProDescentralización de USAID/Perú para contribuir con el Estado Peruano en sus esfuerzos por mejorar la gestión descentralizada para brindar mejores servicios a la población excluida en los departamentos de Amazonas, Madre de Dios, Loreto, San Martín y Ucayali. Asimismo, busca promover el diálogo efectivo entre los tres niveles de gobierno y la población; así como, establecer una dinámica orientada a compartir las lecciones aprendidas para coadyuvar a la articulación y coordinación intergubernamental.

En ese contexto, este documento busca brindar información que genere el diálogo intergubernamental y 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. Ello, considerando que se han cumplido diez años del proceso de descentralización y los avances que se han dado nos sitúan en una tercera etapa del proceso que tiene como principal reto la necesaria adecuación del diseño normativo e institucional del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y locales, para facilitar el funcionamiento del Estado unitario y descentralizado; es decir, que se realicen todos los arreglos institucionales para la construcción de la gestión descentralizada por parte de los tres niveles de gobierno[1].

El Informe que se pone a disposición comprende cinco grandes bloques temáticos; el primero, contiene el análisis del contexto político institucional en el que se desenvolvió el proceso de descentralización durante el año 2012. El segundo, contiene los avances y retos

1 Las dos etapas anteriores fueron: la primera (2002 – 2006), signada por la aprobación del marco legal inicial, la elección e instalación de los gobiernos regionales, el arranque de la reforma con el avance de la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales en el marco de un sistema de acreditación; así como, el frustrado proceso de integración de regiones. Fueron los resultados del referéndum del 2005, los que marcaron el cierre de esta primera etapa pues, con posterioridad a su realización, se produjo un estado de agotamiento en los diversos actores del proceso, particularmente en la entidad encargada de su conducción política, el CND. La segunda (2006 – 2011) se caracterizó por la reorientación de la estrategia descentralista, el reemplazo del CND por la Secretaría de Descentralización en el ámbito de PCM, la aceleración del proceso de transferencia de funciones, la aparición de nudos críticos del proceso que demandan nuevas reformas; la consolidación relativa de los gobiernos regionales y el surgimiento de nuevos actores en la escena regional y municipal (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR, mancomunidades municipales, Juntas de Coordinación Interregional - JCI, entre otros). Esta etapa se caracterizó también por el "Shock Descentralizador" a partir del 2006 como hoja de ruta de la Descentralización. Además, las medidas adoptadas y los cambios producidos plantearon la urgencia de revisar la política de descentralización fiscal originalmente diseñada. Cfr. Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2001. Lima, 2011, pp. 21 -22.

de los presupuesto políticos de la gestión descentralizada; mientras que el tercer bloque comprende el análisis de los diferentes aspectos que deben concurrir para garantizar una adecuada construcción de la gestión descentralizada de los servicios públicos en los departamentos. En el cuarto bloque se encontrarán las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden del análisis realizado en los tres primeros bloques; mientras que en el quinto se incluye una agenda organizada en función a los diferentes aspectos abordados en el informe.

La información y análisis contenidos en el presente informe son producto del seguimiento que, de forma regular, realiza el equipo técnico del Programa a los diferentes aspectos del proceso de descentralización y 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. Del mismo modo, se han realizado reuniones de consulta en las ciudades de Lima, Pucallpa, Chachapoyas y Tarapoto en las que participaron, autoridades regionales y locales, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil. En estas reuniones se ha recogido valiosa información para la identificación de los elementos esenciales para la construcción de la gestión descentralizada y la formulación de la agenda del proceso de descentralización.

Es preciso mencionar que este esfuerzo es posible debido al apoyo que USAID/Perú viene brindando, desde el año 2003, a la implementación del proceso de descentralización por parte del Estado peruano. En particular, a esta tercera etapa de apoyo que se concreta a través del Programa ProDescentralización cuyas actividades se extenderán hasta octubre de 2017.

Finalmente, el Programa ProDescentralización 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 públicas y representantes de las organizaciones de la sociedad civil que están directamente involucrados en el fortalecimiento y consolidación de la descentralización en el Perú, así como en el desarrollo de una gestión descentralizada por resultados y al servicio de las personas.

A DIEZ AÑOS DE INICIADO EL PROCESO

Transcurridos diez años del inicio del proceso de descentralización y, estando por concluir la transferencia administrativa de funciones, programas y proyectos del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales, el principal reto actual es poner en funcionamiento la estructura descentralizada del Estado peruano y hacer de la descentralización una política permanente que contribuya al desarrollo sostenible y al bienestar de las personas.

Durante el año 2012, el Gobierno Nacional ha puesto énfasis en el desarrollo de acciones destinadas a la inclusión social sin desatender la disciplina macroeconómica que, de la mano del aumento del precio de las materias primas, ha contribuido al crecimiento económico sostenido del país. Esta, además, parece ser la ruta que se seguirá durante el 2013, pues de acuerdo a la distribución de recursos realizada a través de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, Ley N° 29951[2], un 2.66% del presupuesto público estará destinado a políticas y programas de inclusión social[3]. La apuesta por esta política sin duda es positiva y, actualmente, el país cuenta con los recursos para garantizar su financiamiento, dado que el crecimiento económico en este año ha superado 6% del PBI y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha proyectado que en los siguientes años la tendencia sería similar, pudiendo alcanzarse en el 2013 ingresos fiscales que representen el 21,7% del PBI[4].

2 Publicada el 4 de diciembre de 2012.

3 Al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se ha sido asignado 2,884.38 millones de soles y, para el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) 400 millones de soles. Véase: Ley Anual de Presupuesto del Sector Público 2013. En relación al año anterior este presupuesto crece exponencialmente, puesto que la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público 2012, le asignó 35.00 millones de soles.

4 Exposición del Ministro de Economía y Finanzas, Luis Miguel Castilla, sobre los Proyectos de Ley de Presupuesto, Equilibrio Financiero y Endeudamiento para el año fiscal 2013. Lima, 4 de setiembre de 2012. El Banco Central de Reserva, es ligeramente más optimista que el MEF en sus proyecciones del PBI, pues ha proyectado el crecimiento del PBI para el periodo 2012 – 2015 será de 6.8%, y coincide con el MEF en sus proyecciones sobre los ingresos fiscales para el periodo 2013 – 2015. Véase: Banco Central de Reserva. Opinión Técnica del BCR sobre el Marco Macroeconómico Multianual 2013 – 2015, de mayo de 2012. http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Programa-Economico/mmm-2013-2015-mayo-bcrp.pdf

Los programas de inclusión social se orientan principalmente a revertir las condiciones de pobreza en el Perú que alcanza el 27,8% de la población[5]; así como, superar aquellas situaciones que limitan el desarrollo de la infancia como la desnutrición infantil o la inadecuada alimentación de niños y niñas durante la edad escolar, y también a paliar el estado de precariedad de las personas adultas mayores[6]. Estas políticas de inclusión social paulatinamente tendrán que vincularse con la obligación del Estado social y democrático de garantizar el acceso universal de las personas a servicios públicos de calidad, para garantizar la igualdad de oportunidades.

La implementación de los programas de inclusión social inicialmente ha seguido una lógica de desconcentración estatal; Al cierre de este informe, se han dado algunas señales sobre la búsqueda de coordinación con los gobiernos descentralizados[7] y que dichos programas

La implementación de los programas de inclusión social inicialmente ha seguido una lógica de desconcentración estatal. Al cierre de este informe, se han dado algunas señales sobre la búsqueda de coordinación con los gobiernos descentralizados y que dichos programas complementaran la prestación de los servicios de educación y salud que corresponden a gobiernos regionales y locales.

5 De acuerdo a la cifras del INEI, el porcentaje de pobreza extrema alcanza el 6,3% y comprende a las personas que actualmente viven en zonas rurales. Ningún departamento presenta porcentajes de pobreza mayores al 57%; siendo los departamentos más pobres Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco y Ayacucho, cuyos niveles de pobreza se encuentra en un rango de 53% y 57%; en los departamentos de la Amazonía el porcentaje de pobreza en la población alcanza el 35, 2%. Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO, cifras de pobreza al 2011 – INEI. http://www.inei.gob.pe/web/enaho/

6 Así, tenemos el Programa Nacional de Alimentación Escolar QALI WARMA, el Programa Cuna Más, el Programa Pensión 65, entre otros.

7 Durante el mes de febrero de 2013, la Ministra de Desarrollo e Inclusión social y el Presidente de la ANGR firmaron un convenio marco de cooperación interinstitucional; la finalidad de este convenio es articular esfuerzos institucionales para promover, desarrollar y fortalecer las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social. Los compromisos asumidos por el MIDIS son: i) Promover y coordinar acciones de asistencia técnica en materia de desarrollo e inclusión social; ii) Facilitar información acerca de estudios y experiencias desarrolladas en el marco de las competencias compartidas, y iii) Desarrollar, en coordinación con la ANGR, acciones conjuntas para la identificación de propuestas de políticas públicas en materia de desarrollo e inclusión social. Por su parte, la ANGR se comprometió a promover la participación de los Gobiernos Regionales en el cumplimiento de los objetivos del convenio. Véase: http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/535-midis-y-asamblea-nacional-de-gobiernos-regionales-firman-convenio-de-cooperacion

complementaran la prestación de los servicios de educación y salud que corresponden a gobiernos regionales y locales[8].

Paralelamente a estas primeras señales de articulación intersectorial e intergubernamental para la prestación de los servicio de salud y educación en el marco de la políticas inclusión social, se mantiene la misma configuración del presupuesto público para el año 2013. Esta distribución presupuestal, como ser verá en el desarrollo del apartado correspondiente, no contiene mayores cambios en la distribución de los recursos ordinarios del Estado entre el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades, para atender la provisión de los mencionados servicios y otras responsabilidades que ahora son responsabilidad de los gobiernos descentralizados. De ahí que los gobiernos regionales y locales perciban que dicho presupuesto "está lejos de expresar una voluntad descentralista"[9].

De otro lado, durante la primera mitad de año 2012 se produjo el escalamiento de conflictos sociales cuyo origen estuvo vinculado con decisiones adoptadas antes de que asumieran funciones las actuales autoridades del Gobierno Nacional en julio de 2011. Estas situaciones marcaron, en su momento, la agenda del Gobierno Nacional y fueron motivo de tensión entre éste y algunos gobiernos regionales y locales. Así, el conflicto social sobre la implementación del Proyecto Minero Conga en el departamento de Cajamarca resultó paradigmático, motivando incluso el cambio del primer Gabinete Ministerial de la actual gestión gubernamental. Sin embargo, resulta positivo que, durante la segunda mitad del año, las tensiones entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados han disminuido, gracias a la disposición al diálogo y colaboración mostrada por las propias autoridades. En su discurso ante el Congreso, el Presidente de la República invitó a los gobiernos regionales y locales, a la empresa y a la sociedad civil a trabajar juntos por la gobernabilidad y la paz social[10]. Asimismo, se ha creado la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS)[11], como organismo técnico especializado de la Presidencia de

8 Con ocasión del inicio del año escolar, las Ministras de Educación, de Desarrollo e Inclusión Social y de Salud mantuvieron una reunión con los presidentes y vicepresidentes de quince Gobiernos Regionales para concertar una propuesta de articulación intersectorial e intergubernamental para la prestación del servicio educativo complementado con la prestación del servicio de alimentación, a través del Programa Qali Warma, y la prestación de servicios en salud para revertir los principales problemas de salud que obstaculizan el desempeño de los/as escolares (disminución de la desnutrición crónica, seguimiento de la agudeza visual y tamizaje de vacunas fundamentales). Es preciso mencionar que los representantes de los gobiernos regionales destacaron la importancia de este espacio de diálogo y enfatizaron en la necesidad de articulación intersectorial e intergubernamental. Por ello, al cierre de la reunión se acordó la elaboración de un plan de implementación conjunta entre los tres ministerios y los gobiernos regionales. Véase: http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/534-minedu-midis-y-minsa-presentan-a-gobiernos-regionales-propuesta-articulada-de-educacion-alimentacion-y-salud-para-escolares

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

10 Discurso del Presidente de la República al Congreso de la República. Lima, 28 de julio de 2012.

11 Decreto Supremo N° 106- 2012-PCM publicado en el diario oficial el 25 de octubre de 2012.

Consejo de Ministros (PCM), con la finalidad implementar una nueva estrategia que gestione los conflictos sociales a través del diálogo entre los diversos actores involucrados y la aplicación de acciones de prevención que se basen en el análisis de las determinantes sociales, políticas, económicas y culturales que los originan.

Por su parte, los gobiernos descentralizados también han expresado su vocación democrática y de diálogo; la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), que gracias el impulso de su directiva se ha visto fortalecida durante el año 2012, ha dado su respaldo al Estado de Derecho, a la democracia, a la voluntad popular y a la articulación intergubernamental para la solución de los conflictos sociales y la construcción de la gestión descentralizada[12]. Este gesto de los gobiernos regionales tiene como marco el actual momento del proceso de descentralización que demanda con mayor intensidad la articulación y coordinación intergubernamental para poner en marcha la gestión descentralizada.

La gestión descentralizada puede constituirse en el mejor escenario para plasmar la política de inclusión social que ha priorizado el Gobierno Nacional, teniendo como aliados a los gobiernos descentralizados. En efecto, los gobiernos regionales y locales, al estar más cercanos a la población, están en mejor posición para identificar las brechas de acceso a servicios y reducirlas con la finalidad de generar, en el mediano plazo, igualdad de oportunidades para todas las personas. En esa medida, el fortalecimiento de la política de inclusión social constituye una razón fundamental para construir una nueva visión de articulación y coordinación intergubernamental que responda más a la lógica de descentralización y no de desconcentración.

La construcción de la igualdad de oportunidades a través de la gestión descentralizada y las políticas de inclusión social, no serán tareas sencillas en el Perú cuyos niveles de

La gestión descentralizada puede constituirse en el mejor escenario para plasmar la política de inclusión social que ha priorizado el Gobierno Nacional, teniendo como aliados a los gobiernos descentralizados. En efecto, los gobiernos regionales y locales, al estar más cercanos a la población, están en mejor posición para identificar las brechas de acceso a servicios y reducirlas con la finalidad de generar, en el mediano plazo, igualdad de oportunidades para todas las personas.

12 Véase: http://www.angr.org.pe/actualidad/sobre-la-angr/novedades/145

desigualdad social y económica han sido tradicionalmente importantes[13]. Sin embargo, son desafíos que deben ser incorporados como prioritarios en el proceso de descentralización y ello debe tener un correlato en el fortalecimiento institucional de los gobiernos para que asuman dichos desafíos.

En ese contexto, es importante que se superen los desencuentros entre las prioridades del Gobierno Nacional en relación a las competencias y funciones que corresponden a los gobiernos descentralizados que, como veremos, se han puesto en evidencia durante el año 2012. Asimismo, es importante que las autoridades descentralizadas adopten acciones para disminuir la alta percepción de corrupción que tiene la población sobre sus gestiones[14]. Dichos aspectos contribuirán de forma significativa a la construcción de gestiones descentralizadas que sean percibidas como eficientes y al servicio de las personas.

13 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, groso modo, las brechas de acceso a servicios básicos de salud y educación en cada país; así, el IDH peruano para año 2011 fue 0.725 y se ubicó cerca del índice promedio de los países de América Latina y el Caribe que es 0.73. Sin embargo, el IDH del PNUD fue ajustado en el año 2010 en función a las desigualdades sociales y económicas de cada país, produciéndose el Índice de Desarrollo Humano Ajustado a la Desigualdad – (IDH-D); este ajuste ha dado como resultado una disminución de la calificación de cada país en cada una de las tres dimensiones de desarrollo humano del IDH. En el caso del Perú, cuando se aplica el IDH-D, el valor inicial de su IDH desciende de 0.725 a 0.557, y esa disminución da cuenta del grado de desigualdad social y económica del país. Esta desigualdad se evidencia aún más si tenemos en cuenta el IDH por regiones geográficas del país: costa norte 0.633; costa sur 0655; Lima Metropolitana 0.686; selva 0.594; sierra central 0.597; sierra norte 0.553, y; sierra sur 0.575. AA.VV Cultura Política de la democracia en Perú, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades. Lima, USAID/Perú – IEP, 2012, pp. 8-9.

14 En efecto, de acuerdo VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012, el 75% de las personas entrevistadas considera a las municipalidades como entidades corruptas mientras que el 73% tiene una percepción similar sobre los gobiernos regionales. Estos porcentajes resultan preocupantes si se les compara con los resultados de la VI Encuesta Nacional sobre percepciones de corrupción en el Perú 2010 en la que el 55% de los entrevistados percibió a las municipalidades como corruptas y el 59% tuvo tal percepción de los gobiernos regionales. Véase: VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012. Lima, ProÉtica – Ipsos Apoyo Opinión y Mercado, 2012, p. 54.

1. Capítulo

PRESUPUESTOS POLÍTICOS PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Existe coincidencia entre la PCM, la ANGR y la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, en la necesidad de reimpulsar el proceso de descentralización y actualizar los consensos iniciales que dieron origen a la más reciente reforma descentralista[15]. En este aspecto central del proceso de descentralización poco se ha avanzado, aunque en la Propuesta del Plan Nacional de Descentralización se ha previsto como una meta a alcanzar. Sin embargo, los gobiernos descentralizados lamentan que desde el Gobierno Nacional no se den señales claras al respecto, y por el contrario, se haya adoptado medidas que afectan las competencias transferidas a los Gobiernos Regionales como 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[16].

a. Las limitaciones del sistema político representativo

Las limitaciones del sistema político representativo para el fortalecimiento de la descentralización están vinculadas a dos temas claves: el primero, la ausencia de mecanismos para garantizar la coordinación legislativa entre la representación política nacional y la departamental; tal ausencia resulta más evidente ahora, dado que no existen canales institucionalizados de producción normativa concertada entre los congresistas representantes de los departamentos y las autoridades regionales. El segundo tema clave, está vinculado a los procesos de revocatoria de autoridades regionales y locales.

i. Ausencia de mecanismos de coordinación entre el Congreso y los gobiernos regionales

La reforma descentralista esencialmente modificó el Capítulo XIV de la Constitución, no hubo una revisión y adecuación de las demás normas del ordenamiento constitucional respecto a la coordinación de la representación nacional en el Congreso de la República con las autoridades regionales (de las

15 PCM. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Lima, 2012, pp. 6, 7 y 64; ANGR. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011, Lima, 2012, p. 56; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Evaluación del Proceso de Descentralización. Agenda para relanzar el proceso. Informe Anual sobre. Periodo de Sesiones 2011 – 2012. Lima, 2012, p. 57. Este tema también ha sido incorporado en la propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016. Véase: Propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016. Lima, noviembre 2012, p. 20.

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

presidencias regionales y los consejos regionales). Este dato normativo, además, se enmarca en un escenario de fragmentación política y de debilidad de los partidos políticos nacionales en los departamentos, como se puso en evidencia en las elecciones regionales y locales del año 2010[17] debido a que la mayoría de los gobiernos regionales recayó en partidos o movimientos regionales[18].

La ausencia de mecanismos institucionales de coordinación política entre los gobiernos regionales y el Congreso de la República ha permitido que diversos congresistas presenten proyectos de ley que no necesariamente abonan a la construcción de gestión descentralizada porque tienen como finalidad más bien limitar el ámbito de actuación de las autoridades regionales.

A nivel nacional, la fragmentación política se ha expresado en los resultados de las elecciones generales de 2011; así, por ejemplo, ninguno de los partidos políticos o alianzas electorales que presentaron candidaturas al Congreso de la República alcanzaron la mitad de los escaños[19]:

Composición del Congreso de la República de acuerdo a la organización política

ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CANTIDAD DE ESCAÑOS OBTENIDOS
Gana Perú	47
Fuerza 2011	37
Perú Posible	21
Alianza para el Gran Cambio	12
Alianza Solidaridad Nacional	9
Partidos Aprista Peruano	4
Total	130

Fuente: JNE

En ese contexto, cabe preguntarse ¿cuáles son las vías institucionales para coordinar las propuestas normativas provenientes de los gobiernos regionales, que buscan mejorar la gestión descentralizada, con relación a las posiciones que adoptan los congresistas

17 Perú Debate. El nuevo poder en las regiones. Análisis de las Elecciones Regionales y Municipales. Año 1, N°1, Lima, PUCP, p. 3.

18 Ballón, Eduardo. Sobre el sentidos de los primeros resultados regionales, Lima, 2010. http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-a/b2438d4bae46ccd9f1390a2ae8b0ad25/SOBRE_EL_SENTIDO_DE_LOS_PRIMEROSRESULTADOS_REGIONALES.pdf

19 JNE. Boletín Infogob N° 20, Lima, 2011, p. 1.

que representan a los departamentos? Esta pregunta tiene especial relevancia si se considera que la Ley de Orgánica de Elecciones impide la participación de los partidos o movimiento políticos departamentales en las elecciones al Congreso[20].

La ausencia de mecanismos institucionales de coordinación política entre los gobiernos regionales y el Congreso de la República ha permitido que diversos congresistas presenten proyectos de ley que no necesariamente abonan a la construcción de gestión descentralizada porque tienen como finalidad más bien limitar el ámbito de actuación de las autoridades regionales[21]. Algunos de estos proyectos de leyes nacionales incluso han recibido dictamen favorable de parte de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, a pesar de la opinión desfavorable de la ANGR[22]. De este modo, estamos frente a iniciativas legislativas que tenderían a agravar, en algunos casos, los conflictos entre Lima y los departamentos, lo que no contribuye con la gobernabilidad del Estado unitario y descentralizado.

Existe coincidencia entre la PCM, la ANGR y la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, en la necesidad de reimpulsar el proceso de descentralización y actualizar los consensos iniciales que dieron origen a la más reciente reforma descentralista

En ese contexto, sería necesario realizar una revisión general de las normas para evaluar la pertinencia de una posible participación de los partidos políticos de carácter regional en las elecciones de representantes para el Congreso de

20 Ley Orgánica de Elecciones (Ley 26859) artículos 88° y siguientes.

21 Entre los proyectos de ley se destacan: el proyecto de reforma constitucional para modificar el artículo 191° de la Constitución y cambiar el nombre de presidentes regionales por el de gobernadores Proyecto de Ley N° 554/2011-CR. Véase: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf; el proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para ampliar los supuestos de vacancia de los presidentes y miembros del consejos regionales, por aprobar y promulgar normas que excedan sus competencia, de acuerdo a una declaración del Tribunal Constitucional, Proyecto de Ley N° 943/2011-CR. Véase: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf; Proyecto de Ley N° 1241/2011-CR. Véase: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf http://www.losandes.com.pe/Nacional/20120627/63776.html.

22 Sobre la ANGR véase: http://www.angr.org.pe/actualidad/sobre-la-angr/novedades/148; http://elcomercio.pe/actualidad/1434475/noticia-presidentes-regionales-rechazaron-nuevas-causales-vacancia-planteadas-congreso;

la República, así como, evaluar la forma de producción de normas nacionales –leyes- para que respondan a las necesidades de la gestión descentralizada.

ii. Revocatoria de autoridades

En el año 2012 el mecanismo de participación política que más impactó en la agenda de la gobernabilidad y la descentralización ha sido la revocatoria de autoridades regionales y locales (de alcaldes y alcaldesas, regidores y regidoras, presidentes regionales y consejeros y consejeras regionales). De acuerdo a la Constitución[23] y a Ley N° 26300 – Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, la revocatoria de autoridades elegidas faculta a la población a solicitar la realización de una consulta popular para que toda la población que habita en un determinada circunscripción se pronuncie sobre la permanencia en el cargo de una autoridad elegida.

(...) desde el año 2008 es posible identificar una tendencia ascendente en el número de autoridades revocadas; en dicho año superó el 40% de las autoridades cuyo mandato fue objeto de consulta. En esa línea, el 30 de setiembre de 2012 fueron sometidas a consulta también un elevado número de autoridades locales: 266 distritos y cuatro provincias del país, haciendo un total de 270 circunscripciones electorales.

Los procesos de revocatoria, sobre todo a partir del año 2005, han venido siendo empleados por los adversarios políticos -generalmente perdedores de la contienda electoral- para socavar la legitimidad de las autoridades elegidas[24]. Asimismo, desde el año 2008 es posible identificar una tendencia ascendente en el número de autoridades revocadas; en dicho año superó el 40% de las autoridades cuyo mandato fue objeto de consulta[25]. En esa línea, el 30 de setiembre de 2012 fueron sometidas a consulta también un elevado número de autoridades locales: 266 distritos y cuatro provincias del país[26], haciendo un total de 270 circunscripciones electorales.

23 Artículo 31° de la Constitución de 1993.

24 Diario La República, 1 de febrero de 2012. Revocatoria: proceso democrático que tiene en vilo a las autoridades. Véase: http://www.larepublica.pe/01-02-2012/revocatoria-proceso-que-tiene-en-vilo-a-autoridades

25 Véase: Oficina Nacional de Procesos Electorales- ONPE, http://www.web.onpe.gob.pe/revocatoria2012.html

26 Resolución N° 0561-2012-JNE de 31 de mayo de 2012.

Consulta Popular de Revocatoria 2012
Número de autoridades cuyo mandato fue objeto de consulta
(Por departamentos)

DEPARTAMENTOS	ALCADES/AS	REGIDORES/AS	TOTAL
Amazonas	14	36	50
Ancash	39	162	201
Apurímac	20	70	90
Arequipa	15	69	84
Ayacucho	20	91	111
Cajamarca	26	102	128
Callao	0	0	0
Cusco	3	13	16
Huancavelica	15	57	72
Huánuco	5	22	27
Ica	7	25	32
Junín	8	36	44
La Libertad	11	40	51
Lambayeque	3	9	12
Lima	34	138	172
Loreto	8	30	38
Madre de Dios	0	0	0
Moquegua	2	7	9
Pasco	0	0	0
Piura	7	28	35
Puno	9	32	41
San Martín	15	58	73
Tacna	3	0	3
Tumbes	0	0	0
Ucayali	0	0	0
Total	264	1025	1289

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales
http://www.web.onpe.gob.pe/revocatoria2012.html

(...) reconociendo la importancia de la vigencia de la Ley N° 26300 que regula el mecanismo de la consulta popular para la revocatoria de autoridades, se ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar y complementar esta norma, pero sin limitar en exceso el ejercicio del derecho de control ciudadano, para que se garantice a la vez la estabilidad que debe tener todo gobierno descentralizado para que su gestión sea eficaz.

De acuerdo a la información del JNE, en 120 de las circunscripciones donde se llevó a cabo la consulta se hizo efectiva la revocatoria de autoridades, mientras que en 102 el voto de la población fue en contra de la revocatoria de sus autoridades. Asimismo, en 46 circunscripciones no procedió la revocatoria por inconcurrencia de un porcentaje mayor al 50% de los electores hábiles, mientras que en 2 circunscripciones se declaró la nulidad de la consulta en aplicación de la Ley Orgánica de Elecciones. Adicionalmente, en 84 de las 120 circunscripciones donde se revocó a alguna autoridad, la población revocó al mismo tiempo a más de un tercio de sus autoridades municipales; en esas circunscripciones será necesario realizar nuevas elecciones municipales en el año 2013[27].

Los resultados del proceso de revocatoria 2012 confirman la tendencia que se viene produciendo desde el año 2008 en cuanto al incremento en el porcentaje de autoridades que son revocadas en cada consulta; pues, aproximadamente, en 45% de las circunscripciones electorales en las que se realizó la consulta se revocó a las autoridades locales. Asimismo, estos resultados alertan sobre los riesgos que enfrenta la gestión de los gobiernos locales distritales[28], por la inestabilidad a la que se ven sometidas sus autoridades frente a la constante amenaza de ser expulsadas de su cargo[29].

Como ha sido habitual en experiencias previas, a nivel regional los promotores de las revocatorias no han logrado conseguir el número suficiente de firmas para solicitar la consulta de revocatoria de alguna autoridad regional. Sin embargo, aunque no se trata en estricto de un gobierno regional, cabe considerar el proceso de revocatoria de las autoridades de la Municipalidad

27 Sobre los resultados de la revocatoria 2012 véase: Resolución N° 1071-2012-JNE de 16 de noviembre de 2012.

28 Esta fragilidad de verifica sobre todo en los distritos pequeños, donde alcanzar el 25% de firmas solicitadas para hacer un pedido de consulta popular para la revocatoria, es fácil de alcanzar.

29 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones. Lima, 2009, p. 43.

Metropolitana de Lima-MML dentro de este supuesto. Este caso, más allá del debate político sobre la conveniencia u oportunidad de realizar la consulta de revocatoria en Lima y la legalidad del proceso iniciado[30], debe ser destacado en atención a varias razones: i) se trata de la única Municipalidad Metropolitana del país y es el primer proceso de revocatoria en el que se reúne un volumen tan importante de firmas para solicitar la consulta popular[31]; ii) el proceso comprenderá además a las regidoras y regidores, y; iii) el JNE le ha dado un tratamiento especial en el plazo para la realización de la consulta y al tramitarlo como un procedimiento independiente de los otros pedidos de revocatoria para el año 2013[32]. Ello, debido a que se trata de la circunscripción electoral con mayor población electoral[33].

En este escenario y reconociendo la importancia de la vigencia de la Ley N° 26300 que regula el mecanismo de la consulta popular para la revocatoria de autoridades, se ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar y complementar esta norma, pero sin limitar en exceso el ejercicio del derecho de control ciudadano, para que se garantice a la vez la estabilidad que debe tener todo gobierno descentralizado para que su gestión sea eficaz[34]. En otras palabras, la reforma de la Ley N° 26300, sin recortar los derechos de las personas, debe contribuir a construir un escenario que propicie la gobernabilidad del país.

30 Al respecto véase, entre otros:
http://www.larepublica.pe/01-11-2012/seis-millones-votaran-por-el-destino-de-lima-el-17-de-marzo-del-2013;
http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-confiep-revocatoria-lima-metropolitana-es-una-perdida-tiempo-y-dinero-437979.aspx;
http://www.elperuano.pe/edicion/noticia-villaran-pide-declarar-nulo-actuado-revocatoria-50996.aspx;http://elcomercio.pe/actualidad/1508679/noticia-anel-townsend-lidera-campana-no-revocacion-susana-villaran;
http://elcomercio.pe/actualidad/1498619/noticia-vargas-llosa-no-hay-balance-suficiente-revocacion-villaran;
http://www.revistaideele.com/ideele/content/revocatoria-y-democracia-eficaz; http://www.desdeeltercerpiso.com/2012/10/nuestra-posicion-sobre-la-revocatoria/

31 Conforme a lo previsto en los artículos 6 y 22 de la Ley N° 26300, el RENIEC ha verificado que el pedido de revocatorio ha sido acompañado de, por lo menos, el 25% del número de electores hábiles; es decir, de no menos de cuatrocientos mil (400 000) firmas validas de electores.

32 De acuerdo a la Resolución N° 1000-2012-JNE de 31 de octubre de 2012, la consulta popular de los pedidos de revocatoria a realizarse en el año 2013 se llevará a cabo el 7 de julio de 2013, salvo el de la Municipalidad Metropolitana de Lima que se realizará el 17 de marzo de 2013.

33 Lima Metropolitana tiene aproximadamente 8, 348,403 habitantes, es la ciudad con mayor densidad poblacional del país, por lo que el número de votantes hábiles también es el más elevado del país ascendiendo a 5 991 831 votantes. De ahí que, reunir el 25% de firmas de votantes hábiles para solicitar la revocatoria es un dato que no puede pasarse por alto. Resolución N° 1000-2012-JNE de 31 de octubre de 2012.

34 La necesidad de modificar la Ley N° 23600 ha sido puesta de manifiesto por diversos actores políticos y también por voceros de partidos políticos. Véase: http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-henry-pease-respalda-realizar-cambios-a-ley-revocatoria-446220.aspx; http://www.larepublica.pe/03-02-2013/proponen-modificar-ley-que-promueve-revocatoria-de-autoridades-regionales-y-municipales-del-pais; http://reflexionenelcongreso.blogspot.com/2012/10/propone-modificar-requisitos-para.html, entre otros.

b. Descentralización y construcción del diálogo para la gestión de los conflictos sociales

La descentralización debe contribuir a la gobernabilidad nacional, regional y local en tanto busca acercar el Estado a la población; sin embargo, el proceso se ha venido implementando en un contexto de alta conflictividad social en el país en los últimos diez años. Así, durante el 2012, se han generado tensiones entre el Gobierno Nacional y algunos gobiernos regionales y locales producto de algunos conflictos sociales. Tal es el caso del conflicto sobre la implementación del Proyecto Minero Conga en el departamento de Cajamarca, que propició el primer cambio de Gabinete en diciembre de 2011 y que todavía es un conflicto no resuelto. Una situación similar se presentó en la provincia de Espinar en el departamento del Cusco, donde el conflicto social se centró en la oposición de la población al desarrollo de actividades extractivas y en cuyo escalamiento se produjo la detención del alcalde provincial, que fue cuestionada por REMURPE y otras asociaciones departamentales de municipalidades[35].

Como en estos conflictos sociales las autoridades regionales y locales involucradas han liderado el rechazo a las actividades extractivas, algunos congresistas han buscado limitar el ámbito de actuación de los presidentes regionales, a través de proyectos de ley de reforma de la LOGR y la propia Constitución[36]. No obstante, el proyecto de ley que más reacciones generó es el que buscó incluir como causal de vacancia la participación directa o indirecta de los presidentes regionales en paros, motines, movilizaciones o manifestaciones que

> Es importante destacar, la propuesta de la ONDS de desarrollar políticas públicas destinadas a fortalecer las capacidades del Estado para consolidar una imagen que le permita ser percibido como una instancia capaz de arbitrar los intereses que colisionan (generalmente los correspondientes a las empresas vs. los de las comunidades) y procesar adecuadamente el conflicto social.

35 Véase: http://www.noticiasser.pe/31/05/2012/nacional/remurpe-exige-liberacion-de-alcalde-oscar-mollohuanca; http://www.remurpe.org.pe/categoria-noticias/768-red-de-municipalidades-rurales-de-cusco-frente-a-los-ultimos-acontecimientos-en-la-provincia-de-espinar; http://www.remurpe.org.pe/categoria-noticias/767-pronunciamiento-de-la-asociacion-de-municipalidades-de-la-region-san-martin-amresam-en-relacion-a-los-acontecimientos-de-la-provincia-de-espinar

36 Entre los proyectos de ley se destacan: el proyecto de reforma constitucional para modificar el artículo 191° de la Constitución y cambiar el nombre de presidentes regionales por el de gobernadores Proyecto de Ley N° 554/2011-CR. Véase: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf; el proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para ampliar los supuestos de vacancia de los presidentes y miembros del consejos regionales, por aprobar y promulgar normas que excedan sus competencia, de acuerdo a una declaración del Tribunal Constitucional, Proyecto de Ley N° 943/2011-CR. Véase: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf;

obstaculicen las vías de comunicación o la prestación de servicios públicos[37]. Este proyecto ha recibido un dictamen favorable de parte de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, aunque ha sido rechazado por la ANGR, que lo considera innecesario porque los presidentes regionales, a diferencia de los congresistas, son autoridades elegidas que no gozan del derecho de inmunidad; es decir, se encuentran sujetas directamente al control del Ministerio Público, el Poder Judicial y la Contraloría General de la República[38].

Afortunadamente este pico en las tensiones entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados no trascendió a la segunda mitad del año. En efecto, en el segundo semestre de 2012, el Gobierno Nacional orientó sus acciones a modificar la estrategia destinada a gestionar la conflictividad social del país con la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad – ONDS[39] - como organismo técnico especializado de la PCM encargado de implementar la nueva estrategia de gestión de los conflictos sociales, a través del diálogo entre los diversos actores involucrados y la aplicación de acciones de prevención que atiendan las determinantes sociales, políticas, económicas y culturales de los conflictos.

Para la implementación de dicha estrategia la ONDS ha definido cinco áreas de acción vinculadas a la prevención, la gestión del diálogo, la construcción de políticas públicas, la educación ciudadana para el desarrollo de una cultura de paz y respeto de los derechos humanos, y el análisis e investigación para la prevención y gestión de los conflictos[40]. Es

La ONDS plantea también dentro de su estrategia poner en marcha un Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales que tenga como uno de sus ejes la institucionalización de la política de prevención de conflictos en los tres niveles de gobierno, con base en la coordinación intersectorial e intergubernamental.

37 Proyecto de Ley N° 1241/2011-CR. Véase: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf

38 Sobre la ANGR véase: http://www.angr.org.pe/actualidad/sobre-la-angr/novedades/148; http://elcomercio.pe/actualidad/1434475/noticia-presidentes-regionales-rechazaron-nuevas-causales-vacancia-planteadas-congreso; http://www.losandes.com.pe/Nacional/20120627/63776.html.

39 En reemplazo de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM, se creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). Decreto Supremo N° 106- 2012-PCM publicado en el diario oficial el 25 de octubre de 2012.

40 Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Willaqniki, N° 1, diciembre, 2012, p.8.

importante destacar, la propuesta de la ONDS de desarrollar políticas públicas destinadas a fortalecer las capacidades del Estado para consolidar una imagen que le permita ser percibido como una instancia capaz de arbitrar los intereses que colisionan (generalmente los correspondientes a las empresas vs. los de las comunidades) y procesar adecuadamente el conflicto social. Esta propuesta supondría un cambio conceptual importante en el papel que hasta el momento ha cumplido el Estado en relación a las industrias extractivas, pues transitaría de la lógica de un Estado esencialmente promotor de la inversión hacia un Estado regulador de todos los intereses que giran alrededor de un proyecto extractivo[41].

> (...) en relación al trabajo conjunto que la ONDS realizará con los gobiernos descentralizados, sería importante considerar la formulación de propuestas de políticas públicas vinculadas al ordenamiento territorial que, a su vez, es una temática de especial interés de los gobiernos regionales y locales, por lo que están desarrollando acciones en esa materia (...)

En esa línea, el mandato de la ONDS recoge las recomendaciones formuladas por la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas[42]. Esto explica que dentro de su estrategia se haya incluido la formulación de propuestas de políticas públicas para armonizar el desarrollo de las industrias extractivas con los derechos de las personas y el medio ambiente[43].

La ONDS plantea también dentro de su estrategia poner en marcha un Sistema Nacional de Prevención de Conflictos Sociales que tenga como uno de sus ejes la institucionalización de la política de prevención de conflictos en los tres niveles de gobierno, con base en la

41 De ahí que parte de la propuesta de la ONDS sea que "La administración pública en sus distintos niveles debe actuar siempre considerando el entramado sociales y político en el que se aplican sus decisiones (…) es necesario trabajar en el diseño de propuestas e instrumentos que contribuyan a que las autoridades, legisladores y funcionarios públicos puedan evaluar los impactos sociales de sus decisiones, particularmente su incidencia sobre la conflictividad. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Willaqniki, N° 1…op.cit., p. 11.

42 Resolución Suprema N° 189 – 2012-PCM de 24 de junio de 2012.

43 Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Willaqniki, N° 1, diciembre, 2012, p. 9.

44 Ibid., pp. 12 – 13.

coordinación intersectorial e intergubernamental[44]. Se trata de una propuesta que estaría considerando los avances del proceso de descentralización y los aportes que pueden realizar los gobiernos descentralizados en la prevención de los conflictos sociales.

La data oficial sobre la conflictividad social en el Perú a diciembre de 2012 que proporciona la ODS de la PCM y de la Defensoría del Pueblo es la siguiente:

OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD – ONDS- A DICIEMBRE DE 2012[45]	DEFENSORÍA DEL PUEBLO[46]
En total 64 están siendo gestionados; de ellos: • 22 están relacionados con actividad minera; • 9 están vinculados al desarrollo de actividades de hidrocarburos; • 11 corresponden al desarrollo de minería informal; • 8 vinculados con el desarrollo de actividades agrícolas, forestales y de producción de hoja de coca; • 6 se tratan de conflictos por demarcación territorial; • 3 se tratan de conflictos sobre recursos hídricos; • 2 vinculados al uso de recursos energéticos, y; • 3 son conflictos de carácter laboral.	Número total de conflictos sociales ha sido 227 De ellos 148 son del tipo medioambiental y constituyen el 65,2% del total[47].

45 Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Willaqniki, Nº 2, diciembre, 2012, p. 21.

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

47 Estos conflictos están vinculados al control, uso y acceso al ambiente y sus recursos, pero también incluye aristas políticas, económicas, sociales, culturales e incluso de diseño institucional; esto sucede, por ejemplo, con la superposición de funciones en materia de ordenamiento territorial y explotación de recursos naturales entre los niveles de gobierno. Un ejemplo de ello lo constituye la competencia del Gobierno Nacional en materia de autorizaciones para el desarrollo de proyectos extractivos de gran escala (minería, hidrocarburos, etc.), mientras que a los gobiernos regionales se les ha encomendado la función de llevar a cabo procesos de Zonificación Económica Ecológica en los mismos espacios territoriales que Gobierno Nacional puede concesionar a la explotación minera o petrolera. Otro ejemplo está vinculado a la ausencia de una ley de ordenamiento territorial que permita gestionar de forma sostenible del territorio, teniendo en cuenta tanto las diversas potencialidades económicas de los mismos cuanto la necesidad de gestionar los riesgos de desastres; una norma de esta naturaleza articularía las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno facilitando la gestión descentralizada en los departamentos.

Esta diferencia en el número de conflictos presentados por cada una de estas entidades, se debe a las distintas metodologías empleadas (forma en la que se sistematizan y clasifican los conflictos sociales)[48], pero en la práctica podrían estar generando desconcierto entre la población y las autoridades regionales y locales. De ahí que sea importante que se realicen esfuerzos de concertación en esta materia. En lo que sí existe coincidencia en la ODS y la Defensoría del pueblo es en 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. Dicha coincidencia debería ser el punto de partida para la construcción de una relación de colaboración que facilite la gestión articulada de la conflictividad social en el país, en la que los gobiernos descentralizados reciban información de fuente oficial única y directivas claras que faciliten su participación en el diálogo para la gestión de los conflictos sociales.

Finalmente, en relación al trabajo conjunto que la ONDS realizará con los gobiernos descentralizados, sería importante considerar la formulación de propuestas de políticas públicas vinculadas al ordenamiento territorial que, a su vez, es una temática de especial interés de los gobiernos regionales y locales, por lo que están desarrollando acciones en esa materia[49]. Ese tipo de políticas están vinculadas al uso ordenado del territorio para gestionarlo de forma sostenible; por ello, se vincula con el objetivo de la ONDS de armonizar el desarrollo de las industrias extractivas con los derechos de las personas y el medio ambiente. En esa medida, se trata de otra coincidencia auspiciosa que tendría que ser considerada en la gestión y prevención de la conflictividad social.

48 Sobre este aspecto específico véase: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Willaqniki, N° 1, diciembre, 2012, pp. 17 – 22; Defensoría del Pueblo. Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 105, Noviembre 2012, pp. 2 - 4.

49 Al respecto, existe coincidencia entre los gobiernos descentralizados en que los desafíos inmediatos en esta materia son: (i) la elaboración participativa de sus planes de ordenamiento territorial y de las políticas territoriales regionales; (ii) la articulación entre la ZEE, los planes de ordenamiento territorial locales y la política territorial regional; (iii) el ajuste institucional para la gestión territorial, y; iv) la necesidad urgente de contar con una Ley de Ordenamiento Territorial.

2. Capítulo

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA: AVANCES Y RETOS

La institucionalización de la gestión descentralizada demanda cimientos sólidos vinculados a: la modernización de la gestión pública; la claridad en la distribución de funciones y roles que debe cumplir cada nivel de gobierno, y; el adecuado financiamiento de los servicios para que su cobertura y calidad respondan a las necesidades y legítimos intereses de la población.

a. Modernización del Estado para la gestión descentralizada

La gestión descentralizada debe ir de la mano de la modernización de la gestión pública, se tratan de políticas complementarias que deben abonar a la construcción de una gestión participativa, transparente, descentralizada y, sobre todo, al servicio de las personas. Ello, considerando que en los últimos meses se ha avanzado en la política de modernización de la gestión pública con la adopción de instrumentos concretos que podrían enriquecer los modelos de gestión descentralizada que se encuentran en proceso de construcción; como son: la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública; la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública; el Plan de Acción de Gobierno Abierto para el país y la conformación de la comisión multisectorial de naturaleza permanente para seguimiento de la implementación del plan de acción de gobierno abierto.

La gestión descentralizada debe ir de la mano de la modernización de la gestión pública, se tratan de políticas complementarias que deben abonar a la construcción de una gestión participativa, transparente, descentralizada y, sobre todo, al servicio de las personas.

La Estrategia[50] y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública[51] dan a los tres niveles de gobierno un panorama más concreto sobre esta política nacional. Inicialmente, la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública dispuso la formulación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión

50 Decreto Supremo N° 109-2012-PCM de 1 de noviembre de 2012.

51 Decreto Supremo N° 004-2013-PCM de 9 de enero de 2012.

Pública y de un Plan de Implementación al 2021; así como la intervención articulada y descentralizada, mediante pilotos de modernización. Asimismo, a la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, como entidad rectora en materia modernización de la gestión pública, se le encomendó impulsar el proceso a través de cuatro líneas prioritarias de actuación[52].

Todas las líneas de acción prioritarias están vinculadas con la gestión descentralizada; no obstante, tienen particular relevancia dos de ellas; primero, aquella que se orientaría a una clara delimitación de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno; así como, a la revisión y modificación en conjunto de la LOPE, la Ley Marco de Modernización del Estado y la finalización del proceso de adecuación de la Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios a la LOPE. En segundo lugar, la línea prioritaria que se vincula con la participación de las personas en la gestión descentralizada que fue una de las principales apuestas de la reforma descentralista iniciada hace diez años. Esta línea de acción se orienta a institucionalizar, en los tres niveles de gobierno, prácticas de ética pública, transparencia y participación ciudadana. Todo ello en el marco de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto[53].

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, por su parte, también resulta aplicable por los gobiernos regionales y locales, e incluso por las mancomunidades municipales; siendo la Secretaría de Gestión Pública la encargada de: i) articular las iniciativas de las distintas entidades del Estado; ii) elaborar y adoptar en un plazo de 60 días un Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la gestión pública donde se precisen acciones, metas, indicadores y plazos; iii) dar seguimiento a su implementación, y; iv) realizar la correspondiente evaluación. No obstante, a pesar de que la implementación de esta política supondrá cambios a nivel de procesos de gestión, de organización e incluso de cultura institucional, no se han previsto recursos financieros adicionales a su puesta en práctica, debiendo cada entidad emplear los recursos con que cuentan actualmente en sus respectivos presupuestos institucionales[54].

52 Estas líneas prioritarias de actuación son: i) formulación y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y del Plan de Implementación al 2021 y alineamiento de los Planes Institucionales Estratégicos y Operativos a dichos instrumentos; ii) Adecuación del marco normativo que regula la estructura, organización y funcionamiento del Estado; iii) mejora en la calidad de servicios y la atención a las personas, y; iv) gobierno abierto: transparencia, ética pública y participación ciudadana.

53 El gobierno del Perú suscribió el 15 de setiembre de 2011 una carta de intención para sumarse a la Alianza para un Gobierno Abierto (Open Government Partnership) y ha elaborado un plan de acción en ese sentido. Este plan fue puesto en consulta durante el mes de marzo de 2012 y ha sido aprobado a través de la Resolución Ministerial N° 085- 2012 –PCM, publicada el 10 de abril de 2012.

54 Artículo 4°. Decreto Supremo N° 004-2013-PCM de 9 de enero de 2012.

De otro lado, las reformas que se han dado en los sistemas administrativos del Estado desde el inicio del proceso de descentralización no siempre han respondido a las diferentes funciones y lógicas de gestión territorial que tienen los niveles de gobierno. Tales diferencias justificarían que la normativa que rige los distintos sistemas administrativos del Estado no sea homogénea, y que existan reglas diferentes a ser aplicadas por los gobiernos regionales y locales atendiendo a sus particularidades, sus distintas funciones y los recursos humanos y financieros de los que disponen.

Precisamente en los siguientes acápites se aborda el estado de dos de los sistemas administrativos que más incidencia tienen en la gestión descentralizada: el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP y el Sistema de Recursos Humanos del Estado. Asimismo, se abordarán los aspectos más relevantes de la política nacional de modernización de la gestión del Estado, como es la gestión pública por resultados al servicio de las personas; así como, la participación y la transparencia en la gestión descentralizada.

> (...) las reformas que se han dado en los sistemas administrativos del Estado desde el inicio del proceso de descentralización no siempre han respondido a las diferentes funciones y lógicas de gestión territorial que tienen los niveles de gobierno. Tales diferencias justificarían que la normativa que rige los distintos sistemas administrativos del Estado no sea homogénea y existan reglas diferentes que puedan ser aplicadas por los gobiernos regionales y locales.

i. Gestión por resultados y servicio a las personas: ejes de la modernización de la gestión del Estado

Con la finalidad de alcanzar el objetivo de una gestión pública por resultados y al servicio de las personas, la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública ha establecido hitos o metas a alcanzar vinculadas con la mejora en la prestación de los servicios, la transparencia, la simplificación administrativa, el gobierno electrónico, entre otros temas. Todas estas metas están previstas para el 2016, año en el que finalizará la presente gestión del gobierno nacional.

La Estrategia de Modernización de la Gestión Pública constituye un hito a destacar porque la apuesta por la gestión por resultados y el bienestar de las personas es puesto por primera vez como foco central para

modernizar la gestión pública y como un medio para alcanzar la igualdad de oportunidades y asegurar sobre todo, el acceso a servicios públicos de calidad[55]. Esta misma esencia es recogida por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública cuya visión es la de un Estado moderno con una gestión orientada a resultados y al servicio de las personas; es decir, que busca una transformación de los enfoques y prácticas de gestión para que las intervenciones y servicios estatales sean expresiones de derechos de las personas[56]. En esa línea, esta política tendrá como principales componentes:

La Estrategia de Modernización de la Gestión Pública constituye un hito a destacar porque la apuesta por la gestión por resultados y el bienestar de las personas es puesto por primera vez como foco central para modernizar la gestión pública y como un medio para alcanzar la igualdad de oportunidades y asegurar sobre todo, el acceso a servicios públicos de calidad. Esta misma esencia es recogida por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública cuya visión es la de un Estado moderno con una gestión orientada a resultados y al servicio de las personas.

1. Planeamiento de Estado: políticas de Estado y de gobierno.
2. Planeamiento estratégico.
3. Presupuesto por resultados.
4. Gestión por procesos.
5. Servicio civil meritocrático.
6. Seguimiento, evaluación y control del conocimiento.

Finalmente, la Política Nacional de Modernización del Estado, además de los pilares en los que debe apoyarse, ha previsto tres ejes transversales que deben apoyar el desarrollo de las acciones de modernización de la gestión del Estado; así como, lineamientos destinados a orientar la actuación de los tres niveles de gobierno[57]. En esa medida,

55 Anexo N° 2. Decreto Supremo N° 109-2012-PCM de 1 de noviembre de 2012, p. 4.

56 Numeral 2.1. La visión: un Estado moderno al servicio de las personas. Los principios orientadores de la política apunta también en esta dirección: 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; vi) principio de sostenibilidad. Decreto Supremo N° 004-2013-PCM de 9 de enero de 2012.

57 Los ejes transversales son i) gobierno abierto; ii) gobierno electrónico, y; iii) articulación interinstitucional en el marco de un Estado unitario y descentralizado (gobierno colaborativo multinivel). Véase: Numerales 3.1., 3.2., y 4. del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.

debe interpretarse que se trata de un instrumento que tendría que contribuir a la gestión descentralizada, donde a cada nivel de gobierno le corresponde cumplir funciones y prestar servicios en el marco de las competencias que comparten.

ii. La adecuación de los sistemas administrativos del Estado: recursos humanos e inversión pública de calidad

El objetivo de construir una gestión descentralizada moderna, orientada a resultados y al servicio de las personas tiene como presupuesto la adecuación de los sistemas administrativos del Estado a las particularidades sectoriales y territoriales. En esa medida, la construcción de la visión de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública pasa por revisar y reformar la normativa vinculada a estos sistemas. Ello, porque actualmente, los gobiernos descentralizados siguen enfrentando los obstáculos que trae consigo la normativa homogénea de los sistemas administrativos del Estado, y durante el año 2012 no se han dado mayores modificaciones.

En el caso del SNIP, a pesar del anuncio presidencial de crear una comisión para la reforma de este sistema administrativo, durante el año 2012 no se han registrado reformas. Por su parte, la ANGR ha propuesto públicamente reformas concretas que harían más funcional este sistema y permitiría a los gobiernos descentralizados acelerar el ciclo de inversión pública y, por ende, mejorar la eficacia en el gasto público. Las principales propuestas generales planteadas por la ANGR son[58]:

- Trabajar en la apropiación del sistema por el usuario final; es decir, evaluar el impacto positivo o negativo del SNIP en función del mayor o menor bienestar que genera a las personas. Asimismo, difundir y dar cuenta a la población acerca de las ventajas que supone tener un Sistema eficiente y eficaz para la inversión pública;

- Las reformas del SNIP deben formar parte de una reforma del Estado, que van de la mano con la anunciada Escuela Nacional de Administración Pública, institucionalizando una relación dinámica entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales;

- Mejorar los mecanismos de apoyo administrativo, incentivando el perfeccionamiento en aspectos clave y áreas descentralizadas de los gobiernos regionales (mejora de sueldos a los gestores, mejora de procedimientos administrativos, certificaciones de calidad de las áreas logísticas y administrativas para poder ejecutar los proyectos con mayor velocidad, entre otros);

58 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 1, noviembre 2012, pp. 7 -8.

Otro sistema administrativo vital para la gestión descentralizada es el Sistema de Recursos Humanos del Estado pero los avances que se han verificado este año resultan limitados.

- Conciliar los tiempos de los procesos de selección de la OSCE y del SNIP;
- Desarrollar un inventario de necesidades básicas sociales y de herramientas de medición de brechas a nivel nacional, y contar con un registro de los proyectos pre aprobados que se correspondan con dichas necesidad y brechas. Esta articulación permitirá reducir el tiempo para llevar a cabo un perfil de proyecto de 11 meses a 4;
- Avanzar en la integración de los sistemas de presupuesto y contabilidad gubernamental con el objetivo de mejor la programación presupuestal de la operación y mantenimiento del Proyectos de Inversión Pública – PIP;
- Elaborar un ranking de las empresas contratistas, en el que se califique la calidad del trabajo y oriente la selección; así como, un registro de proveedores que permita identificar y hacer seguimiento de las empresas que constituyen consorcios para participar en una licitación, con el objetivo de desincentivar a los consorcios fantasma, y;
- Desarrollar las capacidades técnicas de los equipos, tanto en el ámbito sectorial (proyectos productivos, proyectos culturales, seguridad ciudadana y proyectos sociales, entre otros) como en la elaboración de los propios PIP. También debieran ser potenciadas las oficinas de CONECTA MEF en los departamentos para garantizar la asistencia técnica a los gobiernos descentralizados.

Otro sistema administrativo vital para la gestión descentralizada es el Sistema de Recursos Humanos del Estado pero los avances que se han verificado este año resultan limitados; así, cabe enumerar: i) la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública en julio de 2012[59]; ii) la inclusión del servicio civil meritocrático como componente de la política nacional de modernización del Estado; iii) la presentación por parte del Poder Ejecutivo del Proyecto de Ley N° 1846/2012 – PE sobre el Servicio civil[60], y; iv) los anuncios realizados por el Poder Ejecutivo durante el mes de noviembre de 2012 sobre el inicio de un proceso gradual y progresivo de ordenamiento de las planillas e implementación

59 Decreto Supremo N° 079-2012-PCM de 29 de julio de 2012.

60 Proyecto de Ley N° 1846/2012-PE presentado al Congreso de la República el 4 de enero de 2013. Esta norma tiene como objetivo establecer las reglas generales necesarias para regular un servicio civil meritocrático, idóneo y orientado a las personas; así como, proteger los intereses generales del país; es decir, se orienta a la creación de un nuevo y único régimen de servicio civil al que el personal de los regímenes antiguos (276, 728 y CAS) podrán migrar progresivamente y de forma voluntaria en función a un concurso público de méritos. De igual modo, este proyecto de ley buscar ordenar la política remunerativa del Estado en su conjunto y crea un régimen especial para municipalidades pequeñas que cuenten con menos de 20 trabajadores, para facilitar la gestión.

del Sistema[61]. En todo caso, es de esperarse que durante el primer trimestre del año 2013 el Congreso de la República dé al Proyecto N° 1846/2012- PE la atención oportuna y adecuada, dado que la construcción del servicio civil en el país fortalecerá institucionalmente a los gobiernos regionales y locales, y es una condición de sostenibilidad de la gestión descentralizada. No obstante, en tanto se apruebe dicha norma, será preciso que los Sectores del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Descentralización, los gobiernos regionales y los gobiernos locales continúen en sus esfuerzos por fortalecer las capacidades de gestión de los recursos humanos de los tres niveles de gobierno.

De otro lado, durante el año 2012, se ha continuado con la política de gerentes públicos comprendiendo en la misma a los tres niveles de gobierno:

Número de gerentes públicos en funciones por nivel de gobierno (Diciembre 2012)

NIVEL DE GOBIERNO	NÚMERO
Gobierno Nacional	108
Gobiernos Regionales	24
Gobiernos Locales	9

Fuente: SERVIR

En el año 2012, fueron 141 el número de gerentes públicos en funciones. El total de gerentes asignados a los gobiernos descentralizados fue 33. En esa medida, estaríamos frente a un escenario en el que los gobiernos descentralizados han buscado beneficiarse de esta política, dado que el año 2011 dicho número sólo llegó a 16[62].

En el caso de los gobiernos regionales, los gerentes públicos han sido asignados mayoritariamente a las gerencias generales, las gerencias de infraestructura y las de administración y finanzas. En cambio, el número de gerentes asignados a los gobiernos locales es bajo y sólo cuatro municipalidades provinciales los han requerido; así, cuatro gerentes han sido asignados a la Municipalidad Provincial de Espinar, tres gerentes a la MML y uno a las municipalidades provinciales de Chanchamayo y Sachaca, respectivamente[63].

61 Véase, entre otras noticias: http://www.larepublica.pe/01-11-2012/adicionan-s-500-millones-ley-de-presupuesto-para-implementar-reforma-del-servicio-civil.

62 Véase: Panoramacajamarquino.com, "Cajamarca requiere más gerentes públicos de SERVIR", publicado el 20 de marzo de 2012: http://www.panoramacajamarquino.com/noticia/cajamarca-requiere-mas-gerentes-publicos-de-servir/; Andina, Agencia Peruana de Noticias, "Gobiernos regionales incrementan demanda por gerentes públicos a través de Servir", publicado el 18 de marzo de 2012: http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=I6dKINIyOdE=.

63 Véase: http://inst.servir.gob.pe/files/Informacion_de_Personal/GGPP-Asignados.pdf

En el año 2012, fueron 141 el número de gerentes públicos en funciones. El total de gerentes asignados a los gobiernos descentralizados fue 33. En esa medida, estaríamos frente a un escenario en el que los gobiernos descentralizados han buscado beneficiarse de esta política, dado que el año 2011 dicho número sólo llegó a 16.

Otras acciones realizas por SERVIR para fortalecer los recursos humanos del Estado y que deberían beneficiar también a los gobiernos descentralizados han sido: i)la aprobación de la directiva que establece los contenidos mínimos para la planificación de la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado, a cargo de las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas[64], y; ii) la aprobación de reglas y lineamientos para la adecuación de los instrumentos internos conforme a los cuales las entidades ejercen el poder disciplinario sobre los trabajadores contratados bajo el régimen laboral especial del Decreto Legislativo N° 1057, Contratación Administrativa de Servicios (CAS)[65].

El Congreso de la República, por su parte, aprobó el cierre progresivo del régimen CAS desde el año 2013[66]. La finalidad de dicha medida es unificar los diversos sistemas laborales existentes en el Estado y regular los derechos laborales de los servidores públicos en el marco de la reforma del servicio civil. Todavía está pendiente que se regule en qué plazo se realizará dicho proceso y cuáles serán los criterios que se aplicarán[67].

No obstante estos gestos para avanzar en la implementación del sistema de recursos humanos; mientras no se debatan, ajuste y aprueben las reglas propuestas en el Proyecto de Ley N° 1846/2012 – PE, carecerá de un marco normativo general para iniciar el proceso de ordenamiento de un sistema en el que conviven servidores públicos pertenecientes a diversos regímenes laborales y salariales, y en el que se mantienen trabajadores con características opuestas. Es decir, trabajadores de bajo desempeño y con derechos laborales reconocidos versus trabajadores eficientes, pero sin reconocimiento de todos sus derechos laborales. Se trata, en esa medida, de una problemática que afecta derechos y legítimos intereses de las personas que trabajan para el Estado, pero que también entorpece la gestión descentralizada, por lo que su atención no debe ser postergada por más tiempo.

64 Directiva N° 001-2011-SERVIR-GDCR, Directiva para la elaboración del Plan de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado, a través de la Resolución N° 041-2011-SERVIR-PE y su modificatoria por Resolución N° 154-2011-SERVIR-PE.

65 Resolución N° 107-2011-SERVIR-PE publicada el el 28 de febrero de 2012.

66 La Ley N° 29849, establece la eliminación progresiva de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), publicada el 5 de abril de 2012.

67 Ver Blog Apuntes Laborales en Semanaeconomica.com, "El fin de los CAS", publicado el 11 de abril de 2012: http://blogs.semanaeconomica.com/blogs/apuntes-laborales/posts/el-fin-de-los-cas, y Perú21.pe, "Incorporarían a 250 mil a planilla estatal", publicado el 11 de noviembre de 2011: http://peru21.pe/noticia/1333853/incorporarian-250-mil-planilla-estatal.

iii. Participación ciudadana y gobierno abierto en la gestión descentralizada

La participación ciudadana y la transparencia constituyen factores claves de un Estado que busca consolidar la democracia no sólo como principio normativo – constitucional sino como práctica cotidiana de su actuación. De ahí que tanto la participación como la transparencia son elementos constitutivos de los procesos de descentralización y de modernización del Estado.

En el caso de los mecanismos de participación creados por la reforma descentralista, su implementación no siempre ha tenido como objetivo el facilitar la participación de la ciudadanía en la gestión regional y local. En la práctica, existe heterogeneidad en su institucionalización y en la efectiva participación de la ciudadanía; así, en el caso de los CCR y CCL no han logrado constituirse en sólidos espacios de concertación entre los gobiernos descentralizados y las organizaciones de la sociedad civil debido a diversos factores vinculados con su diseño normativo, el limitado papel que se les asigna y las restringidas funciones, así como el real valor e impacto de sus decisiones en la gestión descentralizada. De ahí que su institucionalización no sea uniforme en todos los departamentos, provincias y distritos de país[68]. En muchas partes su efectividad depende de cuan fuerte es la sociedad civil en la zona o cuan participativas son las autoridades.

> (...) hasta el año 2011 se apreciaba una tendencia a la reducción en la participación de la ciudadanía en los presupuestos participativos regionales pero en el año 2012, el número de agentes participantes a nivel nacional se incrementó. Este incremento podría deberse a la expectativa que genera siempre el inicio de nuevas gestiones de gobierno.

En el caso de los presupuestos participativos, se conoce que son el mecanismo de participación que mayor interés despierta en la sociedad civil y organizaciones sociales y han sido implementados por los 25 gobiernos regionales y la mayoría de gobiernos locales. No obstante, una problemática que siempre se vincula con la gestión descentralizada es el incumplimiento de los acuerdos, la no ejecución de los proyectos que se priorizan y que éstos no necesariamente tienen relación con los planes de desarrollo concertados (PDC)[69]. Asimismo, como puede observarse en el cuadro, hasta el año 2011 se apreciaba una tendencia a la reducción en la participación de la ciudadanía en los presupuestos participativos regionales pero en el año 2012, el número de agentes participantes a nivel nacional se incrementó[70]. Este incremento podría deberse a la expectativa que genera siempre el inicio de nuevas gestiones de gobierno.

68 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011….op.cit., pp. 146 – 149.

69 Remy Simatovic, María Isabel. Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Cuadernos Descentralistas, N° 28, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2011, pp. 21ss.

70 Portal Presupuesto Participativo – MEF.

Evolución de la participación en los presupuestos participativos regionales 2009 - 2012

GOBIERNOS REGIONALES	N° DE AGENTES PARTICIPANTES EN LOS PROCESOS DE PP			
	2009	2010	2011	2012
Amazonas	477	327	390	500
Ancash	290	343	299	296
Apurímac	99	118	127	58
Arequipa	99	62	75	71
Ayacucho	42	48	48	58
Cajamarca	6	27	30	124
Callao	67	59	51	136
Cusco	100	326	48	220
Huancavelica	115	96	124	136
Huánuco	164	98	114	164
Ica	192	265	327	396
Junín	122	97	71	157
La Libertad	149	117	79	144
Lambayeque	230	51	72	42
Lima	329	119	71	67
Loreto	304	146	116	178
Madre de Dios	156	145	92	170
Moquegua	107	136	86	88
Pasco	101	189	NR*	96
Piura	80	33	41	73
Puno	79	42	108	59
San Martín	100	90	43	42
Tacna	139	171	187	1
Tumbes	38	38	34	35
Ucayali	80	45	18	37
Total	3665	3188	2651	3348

* Indicativo empleado para dar cuenta de que no se registró información
Fuente: Portal de Presupuesto Participativo - MEF

Con relación al presupuesto participativo, también es preciso mencionar que en los dos años anteriores los gobiernos locales han disminuido el monto de los recursos destinados a la priorización participativa de proyectos; así, en el año 2010 destinaron el 81% de su PIA mientras que en el año 2011 sólo destinaron 23%, habiéndose configurado una variación de –67%. Este tipo de reducciones, ciertamente, es un factor que desalienta la participación ciudadana en este mecanismo[71]. Asimismo, el papel que les corresponde cumplir a los comités de vigilancia no se verifica en la práctica porque no siempre cuentan con las facilidades para ello, ni con los recursos para trasladarse a los lugares donde se realizan las obras.

Con relación a las audiencias de rendición de cuentas realizadas por los gobiernos regionales, se han identificado esfuerzos por mejorar la convocatoria, la forma en que se presenta la información e, incluso, la invitación individualizada a instituciones de la sociedad civil[72]. Sin embargo, no todas las debilidades han sido totalmente superadas y, todavía un número importante de gobiernos regionales continúan dando a este mecanismos de participación una dinámica formalista; tanto en el número de audiencias que realizan al año (dos para cumplir con la exigencia legal) como en la convocatoria, las normas que regulan el desarrollo de las audiencias y la forma poco amigable de presentar la información[73].

Con relación a las audiencias de rendición de cuentas realizadas por los gobiernos regionales se han identificado esfuerzos por mejorar la convocatoria, la forma en que se presenta la información e, incluso, la invitación individualizada a instituciones de la sociedad civil. Sin embargo, no todas las debilidades han sido totalmente superadas y, todavía un número importante de gobiernos regionales continúan dando a este mecanismos de participación una dinámica formalista.

71 Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) - Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2010 y 2011 / Transparencia Económica – MEF. No existe información actualizada para el año 2012.

72 ANGR. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Mayo 2012. p. 52.

73 Este aspecto ha sido reconocido por la propia ANGR al indicar que los gobiernos regionales deben adoptar acciones para superar las debilidades en cuanto a la convocatoria, la información que se brinda y la efectiva participación de las personas; dado que todo ello conduciría a mejorar las relaciones entre los gobiernos regionales y la ciudadanía. Ibid., p. 53. También la Defensoría del Pueblo de cuenta de esta situación. Véase: Defensoría del Pueblo. Documento Defensorial N° 17. Diagnóstico sobre la realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas en seis gobiernos regionales. Lima, 2012.

Para contribuir a la sostenibilidad de los avances reportados por la Defensoría del Pueblo en materia de portales de transparencia, es preciso que la PCM, a través de la Secretaría de Gestión Pública, continúe promoviendo la implementación del portal de transparencia estándar tanto en los gobiernos descentralizados como en los Sectores del Poder Ejecutivo. Este es una esfuerzo que, además, se debe realizar en el marco de los compromisos asumidos por el Estado peruano a partir de su incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto, cuyo Plan de acción fue aprobado por el Gobierno Nacional en abril del 2012.

En relación a la implementación y actualización de los portales de transparencia estándar[74], al 30 de junio de 2012, la Defensoría del Pueblo reportó que los gobiernos regionales alcanzaron un promedio de 65% del nivel general de cumplimiento en la difusión de la información exigida por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806); mientras las municipalidades provinciales capitales de departamento alcanzaron en promedio el 49% del nivel de cumplimiento[75].

En el caso de los gobiernos regionales, el promedio anual más alto de cumplimiento lo alcanzaron los gobiernos regionales de Tacna, Huancavelica y San Martín que obtuvieron un 90% de promedio de cumplimiento, y fueron seguidos por los gobiernos regionales de Ica (88%), Amazonas (86%), Lima Provincias (83%), Loreto (81%), Junín (79%) y Pasco(76%). Los promedios generales de cumplimiento más bajos correspondieron a los gobiernos regionales de Apurímac con 33%, Ucayali con 36%, La Libertad con 40%, Madre de Dios con 43% y Tumbes con 48%. Salvo estos cinco gobiernos regionales, la mayoría se ubicó en un nivel de cumplimiento mayor al 50%[76].

En el caso de las municipalidades provinciales que gestionan las capitales de los departamentos, el nivel más alto de cumplimiento lo alcanzaron la Municipalidad Provincial de Huamanga y la Municipalidad Metropolitana de Lima con un 95% de cumplimiento, así como la Municipalidad Provincial de Tacna con 81% y las Municipalidades Provinciales de Huancayo y Piura con un 74% de cumplimiento.

74 Véase: Decreto Supremo N° 063-2010-PCM de 3 de junio de 2010, que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública.

75 Defensoría del Pueblo. Primer Reporte 2012 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, julio, 2012, pp. 16 y 26.

76 Defensoría del Pueblo. Primer Reporte 2012 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…op.cit., p. 26.

Los promedios más bajos de cumplimiento los obtuvieron las Municipalidades Provinciales de Cusco (12%), Cajamarca (17%), Abancay (21%), Ica (29%), Chachapoyas (29%), Maynas (31%), Huánuco (36%) y Huaraz (40%). Asimismo, trece de estos gobiernos locales provinciales se ubicó en un nivel de cumplimiento menor al 50%, destacándose el caso de la Municipalidad Provincial de Tambopata que en la fecha en el que la Defensoría del Pueblo realizó la supervisión tuvo inoperativo su portal de transparencia estándar[77].

Para contribuir a la sostenibilidad de los avances reportados por la Defensoría del Pueblo en materia de portales de transparencia, es preciso que la PCM a través de la Secretaría de Gestión Pública, continúe promoviendo la implementación del portal de transparencia estándar tanto en los gobiernos descentralizados como en los Sectores del Poder Ejecutivo[78]. Este es una esfuerzo que, además, se debe realizar en el marco de los compromisos asumidos por el Estado peruano a partir de su incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto, cuyo Plan de acción fue aprobado por el Gobierno Nacional en abril del 2012[79].; y que exige la adopción de medidas concretas para avanzar en: i) Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública; ii) Promover la participación ciudadana; iii) Aumentar la integridad pública, y; iv) Gobierno electrónico y mejorar en los servicios públicos.

En lo que atañe a la transparencia y acceso a la información pública el Estado peruano puede exhibir un importante y pertinente marco normativo; sin embargo, este avance debe ser complementado con recursos humanos y financieros para asegurar su efectividad. Asimismo, es preciso que se apruebe la matriz de indicadores de seguimiento que elaboró el Grupo de Trabajo constituido a raíz de la redacción de las versiones preliminares del Plan de Acción para un Gobierno Abierto y que involucró a diversas entidades del Estado y la sociedad civil. Los indicadores de seguimiento, contribuirán a reportar objetivamente los avances que

77 Defensoría del Pueblo. Primer Reporte 2012 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…op.cit., pp. 16 – 17.

78 De acuerdo a la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo los portales de transparencia estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo y la PCM registraron en promedio un 74% de nivel general de cumplimiento. El mayor nivel de cumplimiento lo obtuvo el Ministerio de Economía y Finanzas con 97%, seguido del Ministerio del Ambiente (92%) y el Ministerio de Educación (84%). Los ministerios que obtuvieron los niveles más bajos de cumplimiento fueron Cultura con 39%, Justicia y Derechos Humanos con 53% y Defensa con 55%. Defensoría del Pueblo. Primer Reporte 2012 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… op.cit., p. 8.

79 El gobierno del Perú suscribió el 15 de setiembre de 2011 una carta de intención para sumarse a la Alianza para un Gobierno Abierto (Open Government Partnership) y ha elaborado un plan de acción en ese sentido. Este plan fue puesto en consulta durante el mes de marzo de 2012 y ha sido aprobado a través de la Resolución Ministerial N° 085- 2012 –PCM, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de abril de 2012.

se verifiquen en esta materia[80]; dado que ahora que esta labor deberá realizarla la nueva Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto[81].

Finalmente, en el marco de la participación debe destacarse la aprobación del Reglamento[82] de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios[83], como una oportunidad para escuchar y recoger la opinión de las comunidades en riesgo de ser afectadas por los proyectos industriales y extractivos, y que podría contribuir a disminuir la conflictividad en el país. Asimismo, es una oportunidad para alcanzar una efectiva transversalización del enfoque intercultural en la gestión pública, en la que se respeten los derechos de todas las personas[84].

(...) en el marco de la participación debe destacarse la aprobación del Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios , como una oportunidad para escuchar y recoger la opinión de las comunidades en riesgo de ser afectadas por los proyectos industriales y extractivos, y que podría contribuir a disminuir la conflictividad en el país. Asimismo, es una oportunidad para alcanzar una efectiva transversalización del enfoque intercultural en la gestión pública, en la que se respeten los derechos de todas las personas.

Asimismo, en el marco de las funciones que el Reglamento asigna a cada nivel de gobierno, se espera que la implementación y aplicación de la consulta previa tenga impacto positivo en las relaciones del Estado, las empresas y las comunidades nativas e indígenas. En esa medida, la consulta previa resulta también una oportunidad para fortalecer los mecanismos de coordinación para la gestión descentralizada y el cumplimiento de las funciones que han sido transferidas a los gobiernos regionales. Por ejemplo, en Loreto se están realizando acciones destinadas a poner en marcha la primera consulta vinculada a la concesión

80 Sobre el proceso de elaboración del Plan de Acción y los retos pendientes véase: Vargas Morales, Rocío. El gobierno abierto en el Perú: más democracia y más ciudadanía. Documento presentado en la XVII Conferencia del CLAD, 2012.http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/vargasmo.pdf; Versión preliminar de los Comentario de ANGR-AMPE-REMURPE a la Propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012-2016. Lima, enero 2013, p.8.

81 Decreto Supremo N° 003 – 2013 de 6 de enero de 2013.

82 Decreto Supremo N° 001-2012-PCM del 3 de abril de 2012.

83 Ley N° 29785, publicado el 7 de setiembre de 2011.

84 Este fue un tema evidenciado en las reuniones de trabajo llevadas a cabo en Pucallpa y Tarapoto.

y explotación del lote AB1 ahora lote 159 en la zona del Río Corrientes y que está liderada por el Ministerio de Energía y Minas, contando con apoyo del Gobierno Regional. Este, a su vez, ha conformado un equipo técnico permanente de acompañamiento, compuesto por seis personas, entre las que estarían representadas los pueblos indígenas. No obstante, al cierre de este informe no existen todavía instrumentos normativos provenientes del Gobierno Regional, ni del Ministerio de Energía y Minas para el desarrollo de dicha consulta.

La segunda consulta -que estaría prevista para el mes de julio de 2013- está vinculada a la construcción del Ferrocarril Iquitos – Yurimaguas, cuyo presupuesto ha sido autorizado por la Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal[85] . La información sobre la consulta previa de este proyecto todavía es limitada. En todo caso, la implementación de ambos procesos de consulta, al ser los primeros que se realizarán en el marco de la nueva normatividad, debe ser entendida como un reto a ser atendido por el Viceministerio de Interculturalidad que, en su calidad de ente rector en esta materia, tiene la obligación de dar lineamientos claros a los ministerios y a los gobiernos descentralizados; así como, brindar la asistencia técnica que requieren para que se respete este derecho de las comunidades y pueblos indígenas de la Amazonía.

b. La transferencia de responsabilidades a los gobiernos descentralizados

La transferencia de responsabilidades del Gobierno Nacional básicamente ha sido 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 recibiendo[86].

85 Ley N° 29951. Sexagésima Sexta Disposición complementaria y final, que aprueba la transferencia a favor del Gobierno Regional del Departamento de Loreto de S/. 20 000 000,00 (VEINTE MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES) para financiar parcialmente los estudios de factibilidad del proyecto de inversión pública de provisión de infraestructura y servicios púbicos "Construcción de ferrocarril interoceánico Norte Yurimaguas – Iquitos", con código presupuestal de Proyecto N° 2.001621. Dispone también que, con cargo a su respectivo presupuesto institucional, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones efectué una transferencia por dicho monto. La transferencia señalada en la presente disposición debe efectuarse en un plazo que no exceda el 28 de febrero de 2013 y será aprobada mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Transportes y Comunicaciones

86 Véase: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a julio de 2011. Lima, 2011, pp. 28 -30; Defensoría del Pueblo. Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales: tareas pendientes. Serie Informes de Adjuntía N° 017 – 2011- DP/AEE. Lima, 2011, pp. 96 – 132.

i. Estado de las transferencia a los gobiernos regionales y locales

De acuerdo a información proporcionada por la Secretaría de Descentralización de la PCM al 31 de octubre de 2012 se habían transferido el 92.6% (4,452 funciones de un total de 4810 funciones previstas en la LOGR) a los 25 gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima[87]; quedando pendiente la transferencia del 7.4% funciones (358 funciones)[88]. Sin embargo, subsiste la debilidad en la transferencia de recursos que están directamente vinculados con la prestación de los servicios, debido a que la transferencia se verificó – y continúa haciéndose- sin un costeo previo de las funciones y los servicios asociados a ellas[89]. Esta debilidad se evidencia tanto en la evolución del porcentaje del presupuesto público que se asigna a los gobiernos regionales y locales desde el año 2010 hasta el año 2011, como en la distribución de los recursos destinados a gasto corriente.

Evolución del presupuesto público total asignado por nivel de gobierno
(En millones de nuevos soles)

NIVEL DE GOBIERNO	PIM					
	2010		2011		2012	
	S/.	%	S/.	%	S/.	%
Gobierno Nacional	63,601	60%	68,653	60%	67,254	55%
Gobiernos Regionales	19,927	19%	21,140	18%	23,605	19%
Gobiernos Locales	22,887	22%	24,842	22%	30,839	25%
Presupuesto Total	106,415	100%	114,635	100%	121,697	100%

Fuente: Transparencia Económica - MEF.
Elaboración: Programa ProDescentralización

Los recursos destinados a gasto corriente están directamente vinculados con la prestación de los servicios que deben ser objeto de la gestión descentralizada. Sin embargo, a pesar que el Gobierno Nacional ha ido transfiriendo funciones a los gobiernos descentralizados, en la práctica, ha continuado conservando el mayor porcentaje del presupuesto público destinado a este tipo de gasto, tal como se indica en el siguiente acápite de este informe.

87 La MML a la fecha de cierre de esta informa recibió la transferencia de 18 funciones (9.73% de las 185 funciones que le transferirá el Gobierno Nacional): 14 funciones en materia de desarrollo social, igualdad de oportunidades y Población; 3funciones en materia defensa civil, y; 1 función en materia de saneamiento físico – legal de la propiedad agraria. MML. Programa de Gobierno Regional Lima Metropolitana. Informe N° 16 – 2012, agosto, pp. 7-8.

88 Información proporcionada por la Secretaría de Descentralización al 31 de octubre de 2012.

89 Propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016. Lima, noviembre 2012, pp. 37 – 38.

A pesar que se ha verificado más del 90% de la transferencia de funciones del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales, aquel concentró el 73% del gasto corriente del presupuesto del año 2012 y según la Ley del Presupuesto 2013, se ha previsto que para el año 2013 gestione el 68% de dicho tipo de gasto. En ese marco, no resultó extraño que en abril de 2012, durante una entrevista realizada al equipo técnico y al Presidente del Gobierno Regional de Huancavelica, se puso de manifiesto que dicho gobierno regional había recibido 185 funciones de las previstas en la LOGR, pero sólo 45 contaban con recursos para su cumplimiento e, incluso, en algunos casos éstos eran insuficientes[90].

En el caso de los gobiernos locales la transferencia de responsabilidades desde el Gobierno Nacional ha estado signada por el traspaso de los programas sociales o servicios de protección social; en particular, los que estuvieron a cargo del antiguo Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-MIMDES. En sus inicios, en el año 2008, tuvo que ser un proceso pausado debido a la identificación de una serie de debilidades tanto por los gobiernos locales, como por el MIMDES[91]. Sin embargo, desde entonces se ha visto acelerado y a diciembre de 2011 se había efectivizado la mayoría de las transferencias de los programas sociales a las municipalidades provinciales[92].

En octubre de 2011, se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS para asumir

De acuerdo a información proporcionada por la Secretaría de Descentralización de la PCM al 31 de octubre de 2012 se habían transferido el 92.6% (4,452 funciones de un total de 4810 funciones previstas en la LOGR) a los 25 gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima; quedando pendiente la transferencia del 7.4% funciones (358 funciones). Sin embargo, subsiste la debilidad en la transferencia de recursos que están directamente vinculados con la prestación de los servicios, debido a que la transferencia se verificó – y continúa haciéndose- sin un costeo previo de las funciones y los servicios asociados a ellas.

90 Entrevista desarrollada en la ciudad de Huancavelica el 16 de abril de 2012. Datos recogidos en el trabajo de campo realizado por los Proyecto USAID/Perú Políticas y Salud y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, para la elaboración del informe: Diagnóstico Institucional Rápido de las Gerencias Subregionales del Gobierno Regional de Huancavelica. Lima, mayo 2012.

91 Véase: Plan Anual de Transferencia Sectorial 2008, aprobado por la R. M N° 098-2008-MIMDES, publicado el 29 de febrero de 2008. Asimismo, a través del D. U. N° 013-2088, publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 2008, se verificó la suspensión del proceso de transferencia y se autorizó al MIMDES a seguir ejecutando los Programas y Servicios de Protección Social que iban a ser transferidos a los gobiernos locales, para garantizar la atención de los beneficiarios de los mismos, en tanto se concluyera y se aprobaran los mecanismos para hacer efectiva su transferencia

92 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Boletín Apuntes Descentralistas N° 12, agosto – noviembre, 2011, pp. 6 – 8.

las funciones en desarrollo social que cumplía el MIMDES[93] y en enero de 2012 asumió los programas Wawa Wasi, FONCODES y Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA del que dependen el PCA y PIN[94]. En esa medida, la transferencia de estos programas ha sido efectuada a los gobiernos locales, durante el año 2012, por el MIDIS.

El MIMP (Ex MIMDES) y el MIDIS han transferido los programas y servicios sociales a los gobiernos locales, con el siguiente detalle[95]:

- Programa de Complementación Alimentaria – PCA a 194 municipalidades provinciales y 29 municipios distritales de Lima Metropolitana.
- Programa de Integral de Nutrición – PIN a 132 municipalidades provinciales.
- Programa Wawa Wasi a 69 municipalidades provinciales.
- 60 Centros de Emergencia Mujer – CEM a 52 municipalidades provinciales.
- 15 Centros de Desarrollo Integral de la Familia – CEDIF a 12 municipalidades.
- 69 Sociedades de Beneficencia Públicas a 65 municipalidades provinciales.

Sin embargo, la transferencia de programas a los gobiernos locales tampoco ha sido realizada en base a un costeo previo de los servicios y las prestaciones a ser brindadas por las municipalidades; por ende, los recursos transferidos podrían no responder a las reales necesidades de este nivel de gobierno[96].

En enero de 2012, debido a una evaluación realizada por el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP y por los gobiernos locales provinciales a cargo de los CEM, las actividades de los CEM transferidos a los gobiernos locales fueron reasumidas por el MIMP para garantizar la provisión, calidad y eficacia de las prestaciones de los servicios por parte de los CEM. Esta situación fue prevista hasta el 30 de junio de 2012, dado que para esa fecha el MIMP, en el marco de su rol rector, adoptaría una estrategia destinada a mejorar las prestaciones vinculadas

93 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.

94 Resolución N° 004-2011-MIDIS Aprueban transferencia de Programas Sociales JUNTOS, FONCODES, PRONAA, WAWA WASI y PENSIÓN 65 que se constituye sobre la base de GRATITUD, publicada en el diario oficial El Peruano el 1 de enero de 2012.

95 PCM. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Lima, 2012, pp. 20 – 23. Debido a que el PRONAA será desactivado en diciembre de 2012, al MIDIS sólo le falta transferir el PCA a algunos distritos de Lima Metropolitana. Propuesta del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016…op.cit., p. 44.

96 De acuerdo a la Propuesta del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016, a diciembre de 2014 se incorporará progresivamente el costeo de las funciones en la formulación del Presupuesto Público, iniciando por los sectores prioritarios como educación, salud, etc. Propuesta del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016…op.cit., p. 51.

a la prevención, atención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y sexual[97].

Hasta el cierre de este informe, el MIMP sólo ha aprobado la Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales[98]; es decir, no se ha contemplado toda la diversidad territorial que debería comprender la estrategia y, adicionalmente, la vigésimo sétima Disposición Complementaria y Final de la Ley de Presupuesto Público para el Año Fiscal 2013, prorroga hasta diciembre de 2013 el marco normativo que permite la gestión de los CEM por parte del MIMP.

La medida adoptada respecto a los CEM constituye, una recentralización de la prestación de los servicios, sobre todo si se tiene en cuenta el tiempo transcurrido sin que se adopte la estrategia integral de mejora de los servicios. Por ello, aunque la decisión haya sido adoptada sobre la base del diagnóstico previo realizado de manera conjunta por el MIMP y los gobiernos locales, la autorización para la prórroga prevista en la Ley Anual de Presupuesto 2013 constituye un elemento que no aporta a la construcción de la gestión descentralizada de los servicios transferidos a los gobiernos descentralizados. A noviembre del 2012, el MIMP cuenta con 170 CEM; y se anunció que al finalizar el año se espera contar con 175 CEM a nivel nacional cubriendo así el 90% de provincias: asimismo se han planteado como meta cubrir el 100% de las 194 provincias del país al finalizar el periodo de gobierno el año 2016[99].

> (...) la transferencia de programas a los gobiernos locales tampoco ha sido realizada en base a un costeo previo de los servicios y las prestaciones a ser brindadas por las municipalidades; por ende, los recursos transferidos podrían no responder a las reales necesidades de este nivel de gobierno.

De otro lado, la extinción del PRONAA y el PCA prevista por el MIDIS a diciembre de 2012[100]; así

97 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.

98 Resolución Ministerial N° 273 – 2012-MIMP de 14 de octubre de 2012.

99 http://www.mimp.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1663:ministra-de-la-mujer-inauguro-centro-de-emergencia-mujer-carhuaz&catid=127:pncvfs-notas-de-prensa&Itemid=501

100 D.S N° 007-2012-MIDIS, publicado en el diario oficial El Peruano el 31 de mayo de 2012.

como, la creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar QALI WARMA[101] plantean al MIDIS el reto de adoptar normas y mecanismos de coordinación intergubernamental, en el marco de su rol rector de la política nacional de desarrollo e inclusión social. Ello, con la finalidad de asegurar que los gobiernos locales mejoren la calidad de los servicios asociados a los programas transferidos, y para que cuenten con los suficientes recursos que les permitan cumplir con las prestaciones que queden a su cargo.

(...) la extinción del PRONAA y el PCA prevista por el MIDIS a diciembre de 2012; así como, la creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar QALI WARMA plantean al MIDIS el reto de adoptar normas y mecanismos de coordinación intergubernamental, en el marco de su rol rector de la política nacional de desarrollo e inclusión social. Ello, con la finalidad de asegurar que los gobiernos locales mejoren la calidad de los servicios asociados a los programas transferidos, y para que cuenten con los suficientes recursos que les permitan cumplir con las prestaciones que queden a su cargo.

ii. La delimitación de las funciones entre niveles de gobierno (matrices de competencias y funciones)

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 aspecto, durante el año 2012, no hubo mayor avance.

Con relación a la aprobación de las LOF, hasta la fecha se han aprobado ocho LOF de ministerios con competencias compartidas (MTC, MTPE, CULTURA, MIMP[102], AMBIENTE, MINAG, PRODUCE y MIDIS[103]) y son cuatro los ministerios que se encuentran pendientes de aprobar (MVCS, MINEM, SALUD y MINEDU). En este tema los avances durante el año

101 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. Véase: D.S N° 008-2012-MIDIS, publicado en el diario oficial El Peruano el 31 de mayo de 2012.

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

103 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.

2012 han sido escasos, al igual que en 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.

Durante el año 2012, con relación a la delimitación de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno, sólo es posible destacar la aprobación de la Directiva N° 001-2012-PCM/SGP, que contiene los "Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones, y de los anteproyectos de Ley de Organización y Funciones de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas"[104]. Sobre los mismos, cabe relevar el empleo del enfoque de gestión por resultados para la construcción de las matrices; así, cada función debe enlazarse a los resultados que deben alcanzar los ministerios, sus organismos públicos adscritos y los gobiernos descentralizados. Además, los resultados deben establecerse en atención a la función o responsabilidad que normativamente ha sido asignada a cada nivel de gobierno en el marco de sus competencias compartidas.

Asimismo, la nueva Directiva eliminó la indicación de recurrir al clasificador funcional del sector público para la identificación de competencias materiales de los sectores; estableciendo que la construcción de la misma debía tener como únicas fuentes a: la LOPE, la LOGR, la LOM, las leyes sectoriales, las LOF y la LBD. Se trata de una matriz más sencilla de elaborar aunque al cierre de este informe no se había aprobado ninguna matriz en base a la metodología que plantea la nueva directiva.

También es importante indicar que dicha directiva establece que normativamente los distintos niveles de gobiernos sólo pueden tener dos tipos de posición en el ejercicio de las competencias compartidas: la de regulador o la de prestador de servicios. En esa medida, considera parcialmente el rol rector de los Sectores del Poder Ejecutivo nacional, dado que dicho papel involucra tareas que van más allá de la regulación, como por ejemplo, la prestación de asistencia técnica o la de apalancamiento de recursos a los gobiernos descentralizados para que cumplan con sus funciones.

La gestión descentralizada demanda que las tareas que involucra el rol rector y sus resultados se evidencien en las matrices en las que se identifiquen las funciones de los tres niveles de gobierno. Asimismo, involucra la coordinación para la gestión, por lo que llama la atención que la nueva directiva no haya previsto la participación de los gobiernos descentralizados en la elaboración de estas nuevas matrices de competencias y funciones.

104 Aprobada mediante la R.M. N° 097-2012-PCM, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2012. No obstante, previamente a través del Decreto Supremo N° 094-2011-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2011, se suspendió la aplicación de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 049-2009-PCM, que disponía que la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones era un requisito indispensable para que los ministerios aprueben sus Reglamentos de Organización y Funciones (ROF). Esta suspensión fue prevista hasta la fecha de aprobación de los nuevos lineamientos.

c. Financiamiento de la gestión descentralizada

i. Estructura de Financiamiento Público

A diciembre de 2012 aún se encontraba en implementación la primera etapa de la Ley de Descentralización Fiscal y el financiamiento de los gobiernos descentralizados sigue basado en transferencias de recursos desde el Gobierno Nacional. Es decir, el modelo de asignación de recursos continúa siendo discrecional, poco predecible y no promueve la equidad entre los gobiernos regionales y municipios[105].

La estructura de financiamiento de los gobiernos descentralizados sigue estando constituida principalmente por las transferencias presupuestales desde el Gobierno Nacional, provenientes de las fuentes de recursos ordinarios, recursos determinados y donaciones; y en menor medida por los recursos directamente recaudados y los provenientes de operaciones oficiales de crédito. Así, el año 2012, las transferencias a los gobiernos regionales representan el 95% de su presupuesto total, mientras que para el caso de los gobiernos locales, el 88%; tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

Presupuesto público asignado según fuente de financiamiento y nivel de gobierno (En términos porcentuales)

FUENTES DE INGRESO	PIM		
	S/.	%	S/.
Recursos ordinarios	71%	69%	14%
Recursos directamente recaudados	11%	4%	11%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	9%	2%	1%
Donaciones y transferencias	3%	6%	5%
Recursos determinados	6%	20%	69%

Fuente: Transparencia Económica - MEF.
Elaboración: Programa ProDescentralización

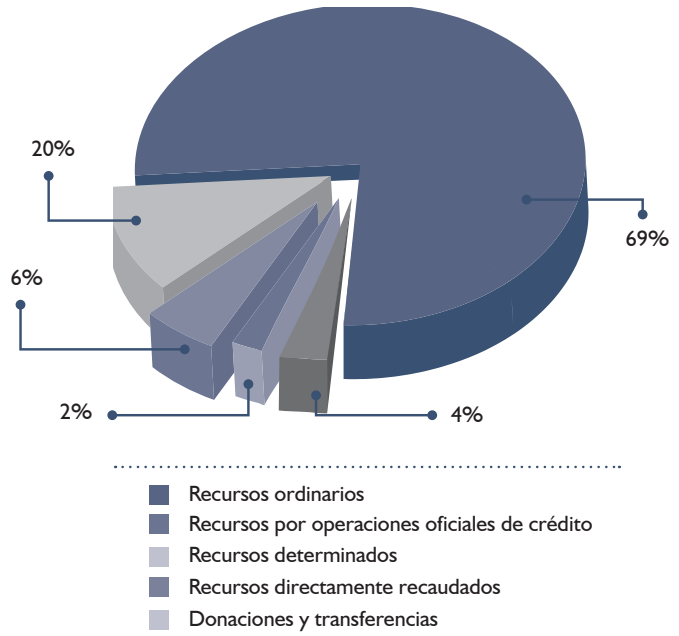
Sobre la estructura de financiamiento de los gobiernos regionales y locales en el año 2012 se observa lo siguiente:

- Para los gobiernos regionales, los recursos ordinarios continúan siendo la principal fuente de financiamiento, al representar el 69% de su presupuesto durante el año 2012. Estos recursos están destinados principalmente a cubrir gastos corrientes; sin embargo, resultan insuficientes para sostener una adecuada

105 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Documento de Debate N°4. "Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal", Lima, 2010 p.17.

estructura organizacional y de infraestructura que permita ejecutar con eficiencia las nuevas funciones que a la fecha han recibido, por lo que se ocasionan déficits en la calidad y eficacia de los servicios prestados a la población. Cabe mencionar que, en el caso de aquellos gobiernos regionales que no reciben canon, también cubren gastos de inversión.

Fuentes de Financiamiento / GR

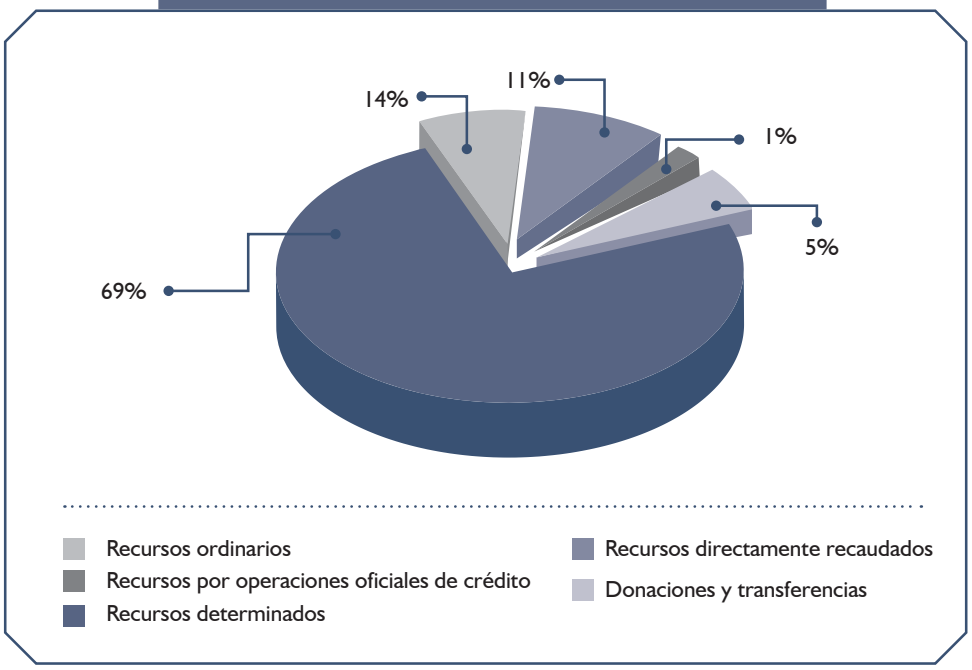


Fuente: Transparencia Económica - MEF.
Elaboración: Programa ProDescentralización

La estructura de financiamiento de los gobiernos descentralizados sigue estando constituida principalmente por las transferencias presupuestales desde el Gobierno Nacional, provenientes de las fuentes de recursos ordinarios, recursos determinados y donaciones; y en menor medida por los recursos directamente recaudados y los provenientes de operaciones oficiales de crédito. Así, el año 2012, las transferencias a los gobiernos regionales representan el 95% de su presupuesto total, mientras que para el caso de los gobiernos locales, el 88%.

- En el caso de los gobiernos locales, siguen predominando las transferencias financiadas por recursos determinados (69% del presupuesto 2012), mientras que las transferencias financiadas por recursos ordinarios son muy pequeñas (14%). Se trata de una tendencia opuesta a la que se observa en los gobiernos regionales; sin embargo, la problemática es similar, puesto que carecen de recursos suficientes para el financiamiento del gasto corriente (nóminas de personal, equipos, entre otros) vinculados directamente con la prestación de servicios a la ciudadanía.

Fuentes de Financiamiento / GL



Fuente: Transparencia Económica - MEF.

(...) durante el año 2012 se ha observado una tendencia positiva en la ejecución del gasto de inversión, apreciándose que los gobiernos regionales (79.5% de ejecución) y locales (67.4% de ejecución) ha ejecutado porcentaje significativo del presupuesto que se les asigna durante el año; incluyendo la ejecución de recursos desembolsados por el Gobierno Nacional a lo largo del año que, inicialmente, no estaban previstos ni pudieron ser planificados oportunamente por los gobiernos descentralizados.

- Una diferencia importante a notar entre un nivel de gobierno y otro se refleja en relación a los recursos directamente recaudados, ya que sólo los gobiernos locales tienen la capacidad de recaudar impuestos (principalmente el impuesto predial), mas no los gobiernos regionales. Esto le resta autonomía al modelo de financiamiento descentralizado, pues crea dependencia con el nivel nacional y no se asocia a las responsabilidades asignadas.

Pese a la inercia a la que responde el modelo de transferencia de recursos a los gobiernos descentralizados, ésta no ha sido un obstáculo para que los gobiernos regionales y locales muestren su capacidad de gasto, sobre todo en la ejecución de inversiones[106]. Así, durante el año 2012 se ha observado una tendencia positiva en la ejecución del gasto de inversión, apreciándose que los gobiernos regionales (79.5% de ejecución) y locales (67.4% de ejecución) ha ejecutado porcentaje significativo

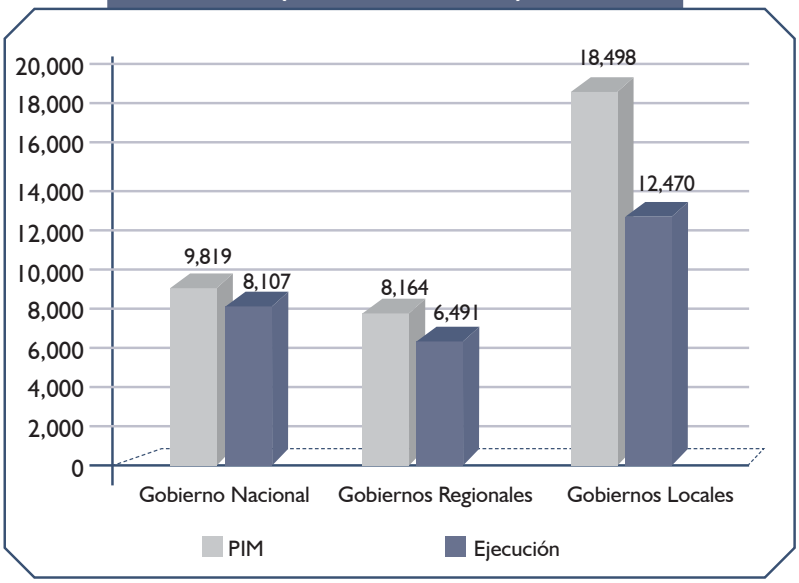
del presupuesto que se les asigna durante el año; incluyendo la ejecución de recursos desembolsados por el Gobierno Nacional a lo largo del año que, inicialmente, no estaban previstos ni pudieron ser planificados oportunamente por los gobiernos descentralizados.

Ejecución del gasto de inversión por niveles de gobierno 2012

NIVEL DE GOBIERNO	PIM	EJECUCIÓN	EJECUCIÓN %
Gobierno Nacional	9,819	8,107	82.6%
Gobiernos Regionales	8,164	6,491	79.5%
Gobiernos Locales	18,498	12,470	67.4%

Fuente: Portal de consulta amigable – MEF
Elaboración: Programa ProDescentralización

Ejecución del gasto de inversión 2012
(En millones de soles)



Fuente: Portal de consulta amigable – MEF
Elaboración: Programa ProDescentralización

106 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.

Si bien, el Gobierno Nacional lidera la ejecución presupuestal por concepto de inversión (82.6% de avance), esta posición no fue la que tuvo durante los primeros seis meses del año 2012; para entonces, sólo registraba 12.8% de ejecución presupuestal mientras que los gobiernos regionales alcanzaban el 21.3% y los gobiernos locales, el 19.1%[107]. Por lo tanto, los actuales resultados en la ejecución del presupuesto de inversión asignado a los gobiernos descentralizados, a pesar de ser menores a los del Gobierno Nacional, no dejan de constituir un indicador que da cuenta de sus capacidades para el manejo del presupuesto público, y que permite esperar para el año 2013 que dicha capacidad continúe fortaleciéndose.

ii. Ley de Presupuesto Público 2013

El 4 de diciembre de 2012, fue aprobada la Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2013, Ley N° 29951, en la que se asigna al sector público un total de S/. 108,419 millones, observándose un incremento de 13% respecto de lo presupuestado en el año 2012.

En relación a su composición, la participación del Gobierno Nacional continúa siendo importante al alcanzar el 67% del monto total presupuestado; mientras la diferencia corresponde a los gobiernos descentralizados: 16% para los gobiernos regionales y 17% para los gobiernos locales. Sólo en el caso de los gobiernos regionales se percibe un ligero incremento en el porcentaje asignado, pero no sucede lo mismo respecto a los gobiernos locales que continúan recibiendo el mismo porcentaje del presupuesto público total que recibieron al iniciarse el año 2012, tal como se observa a continuación:

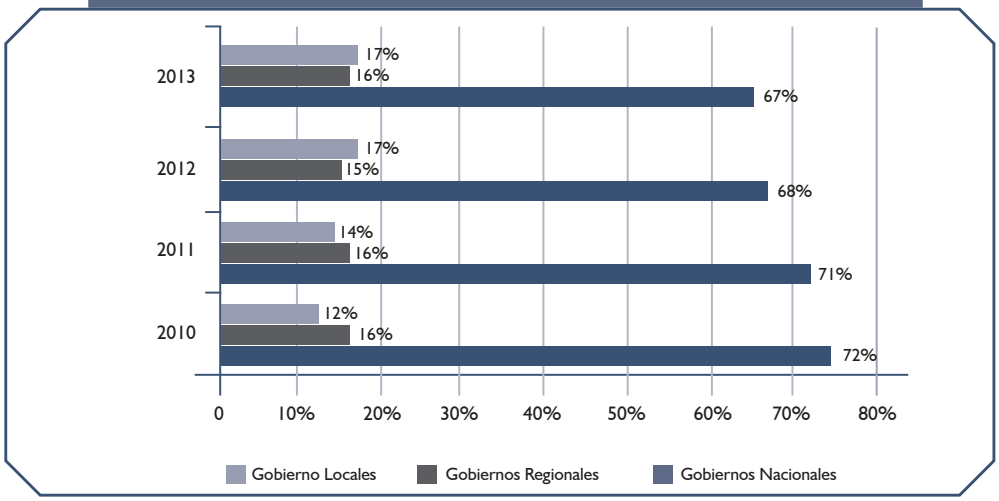
Evolución del Presupuesto Público asignado por nivel de gobierno
(En términos porcentuales)

NIVEL DE GOBIERNO	PIA			
	2010	2011	2012	2013
Gobierno Nacional	72%	71%	68%	67%
Gobiernos Regionales	16%	16%	15%	16%
Gobiernos Locales	12%	14%	17%	17%
Presupuesto Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Portal de consulta amigable – MEF
Elaboración: Programa ProDescentralización

107 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011… op.cit., p. 30.

Evolución del presupuesto público según participación por niveles de gobierno



Fuente: Transparencia Económica – Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

De acuerdo a la opinión de las asociaciones de gobiernos regionales y locales, el presupuesto público continúa privilegiando al nivel nacional y limitando los recursos de los niveles descentralizados. Así, la AMPE considera que *"el aumento del presupuesto del gobierno local, regional y nacional debe ser proporcional al aumento del presupuesto público total"*, y que se debe dar inicio a un proceso gradual y sostenido de cambio en la distribución de la pirámide presupuestal para fortalecer a los gobiernos locales y regionales[108]. Por su parte, la ANGR considera que la estructura del presupuesto 2013 no expresa una voluntad descentralista y que contiene una serie de medidas que son señales de *"una tendencia a recentralizar el manejo de los recursos desde el gobierno nacional[109]"* .

En cuanto a la distribución del presupuesto por tipo de gasto, se observa una estructura similar a la del año 2012. En cuanto al gasto de capital, al Gobierno Nacional le corresponde 55%, mientras que el 16% pertenece a los gobiernos regionales y el 28% a los gobiernos locales. En relación al gasto corriente, se observa también que la mayor asignación de recursos le corresponde al Gobierno Nacional con 68%, y le siguen los gobiernos regionales con 18% y los locales con 14%. En esa medida, se mantienen las brechas entre el nivel nacional de gobierno y el descentralizado, lo que resulta preocupante, especialmente para el caso de los gobiernos regionales que requieren una mayor asignación de recursos para gasto corriente al haber asumido mayores responsabilidades en la provisión de bienes

108 AMPE. Propuesta de Agenda Muni- Descentralista en el Presupuesto Público 2012 – 2013. Presentación en power point.

109 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 1, noviembre 2012, p. 4.

y servicios a la población. De ahí que la ANGR haya indicado que, desde años atrás, la significativa brecha entre el gasto corriente y el gasto de inversión (capital) sea una dificultad para llevar a cabo una gestión efectiva[110].

Distribución del presupuesto público según tipo de gasto y nivel de gobierno
(En términos porcentuales)

NIVEL DE GOBIERNO	GASTO CORRIENTE		GASTO DE CAPITAL	
	2012	2013	2012	2013
Gobierno Nacional	68%	68%	58%	55%
Gobiernos Regionales	19%	18%	14%	16%
Gobiernos Locales	14%	14%	28%	28%

Fuente: Ley Anual de Presupuesto del Sector Público 2012 y 2013.
Elaboración: Programa ProDescentralización

De otro lado, si evaluamos el presupuesto asignado según fuentes de financiamiento, se constata la dependencia de los gobiernos descentralizados respecto de las transferencias del Gobierno Nacional. Así, para el caso de los gobiernos regionales, las transferencias[111] representan el 96% del monto total que se les asigna, y están constituidas principalmente por recursos ordinarios (81%). En el caso de los gobiernos locales representan el 87% de su presupuesto y se componen sobre todo de recursos determinados (83%).

De acuerdo a la opinión de las asociaciones de gobiernos regionales y locales, el presupuesto público continúa privilegiando al nivel nacional y limitando los recursos de los niveles descentralizados. Así, la AMPE considera que "el aumento del presupuesto del gobierno local, regional y nacional debe ser proporcional al aumento del presupuesto público total", y que se debe dar inicio a un proceso gradual y sostenido de cambio en la distribución de la pirámide presupuestal para fortalecer a los gobiernos locales y regionales . Por su parte, la ANGR considera que la estructura del presupuesto 2013 no expresa una voluntad descentralista y que contiene una serie de medidas que son señales de "una tendencia a recentralizar el manejo de los recursos desde el gobierno nacional" .

110 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 2, diciembre 2012, pp. 5 -6.

111 Las transferencias están constituidas por recursos ordinarios, recursos determinados y donaciones.

Asignación del Presupuesto Público según Fuente de Financiamiento y Nivel de Gobierno
(En términos porcentuales)

FUENTES DE INGRESO	PRESUPUESTO PÚBLICO 2012			PRESUPUESTO PÚBLICO 2013		
	GN	GR	GL	GN	GR	GL
Recursos ordinarios	75%	80%	6%	83%	81%	3%
Recursos determinados	4%	15%	78%	4%	15%	83%
Donaciones y transferencias	1%	0%	1%	1%	0%	1%
Recursos directamente recaudados	9%	4%	14%	9%	3%	13%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	11%	1%	0%	4%	1%	0%

Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público para los años fiscales 2012 y 2013.
Elaboración: Programa ProDescentralización

Un punto importante a notar en la Ley de Presupuesto Público 2013 es el incremento de 41% en la asignación de recursos correspondiente al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) que pasa de S/. 782 millones de soles a S/ 1 100 millones de soles. Dicho incremento podría explicarse por los niveles de cumplimiento alcanzados por los gobiernos locales en relación a las metas que componen dicho Plan[112], que superan el 50% en todos los casos, y que presentamos en el cuadro a continuación:

112 Las metas del PI para el año 2012 fueron: Meta 1: Monto recaudado del Imp. Predial debe exceder al menos en 4% a la mitad del monto recaudado de dicho impuesto en el 2011; Meta 2: Envío del RUB del Programa del Vaso de Leche, de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH; Meta 3: Identificación de zonas de riesgo de accidentes de tránsito en el distrito según criterios establecidos por el MINSA; Meta 4: Expedir licencias de funcionamiento en un período que no supere los 12 días hábiles; Meta 5: Modificar el TUPA de la Municipalidad en el marco de la R.D. N° 042-2011-SUNASS-CD, antes del 30 de abril del año 2012; Meta 6: Elaboración de un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidades de un sector crítico de riesgo de desastre urbano identificado en el distrito en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Meta 7: Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 7% de las viviendas urbanas del distrito; Meta 8: No exigir y eliminar del TUPA de la municipalidad el certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios y las boletas de habilitación de los profesionales de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29566; y Meta 9: Programar una cifra igual o superior al 10% del PIA del 2013 de la Municipalidad en los siguientes Programas Presupuestales: 0046, 0047, 0061 y 0083.

Cumplimiento de metas del PI al 31 de julio de 2012[213]

Clasificación municipal	Meta 1	Meta 2	Meta 3	Meta 4	Meta 5	Meta 6	Meta 7	Meta 8	Meta 9
CPA	100%	90%	100%	78%	88%	90%	90%	N.A.	N.A.
CPB	95%	96%	98%	N.A.	N.A.	80%	81%	75%	N.A.
No CP, con más de 500 VVUU	N.A.	85%	N.A.	N.A.	N.A.	75%	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.	N.A.	N.A.	90%

Fuente: MEF

Cabe mencionar que, si bien la Ley de Presupuesto del 2013 no establece que los recursos del PI están incluidos en la reserva de contingencia (que para este año asciende a S/. 5,124 millones, cifra superior en 5% a la del año anterior), los gobiernos descentralizados igual consideran que la administración de estos recursos a cargo del MEF constituye una forma adicional de control.

Finalmente, la Ley de Presupuesto para el año 2013 asigna 37% del presupuesto del Estado al PpR y la implementación de los programas estratégicos presupuestales; evidenciándose un incremento de los recursos asignados a este rubro, que en la Ley de Presupuesto del año 2012 representó el 34%. De esta forma, se evidencia la continua apuesta del Estado peruano por garantizar una mayor calidad en la ejecución presupuestal; aunque sería importante revisar y modificar la forma cómo se elaboran los programas estratégicos, para que los gobiernos descentralizados puedan participar de forma más activa porque actualmente sólo participan en la identificación de los productos que van a prestar y monitorear.

iii. Política de Descentralización Fiscal

La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012[114], mediante la Centésima Décima Disposición Transitoria Final y la Resolución Suprema N° 115-2012-PCM, puso nuevamente en funcionamiento una Comisión Multisectorial Temporal en materia de Descentralización Fiscal; la misma que viene siendo

113 Resolución Directoral N° 025-2012-EF/50.01 del 15 de octubre de 2012.

114 Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 9 de diciembre de 2011.

presidida por la Secretaria de Descentralización[115]. La finalidad de esta Comisión fue formular una propuesta de cambio en el esquema de descentralización fiscal; es decir, proponer una fórmula de distribución de los recursos públicos distinta al actual esquema de financiamiento de los gobiernos descentralizados, que tenga como principal referente las responsabilidades de gasto.

En mayo de 2012 se instaló dicha Comisión y definió su metodología a partir de cuatro campos temáticos (gastos; ingresos; transferencia y endeudamiento) que coincidieran con los procesos interdependientes del ciclo de gasto público[116]. Bajo ese esquema, y con el apoyo técnico de especialistas y la cooperación internacional, elaboró y aprobó una Matriz de Evaluación de Viabilidad de Implementación de las Propuestas priorizadas a partir de la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal elaborada en el año 2010[117]. En atención al mandato de la Comisión, la matriz no sólo recoge las propuestas de reforma sino que las presenta sistematizadas en función a seis componente: i) necesidades de gasto; ii) ingresos; iii) transferencias; iv) ejecución de gastos; v) gestión financiera, y; vi) endeudamiento[118].

Un punto importante a notar en la Ley de Presupuesto Público 2013 es el incremento de 41% en la asignación de recursos correspondiente al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) que pasa de S/. 782 millones de soles a S/ 1 100 millones de soles. Dicho incremento podría explicarse por los niveles de cumplimiento alcanzados por los gobiernos locales en relación a las metas que componen dicho Plan.

115 Conforman esta Comisión representantes del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR, la Asociación de Municipalidades del Perú- AMPE y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE; mientras que la Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales del MEF es su Secretaría Técnica.

116 El ciclo de gasto público está constituido por las etapas de planeamiento, financiamiento, ejecución y evaluación del gasto realizado.

117 Como se recordará la Duodécima Disposición Transitoria Final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010 dispuso la conformación de una primera Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, con el objetivo de elaborar una propuesta técnica consensuada que contenga un nuevo modelo de descentralización fiscal. En diciembre de 2010, esta Comisión elaboró y presentó al despacho del Presidente del Consejo de Ministro su Informe final con una Propuesta Técnica de descentralización fiscal, que fue consultada con los gobiernos descentralizados y diversos expertos en la materia; ha sido a partir de esta Propuesta Técnica que la actual Comisión ha realizado su trabajo de identificación de propuestas prioritarias.

118 Molina, Raúl. Evaluación de viabilidad de las propuestas priorizadas de la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal. GIZ – Programa de Gobernabilidad e Inclusión. Lima, octubre 2012.

A partir de dicha matriz el equipo técnico que apoya a la Comisión debe formular la propuesta e informe final; en esa medida, se espera que en el año 2013 el trabajo de la Comisión Multisectorial Temporal en materia de Descentralización Fiscal se refleje en una propuesta concreta con pautas que permitan avanzar progresivamente hacia un nuevo esquema de financiamiento de la gestión descentralizada que sea más equitativo porque responde a las necesidades de gasto de los gobiernos descentralizados y, en esa medida, permita mejorar en la prestación de servicios a las personas. En este tema, es destacable el rol de los organismos de cooperación internacional, que vienen brindando apoyo técnico y financiero a la Comisión para apoyarlos a cumplir su función.

d. La construcción de la gestión descentralizada

La construcción de la gestión descentralizada exige cambios normativos, organizacionales y de la propia cultura institucional en los tres niveles de gobierno. De igual modo, su puesta en funcionamiento tiene como presupuesto: clarificar las tareas que, en la prestación descentralizada de los servicios, corresponde a cada nivel de gobierno; efectivizar la articulación y coordinación intergubernamental; así como, darle contenido al concepto de rectoría de las políticas públicas. Esto último sobre todo en el caso del Gobierno Nacional y el papel rector que le corresponde cumplir en el esquema de un Estado unitario y descentralizado.

i. Aspectos generales

La finalización del proceso de transferencia de responsabilidades del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales demanda que el proceso de descentralización sea enfocado a partir de la construcción de la gestión descentralizada de los servicios asociados a las funciones transferidas, y teniendo en cuentas que éstos responden a derechos de las personas.

En ese marco, la construcción de modelos de gestión descentralizada para la prestación de servicios públicos por parte del Estado debiera ser una labor articulada y coordinada entre los Sectores del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades. La articulación y coordinación intergubernamental no debe ser entendida sólo como un mandato normativo[119] sino también como una exigencia que proviene de la realidad. En esa medida, los modelos de gestión descentralizada deben tener tanto componentes de carácter sectorial como elementos que sean aportados desde los departamentos, provincias y distritos; sólo de esa forma se garantiza que los servicios respondan a las particulares sectoriales y

119 Plan Anual de Transferencias 2009, aprobado por el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM de24 de julio de 2009.

territoriales[120]. Asimismo, se requieren de instancias e instrumentos que permitan la coordinación, y actualmente estos espacios se identifican con las Comisiones Intergubernamentales en donde deben estar representados los tres niveles de gobiernos.

Asimismo, la gestión descentralizada de servicios a favor de las personas, demanda el establecimiento claro de los roles que debe cumplir cada nivel de gobierno en el ciclo de prestación de los servicios, aspecto que todavía está en construcción. En su momento, estos roles deben estar también en las normas básicas del proceso de descentralización, como son la LBD, la LOGR, la LOM y la LOPE; dado que estas normas establecen el régimen competencial de los tres niveles de gobierno que requiere ser precisado y clarificado[121]. Uno de los insumos clave para la clarificación del régimen de competencias y funciones previsto normativamente, son las matrices de delimitación de competencias y funciones que deben aprobar los Sectores del Poder Ejecutivo con la participación de los gobiernos descentralizados.

> (...) la gestión descentralizada de servicios a favor de las personas, demanda el establecimiento claro de los roles que debe cumplir cada nivel de gobierno en el ciclo de prestación de los servicios, aspecto que todavía está en construcción.

Asimismo, parte de la delimitación de las responsabilidades que debe cumplir cada nivel de gobierno es la definición general del contenido y alcances del rol rector que deben cumplir los Sectores del Gobierno Nacional en el desarrollo de la gestión descentralizada; ello, porque las funciones específicas tendrían que ser definidas por cada Sector en atención a sus particularidades. Durante el año 2012, los avances han sido puntuales.

De otro lado, como veremos a continuación, durante el año 2012 algunos Sectores del Gobierno Nacional han dado impulso a la construcción de la gestión

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

121 Comisión de Descentralización, Regional, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, y Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Brújula de la Descentralización 2012 – 2013. Lima, 2012, p. 26.

descentralizada basada en servicios que se prestan a la ciudadanía. Sin embargo, paralelamente, se aprecia una dinámica de recentralización de la prestación de servicios siendo ejemplo de ello la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL[122], la adopción del Decreto Supremo Nº 001-2013-AG que establece el retorno de la rectoría en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria al Ministerio de Agricultura y la creación de nuevos programas sociales que, por momento, sólo están a cargo de los Ministerios[123].

(...) durante el año 2012 algunos Sectores del Gobierno Nacional han dado impulso a la construcción de la gestión descentralizada basada en servicios que se prestan a la ciudadanía. Sin embargo, paralelamente, se aprecia una dinámica de recentralización de la prestación de servicios siendo ejemplo de ello la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL122, la adopción del Decreto Supremo Nº 001-2013-AG que establece el retorno de la rectoría en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria al Ministerio de Agricultura y la creación de nuevos programas sociales que, por momento, sólo están a cargo de los Ministerios.

ii. En la articulación intergubernamental

La articulación intergubernamental tiene carácter político, y es un elemento clave para el desarrollo del proceso de descentralización porque permite a los niveles de gobierno identificar y definir las metas y objetivos compartidos[124]. La construcción de la gestión descentralizada en los departamentos demanda, por los menos, la articulación intergubernamental en dos ámbitos. El primer ámbito es la articulación entre los tres niveles de gobierno; y que, de acuerdo al diseño normativo del proceso de descentralización, tendría que darse en el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). Un segundo ámbito está referido a la articulación intergubernamental dentro de los departamentos, en el que concurren las gestiones de gobiernos regionales, provinciales y distritales. Ciertamente también es importante la articulación intersectorial, en particular la de los sectores del Poder Ejecutivo; sin embargo, como

122 Ley Nº 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley Nº 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo y la Ley Nº 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

123 También, en esta línea es preciso mencionar Disposición Complementaria nonagésima octava de la Ley de Presupuesto Público para el Año 2013 que establece la posibilidad del recorte a los ingresos de los gobiernos descentralizados, declarados en Estado de Emergencia por actos de violencia o alteración del orden público; así como, en los casos en los que el Ministerio Público denuncie penalmente a los titulares de dichos gobiernos por actos de violencia o alteración del orden público.

124 En cambio, la coordinación intergubernamental está referida a mecanismos e instrumentos que permiten definir estrategias y acciones sectoriales. Cfr. USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización, Balance y Agenda a Julio de 2011. Lima, 2011, p. 55

el principal reto de este periodo del proceso de descentralización es avanzar en la construcción de la gestión descentralizada con enfoque territorial, en los siguientes párrafos se pondrá énfasis en los avances de la articulación intergubernamental[125].

a. Articulación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno

Durante el año 2012 se han dado limitados avances en la articulación política entre los tres niveles de gobierno. El CCI, que por mandato legal es el espacio institucional de articulación política, ha permanecido inactivo; ni su instalación en mayo de 2011 ni la adopción de su Reglamento en el año 2009[126] han garantizado su funcionamiento regular. De acuerdo a la propuesta del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016, en julio de 2016 recién el CCI potenciado se instalaría y se pondría en funcionamiento[127]. Este plazo resulta muy largo y, como señalan la ANGR, AMPE y REMURPE, pone en tela de juicio la prioridad de esta meta prevista en la mencionada propuesta de Plan[128].

De acuerdo a la propuesta del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016, en julio de 2016 recién el CCI potenciado se instalaría y se pondría en funcionamiento. Este plazo resulta muy largo y, como señalan la ANGR, AMPE y REMURPE, pone en tela de juicio la prioridad de esta meta prevista en la mencionada propuesta de Plan.

Las reuniones del Presidente de la República con los presidentes regionales y autoridades locales, en las que participaron también representantes de la PCM y de otras entidades públicas, han sido espacios

125 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. Véase: Versión preliminar de los Comentario de ANGR-AMPE-REMURPE a la Propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012-2016. Lima, enero 2013, p.5. Adicionalmente, es preciso señalar que actualmente, la articulación intersectorial u horizontal es una práctica que se está implementando tanto en los nuevos Programa Sociales de carácter nacional, como en la ejecución de los programas presupuestales estratégicos en los que la participación de los gobiernos descentralizados obedece también a un enfoque más cercano al de la desconcentración estatal.

126 Decreto Supremo Nº 079-2009-PCM publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de diciembre de 2009.

127 Propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016. Lima, noviembre 2012, p. 24.

128 Versión preliminar de los Comentario de ANGR-AMPE-REMURPE a la Propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012-2016. Lima, enero 2013, p.4.

para abordar temas concretos: informar sobre el diseño e implementación de políticas de desarrollo e inclusión social; la implementación de mecanismos para mejorar la transparencia institucional; la necesidad de adoptar medidas para mejorar la ejecución del gasto público y promoción de las inversiones; entre otros[129]. Durante estas reuniones, las autoridades regionales manifestaron algunos de sus principales problemas y limitaciones para gestionar de forma más eficiente sus territorios, e indicaron la necesidad de buscar soluciones conjuntas. Sin desconocer la importancia de estas reuniones, la frecuencia y oportunidad con las que se han realizado no permiten que sean consideradas como espacios institucionalizados para la generación de políticas concertadas.

(...) los gobiernos regionales y locales, a través de sus asociaciones representativas ANGR, AMPE y REMURPE han mostrado proclividad en articularse políticamente en función de temas concretos que afectan la gestión descentralizada. Desde el año 2008, han conformado una suerte de plataforma política y técnica para elaborar propuestas conjuntas sobre temas de interés común , y este espacio ha sido reforzado durante el año 2012.

Por su parte, los gobiernos regionales y locales, a través de sus asociaciones representativas ANGR, AMPE y REMURPE han mostrado proclividad en articularse políticamente en función de temas concretos que afectan la gestión descentralizada. Desde el año 2008, han conformado una suerte de plataforma política y técnica para elaborar propuestas conjuntas sobre temas de interés común[130], y este espacio ha sido reforzado durante el año 2012. Como resultado de ello, han formulado propuestas en materia de ordenamiento territorial, descentralización fiscal y la gestión descentralizada del servicio educativo, entre otros temas.

129 Andina "Jefe del Gabinete y regiones acuerdan relanzamiento de la descentralización", publicado el 16 de abril de 2012: http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-jefe-del-gabinete-y-regiones-acuerdan-relanzamiento-de-descentralizacion-408529.aspx; PCM, "Gobierno relanzará proceso de descentralización", publicado el 9 de junio de 2012: http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2012/Junio/09-06-12.html; Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Lima, mayo 2012. p. 5-6.

130 Como por ejemplo: la elaboración de una propuesta de reglamento para el CCI; la configuración del presupuesto público para cada año fiscal; la reforma del actual modelo de descentralización fiscal; la suscripción de una agenda descentralista en el contexto de las elecciones generales del año 2011. Véase: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), "Eligen a Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Período 2012", publicado el 04 de marzo de 2012: http://www.angr.org.pe/actualidad/sobre-la-angr/novedades/132-eligen-a-junta-directiva-de-la-asamblea-nacional-de-gobiernos-regionales-periodo-2012; Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), "Declaración de Trujillo, por los 30 años de la AMPE", publicado el 05 de marzo de 2012: http://www.ampeperu.gob.pe/documentos/trujillo_03-050312/Declaracion_de_Trujillo_AMPE_050312.pdf; Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú (REMURPE), "Gobiernos Regionales y Locales se pronuncian ante presentación de Presidente de Ministros", publicado el 4 de enero de 2012: http://www.remurpe.org.pe/categoria-noticias/670-gobiernos-regionales-y-locales-se-pronuncian-ante-presentacion-de-presidente-de-ministros.

La experiencia de trabajo conjunto ha llevado a ANGR[131], AMPE y REMURPE a institucionalizar su labor compartida a través de una Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Subnacionales, por lo que vienen avanzando en la formulación de un plan de trabajo para el 2013 y una hoja de ruta para su formalización[132]. Los ejes en los que han previsto trabajar de manera conjunta son: i) conducción del proceso de descentralización; ii) articulación intergubernamental; iii) descentralización fiscal; iv) sistemas administrativos, y; v) ordenamiento territorial. Para estos ejes han previsto desarrollar acciones conjuntas como la formulación de propuestas de política pública; la incidencia en la reforma o aprobación de propuestas normativas; el seguimiento de los avances de la descentralización, y; difusión de información a la opinión pública mediante campañas permanentes sobre diferentes aspectos del proceso de descentralización y la gestión descentralizada.

De otro lado, es preciso indicar que el fortalecimiento de la Secretaría de Descentralización de la PCM como órgano conductor del proceso de descentralización resulta clave para la articulación política y la coordinación de la gestión descentralizada[133]. Actualmente la posición organizacional de la Secretaría de Descentralización dentro de la estructura de la PCM limita su capacidad de acción e incidencia en los sectores del Poder Ejecutivo[134] y los gobiernos descentralizados. Una muestra de su debilidad institucional lo constituye su limitada capacidad de planificación, monitoreo y evaluación del impacto de las políticas de descentralización; así como, para institucionalizar esquemas de articulación y coordinación entre los sectores del Poder Ejecutivo y los gobiernos descentralizados. Esta debilidad también se verifica

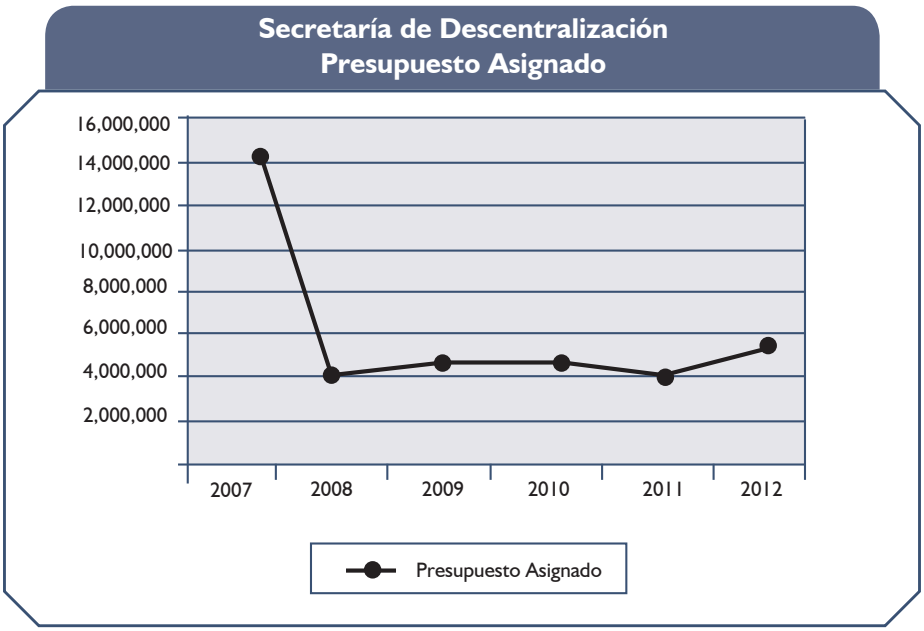
131 La ANGR ha promovido la actuación articulada de las asociaciones que representan a los gobiernos descentralizados y, generalmente, es convocada para conformar comisiones de carácter intergubernamental; sin embargo, hasta el momento no ha sido reconocida expresamente como persona jurídica de derecho público a través de ningún documento normativo. Esta situación es una de las principales preocupaciones de esta entidad y considera es inexplicable la resistencia a reconocerla, salvo que exista una "injusticada preocupación que parece generarles una representación organizada de las regiones del país". Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 1…op.cit. p. 1.

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

133 La propia PCM ha manifestado, que es necesario realizar las reformas para que la Secretaría de Descentralización fortalezca su liderazgo y su capacidad para ser el órgano que articule a los tres niveles de gobierno. PCM. "Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011". Informe presentado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Abril, 2012. p. 58. Al respecto, véase también: Propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016. Lima, noviembre 2012, pp. 20ss.

134 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización, Balance y Agenda a Julio de 2011. Lima, setiembre 2011, p. 70; ANGR, Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011…op.cit., p. 5.

en los limitados recursos que le han sido asignados en los últimos años[135]. Otra muestra de la debilidad de la Secretaría de Descentralización es el limitado impacto de sus acciones en relación con otras entidades del Gobierno Nacional; así, por ejemplo, respecto al MEF que, como órgano rector de la mayoría de los Sistemas Administrativos del Estado, tiene mayor incidencia en los gobiernos descentralizados y los Sectores del Poder Ejecutivo.



Fuente: Informe PCM

b) La articulación intergubernamental en los departamentos

Este nivel de articulación es también limitado y tendría que concretarse a iniciativa de los gobiernos regionales, para concertar metas y objetivos que guíen la implementación de sus políticas con los gobiernos provinciales y distritales y otras entidades del Estado[136]. En el caso de los CCR, a pesar que sus funciones están vinculadas a la concertación del Estado con la sociedad civil en temas de planificación y presupuesto, la práctica ha llevado a algunos de ellos a cumplir básicamente funciones de coordinación entre las autoridades que los conforman, para la prestación de servicios o realización de obras específicas[137].

135 PCM. "Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011". Informe presentado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Abril, 2012. p. 60.

136 Así, por ejemplo, en función de la política regional podría convocar al Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, los programas nacionales creados por los Sectores del Gobierno Nacional, entre otras entidades.

137 Por ejemplo, el alcalde o alcaldesa provincial con las autoridades distritales, o las autoridades del gobierno regional con las autoridades locales. MCLCP y Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Participación y descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas. Evaluación Rápida de Campo. Lima, 2010, pp. 28 -32.

> (...) la articulación entre los gobiernos regionales y las municipalidades tiende a reproducir la lógica que existe con el Gobierno Nacional; es decir, se encuentra precariamente institucionalizada y no es constante . En esa medida, la construcción de la articulación intergubernamental en los departamentos constituye un desafío que tendría que ser asumido por los presidentes regionales

En atención a la disposición política de las autoridades regionales y también a la presión de actores de la sociedad civil, se han creado comisiones o espacios interinstitucionales de coordinación, a nivel departamental, para la realización de diagnósticos situacionales y la implementación de acciones concretas vinculadas a temas específicos. Ejemplo de dichos espacios lo constituyen los consejos regionales de la mujer o los consejos de lucha contra la violencia familiar y sexual contra niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas adultas mayores[138]. En estos espacios han sido convocadas instituciones como el Poder Judicial o el Ministerio Público que, en el ámbito de sus competencias, deben asumir tareas vinculadas al cumplimiento de las metas o resultados que adopten las políticas regionales en estas materias. Sin embargo, como se indica, se trata de espacios de coordinación y no de articulación.

En suma, la articulación entre los gobiernos regionales y las municipalidades tiende a reproducir la lógica que existe con el Gobierno Nacional; es decir, se encuentra precariamente institucionalizada y no es constante[139]. En esa medida, la construcción de la articulación intergubernamental en los departamentos constituye un desafío que tendría que ser asumido por los presidentes regionales; sobre todo ahora que la Ley del Presupuesto Público para el Año Fiscal 2013 ha autorizado a las entidades públicas del Gobierno Nacional a desconcentrarse en zonas que requieran mayor asistencia técnica para fortalecer la provisión de servicios a la población[140]. La presencia de oficinas de los Sectores del Poder Ejecutivo en los departamentos podría ser una oportunidad para la coordinación con los gobiernos regionales en los departamentos, tanto para la gestión descentralizada de las competencias que comparten como para la construcción de metas y objetivos comunes en el marco de las políticas regionales.

138 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a julio de 2012. Lima, 2012, pp. 48 -49.

139 USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización, Balance y Agenda a Julio de 2011. Lima, 2011, pp. 73 -74; Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Desafío de la integración regional. Evaluación Rápida de Campo. Lima, 2009, pp. 34 -36.

140 Ley Anual de Presupuesto del Sector Público 2013, Octava Disposición Complementaria y Final.

En suma, la articulación entre los gobiernos regionales y las municipalidades tiende a reproducir la lógica que existe con el Gobierno Nacional; es decir, se encuentra precariamente institucionalizada y no es constante . En esa medida, la construcción de la articulación intergubernamental en los departamentos constituye un desafío que tendría que ser asumido por los presidentes regionales; sobre todo ahora que la Ley del Presupuesto Público para el Año Fiscal 2013 ha autorizado a las entidades públicas del Gobierno Nacional a desconcentrarse en zonas que requieran mayor asistencia técnica para fortalecer la provisión de servicios a la población. La presencia de oficinas de los Sectores del Poder Ejecutivo en los departamentos podría ser una oportunidad para la coordinación con los gobiernos regionales en los departamentos, tanto para la gestión descentralizada de las competencias que comparten como para la construcción de metas y objetivos comunes en el marco de las políticas regionales.

iii. La coordinación intergubernamental y rol rector del Gobierno Nacional

El Decreto Legislativo N° 047-2009-PCM estableció que los Sectores del Poder Ejecutivo debían conformar Comisiones Intergubernamentales para la construcción de modelos de gestión descentralizada de los servicios que prestan a la ciudadanía; así como, para definir los componentes del papel rector de dichos Sectores. A noviembre de 2012 se ha constituido 13 Comisiones Intergubernamentales, conformadas mayoritariamente por representantes de los ministerios y los gobiernos regionales; sin embargo, el ritmo de trabajo y los temas que abordan son distintos. Se encuentra pendiente la conformación de las comisiones del Ministerio de Cultura y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social[141].

Asimismo, se ha previsto que el MEF conforme también una Comisión Intergubernamental para que elabore los instrumentos necesarios para la transferencia de empresas, que se encuentra en el ámbito de Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE a los gobiernos regionales[142]. La conformación de una comisión intergubernamental por parte del MEF debe ser percibida no sólo como un espacio para establecer las bases para la transferencia de nuevas responsabilidades a los gobiernos

141 De acuerdo a la Propuesta del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016, todas las Comisiones Intergubernamentales deberían estar instaladas en julio de 2013. Propuesta del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016…op.cit., p. 24.

142 En la medida que el FONAFE es un conglomerado empresarial de Derecho Público adscrito al Sector Economía y Finanzas, la transferencia de las empresas que forma parte del mismo corresponde al MEF, por ello le resulta aplicable lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 103-2011-PCM publicado el 31 de diciembre de 2011, que establece medidas para continuar las transferencias pendientes de funciones, fondos, programas, proyectos, empresas, activos y otros organismos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, programados hasta el año 2010.

regionales sino también como una oportunidad de contar con un espacio institucionalizado de articulación de metas y objetivos de políticas públicas con el ministerio cuyas funciones inciden de forma importante en la gestión de los gobiernos descentralizados. Ello, porque el MEF es el encargado de asignar los recursos a las entidades del Estado y, a la vez, es el rector de seis de los sistemas administrativos del Estado peruano. Hasta la fecha de cierre de este informe, la conformación de esta Comisión no se había producido.

La conformación de comisiones intergubernamentales si bien es un mandato normativo para que los tres niveles de gobierno coordinen la construcción de modelos de gestión descentralizada; la práctica ha demostrado que, por la limitada frecuencia de sus reuniones y la rotación de funcionarios que participan en ellas, no son un espacio para la toma de decisiones de carácter operativo o de gestión cotidiana de servicio[143]. En esa medida, aunque su vocación es ser espacios de coordinación para la gestión, en la práctica se erigen como espacios de articulación política o estratégica de carácter sectorial[144]. Así sucede, por ejemplo, con la Comisión Intergubernamental de Salud[145].

En efecto, la Comisión Intergubernamental de Salud es definida como un espacio de concertación y articulación para la conducción de procesos y resultados sanitarios entre los tres niveles de gobierno, por lo que en sus reuniones se adoptan decisiones vinculadas a la formulación de metas o el análisis de temas de la política pública de salud. Así, durante la X Reunión Ordinaria de la Comisión Intergubernamental de Salud, realizada el 28 y 29 de octubre de 2012 en Chachapoyas, se adoptó la Agenda de Prioridades de Políticas de Salud para la gestión intergubernamental, estableciéndose cuatro prioridades en esta materia: i) atención primaria y mejora del acceso a los servicios de salud; ii) acceso a servicios especializados; iii) mejora de la gestión hospitalaria, y; iv) financiamiento de la salud[146]. Es decir, se adoptaron los lineamientos o metas a alcanzar en la gestión descentralizada y no decisiones de carácter concreto sobre modelos de gestión.

143 Véase: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Lineamientos generales para la gestión descentralizada en el ejercicio de las funciones de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades por parte del MIMDES, los gobiernos regionales y locales. Informe final de la asistencia técnica prestada al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES, por la consultora Cinthya Arguedas Gourzong.

144 Cfr. Parte II. a. de este informe.

145 Instalada el 11 de febrero de 2010. Véase: http://app3.minsa.gob.pe/descentralizacion/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=464.

146 Actas de las Sesiones Ordinarias de la Comisión Intergubernamental en Salud. Véase: http://app3.minsa.gob.pe/descentralizacion/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=461.

La conformación de comisiones intergubernamentales si bien es un mandato normativo para que los tres niveles de gobierno coordinen la construcción de modelos de gestión descentralizada; la práctica ha demostrado que, por la limitada frecuencia de sus reuniones y la rotación de funcionarios que participan en ellas, no son un espacio para la toma de decisiones de carácter operativo o de gestión cotidiana de servicio.

Otro ejemplo que da cuenta de la naturaleza de espacio de articulación estratégica sectorial de estas comisiones es el de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación, pues su composición y funciones tienen esa vocación[147]. De ahí que el Ministerio de Educación – MINEDU, con la finalidad de avanzar en la construcción de la gestión descentralizada de los servicios educativos, haya optado por complementar el trabajo de la Comisión Intergubernamental con la labor que se desarrolla en dos espacios de coordinación intermedios, como son: i) el Directorio de Gerentes de Desarrollo Social y Directores (gerentes) de Educación en los Gobiernos Regionales, y; ii) las 26 Comisiones de Gestión Intergubernamental de Educación[148]. Estos dos espacios resultan esenciales para coordinar y concertar la construcción de modelos de gestión descentralizada del servicio educativo, sobre todo frente a contexto territoriales disímiles y complejos[149] ; de ahí que el MINEDU considere esencial que también se creen espacios de coordinación regional – regional, regional – local, o local – local[150].

Vinculada a la articulación y coordinación intergubernamental para la gestión descentralizada se encuentra la necesidad de definir el alcance y contenido del rol de rectoría de los sectores

147 Esta Comisión, al igual que la Comisión Intergubernamental de Salud, está presidida por la Ministra de Educación, por los dos viceministros, la Jefa de la Oficina de Coordinación Regional (Secretaria Técnica), seis directivo de la ANGR, tres alcaldes designado por AMPE y tres alcaldes designados por REMURPE; en esa medida, constituye un espacio "multilateral de encuentro entre el MINEDU, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Los acuerdos tratados en este espacio permiten concretar y articular las políticas, estrategias y acciones que deben implementar de manera coordinada los tres niveles de gobierno, para el fortalecimiento de la gestión descentralizada del Sistema Educativo". Para poder cumplir con sus funciones y llevar a la práctica sus acuerdos, cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica y un Equipo Técnico de Apoyo conformado por representantes de los tres niveles de gobierno. Véase: Viceministerio de Gestión Pedagógica, ANGR, AMPE y REMURPE. Avanzando en la coordinación intergubernamental para la gestión descentralizada. Balance 2012 de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (versión peliminar). Lima, diciembre 2012, pp. 20, 21 – 22.

148 Ibid.,..op.cit, pp. 11- 13; Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 2…op.cit., pp. 3 - 4.

149 Ibíd.,…op. cit. p. 12.

150 Ibid..

del Gobierno Nacional; así como, adecuar su estructura orgánica al cumplimiento de dicho rol. Este diseño debe contemplar funciones normativas, prestación de asistencias técnica y fortalecimiento de capacidades; así como, garantizar la provisión de recursos para que los gobiernos regionales y locales puedan cumplir eficientemente con sus funciones. Al final del año 2012, la adopción de instrumentos normativos o la sistematización de experiencias por parte de los Sectores son escasos; así, sobre la adaptación de la estructura organización de los ministerios para el cumplimiento de su papel rector a través de instrumentos normativo, cabe destacar la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones del MIMP y MIDIS[151].

En suma, durante el año 2012 se han comenzado a dar pasos para construir espacios e instrumentos de articulación y coordinación intergubernamental para la efectiva implementación de la gestión descentralizada y la prestación de servicios a las personas. Confiamos en que estos pasos serán firmes y constituirán las bases de las relaciones de coordinación, cooperación y colaboración entre los tres niveles de gobierno, que faciliten la construcción de una gestión pública moderna y descentralizada

De igual modo, es preciso destacar los esfuerzos que viene realizando el MINEDU en la implementación de las "condiciones" para el ejercicio de su rol de rector; como son: la elaboración de una propuesta de rediseño institucional; la revisión de trece procedimientos administrativos para simplificar y modernizar la gestión; la revisión, el ordenamiento, sistematización y digitalización de la normativa emitida por el Sector, y; la elaboración de lineamientos de una política para enfrentar la corrupción en la gestión educativa. Asimismo, se debe mencionar la presentación de la versión preliminar de los Lineamientos de la Política de Gestión Educativa Descentralizada, que es una propuesta en construcción que incluye entre sus prioridades realizar cambios normativos, de organización e, incluso, en la cultura organizacional del MINEDU para cumplir con su papel rector[152].

151 D. S. Nº 001-2011-MIDIS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS, publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de diciembre de 2011; D.S Nº 003-2012-MIMP, que aprueba el ROF del MIMP, publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de junio de 2012. Cfr. Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Balance y Agenda a Julio de 2012…op.cit.

152 La presentación pública de estos lineamientos se llevó a cabo durante el seminario internacional "Construyendo modelos de gestión educativa descentralizada", realizado entre el 28 y 30 de noviembre de 2012.

En suma, durante el año 2012 se han comenzado a dar pasos para construir espacios e instrumentos de articulación y coordinación intergubernamental para la efectiva implementación de la gestión descentralizada y la prestación de servicios a las personas. Confiamos en que estos pasos serán firmes y constituirán las bases de las relaciones de coordinación, cooperación y colaboración entre los tres niveles de gobierno, que faciliten la construcción de una gestión pública moderna y descentralizada a favor de las personas.

iv. La construcción de gestión descentralizada: primeros pasos

Como se ha señalado líneas arriba, algunos Sectores del Poder Ejecutivo vienen trabajando con los gobiernos regionales y locales en la implementación de condiciones o presupuestos para la gestión descentralizada. Asimismo, se conoce que la Secretaría de Descentralización, en el marco de sus funciones, viene elaborando una guía metodológica y lineamientos para la construcción de la gestión descentralizada a partir de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 047 – 2009- PCM y recogiendo el aporte de los ministerios. De igual modo, el 18 de diciembre también inició el proceso de socialización de la propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016 que establece un marco general de objetivos estratégicos y metas para fortalecer articulación y coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados[153]. El proceso de socialización se desarrollará en diversas partes del país y tendrá una etapa dirigida tanto a los gobiernos regionales como a las municipalidades, con la finalidad de recoger aportes que permitan validad y mejorar la propuesta[154]. Asimismo, ha publicado el Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, con enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos, con la finalidad de iniciar la supervisión de la prestación de los servicios asociados a las funciones transferidas a los gobiernos descentralizados[155]. Esta supervisión tendrá como referente la línea base de los servicios que prestaba el Gobierno Nacional y debe generar información a ser empleada por los Sectores del Gobierno Nacional para mejorar la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos descentralizados.

153 Véase: Resolución Secretarial N° 077-2012-PCM/SD.

154 Véase: http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php?view=article&catid=42:ultimas-noticias-sd&id=332:secretaria-de-descentralizacion-inicia-proceso-de-socializacion-del-plan-nacional-de-descentralizacion-2012-2016&format=pdf

155 Resolución Ministerial N° 335-2012-PCM de 29 de diciembre de 2012.

También son importantes el trabajo del MINEDU y el MINSA en lo que respecta a la gestión descentralizada en Educación y Salud. En el caso del MINSA su Comisión Intergubernamental, desde su instalación en 2010, ha realizado más de doce sesiones ordinarias y extraordinarias donde se ha adoptado metas vinculadas a la prestación y mejora del servicio; aunque cabe destacarse que a partir de julio de 2012, con la designación de la actual ministra de salud, se le ha dado un nuevo impulso a esta Comisión propiciando la participación de la ANGR, AMPE y REMURPE[156]. En el caso del MINEDU, además del trabajo desarrollado en la Comisión Intergubernamental y la suscripción de los 26 Pactos de Compromisos con los gobiernos regionales y la MML para garantizar el aprendizaje de calidad de los educandos[157], también ha venido trabajando de forma coordinada con la MML para efectuar la transferencia de funciones en materia de educación. En esa medida, han elaborado una serie de documentos técnicos para facilitar el proceso de transferencia pero también del desarrollo de la gestión descentralizada en la ciudad capital del país[158].

Asimismo, en el ámbito de la gestión descentralizada de la educación también es preciso mencionar la adopción del Reglamento de la Ley General de Educación que establece normas para la articulación y coordinación del sistema educativo; así, por ejemplo, precisa los roles de los gobiernos descentralizados en materia de gestión educativa y prestación de la educación básica, entre otros temas directamente vinculados a las responsabilidades que debe cumplir cada nivel de gobierno en la prestación descentralizada del servicios educativo[159].

De otro lado, el MIDIS en la implementación del Piloto P20 que desarrolla la Estrategia Nacional Crecer para Incluir – ENCI- en las veinte provincias con mayores brechas de exclusión de país, ha realizado talleres y otras acciones destinadas a identificar instrumentos para articularse tanto intersectorialmente como con los gobiernos regionales y locales de dichas provincias. No obstante, como se desprende de las memorias de los talleres realizados, este Piloto presentó algunos elementos del esquema de gestión desconcentrada y no de gestión descentralizada, porque fue el Gobierno Nacional el que

156 Véase: http://app3.minsa.gob.pe/descentralizacion/index.php?option=comwrapper&view=wrapper&Itemid=464

157 Viceministerio de Gestión Pedagógica, ANGR, AMPE y REMURPE. Avanzando en la coordinación intergubernamental para la gestión descentralizada. Balance 2012 de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (versión peliminar)…op.cit., p. 5; Véase: http://www.munlima.gob.pe/noticias/item/25859-mml-y-minedu-suscriben-pacto-de-compromisos-por-la-educaci%C3%B3n-en-lima-metropolitana.html

158 Ministerio de Educación. Memoria. Proceso de transferencia de competencias, funciones y recursos a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Lima, 2012 (versión preliminar).

159 Decreto Supremo N° 011-2012-ED publicado el 7 de julio de 2012.

planteó los roles que corresponde a cada nivel de gobierno[160]. En el informe final de este Piloto se espera que establezca mecanismos de articulación y coordinación propias del esquema de descentralización, teniendo en cuenta las funciones y competencias de los gobiernos regionales y locales.

La apuesta por la inclusión social del Gobierno Nacional, sin duda, es importante para generar igualdad de oportunidades para las personas que se encuentran en estado de marginación; aunque también es importante que la creación de los programas nacionales funcione en línea con la dinámica del proceso de descentralización y, en particular, con la construcción de la gestión descentralizada.

En una línea similar de desconcentración se inscribió la creación de los nuevos programas sociales que responden a la política de inclusión social que el Gobierno Nacional está implementando a través del MIDIS, como son: Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma; Programa Nacional Cuna Más[161]; Programa Nacional Pensión 65[162]; entre otros. Lo mismo puede indicarse respecto al Programa Nacional Vida Digna[163] creado por el MIMP en el marco de sus funciones de protección de personas vulnerables como las personas adultas mayores en estado de abandono.

La apuesta por la inclusión social del Gobierno Nacional, sin duda, es importante para generar igualdad de oportunidades para las personas que se encuentran en estado de marginación; aunque también es importante que la creación de los programas nacionales funcione en línea con la dinámica del proceso de descentralización y, en particular, con la construcción de la gestión descentralizada. Por ello, es importante mencionar que, al cierre de este informe, se han dado las primeras señales del MIDIS para buscar la coordinación con los gobiernos regionales[164].

160 Véase: http://www.midis.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=322:piloto-de-articulacion-territorial-de-la-politica-social&catid=77:categorias-en-espanol&lang=es

161 Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS publicado el 23 de marzo de 2012. Véase: http://www.cunamas.gob.pe;http://issuu.com/pncm/docs/revista_cuna_m_s_informa?mode=window&pageNumber=1

162 Decreto Supremo N° 081 – 2011-PCM publicado el 19 de octubre del 2011. Véase: http://www.pension65.gob.pe/que-es-pension-65/

163 Decreto Supremo N° 006-2012-MIMP publicado el 29 de setiembre de 2012.

164 En esa línea, durante el mes de febrero de 2013, la Ministra de Desarrollo e Inclusión social y el Presidente de la ANGR firmaron un convenio marco de cooperación interinstitucional; la finalidad de este convenio es articular esfuerzos institucionales para promover, desarrollar y fortalecer las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social. Véase: http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/535-midis-y-asamblea-nacional-de-gobiernos-regionales-firman-convenio-de-cooperacion

(...) pese a que hay avances en el proceso de construcción de la gestión descentralizada, simultáneamente se dan señales contradictorias, como por ejemplo la ya citada norma que dispone recentralizar la función de fiscalización laboral que había sido transferida a los gobiernos regionales. (...) o la creación de nuevos programas sociales en los Sectores del Poder Ejecutivo.

Adicionalmente, en el marco del inicio del año escolar 2013, se ha previsto que el Programa Qali Warma se articulen al proceso de prestación de los servicios de educación y salud que corresponden a gobiernos regionales y locales. Así, las Ministras de Educación, Desarrollo e Inclusión Social y de Salud han mantenido una reunión con los presidentes y vicepresidentes de quince Gobiernos Regionales para concertar una propuesta de articulación intersectorial e intergubernamental para la prestación del servicio educativo. Esta iniciativa ha sido destacada por los representantes de los gobiernos regionales, quienes también han afirmado la necesidad de la articulación intersectorial e intergubernamental, pues hasta el momento las coordinaciones se limitan al cumplimiento de tareas administrativas y no de gestión descentralizada[165]. Estos serían los primeros pasos de la articulación intersectorial e intergubernamental para la prestación de los servicio de salud y educación en el marco de la políticas inclusión social, por lo que se espera que en el transcurso del año 2013 se pueda contar con instrumentos reales de articulación.

Finalmente, es preciso reiterar que, pese a que hay avances en el proceso de construcción de la gestión descentralizada, simultáneamente se dan señales contradictorias, como por ejemplo la ya citada norma que dispone recentralizar la función de fiscalización laboral que había sido transferida a los gobiernos regionales o la creación de nuevos programas sociales en los Sectores del Poder Ejecutivo[166]. La primera de estas medidas se ha adoptado a partir de la creación de SUNAFIL, como organismo técnico especializado del MTPE, al que se le ha atribuido dicha función; por ende, se ha modificado el artículo 48° inciso f de Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

164 En esa línea, durante el mes de febrero de 2013, la Ministra de Desarrollo e Inclusión social y el Presidente de la ANGR firmaron un convenio marco de cooperación interinstitucional; la finalidad de este convenio es articular esfuerzos institucionales para promover, desarrollar y fortalecer las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social. Véase: http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/535-midis-y-asamblea-nacional-de-gobiernos-regionales-firman-convenio-de-cooperacion

165 Véase: http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/534-minedu-midis-y-minsa-presentan-a-gobiernos-regionales-propuesta-articulada-de-educacion-alimentacion-y-salud-para-escolares

166 Véase: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR. Boletín Informativo N° 3, enero 2013, pp. 2ss.

e. Descentralización y equidad de género

El proceso de descentralización constituye una oportunidad para acercar el Estado a la población y contribuir a la superación de obstáculos de la realidad que impiden que las mujeres ejerzan y vean satisfechos sus derechos. A diciembre de 2012 es posible destacar la aprobación del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017[167] como el marco de metas y objetivos sobre el cual los gobiernos regionales y locales pueden adoptar medidas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades en sus circunscripciones.

> A diciembre de 2012 es posible destacar la aprobación del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017167 como el marco de metas y objetivos sobre el cual los gobiernos regionales y locales pueden adoptar medidas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades en sus circunscripciones.

El Plan Nacional de Igualdad de Género tiene ocho objetivos estratégicos a ser alcanzados en el año 2017:

1. Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobierno;
2. Fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género;
3. Reducir brechas educativas entre mujeres y hombres;
4. Mejorar la salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres;
5. Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres;
6. Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones;
7. Incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana, y;
8. Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales.

Para la realización de dichos objetivo el MIMP requiere desarrollar instrumentos de articulación intergubernamental e intersectorial, por lo que resulta positivo que, como primer paso, se haya dispuesto la creación de una Comisión Multisectorial Permanente cuya función principal será monitorear y contribuir al cumplimiento de los objetivos estratégicos y los resultados del Plan; así como, aportar a su sostenibilidad en el tiempo.

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

Dicha Comisión está integrada por representantes de los diferentes ministerios del Gobierno Nacional y se ha previsto invitar en calidad de miembros supernumerarios a la máxima autoridad del Ministerio Público, del Poder Judicial, de la Defensoría del Pueblo, del Congreso de la República, del Consejo Nacional de la Magistratura, de la Asamblea Nacional de Rectores - ANR, del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, del Jurado Nacional de Elecciones - JNE y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE. Sin embargo, en la medida que trata de un plan nacional que deben orientar la actuación de los gobiernos descentralizados, luego de la instalación de esta Comisión, sería importante que se incorpore como miembros a representantes de los gobiernos regionales y locales[168].

El nuevo Plan nacional da a los gobiernos regionales nuevos elementos para que continúen trabajando en la elaboración y adopción de sus respectivos Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones (PRIO), que en el año 2012 fueron 17[169]. Asimismo, los 17 gobiernos regionales que cuentan con su PRIO tienen el reto de proveer los recursos necesarios para su implementación; pues sólo con suficientes recursos humanos y financieros se podrán iniciar las acciones destinadas a cumplir con la metas y objetivos que se haya propuesto cada gobierno regional. 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.

f. La regionalización como meta a alcanzar

La regionalización, como elemento constitutivo del proceso de descentralización, debe ser entendida como una meta a ser alcanzada en el mediano y largo plazo; sin embargo, para alcanzar dicha meta se requiere de establecer una estrategia en la que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos descentralizados se involucren.

La formulación de una estrategia de regionalización debe considerar que el escenario actual no es sencillo, porque luego de tres elecciones e instalación consecutiva de autoridades regionales, la idea de que cada departamento constituye una región se ha reforzado. A pesar de esta situación, algunos gobiernos regionales y locales han tenido iniciativas de integración que actualmente vienen implementando con el objetivo de realizar proyectos conjuntos, así cabe destacar:

168 Los gobiernos descentralizados no han sido excluidos del Plan, por lo que el artículo 9. f) de Decreto Supremo N°004-2012-MIMP ha previsto como una de las funciones de la Comisión Multisectorial "Coordinar con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con el objetivoque dentro del marco de sus funciones y competencias, incorporen las metas y objetivos de los Planes Nacionales, en sus políticas regionales y locales, pudiendo establecer a su vez planes regionales y locales dentro del marco del referido Plan". Sin embargo, dicha coordinación debería inscribirse en el ámbito de la rectoría del MIMP en la gestión descentralizada.

169 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Balance y Agenda a Julio de 2012…op.cit., p.48.

- Cinco Juntas de Coordinación Interregional - JCI activas: INTERNOR (2004), CIAM (2007), CENSUR (2007), MACROSUR (2010) y LITORAL CENTRAL (2011). Esta última se conformó en diciembre de 2011 y está formada por el Gobierno Regional de Lima, el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima[170].

- Tres mancomunidades regionales que ahora cuentan con el marco normativo de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional[171].

- Ciento cincuenta y seis mancomunidades municipales inscritas en la Secretaría de Descentralización, que agrupan a un total de 815 municipalidades, las mismas que cuentan con inscripción en el SNIP y vienen realizando gestiones para obtener la inscripción en el SIAF[172].

La formulación de una estrategia de regionalización debe considerar que el escenario actual no es sencillo, porque luego de tres elecciones e instalación consecutiva de autoridades regionales, la idea de que cada departamento constituye una región se ha reforzado. A pesar de esta situación, algunos gobiernos regionales y locales han tenido iniciativas de integración que actualmente vienen implementando con el objetivo de realizar proyectos conjuntos

Todas esas iniciativas actualmente no responden a la lógica de integración administrativa y política sino más bien a una lógica de colaboración para la ejecución de proyectos de inversión pública y promoción de la inversión privada; sin embargo, deben seguirse promoviendo y se incorporadas en la estrategia que se diseñe para alcanzar la meta de la integración regional.

En esa medida, aunque estas iniciativas provenientes de los gobiernos descentralizados no son los mecanismos que se incluyeron en el diseño original de las normas básicas del proceso de descentralización; es necesario reconocerlas como dinámicas que puedan llevar a la integración regional. De igual modo, debe completarse el marco normativo que garantice su funcionamiento efectivo, como aprobar, por ejemplo, el Reglamento de la Mancomunidad Regional[173]. Asimismo, es preciso que se sistematicen las experiencias y resultados que hasta el momento han obtenido las mancomunidades municipales en la implementación de obras, programas y servicios; ese tipo de información es muy importante para adoptar decisiones vinculadas con la mejora y complementación del marco normativo de este tipo de instrumentos de colaboración entre gobiernos descentralizados.

170 Reconocida mediante Resolución Secretarial N° 576-2011-PCM/SD de 16 de diciembre de 2011.

171 Estas tres mancomunidades son: i) Mancomunidad Regional de Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca, ii) Mancomunidad Regional de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, y; iii) Mancomunidad Regional de Arequipa y Ayacucho.

172 Véase: http://www.pcm.gob.pe/?p=343

173 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Balance y Agenda a Julio de 2012…op.cit., p.48.

3. Capítulo

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir del análisis de los aspectos más relevantes que, durante el año 2012, tuvo el proceso de descentralización, es posible dar cuenta de las siguientes conclusiones y recomendaciones generales:

Articulación intergubernamental

- La construcción de la gestión descentralizada de los servicios a favor de las personas demanda la renovación de consensos políticos entre los actores claves del proceso de descentralización, y la institucionalización de verdaderos espacios de articulación política entre los niveles de gobierno, tanto entre los tres niveles de gobierno, como entre los gobiernos ubicados en los departamentos. No obstante, durante el año 2012 ha continuado sin funcionar el CCI, a pesar de ser el espacio institucional de articulación intergubernamental entre los tres niveles de gobiernos y que su falta de funcionamiento limita la generación de consensos sobre el desenvolvimiento del proceso de descentralización. Para garantizar el efectivo funcionamiento del CCI es recomendable considerar la reforma de su estructura, organización y forma de adopción de decisiones.

- 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. Por ello, es preciso fortalecer su liderazgo y darle las atribuciones necesarias para coordinar la implementación de las políticas y objetivos trazados por el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados, y para monitorear y evaluar los impactos de las medidas adoptadas.

- La articulación intergubernamental en los departamentos para avanzar en la gestión descentralizada y la implementación de políticas regionales se encuentra en construcción. Los gobiernos regionales deben propiciar la conformación de espacios de articulación intergubernamental con los gobiernos locales y las unidades orgánicas desconcentras de del Gobierno Nacional. La implementación de estos espacios de articulación en los departamentos permitirá adoptar metas y objetivos comunes que evitarán la duplicidad de esfuerzos en la provisión eficiente de servicios a las personas.

- En el caso de la articulación intersectorial, durante el año 2012, se ha producido tanto en la implementación de los nuevos programas sociales de carácter nacional como en la ejecución de los programas presupuestales estratégicos del PpR. Sin embargo, en ambos casos estamos ante situaciones en las que los gobiernos descentralizados participan pero en el marco de un enfoque que es más cercano a la desconcentración estatal que a la dinámica propia de un Estado unitario y descentralizado.

Limitaciones del sistema político representativo

- La legislación electoral sobre la conformación del Congreso de la República no facilita la coordinación con los gobiernos regionales para la formulación de leyes nacionales que atiendan a la realidad y a las necesidades de los departamentos, de manera que

sean funcionales a la gestión descentralizada. Para propiciar dicha coordinación es necesario revisar las normas electorales de manera que la representación nacional no esté desvinculada de las exigencias de la gestión descentralizada.

- Los procesos de revocatoria que se han realizado evidencian la actitud vigilante de la ciudadanía por la gestión que realizan sus autoridades pero también, evidencia su utilización como una herramienta - empleada por los adversarios políticos - para socavar la legitimidad de las autoridades elegidas conllevado efectos negativos para la gobernabilidad y la democracia local. De ahí que deba revisarse y complementarse las normas previstas en la Ley N° 26300, Ley de Participación y Control Ciudadano con el objetivo de dar a la revocatoria de autoridades el marco normativo que permita, a la vez, garantizar el ejercicio del derecho y la estabilidad que debe tener todo gobierno descentralizado para que su gestión sea realmente eficaz.

Descentralización y diálogo social

- El Estado peruano ha adoptado una nueva estrategia para gestionar los conflictos sociales y fomentar el diálogo en el país. Esta estrategia comprende también a los gobiernos regionales por lo que sería importante avanzar en la delimitación clara de las funciones que les corresponden cumplir a los gobiernos regionales y locales en esta materia.

- La nueva estrategia del Estado para la gestión de conflictos sociales se orienta también a fortalecer las capacidades de las entidades públicas para arbitrar y regular los intereses que giran alrededor de los proyectos extractivos. En atención a este objetivo y en el marco del proceso de descentralización la PCM, a través de la ONDS, tendría que realizar actividades destinadas a fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales para la generación del diálogo como una de las principales herramientas de prevención y gestión de los conflictos sociales.

- Con relación al trabajo conjunto que la ONDS realizará con los gobiernos descentralizados, tendría que contemplarse la formulación de propuestas de políticas públicas vinculadas al ordenamiento territorial. Dichas políticas están vinculadas al uso ordenado del territorio para gestionarlo de forma sostenible y se vinculan directamente con el objetivo de la ONDS de armonizar el desarrollo de las industrias extractivas con los derechos de las personas y el medio ambiente.

- La ONDS y la Defensoría del Pueblo mantienen ciertas discrepancias en la metodología de sistematización y tipificación de los conflictos sociales, siendo la muestra más evidente el número de conflictos sociales que mes a mes reportan. No obstante, sí coinciden sustantivamente en las causas que dan origen a los conflictos sociales; en particular, el desarrollo de actividades extractivas y su impacto en los derechos de las personas y el medio ambiente. A partir de esta coincidencia sería recomendable que ambas entidades, en el marco de sus funciones, desarrollen una relación de colaboración que facilite la construcción de una gestión coordinada de la conflictividad social en el país.

Modernización de la gestión del Estado: gestión por resultados y servicio a las personas

- Como parte de la política de modernización de la gestión pública, entendida como complementaria a la descentralización, se han adoptado medidas concretas que podrían enriquecer los modelos de gestión descentralizada que se encuentran en proceso de construcción. En particular: la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública; la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública; el Plan de Acción de Gobierno Abierto para el país y la conformación de la comisión multisectorial de naturaleza permanente para seguimiento de la implementación de dicho plan. No obstante, para avanzar en una real modernización de la gestión del Estado se requiere revisar y adecuar a la gestión descentralizada los sistemas administrativos del Estado; en particular, el SNIP, el Sistema Nacional de Presupuesto Público y el de Recursos Humanos del Estado.

Adecuación de los sistemas administrativos: recursos humanos e inversión pública de calidad

- En materia de recursos humanos se ha continuado con la política de gerentes públicos, se creó la Escuela Nacional de Administración pública y se ha presentado ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley de Servicio Civil, pero la construcción de un verdadero sistema de recursos humanos del Estado que sea funcional a la gestión descentralizada demanda esfuerzos mayores. Así, resulta prioritario continuar con las acciones destinadas a la construcción del Sistema Nacional de Recursos Humanos, como son: la asignación de gerentes públicos en los tres niveles de gobierno; la aprobación de nuevas normas e instrumentos que contribuyan a la regulación de los derechos laborales de los servidores públicos; la implementación y puesta en funcionamiento de la Escuela Nacional de Administración Pública, entre otros.

- A lo largo el proceso de descentralización, el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP ha sido el que más se ha reformado, aunque en el año 2012 no se realizó ninguna reforma para dar flexibilidad a este importante sistema administrativo. En esa línea, con la finalidad de garantizar la calidad de gasto público, hacerlo más funcional y propiciar la gestión descentralizada de servicios, se requieren formular cambios en el SNIP a partir de las propuestas planteadas por los gobiernos descentralizados; como el caso de los gobiernos regionales que, a través de la ANGR, han formulado importantes recomendaciones.

Participación ciudadana y gobierno abierto en la gestión descentralizada

- Persiste la heterogeneidad en la institucionalización de los mecanismos de participación creados con la reforma descentralista. Esto se observa en el limitado funcionamiento de concertación entre el Estado y la sociedad civil (CCR y CCL); en los bajos niveles de participación ciudadana y los recursos destinados a la priorización de proyectos de inversión a través de los presupuesto participativo; la dinámica de las audiencias

de rendición de cuentas, y; en la implementación y actualización de los portales de transparencia estándar. Para lograr una óptima institucionalización de estos espacios en los gobiernos descentralizados se requiere: reformular su diseño normativo; fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, y; garantizar el compromiso y la disposición de las autoridades con la gestión participativa.

- La decisión del Estado peruano de adscribirse a la iniciativa mundial para la construcción de un gobierno abierto y la adopción del Plan de Acción de Gobierno Abierto para el país constituye un avance en la modernización de la gestión del Estado. Para continuar en la ruta trazada por dicho plan será preciso que se apruebe la matriz de indicadores de seguimiento del Plan que ha sido formulada por diversas entidades del Estado y la sociedad civil, y que permitirá dar cuenta de los avances en el cumplimiento de los compromisos adoptados por el Estado peruano. La Construcción de dicha matriz será el primer retro que deberá asumir la comisión multisectorial de naturaleza permanente para seguimiento de la implementación del plan de acción de gobierno abierto.

  En esa misma línea, será necesario fortalecer las normas e instrumentos de transparencia y rendición de cuentas como elementos de la gestión pública moderna y como elementos esenciales de la gestión descentralizada. De igual modo, será preciso implementar incentivos y mecanismos para el cumplimiento efectivo de las sanciones que se impongan frente a la observancia o no observancia de las normas sobre integridad pública; así como, dotar de recursos a los gobiernos regionales y locales para una adecuada implementación de los instrumentos de gobierno electrónico.

- La implementación de los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas y originarios, en el marco de la Ley que regula dicho derecho y su Reglamento, constituye una oportunidad para el trabajo conjunto de los tres niveles de gobierno a fin de evitar el surgimiento o agudización de conflictos sociales. De ahí que resulta clave establecer un proceso de implementación ordenado y se delimite claramente las funciones que corresponde cumplir a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales. De igual modo, es necesario que el Gobierno Nacional, a través del Viceministerio de Interculturalidad, brinde los lineamientos y la asistencia institucional necesarios para su desarrollo.

Coordinación intergubernamental y delimitación de competencias y funciones para la gestión descentralizada

- Para afrontar el reto de poner en funcionamiento la gestión descentralizada de los servicios se requiere de cambios normativos orientados, principalmente, a reforzar la coordinación intergubernamental y clarificar las tareas que le corresponde cumplir a cada nivel de gobierno. Estos cambios continúan pendientes, dado que en el año 2012 no se ha aprobado ninguna matriz de delimitación de funciones y competencias empleando la nueva metodología aprobada por la PCM.

- Un tema prioritario que se encuentra también pendiente es la definición de los alcances del rol rector de los sectores del Poder Ejecutivo; este rol tendría que considerar: la aprobación de normas generales sobre la prestación de los servicios; responsabilidades en el fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a los otros niveles de gobierno para asegurar la adecuada prestación de servicios a las personas; aseguramiento de recursos financieros, y; monitoreo y evaluación de la prestación de los servicios.

- Con la finalidad de concretar la gestión descentralizada de los servicios que responda a las particularidades territoriales, se requiere de reformas normativas que flexibilicen la estructura y organización estándar de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, se requiere generar cambios en la cultura institucional en el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados; así como, en la forma de relacionarse de los Sectores del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y las municipalidades.

- La transferencia administrativa de del 92.6% de funciones del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales es un avance importante del proceso de descentralización; sin embargo, esta situación demanda la adopción de acciones destinadas a superar prontamente los déficits de recursos – humanos y financieros- que se han presentado en el proceso de transferencia. Por ello, es urgente subsanar la omisión de haber realizado la transferencia de las funciones y los servicios sin un previo costeo, así como proveer de recursos humanos y financieros para que los gobiernos regionales puedan gestionar adecuadamente los servicios públicos que han quedado a su cargo. 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.

Financiamiento de la gestión descentralizada

- No se han presentado avances en materia de descentralización fiscal, de ahí que persista el esquema de transferencias desde el Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales que genera poca predictibilidad y equidad en los presupuestos asignados. Resulta necesario avanzar en la implementación de la nueva propuesta de descentralización fiscal, la misma que deberá tener como principal referente las responsabilidades de gasto de los gobiernos descentralizados para cumplir con las funciones que les han sido transferidas y proveer bienes y servicios de calidad a la población.

- 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, obedeciendo a las reales responsabilidades que les han sido asignadas, especialmente en materia de educación y salud.

- Otros aspectos complementarios que deben ser tomados en cuenta durante el proceso de elaboración y aprobación de la propuesta de presupuesto público son: el fortalecimiento de los programas de incentivos para mejorar la gestión descentralizada; la metodología de presupuesto por resultados para la asignación de

recursos, incorporando a los gobiernos regionales y locales en la formulación de los programas presupuestales; y la inclusión de indicadores que permitan medir la calidad del gasto realizado.

Construcción de la gestión descentralizada: primeros pasos

- Normativamente se asigna a las comisiones intergubernamentales de cada Sector del Poder Ejecutivo la responsabilidad de elaborar modelos de gestión descentralizada de los servicios que estén asociados a las funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, la práctica ha demostrado que no constituyen un espacio para la toma de decisiones de carácter operativo o de gestión cotidiana de servicios; en la práctica son espacios de articulación política intergubernamental de carácter sectorial. Las comisiones intergubernamentales de Salud y Educación son ejemplo de dicha situación.

- Algunos Ministerios del Gobierno Nacional (MINSA, MINEDU, MIDIS, AGRICULTURA, etc.), en coordinación con los gobiernos regionales y locales, han buscado poner en práctica la gestión descentralizada de servicios contemplando instrumentos de coordinación intergubernamental; este avance constituye un primer paso para el diseño e implementación de modelos de gestión descentralizada, porque se trata de experiencias innovadoras que buscan responder a las características que deben tener cada servicio pero también a las particularidades de cada circunscripción territorial. Sin embargo, estas experiencias aún no han sido sistematizadas ni se cuenta con instrumentos normativos aprobados, por lo que sería conveniente que a la par del trabajo que los Sectores vienen desarrollando "en el campo", se sistematicen y difundan los aspectos exitosos y también los yerros en que se puede incurrir en el trabajo de construcción de los modelos de gestión descentralizada de servicios.

- La Secretaría de Descentralización, en el marco de sus funciones y en consulta con los Sectores del Poder Ejecutivo, está trabajando en el desarrollo de una guía metodológica para la construcción de la gestión descentralizada a partir de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 047 – 2009- PCM. Asimismo, ha dado inicio al proceso de socialización de la propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016 que establece un marco general de objetivos estratégicos y metas para fortalecer articulación y coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos descentralizados. Luego de aprobarse estos documentos, sería recomendable que en base a los mismos la Secretaría de Descentralización preste asistencia técnica a los ministerios en el diseño e implementación de los modelos de gestión descentralizada de servicios.

- Durante el año 2012 la implementación de la política de inclusión social por parte del MIMP y el MIDIS ha adoptado medidas con un enfoque de desconcentración más que de descentralización. Así, por ejemplo, habría sucedido con la creación de nuevos programas sociales como Cuna Más, P-20, Qali Warmi, etc., cuya gestión, por el momento, obedece más a una lógica de un Estado que se desconcentra. Sin

embargo, el MIDIS en coordinación con los Ministerios de Salud y Educación; así como, los gobiernos regionales están adoptando las primeras acciones orientados a asumir compromisos con la gestión descentralizada. Un segundo momento deberá contemplar la adopción de instrumentos y mecanismos de articulación y coordinación con los gobiernos regionales y locales para garantizar la provisión eficiente de los servicios asociados a las funciones y programas transferidos. Asimismo, en el mediano plazo, tendrían que alinear la gestión de los nuevos programas sociales con los avances de la descentralización del Estado, y contar con los gobiernos descentralizados para la gestión de los mismos.

- De igual modo, sería importante que previamente se debatan las decisiones que afecten las competencias de los gobiernos regionales y locales, y sobre todo si en la práctica suponen una recentralización de las funciones transferidas a los gobiernos regionales (como por ejemplo la creación de la SUNAFIL) Ello, porque dichas decisiones podrían hacer dudar acerca de la vocación descentralista del Gobierno Nacional o del Congreso de la República.

Descentralización y equidad de género

- La aprobación del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017 aporta a los gobiernos regionales y locales un nuevo marco de acción para avanzar en el diseño de políticas y medidas concretas orientadas a la consecución de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En ese contexto, los 17 gobiernos regionales que han aprobado sus respectivos Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones (PRIO), continúan con el reto de proveer los recursos necesarios para su implementación; pues sólo con suficientes recursos humanos y financieros se podrán iniciar las acciones destinadas a cumplir con la metas y objetivos que se haya propuesto cada gobierno regional.

- Al MIMP, en su calidad de rector de la política nacional de igualdad de género, le corresponde desarrollar instrumentos de articulación intergubernamental e intersectorial, como la Comisión Multisectorial Permanente creada por el Plan Nacional de Igualdad de Igualdad de Género 2012 – 2017. No obstante, en el mediano plazo, corresponderá que a esta Comisión se integren a representantes de los gobiernos regionales y locales.

Regionalización

- La regionalización debe ser entendida como una meta a ser alcanzada en el mediano y largo plazo; sin embargo, para alcanzar dicha meta se requiere de establecer una estrategia en la que tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos descentralizados se involucren. La formulación de dicha estrategia debe considerar las iniciativas de cooperación que actualmente vienen implementando los gobiernos regionales y locales; como son las Juntas de Coordinación Intergubernamentales – JCI, las mancomunidades regionales y las mancomunidades municipales.

- Las iniciativas provenientes de los gobiernos descentralizados tendrían que ser reconocidas como dinámicas que puedan llevar a la integración regional, por lo que es preciso que se sistematicen las experiencias y resultados que han obtenido; ese tipo de información es muy importante para adoptar decisiones vinculadas con la mejora y complementación del marco normativo que garantice su funcionamiento efectivo; es decir, que permita la implementación de proyectos de inversión y la prestación conjunta de servicios. En particular, corresponde aprobar el Reglamento de la Mancomunidad Regional, así como las normas generales para el funcionamiento adecuado y eficiente de las mancomunidades municipales, las JCI y las mancomunidades regionales en los sistemas administrativos de presupuesto público, inversión pública y otros.

AGENDA PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS SERVICIOS A FAVOR DE LAS PERSONAS

1. PRESUPUESTOS POLÍTICOS DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
1.1 Modificar la LBD para fortalecer el órgano conductor del proceso, dándole carácter intergubernamental y operativo, que cuente con la suficiente independencia y autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones; que le permitan construir y afirmar su liderazgo. Este órgano tendría que ser responsable de: planificar, ejecutar y monitorear el cumplimiento de las políticas concretas de descentralización derivadas de los consensos logrados en el CCI, y del funcionamiento de las comisiones intergubernamentales.	PCM, Congreso, gobiernos regionales y gobiernos locales.
1.2 Revisar y modificar la legislación electoral sobre la conformación del Congreso de la República para facilitar la coordinación entre la representación nacional y los gobiernos regionales, con el objetivo que la formulación de leyes nacionales atienda a la realidad y a las necesidades de los departamentos y sean funcionales a la gestión descentralizada.	
1.3 Revisar y complementar los dispositivos de la Ley N° 26300, Ley de Participación y Control Ciudadano, con el objetivo de dar a la revocatoria de autoridades un marco normativo que garantice el ejercicio de este derecho de control ciudadano, pero también la estabilidad que debe tener todo gobierno descentralizado para que gestione eficazmente su ámbito territorial y preste adecuados servicios a la población.	

2. DESCENTRALIZACIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
2.1 En el marco de la nueva estrategia para fomentar el diálogo y gestionar los conflictos sociales considerar los siguientes aspectos: • Implementar del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales, con un enfoque integral de diálogo y prevención de conflictos, cuyo marco normativo esté basado en principios, procedimientos e instrumentos que sean funcionales a los tres niveles de gobierno y que permitan la coordinación intergubernamental para la gestión de los conflictos sociales • Realizar una delimitación clara de las funciones que les corresponde cumplir a los gobiernos regionales y locales en esta materia, y dotarlos de herramientas metodológicas para el cumplimiento de sus responsabilidades. • Fortalecer las capacidades de las entidades públicas pertinentes 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. En atención a este objetivo, la ONDS, tendría que realizar actividades destinadas a fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales a para la generación del diálogo; así como, para la prevención y gestión de los conflictos sociales. • Formular, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, propuestas de políticas públicas vinculadas al ordenamiento territorial, dado que se vinculan directamente con el objetivo de la ONDS de armonizar el desarrollo de las industrias extractivas con los derechos de las personas y el medio ambiente.	Congreso de la República, PCM a través de la OGCSS y órgano conductor del proceso.
2.2 Contar con data uniforme sobre la conflictividad social en el Perú. La ONDS y la Defensoría del Pueblo en el marco de sus funciones, deberían desarrollar una relación de colaboración que facilite la construcción de información uniforme y confiable.	

3. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO Y ADECUACIÓN DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
3.1 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, del sistema de recursos humanos del Estado, de Presupuesto Público y de Inversión Pública. 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. Esto facilitaría que los entes rectores puedan medir resultados. 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.	Congreso de la República, MEF, Contraloría y demás órganos rectores de los sistemas administrativos del Estado.
3.2 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. Tendría que flexibilizarse 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 la prestación de servicios.	Congreso de la República y órgano conductor del proceso de descentralización.
3.3 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 aprobado en diciembre de 2011.	Congreso de la República, gobiernos locales y órgano conductor del proceso.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO EN LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
4.1 Evaluar y hacer reformas al diseño legal de los mecanismos de participación adoptados con la reforma descentralista, que tengan en cuenta los siguientes aspectos: • 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 que, en ejercicio de su autonomía, adoptan distintos mecanismos para la participación de la población en la gestión descentralizada. • Establecer incentivos para promover la participación en la gestión descentralizada de los diferentes grupos y entidades de la sociedad subrepresentados de los espacios de concertación.	Congreso de la República, PCM, gobiernos descentralizados.
4.2 Con relación a los mecanismos de participación existentes es necesario que el marco normativo se oriente a: • Buscar el alineamiento entre la priorización de proyectos en los presupuestos participativos con los planes de desarrollo concertado. • Incorporar un régimen de sanciones para las autoridades regionales y locales que no asistan a las reuniones de los CCL y CCR. • Flexibilizar las condiciones de acceso a los CCR y los CCL para las entidades de la sociedad civil. • 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.	

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO EN LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
4.3 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. En el marco de dicho Plan, adoptar acciones para: • Fortalecer las normas e instrumentos de transparencia y rendición de cuentas como elementos de la gestión pública. • Establecer incentivos de cumplimiento de las normas sobre integridad pública. • Implementar mecanismos para la observancia efectiva de las sanciones que se impongan por incumplimiento de las normas sobre integridad pública. • Dotar de recursos a los gobiernos regionales y locales para una adecuada implementación de los instrumentos de gobierno electrónico. • Promover el empleo del portal estándar de transparencia por parte de los gobiernos regionales y locales, estableciendo incentivos a las autoridades por su óptimo cumplimiento.	Congreso de la República, PCM, gobiernos descentralizados.
4.4 Continuar con la implementación del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, para ello: • 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 los mecanismos de coordinación intersectorial e intergubernamental del Viceministerio de Interculturalidad, para que pueda cumplir con sus funciones de ente rector de los procesos de consulta del país. • Fortalecer las capacidades de sus funcionarios y funcionarias para llevar adelante los procesos de consulta previa. • Contar con el financiamiento necesario para realizar los ajustes institucionales pertinentes y además para atender los procesos de consulta propiamente dichos.	Viceministerio de Interculturalidad, PCM, MEF, Gobiernos regionales.

5. DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA, Y ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL.	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
5.1 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 recientemente por la R.M. N° 097-2012-PCM. En este proceso se tendría que: • 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.	Congreso de la República, PCM, ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales.
5.2 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.	
5.3 Definir el concepto, alcance y las funciones básicas del rol rector de los sectores del Gobierno Nacional para el ejercicio de la gestión descentralizada.	PCM y Ministerios.
5.4 Generar las condiciones para el adecuado ejercicio del rol rector por parte de los ministerios, entre ellas: el rediseño institucional; la simplificación de los procesos administrativos; el ordenamiento normativo de los dispositivos emitidos por el sector; la adopción de un plan de fortalecimiento de capacidades, entre otros.	
5.5 Iniciar la reorganización de los sectores del Poder Ejecutivo para que asuman sus nuevas funciones como órganos rectores de la gestión descentralizada. Implica implementar reformas en: la estructura, la organización, la cultura y la conducción y coordinación con los gobiernos descentralizados.	

5. DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA, Y ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL.	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
5.6 Institucionalizar la articulación intergubernamental en tres ámbitos: primero, entre los tres niveles de gobierno, a través de la reforma de la estructura, la organización y la forma de adopción de decisiones previstas en el Reglamento de Funcionamiento del CCI, para que pueda cumplir su misión de fortalecer el proceso de descentralización. Segundo, en los departamentos entre los gobiernos descentralizados, y tercero entre los sectores y sectores con los niveles de gobierno. De esa manera se garantizará la gestión descentralizada con enfoque territorial y sectorial.	Congreso de la República, PCM, gobiernos descentralizados.
5.7 Precisar el rol de las comisiones intergubernamentales de los Sectores del Poder Ejecutivo como espacios de articulación intergubernamental para la gestión descentralizada de los servicios públicos a las personas.	
5.8 Incluir en la Ley de Bases de Descentralización (LDB) disposiciones claras para garantizar el funcionamiento de: i) las Comisiones sectoriales intergubernamentales; ii) las instancias o espacios de coordinación entre GR y GL provinciales y distritales, y iii) otros espacios de articulación que puedan involucrar a las JCI y mancomunidades.	

6. CONSTRUCCIÓN DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA: PRIMEROS PASOS	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
6.1 Los ministerios en coordinación con los gobiernos regionales y locales, y con la asistencia técnica de la Secretaría de Descentralización deberán: • 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. La sistematización de experiencias contribuirá con el desarrollo de otros modelos de gestión descentralizada de servicios. • 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 articulación 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. 6.2 La Secretaría de Descentralización tendría que: • Aprobar el documento metodológico que viene trabajando para guiar la labor de los ministerios y gobiernos descentralizados en la construcción de la gestión descentralizada a partir de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 047 – 2009- PCM. • Prestar asistencia técnica a los ministerios en la diseño e implementación de los modelos de descentralizada de servicios a favor de las personas.	PCM, Ministerios, gobiernos regionales, y municipalidades.

6. CONSTRUCCIÓN DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA: PRIMEROS PASOS	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
6.3 A partir del trabajo que han desarrollado los ministerios con los gobiernos descentralizados diseñar e incorporar a la LBD un esquema o modelo básico de gestión descentralizada, para garantizar que los servicios del Estado lleguen eficazmente a la población. Este esquema debería contener normas generales y procedimientos comunes para la prestación de los servicios a la población. En función de cada servicio, este esquema podrá ser complementado con las particularidades de cada Sector y las exigencias de la gestión territorial. El esquema básico debería construirse con un enfoque por resultados y teniendo en cuenta los avances que hayan realizado los ministerio en coordinación con los gobiernos regionales y locales, en la construcción de la gestión descentralizada de servicios	PCM, Ministerios, gobiernos regionales, y municipalidades.
6.4 La implementación de la política de inclusión social por parte del MIMP y el MIDIS; así como, la adopción de decisión sobre la creación de nuevos programas u organismos públicos debe alinearse con los avances del proceso de descentralización. En el caso de los nuevos programas sociales, en el mediano plazo, su gestión debe ser compartida con los gobiernos descentralizados a través del diseño e implementación de modelos de gestión descentralizada.	

7. FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS SERVICIOS	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
7.1 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. En este sentido, es prioritario: • Costear las funciones y servicios que corresponden implementar a cada nivel de gobierno. • Establecer criterios de predictibilidad de los montos a transferirse a los gobiernos regionales y locales. • Garantizar mayor equidad en la distribución de los recursos del Estado, considerando la diversidad entre niveles de gobierno. Desvincular la política de descentralización fiscal del proceso de regionalización. 7.2 Considerar las propuestas priorizadas por la Comisión Multisectorial en materia de descentralización fiscal como punto de partida para la adopción del nuevo modelo de descentralización fiscal.	Congreso de la República, PCM, MEF, Comisión Mutisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, gobiernos descentralizados.
7.3 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: • 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, y separar los recursos que forman parte de estos programas de los fondos de compensación. • Reformar el actual esquema de presupuesto por resultados a fin de incorporar a los gobiernos regionales y locales en el diseño de los programas presupuestales estratégicos.	

7. FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS SERVICIOS	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
7.4 Para el diseño de la nueva política; así como, para la gestión presupuestal actual, es prioritario el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y locales; así como, el acompañamiento constante del MEF, por lo que sería deseable que este ministerio incorpore en su estructura mecanismos de articulación con los gobiernos descentralizados.	Congreso de la República, PCM y MEF.

8. DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD DE GÉNERO	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
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.	MIMP.
8.2 Dotar a los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades de políticas públicas regionales que se orienten a generar impacto en la realidad. Esta acción denotará el compromiso de los gobiernos regionales con esta materia.	Gobiernos Descentralizados, MIMP y MEF.

9. REGIONALIZACIÓN	
PROPUESTAS	**RESPONSABLES**
9.1 Aprobar una estrategia de regionalización como instrumento orientador del proceso de integración, tomando la información que se desprenda de la sistematización y análisis de las experiencias y resultados que han obtenido las iniciativas provenientes de los gobiernos descentralizados (JCI y mancomunidades). Sería oportuno que esta estrategia incorpore también lineamientos para la pronta adopción de una Ley de Ordenamiento Territorial. 9.2 Aprobar el Reglamento de la Mancomunidad Regional, así como las normas generales para el funcionamiento adecuado y eficiente de las mancomunidades municipales, las JCI y las mancomunidades regionales en los sistemas administrativos de presupuesto público, inversión pública y otros.	Congreso de la República y órganos rectores de los sistemas administrativos.
9.3 Aprobar el marco normativo general para que las JCI, las mancomunidades municipales y regionales puedan ejecutar proyectos de manera conjunta. En particular, el Reglamento de la Ley de la Mancomunidad Regional.	MEF.
9.4 Aprobar normas generales para el funcionamiento adecuado y eficiente de las mancomunidades municipales, las JCI y las mancomunidades regionales en los temas del sistema de presupuesto público, del sistema nacional de inversión pública y otros. Ello, con la finalidad de facilitar la implementación de sus iniciativas para la realización de obras y prestación conjunta de servicios.	Congreso de la República, PCM y gobiernos descentralizados.

BIBLIOGRAFÍA

AMPE.

- Propuesta de Agenda Munidescentralista en el Presupuesto Público 2012 – 2013. Presentación en power point.

ANGR.

- Boletín Informativo N° 3, Lima, enero 2013.
- Boletín Informativo N° 2, Lima, diciembre 2012.
- Boletín Informativo N° 1, Lima, noviembre 2012.
- ANGR. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011, Lima, 2012.
- Documento de Debate N°4. "Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal", Lima, 2010.

AA.VV

- Cultura Política de la democracia en Perú, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades. Lima, USAID/Perú – IEP, 2012.

AA.VV

- Perú Debate. El nuevo poder en las regiones. Análisis de las Elecciones Regionales y Municipales. Año 1, N°1, Lima, PUCP.

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

- Evaluación del Proceso de Descentralización. Agenda para relanzar el proceso. Informe Anual sobre. Periodo de Sesiones 2011 – 2012. Lima, 2012

Comisión de Descentralización, Regional, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, y Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

- Brújula de la Descentralización 2012 – 2013. Lima, 2012.

Defensoría del Pueblo

- Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 106, diciembre 2012.
- Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 105, noviembre 2012.
- Documento Defensorial N° 17. Diagnóstico sobre la realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas en seis gobiernos regionales. Lima, 2012.
- Primer Reporte 2012 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, julio, 2012.
- Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales: tareas pendientes. Serie Informes de Adjuntía N° 017 – 2011- DP/AEE. Lima, 2011.

Jurado Nacional de Elecciones

- Boletín Infogob N° 20, Lima, 2011.

Ministerio de Educación.

- Memoria. Proceso de transferencia de competencias, funciones y recursos a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Lima, 2012 (versión preliminar).

MCLCP.

- Primer Informe Nacional de Monitoreo del Presupuesto Participativo, Lima, 2007.

MCLCP y Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.

- Participación y descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas. Evaluación Rápida de Campo. Lima, 2010.

Molina, Raúl.

- Evaluación de viabilidad de las propuestas priorizadas de la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal. GIZ – Programa de Gobernabilidad e Inclusión. Lima, octubre 2012.

Municipalidad Metropolitana de Lima. Programa de Gobierno Regional Lima Metropolitana.

- Informe N° 16 – 2012, agosto 2012.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad - ONDS.

- Willaqniki, N° 1, Lima, diciembre 2012.
- Willaqniki, N° 2, Lima, diciembre 2012.

Presidente de la República.

- Discurso ante el Congreso de la República. Lima, 28 de julio de 2012.

Presidencia del Consejo de Ministros

- Propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016. Lima, noviembre 2012.
- Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Informe presentado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima, abril, 2012.

ProÉtica e Ipsos Apoyo Opinión y Mercado.

- VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012. Lima, 2012.

Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

- Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a julio de 2012.Lima, 2012.
- Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011. Lima, 2011.
- Boletín Apuntes Descentralistas N° 12, agosto – noviembre, 2011.
- Desafío de la integración regional. Evaluación Rápida de Campo. Lima, 2009.
- Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones. Lima, 2009.

Proyecto USAID/Perú Políticas y Salud y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

- Diagnóstico Institucional Rápido de las Gerencias Subregionales del Gobierno Regional de Huancavelica. Lima, mayo 2012.

Remy Simatovic, María Isabel.

- Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Cuadernos Descentralistas, N° 28, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2011.

Viceministerio de Gestión Pedagógica, ANGR, AMPE y REMURPE.

- Avanzando en la coordinación intergubernamental para la gestión descentralizada. Balance 2012 de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (versión peliminar). Lima, diciembre 2012.

Normas consultadas

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 26300.
- Ley N° 29785.
- Ley N° 29792.
- Ley N° 29812.
- Ley N° 29849.
- Ley N° 29981.
- Ley N° 29951.
- Decreto de Urgencia N° 013-2088 de 27 de marzo de 2008.
- Decreto de Urgencia N° 003-2012 de 30 de enero de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1098 de 20 de enero de 2012.
- Decreto Supremo N° 047-2009-PCM de 24 de julio de 2009.
- Decreto Supremo N° 063-2010-PCM de 3 de junio de 2010.
- Decreto Supremo N° 094-2011-PCM de 8 de diciembre de 2011.
- Decreto Supremo N° 001-2011-MIDIS de 27 de diciembre de 2011
- Decreto Supremo N° 103-2011-PCM de 31 de diciembre de 2011.
- Decreto Supremo N° 081 – 2011-PCM de 19 de octubre del 2011.
- Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS de 23 de marzo de 2012.
- Decreto Supremo N° 007-2012-MIDIS de 31 de mayo de 2012.
- Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS de 31 de mayo de 2012.
- Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP de 27 de junio de 2012.

- Decreto Supremo N° 011-2012-ED de 7 de julio de 2012.
- Decreto Supremo N° 079-2012-PCM de 29 de julio de 2012.
- Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP de 6 de setiembre de 2012.
- Decreto Supremo N° 006-2012-MIMP de 29 de setiembre de 2012.
- Decreto Supremo N° 106- 2012-PCM de 25 de octubre de 2012.
- Decreto Supremo N° 109-2012-PCM de 1 de noviembre de 2012.
- Decreto Supremo N° 003 – 2013 de 6 de enero de 2013.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM de 9 de enero de 2013.
- Resolución N° 0561-2012-JNE de 31 de mayo de 2012.
- Resolución N° 1000-2012-JNE de 31 de octubre de 2012.
- Resolución N° 1071-2012-JNE de 16 de noviembre de 2012.
- Resolución Suprema N° 189 – 2012-PCM de 24 de junio de 2012.
- Resolución Ministerial N° 098-2008-MIMDES, de 29 de febrero de 2008.
- Resolución Ministerial N° 004-2011-MIDIS de 1 de enero de 2012.
- Resolución Ministerial N° 085- 2012 –PCM de 10 de abril de 2012.
- Resolución Ministerial N° 097-2012-PCM de 26 de abril de 2012.
- Resolución Ministerial N° 273 – 2012-MIMP de 14 de octubre de 2012
- Resolución Ministerial N° 335-2012-PCM de 29 de diciembre de 2012.
- Resolución N° 107-2011-SERVIR-PE de 28 de febrero de 2012.
- Resolución N° 052-2010-PCM/SD de 2 de marzo de 2010.
- Resolución N° 576-2011-PCM/SD de 16 de diciembre de 2011
- Resolución N° 025-2012-EF/50.01 del 15 de octubre de 2012.

Diarios noticias y recursos informáticos

Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE.

- http://www.ampeperu.gob.pe/documentos/trujillo_03-050312/Declaracion_de_Trujillo_AMPE_050312.pdf

Agencia Andina de Noticias

- http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-jefe-del-gabinete-y-regiones-acuerdan-relanzamiento-de-descentralizacion-408529.aspx
- http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-confiep-revocatoria-lima-metropolitana-es-una-perdida-tiempo-y-dinero-437979.aspx;

Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

- http://inst.servir.gob.pe/files/Informacion_de_Personal/GGPP-Asignados.pdf

Ballón, Eduardo. Sobre el sentidos de los primeros resultados regionales, Lima, 2010.

- http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-a/b2438d4bae46ccd9f1390a2ae8b0ad25/SOBRE_EL_SENTIDO_DE_LOS_PRIMEROSRESULTADOS_REGIONALES.pdf

Banco Central de Reserva

- http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Programa-Economico/mmm-2013-2015-mayo-bcrp.pdf

Diario El Comercio.

- http://elcomercio.pe/actualidad/1508679/noticia-anel-townsend-lidera-campana-no-revocacion-susana-villaran;
- http://elcomercio.pe/actualidad/1498619/noticia-vargas-llosa-no-hay-balance-suficiente-revocacion-villaran

Diario El Peruano

- http://www.elperuano.pe/edicion/noticia-villaran-pide-declarar-nulo-actuado-revocatoria-50996.aspx

Diario La República

- http://www.larepublica.pe/01-02-2012/revocatoria-proceso-que-tiene-en-vilo-a-autoridades

- http://www.larepublica.pe/01-11-2012/adicionan-s-500-millones-ley-de-presupuesto-para-implementar-reforma-del-servicio-civil
- http://www.larepublica.pe/01-11-2012/seis-millones-votaran-por-el-destino-de-lima-el-17-de-marzo-del-2013

Diario Perú21

- http://peru21.pe/noticia/1333853/incorporarian-250-mil-planilla-estatal.

Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO, cifras de pobreza al 2011 – INEI.

- http://www.inei.gob.pe/web/enaho/

Ministerio de Salud – MINSA

- http://app3.minsa.gob.pe/descentralizacion/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=464
- http://app3.minsa.gob.pe/descentralizacion/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=461

Oficina Nacional de Procesos Electorales- ONPE

- http://www.web.onpe.gob.pe/revocatoria2012.html

Panorama cajamarquino

- http://www.panoramacajamarquino.com/noticia/cajamarca-requiere-mas-gerentes-publicos-de-servir/

Portal Presupuesto Participativo – MEF.

http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php

Presidencia del Consejo de Ministro

http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2012/Junio/09-06-12.html

Proyectos de Ley

- N°554/2011-CR. http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf
- N°943/2011-CR. http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf
- N°1241/2011-CR. http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf
- N°1846/2012-PE. ftp://ftp.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/ReformaServicioCivil/ServicioCivil-ProyectoLey-2013-01.pdf

Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú -REMURPE

- http://www.remurpe.org.pe/categoria-noticias/670-gobiernos-regionales-y-locales-se-pronuncian-ante-presentacion-de-presidente-de-ministros

Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) - Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2010 y 2011.

- http://www.inei.gob.pe/web/renamu/attach/8737.pdf

Revista Ideele.

- http://www.revistaideele.com/ideele/content/revocatoria-y-democracia-eficaz;

Semanaeconomica.com

- http://blogs.semanaeconomica.com/blogs/apuntes-laborales/posts/el-fin-de-los-cas

Transparencia Económica – MEF.

- http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es

XVII Conferencia del CLAD, 2012.

- http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/vargasmo.pdf

ANEXOS

Anexo 1.
Relación de participantes en la reunión de consulta sobre la versión preliminar del Informe anual sobre el Proceso de Descentralización 2012:
Lima, 11 de enero de 2012

1. Mónica Callirgos Morales, Defensoría del Pueblo.
2. Kelly Linarez Calderón, Defensoría del Pueblo.
3. Estela González, Unidad de Servicios de Apoyo a la Cooperación Canadiense – USACC.
4. Maruja Boggio, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza – MCLCP
5. José Carlos Vera, Ministerio de Educación.
6. Janeyri Boyer, Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.
7. Mariana Mendoza, Secretaría de Descentralización.
8. Eduardo Ballón, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR.
9. Carlos López Jiménez, Red Municipalidad Urbanas y Rurales del Perú - REMURPE.
10. Willy Rodríguez, Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE.
11. Javier Azpur Azpur, Grupo Propuesta Ciudadana.

12. Jhonny Zas Friz, Consultor.

13. Sobeida Gonzales, USAID/Perú.

14. Lorri Anne Meils, USAID/Perú.

15. Alyson Welch, TetraTech.

16. José Piscote Ramos, Programa ProDescentralización de USAID/Perú.

17. Rocío Vargas Morales, Programa ProDescentralización de USAID/Perú.

18. Zenaida Solís Gutiérrez, Programa ProDescentralización de USAID/Perú.

19. Carmen Rosa Kameko, Programa ProDescentralización de USAID/Perú.

20. Diana Villaverde, Programa ProDescentralización de USAID/Perú.

21. Violeta Bermúdez, Programa ProDescentralización de USAID/Perú.

Anexo 2.
Relación de participantes en la reunión de consulta sobre la versión preliminar del Informe anual sobre el Proceso de Descentralización 2012: Pucallpa, 28 de enero de 2013

1. Paulo Sima Floret, Instituto del Bien Común.
2. Norberto Soto Hilares, AA. HH. Coronel Portillo.
3. Walter Richard, Ferré Rodríguez, Dirección Regional de Producción.
4. Isabel De la Cruz Pio, Municipalidad Distrital de Manantay.
5. Hugo Villasante Cano, DEVIDA.
6. Daniel Maynas Inuma, IRDECAN – Gobierno Regional de Ucayali.
7. Manuel Campo Lozano, Gerencia de Planeamiento del Gobierno Regional de Ucayali.
8. Oscar Melgarejo Lizama, Proyecto Perú Bosques de USAID/Perú.
9. Majetd Velásquez, UNICEF. José Carlos Torres Pinedo, Asociación Civil Transparencia.
10. Roger Cefoz, Dirección Regional de Educación del Gobierno Regional de Ucayali.
11. Daltón Rengifo Romero, Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Ucayali.
12. Lenin Castillo, Proyecto ProParticipación de USAID/Perú.
13. Gisela Godier, Gobierno Regional de Ucayali.
14. Belmira Vásquez Bordoy, RNPM – Ucayali.
15. María Pilar Cabrejo Portocarrero, Gobierno Regional de Ucayali.
16. Flor Estela Vargas Vela, Gobierno Regional de Ucayali.

17. Yaariba Rosa Vivas Manrique, RNPM – U.
18. Roger Vagar, Simplicio, Gobierno Regional de Ucayali.
19. Juan Carlos, Salas Suárez. Dirección Regional de Salud del Gobierno Regional de Ucayali.
20. Luis Cepeda Aranda, Gobierno Regional de Ucayali.
21. Filomeno Coidener Tello, Gobierno Regional de Ucayali.
22. Edelmira Amasifuen, Rabin Rama.
23. Pedro Rivero Paredes, Dirección Regional de Educación del Gobierno Regional de Ucayali.
24. Antonio Hinojoza Gómez, Gobierno Regional de Ucayali.
25. Martha Cáceres Razurí, Dirección Regional de Salud del Gobierno Regional de Ucayali.
26. Sobeida Gonzáles, USAID/Perú.
27. Carmen Tamariz López, MES – USAID.
28. José Piscote Ramos, Programa ProDescentralización de USAID/Perú.
29. Zenaida Solís Gutiérrez, Programa ProDescentralización de USAID/Perú.
30. Sonia Ríos, Programa ProDescentralización de USAID/Perú.
31. Violeta Bermudez, Programa ProDescentralización de USAID/Perú.

Anexo 3.
Relación de participantes en la reunión de consulta sobre la versión preliminar del Informe anual sobre el Proceso de Descentralización 2012: Chachapoyas, 7 de febrero de 2013

1. Octavio Sanchis Luna, Municipalidad Provincial de Condorcanqui.
2. Elsa Espinoza Delgado, Asociación Civil Calandria.
3. Manuel Escobedo Guilac, Municipalidad Provincial de Chachapoyas.
4. Javier Montoya Angulo, Asociación Civil Transparencia.
5. Antonio Pacheco U., Gobierno Regional de Amazonas.
6. Roberteylor Vera Chicama, Ministerio de Agricultura.
7. Fany Zavaleta Villar, Dirección Regional de Educación de Amazonas.
8. Eules Mori Chulqui, Esfera Radio.
9. Rosa Yopan Chocaca, MCLCP.
10. Regina Calderón Tuesta, Prisma.
11. Pedro Tejada Arana, Copare Amazonas.
12. Dante Gonzáles Rojas, PRONABEC.
13. Juan Quesada Escudero, UNICEF
14. Diana Melgarejo Sánchez, UNTRM.
15. Marilú Echandía Silva, Foro Salud.
16. Walter Guzmán, IIAP.
17. Delia Albarca Córdova, MIDIS Amazonas.
18. Juan Moncada Alvites, Gobierno Regional de Amazonas.
19. Eladio Saucedo Santillán, Colegio del Profesores del Perú – Amazonas.
20. Dany Gallardo Meléndez, CAD.

Anexo 4.
Relación de participantes en la reunión de consulta sobre la versión preliminar del Informe anual sobre el Proceso de Descentralización 2012: Tarapoto, 8 de febrero de 2013

1. Arbel Dávila Rivera, Colegio de Ingenieros del Perú – San Martín.
2. Flor de Belén Angulo, Consejera Regional de San Martín.
3. Carmela Saavedra Paredes, Colegio de Ingenieros del Perú – San Martín.
4. Jessica Arévalo Guerra, Colegio de Ingenieros del Perú – San Martín.
5. Juana Montero Arana, Red Regional de Promoción de la Mujer – San Martín.
6. Peggy Tuanama Cárdenas, Red Nacional Anticorrupción.
7. Milagros del Pilar Reátegui Ramírez, Consejera Regional de San Martín.
8. Walter Sangama Sangama, FEPIKRESAM.
9. Eliana Tafur Acosta, CEPCO.
10. Marco Flores Arévalo, Dirección Regional de Agricultura.
11. Juan Felipe Villegas Seminario, CONECTA MEF San Martín.
12. Alexander Albán Alencar, Cámara de Comercio de San Martín.
13. Alfredo Peñarrieta Marigorda, Universidad Alas Peruanas.
14. Segundo Víctor León Ramírez, OSCE.
15. Lina Ynes Vásquez Ríos, Regidora de la Municipalidad Distrital de Juan Guerra.
16. Manuel Vásquez Contreras, Hospital II Tarapoto.
17. Luz Ramírez Carvalld, Proyecto USAID/Perú Calidad en Salud.
18. Fernando Unarte Sancedo, Regidor de la Municipalidad Distrital de Soritor.
19. Teócrito Pinedo Arévalo, Proyecto USAID/Perú SUMA.
20. Eduardo Saénz, Proyecto USAID/Perú SUMA.

21. Henry Arévalo Lozano, Municipalidad Provincial de Lamas.
22. Walter Tuanama, USAID/Perú.
23. José Piscote, Programa ProDescentralización de USAID/Perú
24. Carlos Campos, Universidad César Vallejo
25. Leonel Grande Arista, Gobierno Regional de San Martín.
26. Luis Gómez Díaz, Gobierno Regional de San Martín.
27. Marco Antonio Cruzalegui, Consejero Regional de San Martín.
28. Orlando Bardales Pinedo, CEPCO.
29. César Torre Reyes, PEHCBM.
30. Mary Luz Estrada, Municipalidad Provincial de Lamas.
31. Percy Barbarán Mozo, Colegio de Profesores del Perú – San Martín.
32. Norith Tuesta Chuquizuta, Colegio de Obstetras - San Martín.
33. José Antonio Bardales Dávila, Alcalde de la Municipalidad Distrital de Jepelacio.