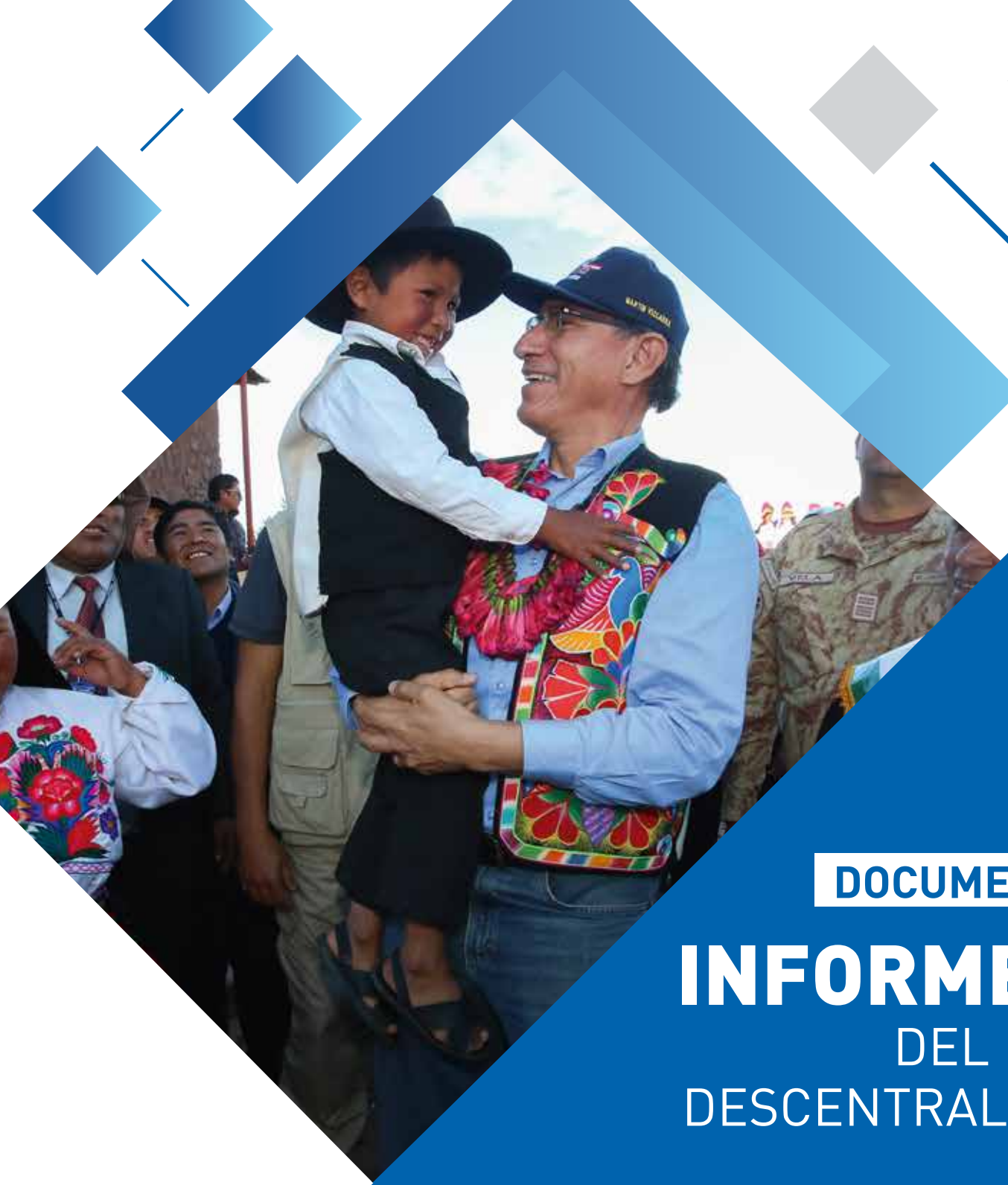


DOCUMENTO RESUMEN

INFORME ANUAL
DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2018

PERÚ Presidencia del Consejo de Ministros

SECRETARÍA DE Descentralización

EL PERÚ PRIMERO

DOCUMENTO RESUMEN

INFORME ANUAL
DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2018

INFORME ANUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2018 - DOCUMENTO RESUMEN
Secretaría de Descentralización
www.descentralizacion.gob.pe

Presidencia del Consejo de Ministros - PCM
Jr. Carabaya cda 1 s/n - Lima, Cercado.
www.pcm.gob.pe

Responsables de la elaboración de contenidos:
Secretaría de Descentralización

Edición de contenidos:
Preciso Agencia de Contenidos - R&C Holding SRL, consultor del Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)

Adecuación de contenidos:
Coordinación de Comunicaciones de la Secretaría de Descentralización

Fotografía:
Banco de fotos Presidencia de la República y Presidencia del Consejo de Ministros

Diseño y diagramación:
Preciso Agencia de Contenidos - R&C Holding SRL
Calle Enrique Olivero 190, Urbanización Javier Prado, San Borja
www.preciso.pe

Con el apoyo de:
Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú

Impresión:
Vértice Consultores
Av. Boulevard 1040 - Ate, Lima, Perú

Tiraje:
1,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-07553

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

Lima, Perú 2019

ÍNDICE

1.	**Introducción**	**6**
2.	**Espacios destinados al diálogo y la articulación**	**7**
2.1.	GORE Ejecutivo y MUNI Ejecutivo	7
2.2.	Acciones Intergubernamentales	8
3.	**Fortaleciendo la gestión de las autoridades**	**11**
3.1.	Programa de acompañamiento a las nuevas autoridades	11
3.2.	Acciones del Ejecutivo para el fortalecimiento de la gestión	12
4.	**Un marco normativo más flexible**	**15**
4.1.	Reformas normativas	15
4.2.	Instrumentos normativos emitidos por los sectores	16
5.	**Una gestión más óptima de recursos públicos**	**17**
5.1.	Distribución y evolución del presupuesto	17
5.2.	Transferencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales	19
5.3.	Fondos públicos de financiamiento	22
5.4.	Una menor brecha entre el PIM y el PIA	25
6.	**Una gestión descentralizada con enfoque territorial**	**26**
6.1.	Agencias Regionales de Desarrollo	26
6.2.	Mancomunidad regional y municipal	27
6.3.	Tipología de municipalidades	28
6.4.	Nuevos enfoques de planeamiento territorial	28
7.	**Próximos pasos: la agenda en el mediano plazo**	**30**
7.1.	Metodología	30
7.2.	Información y herramientas	31
7.3.	Financiamiento y capacidades	32

1. Introducción

El 2018 fue un año clave, lleno de desafíos, debido a la fuerte inestabilidad política que aquejaba a nuestro país. Como consecuencia de ello, la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones se incrementó sustantivamente. Sin embargo, la labor de descentralización promovida por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) no se detuvo; por el contrario, se implementaron e iniciaron diversos mecanismos orientados a la consolidación de este proceso.

La descentralización es un proceso que debe entenderse como un medio para lograr un fin último: el desarrollo territorial. A través de la Secretaría de Descentralización (SD) de la PCM, los esfuerzos se han centrado en alcanzar ese objetivo. Por ello, desde hace dos años se han desplegado diversas iniciativas desde el Ejecutivo –con la participación activa de los gobiernos regionales y locales– para cerrar las brechas de desarrollo existentes entre las regiones.

La efectividad de la descentralización es de vital importancia ya que permitirá que las regiones no solo accedan a servicios básicos de calidad, sino también eleven su nivel de competitividad gracias a la labor coordinada de las instituciones en las diferentes esferas del Estado.

A lo largo de este año se han impulsado, iniciado y continuado diversas iniciativas en materia de descentralización. Ellas son la creación de espacios para el diálogo y la articulación; el fortalecimiento de capacidades para una mejor gestión de autoridades regionales y locales; la simplificación y adecuación de la normatividad; la optimización y predictibilidad de los recursos públicos; y el impulso de herramientas para una gestión descentralizada con enfoque territorial. Estas iniciativas son presentadas de forma resumida en el presente documento[1] . Aquí se incluyen no solo los avances, sino que se registran los retos por atender, que constituirán la agenda de trabajo de los siguientes periodos. Y si bien quedan pendientes muchos desafíos, se están dando pasos firmes hacia una descentralización más efectiva.

[1]Para revisar el informe completo, acceda a http://www.descentralizacion.gob.pe/

2. Espacios destinados al diálogo y la articulación

La coordinación y articulación entre las instituciones y los diferentes niveles de gobierno son condiciones necesarias para una adecuada descentralización. Por ello, los esfuerzos en la promoción y desarrollo de espacios están orientados a identificar y alinear prioridades territoriales entre los niveles de gobierno, y a la toma de decisiones de acción conjunta, con el objetivo de optimizar la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos con una mirada de desarrollo territorial. De esta manera, el GORE Ejecutivo y MUNI Ejecutivo, así como las comisiones multisectoriales e intergubernamentales han permitido, durante el 2018, priorizar intervenciones en los territorios y abordar temas de relevancia y significado político que afectan a los departamentos e impiden una adecuada provisión de los servicios públicos.

2.1. GORE Ejecutivo y MUNI Ejecutivo

El GORE Ejecutivo y el MUNI Ejecutivo son espacios de diálogo y concertación instaurados en el 2016 y 2017 por la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización. La importancia de estos mecanismos radica en su capacidad de ser un canal directo entre las máximas autoridades del gobierno central y los gobiernos regionales o gobiernos locales.

GORE Ejecutivo

Durante el 2018, se llevaron a cabo cuatro (04) ediciones del GORE Ejecutivo generando un total de 505 reuniones bilaterales (ver **Cuadro 01**) y 1 388 compromisos de trabajo, de los cuales ya se cumplieron 73,8% (1 025 compromisos).

Entre los gobiernos regionales con el mayor número de compromisos acordados se encuentran San Martín (102), Junín (78), Piura (77), Arequipa (69) y Ucayali (69), todos ellos con niveles de cumplimiento de entre 67% y 81%. Por el contrario, Callao (18) e Ica (9) fueron las regiones con el menor número de compromisos, aunque igual mostraron un alto nivel de cumplimiento (78% y 56%, respectivamente).

Como resultado del diálogo impulsado en los GORE Ejecutivos, en el 2018, se realizaron transferencias por más de S/ 2 800

Cuadro 01

Ediciones del GORE Ejecutivo, 2018

N°	GORE Ejecutivo	Fecha
1	VII GORE Ejecutivo	1 y 2 de marzo
2	GORE Ejecutivo Extraordinario	16 y 17 de abril
3	VIII GORE Ejecutivo	10 y 11 de julio
4	IX GORE Ejecutivo de Transición	17 y 18 de diciembre

Fuente: Secretaría de Descentralización.
Elaboración: Propia

millones a los gobiernos regionales para la priorización de 298 proyectos de inversión pública (PIP). Entre las regiones más beneficiadas estuvieron Arequipa (S/ 392,1 millones), Cusco (S/ 261,1 millones), San Martín (S/ 245,3 millones) y Ucayali (S/ 245,2 millones), con niveles de ejecución de 48%, 59%, 37% y 74%, respectivamente.

Por su parte, los gobiernos regionales de Huancavelica (S/ 24,2 millones), Áncash (S/ 9,1 millones) y Tumbes (S/ 6,9 millones) fueron los que recibieron menores transferencias, con un nivel de ejecución del 23%, 0% y 94%, respectivamente.

> **SE TRANSFIRIÓ MÁS DE S/ 2 800 MILLONES A LOS GOBIERNOS REGIONALES PARA LA PRIORIZACIÓN DE 298 PIP**

Si bien el nivel de ejecución de los recursos transferidos es bastante variado en las regiones, esto se debe al tamaño de los proyectos priorizados, la disponibilidad de proyectos aprobados para ejecución y la capacidad de negociación de sus autoridades.
En general, tanto los acuerdos suscritos como la cantidad de PIP se concentran –en su mayoría– en los sectores Salud, Educación, Transportes y Vivienda, lo que evidencia la pronta atención de demandas en la provisión de servicios públicos básicos. Cabe resaltar que en las ediciones del GORE Ejecutivo no solo se discutió sobre las transferencias a inversiones públicas en los territorios, sino que también se abordaron otros temas prioritarios para el país, tales como la anemia infantil, la deforestación o la transferencia de gestión a gobiernos regionales y locales.

En diciembre del 2018, en el marco del 9no GORE Ejecutivo de Transición, se realizó una encuesta a los gobernadores regionales salientes (periodo 2015-2018) y a los electos (periodo 2019-2022), los cuales valoraron positivamente este espacio.

MUNI Ejecutivo
Durante el 2018 se llevaron a cabo 13 ediciones del MUNI Ejecutivo, con un total de 556 reuniones bilaterales y 1 939 compromisos asumidos. Cajamarca fue la región donde se efectuaron más reuniones bilaterales (78), seguida de Puno (72) y San Martín (69). Las regiones con menos reuniones fueron Moquegua (12) y Pasco (10), debido principalmente al tamaño de su territorio, que se refleja en el número de municipalidades que las componen.

En cuanto a compromisos, los gobiernos locales con mayor número de acuerdos pactados fueron los que integran las regiones de Cajamarca (296) y Piura (283), con un nivel de ejecución de 40% y 52%, respectivamente. Pasco fue la región con el menor número de compromisos concertados (19), pero con un grado de ejecución superior, 53%.

En el marco de los MUNI Ejecutivo, se transfirieron S/ 3 453 millones a los gobiernos locales (provinciales y distritales) para la PIP en el 2018. Entre los gobiernos locales que recibieron mayores montos de transferencias resaltan los de la región Piura (S/ 392,1 millones), Cajamarca (S/ 261,1 millones), Huánuco (S/ 245,3 millones) y San Martín (S/ 245,2 millones), con un nivel de ejecución de 52%, 59%, 64% y 75%, respectivamente. Por su parte, Madre de Dios y Tacna fueron las regiones con menos transferencias: S/ 25 millones y S/ 58 millones, y un nivel de ejecución de 57% y 70%, respectivamente.

2.2. Acciones intergubernamentales

Además de los esfuerzos de la Secretaría de Descentralización por fortalecer la coordinación y articulación intergubernamental e intersectorial, cada sector, de forma independiente o en coordinación con otros, lidera o comparte la responsabilidad de espacios que buscan coordinar políticas y acciones con

los gobiernos regionales y locales. Estos espacios son gestionados tanto a nivel central, por las direcciones de línea de cada sector, como a nivel territorial, por las oficinas de representación que funcionan en los departamentos.

Acciones sectoriales

Los sectores implementan espacios de articulación y coordinación para la ejecución de sus políticas e intervenciones. Estos espacios pueden ser de distinto formato (mesas de trabajo, comisiones, grupos de trabajo, etc.) y distinta naturaleza (temporales o permanentes). Así, a nivel agregado, durante el 2018 se han registrado 654 espacios de articulación (ver **Cuadro 02**), de los cuales más de la mitad (385) son permanentes. La mayor parte (498) de estos se realizan en coordinación con otras entidades del gobierno central.

Algunos espacios se establecen en la forma de comisiones multisectoriales, ya sea promovidos con el liderazgo de la PCM –el caso de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la

Cuadro 02

Espacios de articulación reportados por el Poder Ejecutivo, 2018

SECTOR	Espacios de articulación	Coordinado con otro ministerio	Espacios permanentes
PCM	168	121	129
MIDIS	150	147	115
CULTURA	84	57	30
MTPE	81	58	43
MTC	38	27	21
MINEDU	23	12	4
MINCETUR	22	16	1
MINDEF	17	7	2
MEM	16	12	4
MRE	14	14	12
MINAM	13	8	8
PRODUCE	11	11	6
MVCS	7	4	3
MINSA	4	2	4
MIMP	3	0	0
MININTER	2	2	2
MEF	1	0	1
Total	**654**	**498**	**385**

Fuente: Información remitida por los sectores.
Elaboración: Propia

Anemia–; o con el liderazgo de algún sector particular –el caso de la Comisión Multisectorial de Inversión en Salud (CMIS) –.

Acciones multisectoriales

El GORE Ejecutivo ha permitido abordar temas de mayor relevancia y significado político. Prueba de ello es la formación de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización y la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Establecimiento y Seguimiento de Acciones Públicas Prioritarias para la Promoción del Desarrollo Sostenible de los Territorios de la Amazonía.

La primera comisión –surgida en el marco del 4to GORE Ejecutivo– tenía como objetivo determinar las funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno en la provisión de servicios críticos. A continuación, en la **Tabla 01,** se muestran los resultados obtenidos durante el 2018 por dicha comisión.

Por su parte, la segunda comisión –resultado del diálogo suscitado en el 8vo GORE Ejecutivo– tiene como propósito identificar las acciones públicas programadas de alta relevancia para la promoción del desarrollo sostenible de los territorios de la Amazonía; y el Plan de Acciones 2018-2021. Se incorporó

Tabla 01

Resultados de la Comisión Multisectorial e Intergubernamental para el Fortalecimiento de la Descentralización en el 2018	
1	Propuesta de lineamientos de gestión articulada intersectorial e intergubernamental para la provisión de bienes y servicios en los sectores analizados
2	Plan de Acciones Integradas 2018-2021, que detalla las estrategias sectoriales consensuadas
3	Informes técnicos sectoriales, sobre los elementos de coordinación intergubernamental, que afectan la provisión de servicios públicos
4	Estudio de identificación de mejoras en eficiencia respecto de la presencia del gobierno nacional en el territorio
5	Informe metodológico sobre la delimitación de responsabilidades en los sectores analizados
6	Agenda para el Fortalecimiento de la Descentralización a favor del Ciudadano al 2021

Fuente: Secretaría de Descentralización – PCM
Elaboración: Propia

como función adicional el diagnóstico, la estrategia y las acciones a implementar respecto de la problemática del saneamiento físico legal de los territorios de las comunidades nativas, pueblos indígenas y pueblos originarios de la Amazonía. Finalmente, se otorgó facultades de monitoreo del Plan de Acciones 2018-2021 a la Secretaría de Descentralización.

Este espacio de trabajo es el primer esfuerzo por abordar territorial y conjuntamente la problemática amazónica, con el reto de lograr una articulación multisectorial e intergubernamental. Durante el 2018, se realizaron nueve talleres temáticos (ver **Tabla 02**) que tocaron diversos ejes que evidencian las principales barreras para abordar el desarrollo de la Amazonía.

Tabla 02

Temas abordados en los talleres de la comisión de Amazonía	
1	Actividades productivas en la Amazonía
2	Fondos de financiamiento
3	Agua y saneamiento
4	Institucionalidad
5	Salud
6	Educación
7	Infraestructura
8	Saneamiento físico legal
9	Herramientas de política forestal

Fuente: Secretaría de Descentralización – PCM
Elaboración: Propia

Hasta unas semanas previas al término de esta Comisión, se habían iniciado los trámites para la conformación de la Mancomunidad Regional Amazónica, así como se estaba culminando el Plan Multisectorial para la Atención de los y las Estudiantes de las Secundarias con Residencia Estudiantil en el Ámbito Rural 2019 – 2021.

3. Fortaleciendo la gestión de las autoridades

El fortalecimiento de capacidades en gobiernos regionales y locales es vital para asegurar el cumplimiento eficiente de las competencias y funciones transferidas, y la atención oportuna de las necesidades de sus territorios. En este contexto –y en línea con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) – la SD lideró, durante el 2018, el diseño e implementación del Programa de Acompañamiento a la Transición de Gobierno e Inicio de las Nuevas Autoridades Regionales y Locales 2019 – 2022, así como también la ejecución de asistencias y capacitaciones con la colaboración de otras secretarías y sectores.

3.1. Programa de acompañamiento a las nuevas autoridades

En el 2018 se realizó la elección de nuevas autoridades de los gobiernos regionales y locales (2019 – 2022). Con el propósito de facilitar la transición y proceso de incorporación de las nuevas autoridades, la Secretaría de Descentralización lideró el diseño e implementación del Programa de Acompañamiento a la Transición de Gobierno e Inicio de las Nuevas Autoridades Regionales y Locales 2019 – 2022.

Este programa tuvo por objetivo brindar los conocimientos necesarios a las nuevas autoridades para que realicen una adecuada transición de gobierno y un buen inicio de gestión. Para ello, la secretaría realizó un trabajo conjunto con distintas entidades estatales, entre las cuales se pueden mencionar a la Contraloría General de la República, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), ministerios y otras entidades. Dicho programa estuvo conformado por cinco componentes:

1. Curso virtual de transferencia de la gestión administrativa.
2. Encuentro de grandes ciudades y gobernadores virtualmente electos.
3. Encuentro con alcaldes virtualmente electos de municipios con mayor necesidad de atención.
4. Talleres de inducción para la transferencia y buen inicio de la gestión a alcaldes virtualmente electos.
5. Noveno GORE Ejecutivo de Transición

Cada uno de los componentes estuvo vinculado a temas concretos como la gestión administrativa, el desarrollo urbano sostenible, el cierre de brechas, la gestión municipal y la transferencia de información que favorezca la continuidad de las inversiones públicas (ejecutadas y programadas). Cabe destacar que, en general, la participación promedio de las autoridades fue superior al 80%.

3.2. Acciones del Ejecutivo para el fortalecimiento de la gestión

En el 2018, el Poder Ejecutivo realizó una serie de acciones con el objetivo de fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales a través de capacitaciones y asistencias técnicas. Al respecto, se entiende por capacitación a la actividad cuya finalidad es cerrar brechas o desarrollar determinadas competencias o conocimientos mediante, por ejemplo, talleres o seminarios; mientras que la asistencia técnica es la actividad de orientación, apoyo y acompañamiento que busca reforzar las capacidades de gestión[2].

Secretaría de Descentralización (SD)

La SD –adscrita al Viceministerio de Gobernanza Territorial– a través de la Subsecretaría del Fortalecimiento de la Descentralización (SFD) brinda el servicio de asistencia técnica a los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Durante el 2018, se brindaron 575 asistencias técnicas presenciales, de las cuales un 97% (560) fueron a gobiernos locales; el resto a gobiernos regionales (15). Los temas a tratar fueron: Gestión, Inversión Pública y Mancomunidad. En el **Gráfico 01,** se aprecia la distribución de las asistencias en función de los temas para cada uno de los niveles de gobierno.
A través de la plataforma Municipio al Día (MAD) –creada para

Gráfico 01

Cantidad de asistencias técnicas presenciales brindadas por la SD, 2018

Fuente: Secretaría de Descentralización – PCM
Elaboración: propia

[2]De acuerdo a la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 141-2016-SERVIR-PE (2016). "Formalizar la Aprobación de la Directiva Normas para la Gestión del Proceso de Capacitación en las Entidades Públicas". URL: https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2016/Res141-2016-SERVIR-PE.pdf

fortalecer capacidades de gestión de autoridades y funcionarios– la SD absolvió 1 393 consultas sobre temas de gestión de recursos públicos, desarrollo territorial, entre otros. Las regiones desde las que se originaron el mayor número de consultas fueron Lima (459), Cusco (134) y Áncash (87).

Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT)

Es el órgano responsable de coordinar y dirigir el proceso de demarcación, organización territorial y saneamiento de límites. En el 2018, SDOT realizó 41 capacitaciones y 116 asistencias técnicas a gobiernos regionales en torno a los temas de creaciones distritales, sistema de gestión de límites, entre otros.

Secretaría de Gestión Pública (SGP)

La SGP es responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que alcanza a todas las entidades estatales. Así, durante el 2018, realizó 265 capacitaciones sobre el Aplicativo "Mi Costo" y Capacitación al personal de los centros MAC. Asimismo, brindó asistencia técnica a gobiernos regionales (59) y gobiernos locales (16), en torno a la elaboración del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), consultas sobre el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM[3], el mejoramiento de las atenciones de los centros MAC, entre otros.

Secretaría del Gobierno Digital (SeGDi)

La SGD es responsable en materia de informática y gobierno electrónico, principalmente. En el año 2018, la SeGDi ofreció 44 capacitaciones a gobiernos regionales y gobiernos locales, uno de los temas en los que más se incidió fue sobre la plataforma de datos geo referenciados Sayhuite.

Además de ello, se realizaron asistencias técnicas (7) sobre temas de Sistemas de Gestión de Datos Espaciales. En total fueron 2 251 participantes de gobiernos regionales y locales los beneficiados con las capacitaciones y asistencias de la SGD.

Secretaría de Integridad Pública (SIP)

Creada en el 2018 como una medida para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción, capacitó a 300 funcionarios del Gobierno Regional de Puno en la temática Política y Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción durante su primer año de existencia.

Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial (OCGIS)

La OCGIS brinda apoyo al Presidente del Consejo de Ministros en la coordinación, articulación, seguimiento y evaluación de las prioridades de gobierno. En el 2018 realizó seguimiento a siete prioridades:

- ✓ Reducir la anemia infantil, con enfoque de prevención.
- ✓ Aumentar la cobertura sostenible de servicios de agua y saneamiento.
- ✓ Mejorar los niveles de logros de aprendizaje de los estudiantes.
- ✓ Prevención de violencia contra la mujer y protección a las víctimas de violencia.
- ✓ Acelerar el proceso de reconstrucción con cambios.

Asistencia técnica brindada por los ministerios

Durante el 2018, los sectores brindaron asistencias técnicas (24 266), capacitaciones (2 729), talleres (16), entre otros (270).

En total, fueron 27 281 intervenciones cuyo detalle por sector puede visualizarse en el **Cuadro 03.** Entre los sectores con mayor número de capacitaciones y asistencias destacó el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (12 077), siendo el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (6 496) el mecanismo con mayor número de asistencias. Por su parte, el sector con menor número de intervenciones de este este tipo fue el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (23).

[3]Aprueba los lineamientos de la organización del Estado,

Cuadro 03

Cantidad de asistencias técnicas, capacitaciones, talleres brindados a los gobiernos regionales y locales, 2018

Sector	Asistencia técnica	Capacitación	Otros	Taller	Total
MVCS	11 758	319	-	-	12 077
MINEDU	10 099	28	-	-	10 127
MEF	808	344	-	-	1 152
PCM*	597	316	196	2	1 111
MINSA	265	500	2	3	770
MTPE	109	590	-	-	699
MINAM	280	75	-	-	355
MIMP	20	291	-	-	311
PRODUCE	28	155	-	-	183
CULTURA	73	20	58	11	162
MINDEF	139	11	-	-	150
MRE	78	4	-	-	82
MEM	5	37	-	-	42
MTC	7	16	14	-	37
MINCETUR	-	23	-	-	23
Total	**24 266**	**2 729**	**270**	**16**	**27 281**

Fuente: Secretaría de Descentralización – PCM.
Elaboración: Propia
Nota: (*)No considera las cifras de la SeGDi, SGP y SIP, pues ya se encuentran en sus respectivos capítulos.

4. Un marco normativo más flexible

El fortalecimiento de la institucionalidad de la descentralización se traduce en buena medida en un marco normativo favorable. En el 2018 se ha emitido un importante número de normas que tienen incidencia en la descentralización. Así, en aras de fortalecer el rol rector de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, se emitió un decreto supremo que regula las políticas nacionales y establece pautas generales respecto a la rectoría, elaboración y monitoreo de las políticas nacionales y sectoriales por el Poder Ejecutivo, que también deben ser aplicados por los gobiernos regionales y locales. En esa misma senda, se ha promovido la aprobación de leyes y decretos legislativos, y a la vez ha emitido reglamentos, lineamientos y otros respecto de, principalmente, las competencias compartidas de aplicación a los tres niveles de gobierno.

4.1. Reformas normativas

Existe una demanda normativa por temas específicos vinculados a definir de manera clara y precisa las competencias entre los niveles de gobierno, la eficiente operatividad de los sistemas administrativos y el dimensionamiento de los fondos públicos, entre otros de gran relevancia para el país.

Política General de Gobierno
Se promovió la descentralización efectiva para el desarrollo como uno de los ejes de la Política General de Gobierno. Esta se compone de dos lineamientos: a) institucionalizar la articulación territorial de las políticas nacionales y b) promover, desde los distintos ámbitos territoriales del país, alianzas estratégicas para su desarrollo sostenible. Todo ello sobre la base del decreto supremo que regula las políticas nacionales.

Transparencia y anticorrupción
Se definió que la Contraloría General de la República designará a los Jefes de los Órganos de Control Institucional (OCI) y autorizará la incorporación de las OCI de los gobiernos regionales y locales a la Contraloría.

Asimismo, se estableció que las autoridades regionales y municipales que cesen en sus cargos deberán entregar un informe de rendición de cuentas y transferencia a las nuevas autoridades. Por su parte, las entidades del Poder Ejecutivo deberán informar sobre las acciones que se encuentran desarrollando en los departamentos, provincias y distritos del país, así como realizar acciones de fortalecimiento de capacidades.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades
Las modificaciones a estas leyes orgánicas estuvieron dirigidas principalmente a precisar las funciones que se atribuyen a cada nivel de gobierno en materia del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), cambio climático, abastecimiento y comercialización de productos y servicios, la publicidad de las normas, entre otros.

Transferencia de competencias
En el 2018, se dispuso, entre otros, la culminación de transferencia de competencias y funciones respecto de las Sociedades de Beneficencia del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a las municipalidades provinciales hasta el 30 de abril del 2019.

Sistemas administrativos
Se realizaron siete modificaciones y reemplazos de normas vinculadas a los sistemas administrativos, entre ellos, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe).

Integración regional y local
Dispone simplificar los procedimientos para la constitución de las mancomunidades así como afinar o establecer mejoras en los incentivos que faciliten la integración regional y local para el desarrollo de inversiones que involucren a más de un departamento o distrito en beneficio de los ciudadanos.

Fondos públicos
Dispone la reestructuración de Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) y Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), y constituye el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT). Financia o cofinancia las inversiones y estudios de preinversión de los gobiernos regionales y locales, para reducir las brechas en la provisión de servicios e infraestructura básicos, que tengan mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema.

Inversiones con participación del sector privado
A través los Decretos Legislativos Nº 1361 y 1362, se implementaron ajustes a los procedimientos de adjudicación de los proyectos para agilizar el desarrollo de las intervenciones sectoriales, regionales y locales en materia de obras por impuestos, y se facilitó y promovió la adjudicación de proyectos que contribuyan a la recuperación de la economía, entre los cuales se encuentran los proyectos de los gobiernos regionales y locales.

Otras normas con incidencia en la descentralización
Se promulgaron dos normas que disponen fortalecer la función rectora en materia de salud (MINSA) y de ciencia, y tecnología e innovación (CONCYTEC), estableciendo precisiones a sus funciones. De la misma manera, se aprobó la Ley Nº 30900, ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) como órgano adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Esta norma modifica, a su vez, la Ley Orgánica de Municipalidades respecto a la prestación de servicios públicos en zonas conurbadas.

4.2. Instrumentos normativos emitidos

Durante el 2018, los sectores contribuyeron con un marco normativo más flexible para el proceso de descentralización. En ese sentido, emitieron normas que regulan temas concernientes a las competencias compartidas y que son de aplicación por parte de los gobiernos regionales y locales. Algunos ejemplos de ello fueron:

- ✓ El Glosario de Términos de Uso Frecuente en Proyectos de Infraestructura Vial aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- ✓ La Guía Metodológica para la elaboración del Plan Estratégico Regional de Turismo - PERTUR aprobada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
- ✓ El Decreto Legislativo que promueve la formalización de la actividad pesquera artesanal promovido por el Ministerio de la Producción
- ✓ El documento técnico Sistema de Información de Historias Clínicas Electrónicas- SIHCE- e –Qhali para el primer nivel de atención aprobado por el Ministerio de Salud.

En lo concerniente a la implementación de la coordinación entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales, el Ministerio de Trabajo aprobó el documento técnico denominado Modelo de Gobernanza y Relaciones Intergubernamentales del Sector Trabajo y Promoción del Empleo.

Por otro lado, respecto a los sistemas administrativos, se emitieron lineamientos tales como el decreto supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, la modificación de la Guía para el Planeamiento Institucional y otros que son de aplicación por los tres niveles de gobierno.

5. Una gestión más óptima de recursos públicos

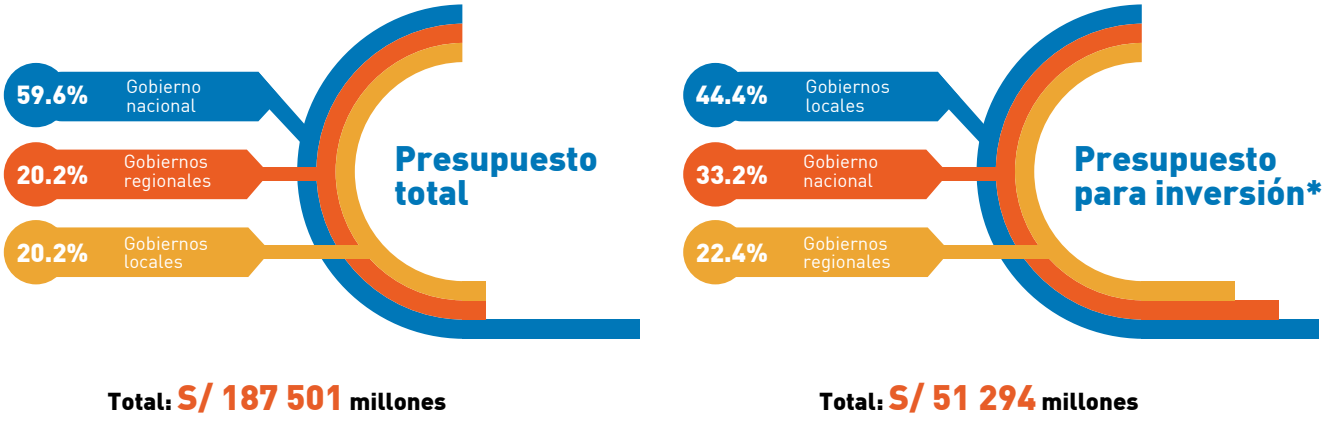
La optimización de recursos es uno de los ejes relevantes de análisis en el proceso de la descentralización puesto que no solo considera las transferencias realizadas en el marco de la descentralización fiscal; sino que incorpora un componente de eficacia de los recursos a fin de garantizar la provisión de bienes y servicios al ciudadano. En ese sentido, se resalta la contribución de la SD, en el 2018, para reducir la estacionalidad de las transferencias, así como también la brecha entre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), y asegurar la continuidad de inversiones.

5.1. Distribución y evolución del presupuesto

En el 2018 el PIA total del sector público fue S/ 157 159 millones, mientras que el PIM registrado fue de S/ 187 501 millones. Esto significó un incremento de 19.3% (S/ 30 342 millones) entre ambos, el 59,6% del presupuesto para inversión se concentró en el gobierno nacional , el 20,2% en los gobiernos regionales y el 20,2% en los gobiernos locales. Sin embargo, esta distribución difiere a la del presupuesto para inversión (S/ 51 294 millones), en donde la mayor parte del presupuesto se concentra en los gobiernos locales (44,4%), en segundo lugar se encuentra el gobierno nacional (33,2%) y, por último, los gobiernos regionales que representan el 22,4% del total del presupuesto de inversiones.Entre el 2010 y 2018, el PIA y PIM de los gobiernos regionales (ver **Gráfico 03**) han presentado un crecimiento constante, registrando tasas promedio anual de 8,9% y 8,4%, respectivamente. Este incremento presupuestal responde a los requerimientos de los gobiernos regionales para la provisión de servicios públicos de calidad a los ciudadanos. En cuanto a la ejecución de los gobiernos regionales, se observa que el nivel de ejecución en el periodo 2010 – 2018 ha sido del 87% en

Gráfico 02

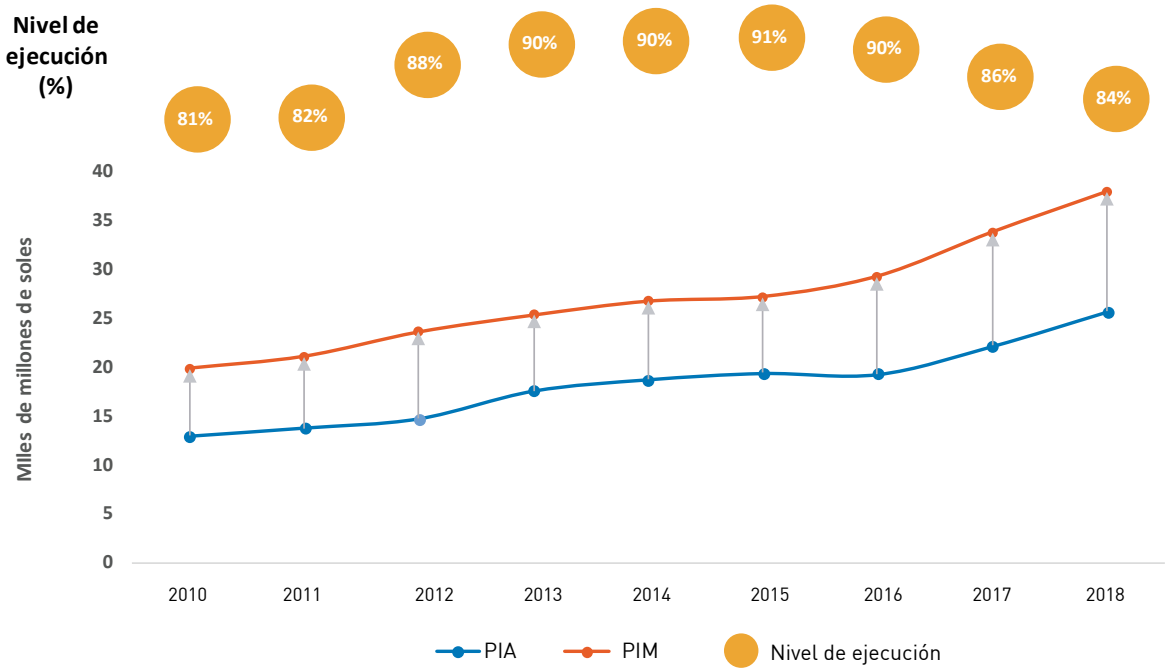
Distribución del PIM y del Presupuesto de Inversiones 2018 por nivel de gobierno



Fuente: Consulta Amigable – MEF
Elaboración: Propia
Nota: (*) Considera la genérica 6.26: Adquisición de activos no financieros, incluye proyectos de inversión y actividades de gasto de capital.

Gráfico 03

Evolución del PIA, PIM y nivel de ejecución (%) de los gobiernos regionales en el periodo 2010- 2018



Fuente: Consulta Amigable – MEF
Elaboración: Propia

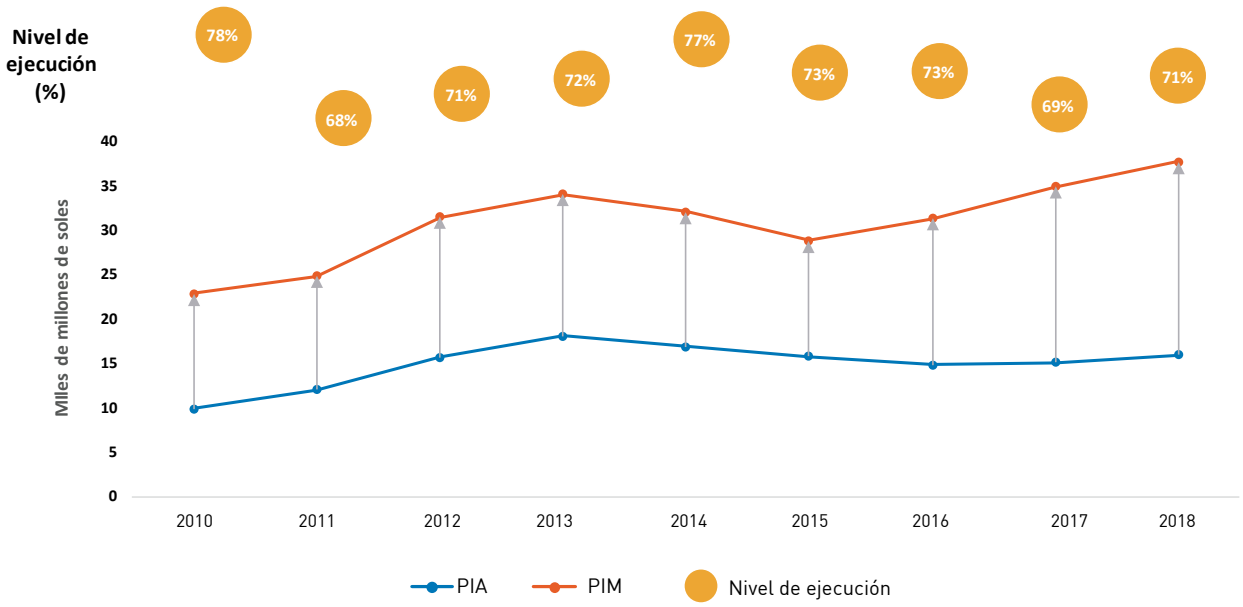
promedio. Un dato relevante es que en los últimos dos años la ejecución ha decrecido respecto al año anterior.

A nivel de gobiernos locales, el comportamiento del PIA es creciente en el periodo 2010 – 2018. En efecto, la tasa de crecimiento promedio anual fue del 6,2% para el PIA y 6,5% para el PIM en dicho periodo (ver **Gráfico 04).** Por su parte, en la ejecución también se observa que el valor en promedio alcanza el 73% del PIM. En ese sentido, a diferencia de los gobiernos regionales, el nivel de ejecución de los gobiernos locales en el 2018 fue mayor que el año previo.

Un punto importante que se desprende de los dos últimos gráficos es el incremento significativo del PIM respecto al PIA entre el 2010 y el 2018. Esta situación recurrente ocasiona problemas en la gestión de los gobiernos regionales y locales puesto que, en primer lugar, no cuentan con información oportuna para que puedan realizar una programación de recursos adecuada en un año fiscal; y, en segundo lugar, dada la estacionalidad de las transferencias a mitad del ejercicio fiscal -como se detallará en la siguiente sección-, se reduce la probabilidad de ejecución de los proyectos en el año de recibida la transferencia, lo que en algunos casos extremos

Gráfico 04

Evolución del PIA, PIM y nivel de ejecución (%) de los gobiernos locales en el periodo 2010- 2018



Fuente: Consulta Amigable – MEF
Elaboración: Propia

genera la devolución de las transferencias otorgadas a los gobiernos regionales y locales.

5.2. Transferencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales

Se muestran las transferencias realizadas del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales y su ejecución en el territorio. A partir de ello, se evidencia la estacionalidad de las transferencias de recursos, que son recibidas frecuentemente en el segundo semestre del año fiscal.

Transferencias para la continuidad de inversiones

Son las que perciben los gobiernos regionales y locales a través de la aprobación de una norma técnica (decreto supremo o decreto de urgencia) en un ejercicio fiscal, aprobadas por el/los sector/es y el MEF[4]. En ese contexto, en el 2018 el gobierno nacional transfirió S/ 4 601 millones a los gobiernos regionales para la ejecución de 1 909 proyectos y S/ 8 036 millones a los gobiernos locales para un total de 3 903 proyectos. En el **Gráfico 05** se muestran las transferencias por mes para los gobiernos regionales.

Resulta evidente la concentración de los montos transferidos en mayo, el cual representa el 50% y 43% de las transferencias

[4]No se incluye el FONCOR, especificado en la Ley de Bases de la Descentralización, puesto que este fondo forma parte de la asignación presupuestaria que el MEF remite a los gobiernos regionales por la fuente de financiamiento recursos ordinarios.

recibidas en el año por los gobiernos regionales y gobiernos locales, respectivamente. Las transferencias realizadas después del primer trimestre generan un escenario de menor probabilidad de ejecución.

Por otro lado, la estacionalidad también se evidencia en otros recursos que están incluidos en el PIA de los gobiernos regionales y locales, pero que son transferidos en el transcurso del año fiscal. Uno de estos es la transferencia de canon minero, que en el 2018 se transfirió en julio luego de procesar los impuestos recaudados del sector minero en marzo.

En el **Gráfico 06** se observan las transferencias por territorio a nivel de gobierno regional y local. Al respecto, cabe precisar que, tanto en los gobiernos regionales como locales, no existe una relación directa entre los mayores montos transferidos y el nivel de ejecución de los mismos.

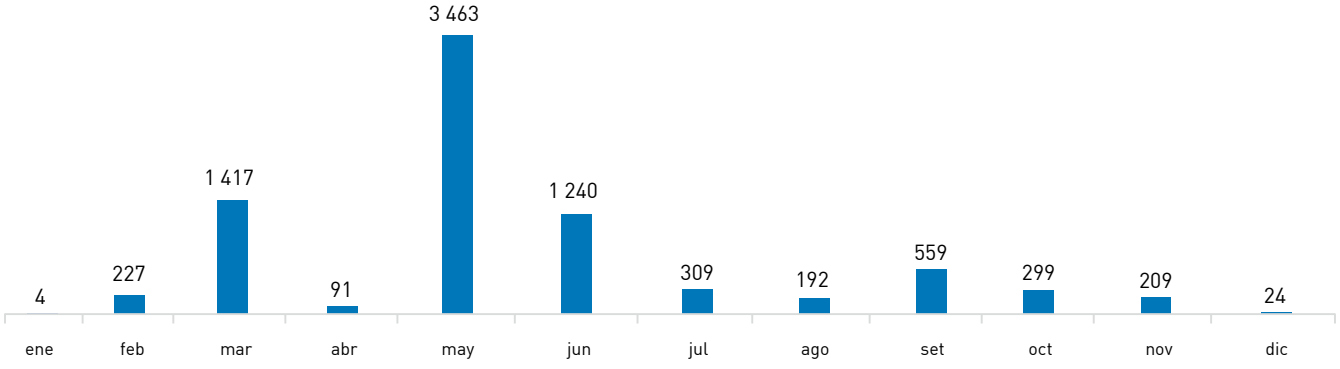
Por otra parte, en un esfuerzo por brindar información actualizada sobre las transferencias por inversiones realizadas a los gobiernos regionales y locales, la SD, con el apoyo del BID, ha puesto a disposición pública una herramienta que permitirá mejorar la transparencia sobre la ejecución de dichas inversiones.

Transferencias por recursos determinados

Son las transferencias que se realizan durante un año fiscal y modifican el PIA. Estos recursos provienen de los siguientes rubros: contribuciones a fondos, Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), impuestos municipales, canon y sobrecanon, regalías, y renta de aduanas y participaciones. En el **Cuadro 04** se muestra las transferencias de recursos determinados que provienen de canon, regalías, renta de adunas, Fondo de Desarrollo Socio económico de Camisea (FOCAM) y FONCOMUN a los gobiernos regionales y local durante el 2018. Al respecto, el total de transferencias ascendió

Gráfico 05

Montos transferidos por continuidad de inversiones a los gobiernos regionales por mes, 2018
(En millones de soles)

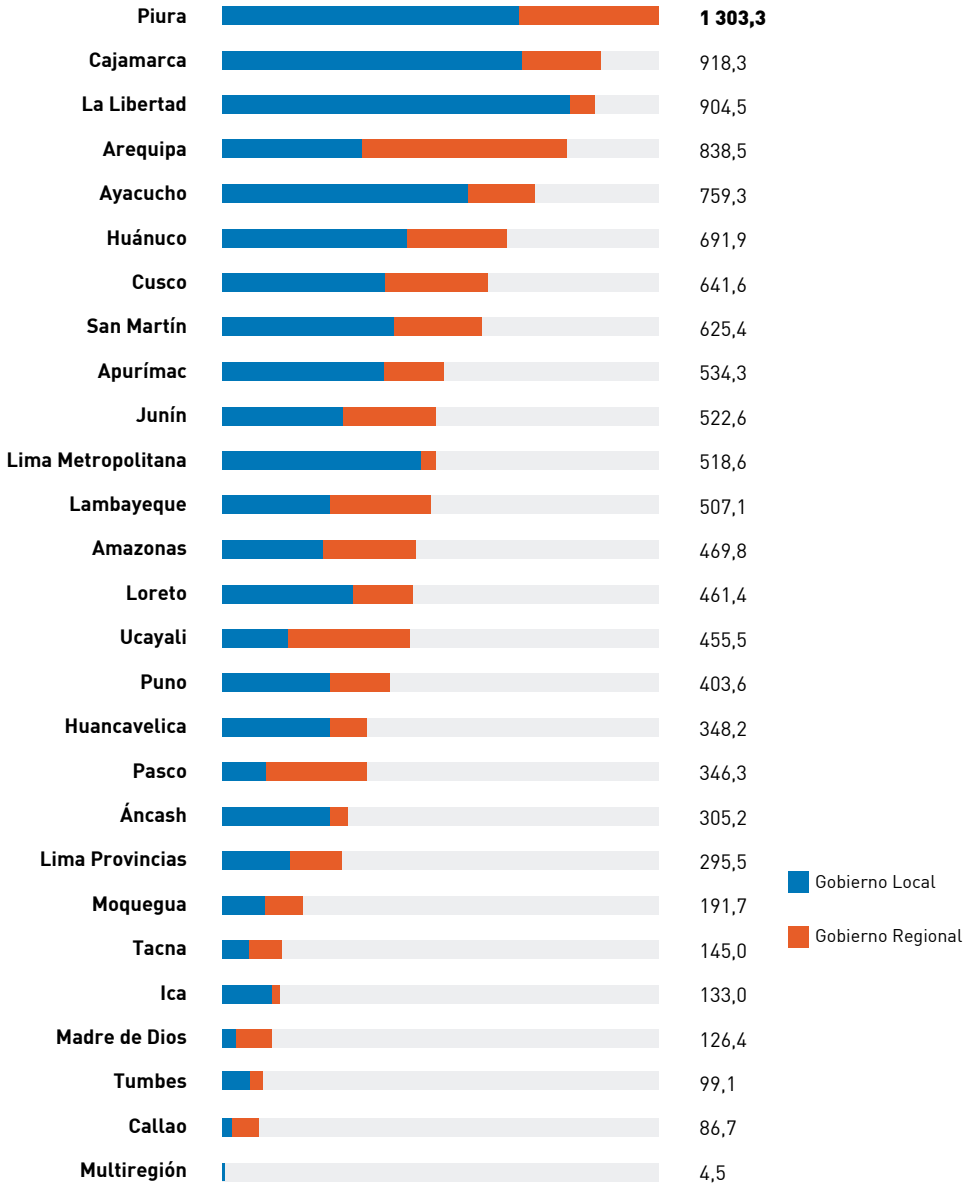


Fuente: Secretaría de Descentralización - PCM
Elaboración: Propia

[5]En los últimos años se ha considerado un articulado en la ley de presupuesto del año, autorizando que los saldos no ejecutados de los proyectos registrados en la fuente de financiamiento recursos ordinarios puedan ser transferidos nuevamente como continuidad de inversiones, previa solicitud de los gobiernos regionales y locales al MEF. En ese proceso, los gobiernos regionales y locales deben esperar en promedio tres meses para obtener de nuevo los recursos.

Gráfico 06

Montos transferidos para continuidad de inversiones a gobiernos regionales y locales, según departamentos en el 2018
(En millones de soles)



Fuente: Secretaría de Descentralización – PCM
Elaboración: Propia

a S/ 14 049,4 millones, que se concentra en gran parte en los gobiernos locales (84,9%).
Asimismo, la mayor cantidad de recursos transferidos provienen principalmente de FONCOMUN (42%), canon minero (22%) y canon gasífero (12%). En el **Gráfico 07** se aprecian las transferencias por región a nivel de gobierno regional y local.

5.3. Fondos públicos de financiamiento

De acuerdo con el Glosario del Ministerio de Economía y Finanzas, estos fondos "son todos los recursos financieros de carácter tributario y no tributario que se generan, obtienen u originan en la producción o prestación de bienes y servicios que las unidades ejecutoras o entidades públicas realizan, con arreglo a Ley. Se orientan a la atención de los gastos del presupuesto público"[6]. Durante el 2018, algunos de estuvieron vigentes, mientras que otros fueron desactivados; a pesar de ello se analiza el desempeño de los mismos durante su tiempo de actividad.

Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL)
El FONIPREL, creado en el 2006, fue un fondo concursable

Cuadro 04

Transferencias de recursos determinados a gobiernos regionales y locales (en soles), 2018

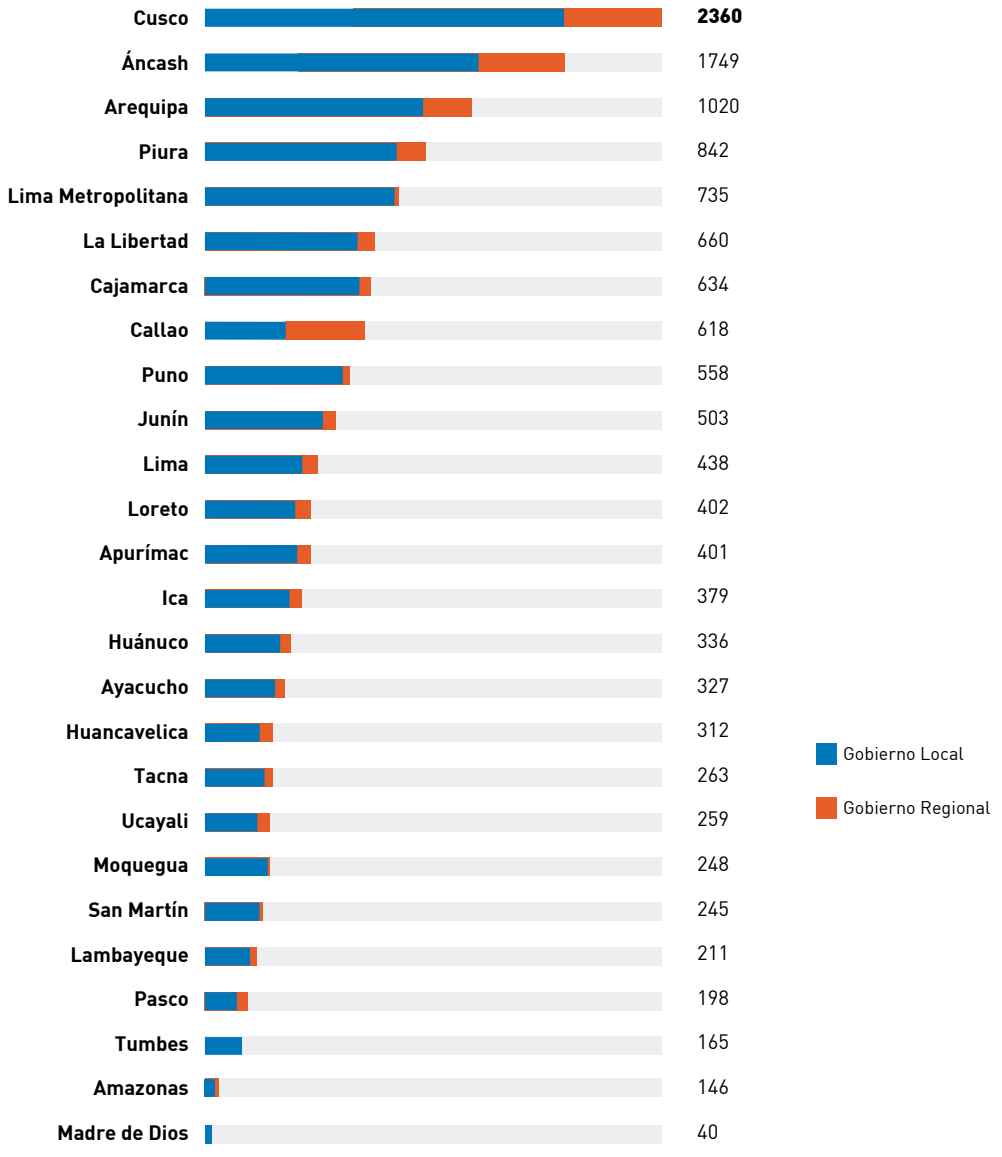
Tipo de recurso	Gobierno regional	Gobierno local	Total
Canon minero	789 410 556	2 368 231 668	3 157 642 224
Canon gasífero	410 748 537	1 232 245 611	1 642 994 148
Canon petrolero	218 389 372	499 940 023	718 329 395
Canon hidroenergético	49 053 491	147 160 472	196 213 962
Canon pesquero	14 609 266	43 827 799	58 437 065
Regalías mineras	194 004 158	1 034 688 846	1 228 693 004
Regalías contractuales	38 774 068	206 795 028	245 569 095
FOCAM	97 415 297	230 899 413	328 314 709
Renta de aduanas	302 673 892	283 806 144	586 480 036
FONCOMUN	0	5 886 722 885	5 886 722 885
Total	**2 115 078 637**	**11 934 317 889**	**14 049 396 525**

Fuente: Secretaría de Descentralización – PCM.
Elaboración: Propia

[6]Ministerio de Economía y Finanzas. "Glosario de Tesoro Público". URL: https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-25048/Fondos
[7]Decreto Legislativo que establece la implementación y funcionamiento del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT).

Gráfico 07

Monto transferido por recursos determinados, según departamento en el 2018



Fuente: Consulta de Transferencias a los Gobierno Nacional, Locales y Regionales – MEF
Elaboración: Propia

orientado a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica. Estuvo operativo durante el periodo 2009 – 2018. A partir de la aprobación del Decreto Legislativo N° 1435[7], los recursos destinados al FONIPREL serán destinados al Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT), vigente desde el 2019, el cual también está compuesto por los recursos provenientes del FONIE, fondo liquidado en el 2018.

En el periodo 2009 – 2018 fueron transferidos S/ 5 232 millones a los gobiernos regionales (S/ 276 millones) y locales (S/ 4 956 millones). El nivel de ejecución ascendió en ambos casos al 87%. Durante el periodo 2009 - 2018, la región que recibió más transferencias fue Ayacucho, con S/ 818 millones, seguida de Huánuco (S/ 493 millones) y Huancavelica (S/ 460 millones).

Fondo de la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)
El FONIE fue creado en el 2013 con el objetivo de financiar la elaboración de estudios de preinversión, ejecución de proyectos de inversión pública y mantenimiento, para la ejecución de infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales y de herradura, de forma preferentemente simultánea.

Cabe anotar que este fondo es administrado por el MIDIS y estuvo vigente durante el periodo 2013-2018, luego de que se aprobara el Decreto Legislativo N° 1435, que dispone, entre otros, su liquidación.

Según el MIDIS[8], al segundo trimestre del 2018, el FONIE transfirió S/ 1 463 millones a los gobiernos regionales y locales para financiar 1 745 intervenciones: 1 001 proyectos corresponden a mantenimiento; 506, a obras; y 238, a estudios y perfiles. Además, intervino en 672 distritos perteneciente a 132 provincias de 23 regiones del país.

Durante el 2013 y el 2018, la intervención que recibió más transferencias fue Agua y Saneamiento, con S/ 1 140 millones, seguida de Telecomunicaciones, con S/ 159 millones. Sin embargo, en número de intervenciones se financiaron más proyectos en Caminos Vecinales (1 153), seguido de Agua y Saneamiento (557).

Fondo de Estímulo al Desempeño y Logros de Resultados Sociales (FED)
El FED es un instrumento de incentivo económico dirigido a los gobiernos regionales con el objetivo de impulsar el logro de resultados en su gestión y en la prestación de servicios integrales dirigidos a la población de gestantes, niñas y niños entre 0 y 5 años de edad, establecidos en la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y vinculados al Desarrollo Infantil Temprano. Este fondo es administrado por el MIDIS, en coordinación con el MEF.

El total de transferencias recibidas en el periodo 2014-2018 ascendió a S/ 605.7 millones, registrando una tasa de ejecución del 87%. En el 2018, se transfirió S/ 127 millones, que estuvieron destinados a 25 gobiernos regionales[9]. Cabe resaltar que el cumplimiento de los indicadores del FED en el 2018 estuvo vinculado a una de las prioridades del actual gobierno, que es la reducción de la anemia infantil.

Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES)
El FONDES se creó en el 2016 con el objetivo de que los gobiernos regionales y locales pudieran acceder a financiamiento de actividades e inversiones de prevención, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, los cuales permiten mitigar y responder frente a los daños ocasionados por lluvias y peligros asociados. Cabe resaltar que el FONDES se financia con cargo a las fuentes de financiamiento recursos ordinarios, recursos por operaciones oficiales de crédito, así como recursos determinados.

Durante el periodo 2017-2018, el FONDES transfirió un total de S/ 2 808,4 millones a los gobiernos regionales (S/ 1 263,9 millones) y locales (S/ 1 544,4 millones). El nivel de ejecución fue de 33% y 30%, respectivamente.

Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI)
El PI, creado en el 2009[10], es un instrumento del Presupuesto por Resultados, a cargo del MEF, que promueve la mejora

[8]Ver: MIDIS (2018). "Evaluación de diseño, procesos y resultados del FONIE".
[9]A excepción de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

de la calidad de los servicios públicos provistos por las municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional. Este programa implica una transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de metas en un periodo determinado, y tiene como objetivo impulsar determinados resultados cuyo logro requiere de un trabajo articulado con las municipalidades.

En el 2018, en línea con una de las prioridades del gobierno, cuatro metas estuvieron vinculadas a las acciones de municipios para promover la adecuada alimentación y la prevención y reducción de anemia del menor de 36 meses.

En el marco del Programa de Incentivos, en el periodo 2010 – 2018, se han transferido S/ 8 346 millones, lográndose una ejecución del 92%, lo cual refleja un uso efectivo para la provisión de los bienes y servicios públicos.

Entre las regiones que recibieron la mayor cantidad de transferencias destacan Lima (S/ 1 173,1 millones), seguida de Cajamarca (S/ 672,8 millones) y Piura (S/ 551,9 millones). Por otro lado, Tacna (S/ 53,3 millones), Madre de Dios (S/ 45,7 millones) y Moquegua (S/ 39,5 millones) son las regiones que recibieron menores transferencias.

Cabe precisar que la variación del monto entre regiones, en parte, se debe a la cantidad de municipalidades que existen en cada una de ellas. Por ejemplo, Lima tiene 171 municipalidades, mientras que Madre de Dios registra 11 municipalidades.

Este análisis evidencia que los gobiernos regionales y locales disponen de fondos que les permiten financiar proyectos de inversión y actividades propias de su gestión. Al respecto, se ha identificado que a través del PI se ha transferido la mayor cantidad de recursos a gobiernos locales (S/ 8 346 millones), seguido de FONIPREL (S/ 5 232 millones) y FONDES (S/ 2 808 millones), que han transferido recursos tanto a gobiernos regionales como locales.

5.4. Una menor brecha entre el PIM y el PIA

En el 2018, como resultado del trabajo de la SD, se añadió un articulado que busca garantizar la continuidad de inversiones de 566 proyectos por un monto de S/ 2 763 millones en la Ley de Presupuesto 2019[11]. Esta acción de incorporar los saldos de balance en el PIA crea un precedente para que en los siguientes años el trámite para la continuidad de inversiones sea más ágil.

Asimismo, teniendo en cuenta la estacionalidad de las transferencias, se aprobó el Decreto Supremo N° 033-2019-EF que aprueba el adelanto de recursos a cuenta del Canon Minero a favor de los gobiernos regionales y locales. Gracias a esto, los gobiernos regionales y locales beneficiarios del canon minero recibieron en febrero del 2019 un adelanto de recursos equivalente al 60% del monto total de los recursos provenientes del canon minero asignados en el PIA del año fiscal 2019.

[10]Mediante Ley N° 29332 y modificatorias.

[11]En la sección asignación de recursos para la continuidad de inversiones en la Ley N° 30879 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

6. Una gestión descentralizada con enfoque territorial

El desarrollo con enfoque territorial es una de las prioridades de política del actual gobierno. En ese sentido, la SD ha venido impulsando una serie de iniciativas para orientar la planificación hacia el desarrollo territorial. Entre las principales estrategias destacan las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), las pruebas piloto en la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas y la cuenca media del río Marañón y, por último, la tipología de distritos, todas enfocadas al desarrollo territorial y la promoción de este.

6.1. Agencias Regionales de Desarrollo (ARD)

Son mecanismos de coordinación y articulación que brindan servicios especializados en desarrollo económico e innovación. Estas ARD son promovidas por la SD para dinamizar la economía regional y su competitividad, acelerando la ejecución de las estrategias públicas regionales en función a la demanda del tejido productivo, y bajo enfoques de concertación y articulación multinivel pública, privada y académica.

Las regiones identificadas para la fase piloto son Apurímac, Ayacucho, Cusco, La Libertad y San Martín. Del mismo modo, se pretende escalar la implementación en las regiones de Cajamarca y Piura.

Desde inicios del 2018, se realizaron diagnósticos en las regiones donde se implementarán los pilotos. Estos cubren la situación de las variables sociales y económicas, la identificación y diagnóstico de las cadenas de producción existentes, el mapeo de actores relevantes, entre otros.

En marzo se suscribió formalmente el convenio Desarrollo Económico Sostenible y Promoción de las PYME a nivel de gobiernos regionales y locales, para gestionar el acceso a fondos provenientes de organismos internacionales[12]. A partir de esto, se realizaron actividades orientadas a la sensibilización sobre las ARD mediante la organización de dos seminarios internacionales en las ciudades de Lima y Trujillo, en los que expertos en la materia dieron a conocer sus experiencias sobre las ARD en diferentes partes del mundo.

De similar forma, desde abril se realizó la socialización a nivel interinstitucional, mediante reuniones con PRODUCE, MINCETUR y CONCYTEC para el alineamiento de fondos para innovación.

También se presentó el proyecto en la Mesa de Cooperación para la Descentralización, espacio de coordinación de los distintos actores de la cooperación internacional (GIZ, AECID, USAID, KOICA, JICA, entre otros), con la finalidad de presentar los alcances del proyecto y las oportunidades de trabajo conjunto.
Asimismo, desde la PCM se organizaron pasantías en Italia, España y Reino Unido con el objetivo de conocer buenas prácticas y establecer contactos con gestores de ARD. En estas visitas participaron representantes de gobiernos regionales, entidades públicas e integrantes del equipo de la SD.

En la línea de cooperación internacional, AECID lanzó la convocatoria para la contratación de una empresa que brinde asistencia técnica a la SD mediante capacidades en la identificación, formulación, implementación y acompañamiento de acciones para el fortalecimiento de los proveedores de servicios tecnológicos y organizaciones de productores.

Asimismo, durante el último trimestre del año se trabajó en la identificación de los posibles miembros de los Comités Impulsores; grupos integrados por las máximas autoridades del sector público, privado y académico, encargados de desplegar las acciones necesarias para la creación de la agencia y desarrollar el plan estratégico de la misma.

En ese contexto, en diciembre, el Gobernador de Piura, el Presidente de la Cámara de Comercio y Producción de Piura, los Rectores de la Universidad Nacional de Piura y Universidad de Piura, y la vocera de la sociedad civil firmaron el acta de conformación de la ARD Piura. De manera similar, en los departamentos de La Libertad y San Martín se ha avanzado

[12]Unión Europea en alianza con la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
[13]Ver: Ley N° 29768, Ley de la Mancomunidad Regional, y Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal.

en la incorporación de las ARD en los modelos de gobernanza existentes en los respectivos territorios.

6.2. Mancomunidad regional y municipal

La mancomunidad es el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales o municipalidades que se unen para la prestación de servicios o ejecución de inversiones públicas, con la finalidad de promover la participación ciudadana, el mejoramiento de la calidad de los servicios y, en última instancia, el desarrollo del territorio[13].

En el 2018 se modificaron la Ley N° 29768 (Ley de Mancomunidad Regional) y la Ley N°2929 (Ley de la Mancomunidad Municipal) a través de la promulgación de la Ley N° 30804 y el Decreto Legislativo N° 1445, respectivamente. Estos ajustes normativos tuvieron el objetivo de simplificar los procesos de constitución, mejorar los incentivos[14] y fortalecer la gestión de las mancomunidades para, de esta manera, contribuir en el proceso de descentralización.

Mancomunidad regional

Respecto a las mancomunidades regionales, en el **Cuadro 05** se observa que al 2018 existían cinco mancomunidades inscritas: (i) Mancomunidad Regional Los Andes, (ii) Mancomunidad Regional Huancavelica Ica, (iii) Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Nor Amazónico, (iv) Mancomunidad Regional Pacífico Centro Amazónico y (v) Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú; de las cuales solo las dos primeras son unidades ejecutoras. Es decir, estas mancomunidades están operativas puesto que vienen ejecutando presupuesto.

[14]De los incentivos con los que cuentan las mancomunidades destacan (dependiendo de su tipo) la priorización de las inversiones públicas en el Invierte.Pe, el acceso a los presupuestos participativos de sus respectivas municipalidades provinciales y regionales, el acceso al FIDT o el acceso a capacitaciones en gestión pública por parte de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Respecto a la Mancomunidad Regional de los Andes, esta cuenta actualmente con seis PIP activos, los cuales, en conjunto, ejecutan un monto de S/ 92,9 millones y benefician a una población de 4.2 millones de personas. Asimismo, cuatro de los seis PIP (el 66,7%) están relacionados al sector Salud, uno a Transportes y Comunicaciones, y el último a Comercio Exterior y Turismo. Se aprecia que, en general, el nivel de ejecución fue bueno, pues, si se excluye al proyecto relacionado a Comercio Exterior y Turismo, el nivel de ejecución acumulado fue de 86,3%.

Por su parte, la Mancomunidad Regional Huancavelica-Ica (MANRHI), que se inscribió formalmente el 9 de febrero del 2017 mediante Resolución de Secretaría N° 005-2017-PCM/SD, en el marco del tercer GORE Ejecutivo, se conformó a fin de mejorar, mantener y rehabilitar la infraestructura hidráulica, en el ámbito de las cuatro cuencas compartidas de ambas regiones, constituyendo así un gran avance en la solución del problema histórico de la gestión del agua en este territorio. A partir de ello, se dispuso la transferencia del Proyecto Especial Tambo Caracocha (PEATCC) del Gobierno Regional de Ica a la MANRHI.

Mancomunidad municipal

A diez años de la creación de las mancomunidades municipales, se han inscrito 204 mancomunidades, de las cuales solo 36 ejecutaron presupuesto en el 2018. La ejecución presupuestal es bastante magra y solo 23 previeron recursos para la gestión administrativa por un valor de S/ 989 mil. De este grupo, 13 presupuestaron alrededor a S/ 40 millones para proyectos de inversión. Cabe resaltar que, de acuerdo a la cuarta disposición complementaria del Decreto Legislativo N° 1445, norma que modifica la Ley de la Mancomunidad Municipal, la PCM establecerá nuevas disposiciones que regulen el registro de mancomunidades municipales, con lo cual se habilita la cancelación de las mancomunidades existentes cuando incumplan sus objetivos o estén inactivas.

6.3. Tipología de municipalidades

Dadas las características territoriales heterogéneas que tiene el Perú, así como la necesidad de contar con una tipología única que sea soporte para la focalización de las acciones de los sectores en el territorio, en el 2018 la SD, la SDOT y el VGT elaboraron una propuesta de tipología de distritos con la finalidad de brindar una herramienta que oriente las acciones de las diferentes entidades del Estado en los territorios, la formulación, diseño e implementación de políticas públicas.

Al identificar diferentes tipos de distritos, estos se usarán como insumo para establecer modelos diferentes de prestación de servicios y de gestión municipal, o fórmulas de agregación para gestión, como las mancomunidades. Por otro lado, y de manera general, se constituye en una herramienta que ayuda a focalizar mejor las intervenciones de las distintas políticas públicas, dado que las variables utilizadas para la clasificación determinan también las dificultades o facilidades que territorialmente existen para acceder a los servicios públicos que el Estado ofrece.

Esta tipología comprende ocho categorías de distritos, las cuales consideran cortes poblacionales y distancia a capitales distritales (ver **Cuadro 06**).

Esta propuesta metodológica constituye un primer paso para la elaboración de una tipología de municipalidades, la cual incorpore las características de gestión municipal, así como las necesidades de cada territorio, requiriéndose para ello la modificación de la normativa vinculada a los gobiernos locales.

6.4. Nuevos enfoques de planeamiento territorial

En la búsqueda de fortalecer el proceso de descentralización del Estado, que permita impulsar el desarrollo territorial fomentando el despliegue coordinado y articulado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, se está ensayando proponer un nuevo enfoque de gestión gubernamental en el territorio. En enfoque reciente, está basado en la coordinación y articulación de las intervenciones del Poder Ejecutivo en el territorio de las entidades públicas del gobierno nacional con los gobiernos regionales, municipalidades locales y en diálogo con los actores vinculados al desarrollo en el territorio. Durante el 2018, como primer paso para la implementación de este enfoque se gestaron dos acciones piloto: una en la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas y otra en la cuenca media del río Marañón.

Cuadro 06

Tipología de distritos SD-SDOT

Tipo	Descripción	N° de municipalidades
1	Distritos en la Metrópoli Nacional: Conformado por los distritos que forman parte del ámbito de la Metrópoli Nacional: Lima Metropolitana y Callao.	52
2	Distritos de ciudades de más de 250 mil habitantes: Conformado por los distritos cuyo ámbito territorial forma parte de Metrópolis Regionales o Ciudad Mayor Principal (de más de 250 mil habitantes).	73
3	Distritos de ciudades de más de 20 mil a 250 mil habitantes: Son los distritos cuyo ámbito territorial forma parte de alguna: ciudad Intermedia, ciudad Intermedia Principal, o Ciudad Mayor, es decir, de aquellas ciudades que cuentan con población de más de 20 mil a 250 mil habitantes.	121
4	Distritos de ciudades de más de 2 mil a 20 mil habitantes: Son los distritos cuyo ámbito territorial cuenta con al menos un centro poblado de más de 2 000 a 20 000 habitantes y más de la mitad de su población vive en centros poblados con más de 2 000 habitantes.	231
5	Son los distritos cuyo ámbito territorial cuenta con al menos un centro poblado de más de 2 mil a 20 mil habitantes y menos de la mitad de su población viven en centros poblados con más de 2 000 habitantes. Se consideran también aquellos distritos que pese a tener una población mayor a 20 000 habitantes, menos del 50% de su población se encuentran en CC.PP de más de 2 000 habitantes.	187
6	Son los distritos cuyo ámbito territorial cuenta solo con centros poblados de menos o igual a 2 000 habitantes y más del 70% de su población se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.	345
7	Son los distritos cuyo ámbito territorial cuentan solo con centros poblados de menos o igual a 2 000 habitantes y, además, entre el 30% y 70% de su población se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.	533
8	Son los distritos cuyo ámbito territorial cuentan solo con centros poblados de menos de 2 000 habitantes y menos del 30% de su población se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.	332

Nota: Distribución preliminar a diciembre de 2018. Sujeto a posibles cambios en la actualización de poligonales.
Elaboración: Propia

Piloto en la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas

A partir de la publicación de la Ley 30589 - Ley que promueve el desarrollo económico y social de la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas, la Subsecretaria de Fortalecimiento de la Descentralización (SFD) ha realizado un trabajo de identificación, revisión, monitoreo y asistencia técnica, y ha establecido procesos de coordinación y articulación con los diversos sectores vinculados a la Matriz de Inversiones con el propósito de identificar los problemas de gestión o cuellos de botella que presentan los gobiernos locales en la gestión de sus iniciativas de inversión.

Asimismo, en setiembre del 2018, el VGT encargó a la Subsecretaría de Desarrollo Territorial (SDT) de la SD que inicie y lidere la

[15]Estos cuatro (04) ejes estratégicos se alinean con los ejes y objetivos del "Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas al 2021", el "Plan de Desarrollo Regional Concertado de Apurímac, 2016-2021", los "Objetivos de la Política General del Gobierno al 2021" y el "Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021".

formulación del Plan de Desarrollo de Inversiones, solicitado por la Ley N° 30589, el cual busca identificar la necesidad e importancia de la inversión pública en el desarrollo de infraestructura básica y su aporte al desarrollo rural. Es importante señalar que la formulación de este plan se basó fundamentalmente en los importantes avances y logros de los proyectos y actividades que conforman la Matriz de Inversiones.

Por ello, el plan propone abordar cuatro ejes estratégicos: infraestructura básica, actividades productivas, promoción social (salud y educación) y gobernanza y fortalecimiento institucional[15].
A febrero del 2019, el plan está conformado por 363 compromisos que suman S/ 2 848 millones[16]. Del total de compromisos, se presentan 281 proyectos que conforman el Plan de Desarrollo de Inversiones, divididos en siete categorías de acuerdo a su situación: 93 proyectos (33%) se encuentran en postinversión (S/ 256,3 millones), 109 proyectos (39%) están en fase de inversión (36 obras en ejecución, 55 con expediente técnico terminado y 18 con expediente técnico en formulación), 35 proyectos en etapa de preinversión y 44 en idea.

Es importante señalar que, con el propósito de fortalecer la intervención y dar una mayor institucionalidad al plan de desarrollo de inversiones de la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas, se ha sumado el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que está brindando el soporte técnico para formular el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia (PDCP) de Cotabambas desde un enfoque territorial, a solicitud directa de las autoridades locales electas para el periodo 2019-2022.

Piloto en la cuenca media del río Marañón
En el segundo semestre del 2018 el VGT, con apoyo de la SD, realizó la caracterización del territorio provincial y distrital en la cuenca media del río Marañón, que se centró en cuatro ejes temáticos: desarrollo económico y fomento productivo, desarrollo social y capital humano, ordenamiento del territorio e infraestructura y desarrollo institucional y capital social. Luego de ello se realizó un mapeo de los actores clave. Finalmente, se revisaron los planes de desarrollo regional, provinciales y distritales existentes, con el objetivo de conocer los principales logros y dificultades en el diseño e implementación de sus intervenciones para el desarrollo territorial de la cuenca media del río Marañón.
En el proceso de caracterización y diagnóstico situacional del territorio, se identificó que diversas comunidades indígenas amazónicas valoran y tienen un gran interés por el desarrollo de actividades productivas sostenibles. Por ello, se establecieron reuniones de trabajo de coordinación y articulación con los sectores, programas nacionales y otras intervenciones públicas y de la cooperación internacional estratégicas que intervienen en el territorio de la cuenca media del Marañón.

Como resultado de estos procesos, se identificó la experiencia del Proyecto de Gestión Integrada del Cambio Climático en la Amazonia Peruana, conocido como proyecto EBA Amazonía, que es una iniciativa del SERNANP y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Perú. Además, se identificó en el territorio la compleja situación de vulnerabilidad de la educación secundaria, en vista que registra bajos índices de acceso, altos niveles de deserción y menores logros de aprendizaje de los estudiantes de secundaria comparados al nivel nacional. Por ello, juega un papel importante el servicio que brinda el Modelo de Servicio Educativo Secundaria con Residencia Estudiantil (MSE-SRE).

7. Próximos pasos: la agenda en el mediano plazo

Lograr que la descentralización se consolide como una estrategia para el desarrollo territorial requiere dotarla con un portafolio importante de herramientas que permitan un abordaje micro, y generar un cambio en el comportamiento de los actores locales. En ese sentido, resulta necesario afinar la metodología y las herramientas necesarias para definir las rutas estratégicas o agendas que se priorizarán para la implementación en cada departamento o territorio, así como la adecuación organizacional de las entidades del Ejecutivo para este fin y el aseguramiento de los recursos para la implementación de estas agendas.

7.1. Metodología

En primer lugar, es necesario concertar las metodologías de construcción de agendas o de planeamiento estratégico para la

[16]Actualizado al 15 de febrero de 2019.

competitividad. Lo importante es adecuar las metodologías y las acciones derivadas de ellas a la estructura productiva que existe en los departamentos en que se aplican.
En segundo lugar, independientemente de la metodología de planeamiento que se siga, esta no tiene mucha concordancia con el planeamiento sectorial que guía la implementación. El Estado peruano tiene que construir métodos de implementación que atiendan a agendas temáticas o territoriales.

Es necesario que se prosiga con la implementación de los pilotos en las provincias de Condorcanqui, en Amazonas, y de Cotabambas, en Apurímac. En ambos casos, se ha iniciado un proceso de ordenamiento y adecuación de las intervenciones sectoriales, basado en la revisión de los compromisos de inversión de los sectores y la identificación de cuellos de botella en la provisión de servicios públicos. Es parte de la labor de la SD acompañar y sistematizar ambas experiencias.

7.2. Información y herramientas

En primer lugar, es necesario consolidar y mejorar la información económica y social a nivel territorial. Asimismo, es importante evaluar la información existente a la luz de las visiones y objetivos de desarrollo planteados en los ejercicios de planeamiento estratégico de desarrollo.

En segundo lugar, la información territorial requiere que se empaquete en productos de uso sencillo para que el gobierno en todos sus niveles pueda utilizarla y tomar decisiones. Es necesario preparar paquetes de herramientas para planeación y gestión territorial, especialmente para los gobiernos regionales y locales. Actualmente, ya se está avanzando en el Perú con el mejoramiento de plataformas como Mapa de Inversiones, Municipio al Día y Sayhuite. Al respecto, una tarea pendiente en el gobierno es regular, implementar y ejercer la rectoría del ordenamiento territorial, considerando que es una tarea multisectorial y multinivel.

En tercer lugar, las agencias regionales de desarrollo tienen que consolidarse y desplegar todos los servicios para los cuales fueron creadas: desde la formulación de agendas territoriales

hasta la generación de carteras de proyectos, la provisión de asistencia técnica y capacitación, así como el levantamiento de fondos para financiar las agendas y sus proyectos. Es necesario que se instale una plataforma de seguimiento de las acciones de las primeras ARD u observatorio de desarrollo territorial que permita hacer seguimiento de la implementación de las mismas y elabore la sistematización de las experiencias.

7.3. Financiamiento y capacidades

La implementación de agendas de desarrollo territorial requerirá de la dotación de recursos específicos para este fin. Se deberán explorar mecanismos como la eliminación de exoneraciones tributarias y su transformación en fondos de desarrollo, como lo ocurrido en algunas regiones de la Amazonía como San Martín y Loreto; así como la conformación de fondos de desarrollo en base a un porcentaje de las transferencias de canon. Más importante aún, será necesario evaluar las posibilidades de avanzar en la descentralización fiscal, de manera que los gobiernos regionales y locales puedan contar con herramientas para atraer inversiones y tener ingresos propios.

Por otro lado, también será necesario contar con capacidades para promover el desarrollo territorial. La brecha en capacidades no solo se da a nivel regional y local sino también a nivel nacional. El gran reto de los próximos años será formar una generación de especialistas en desarrollo territorial que permita desarrollar herramientas adecuadas e implementarlas en las diferentes entidades del gobierno. No solo se debe contar con estos especialistas en el ámbito del gobierno sino también en otros ámbitos de la sociedad como en la academia y el sector privado.

SECRETARÍA DE
Descentralización

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

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

www.descentralizacion.gob.pe