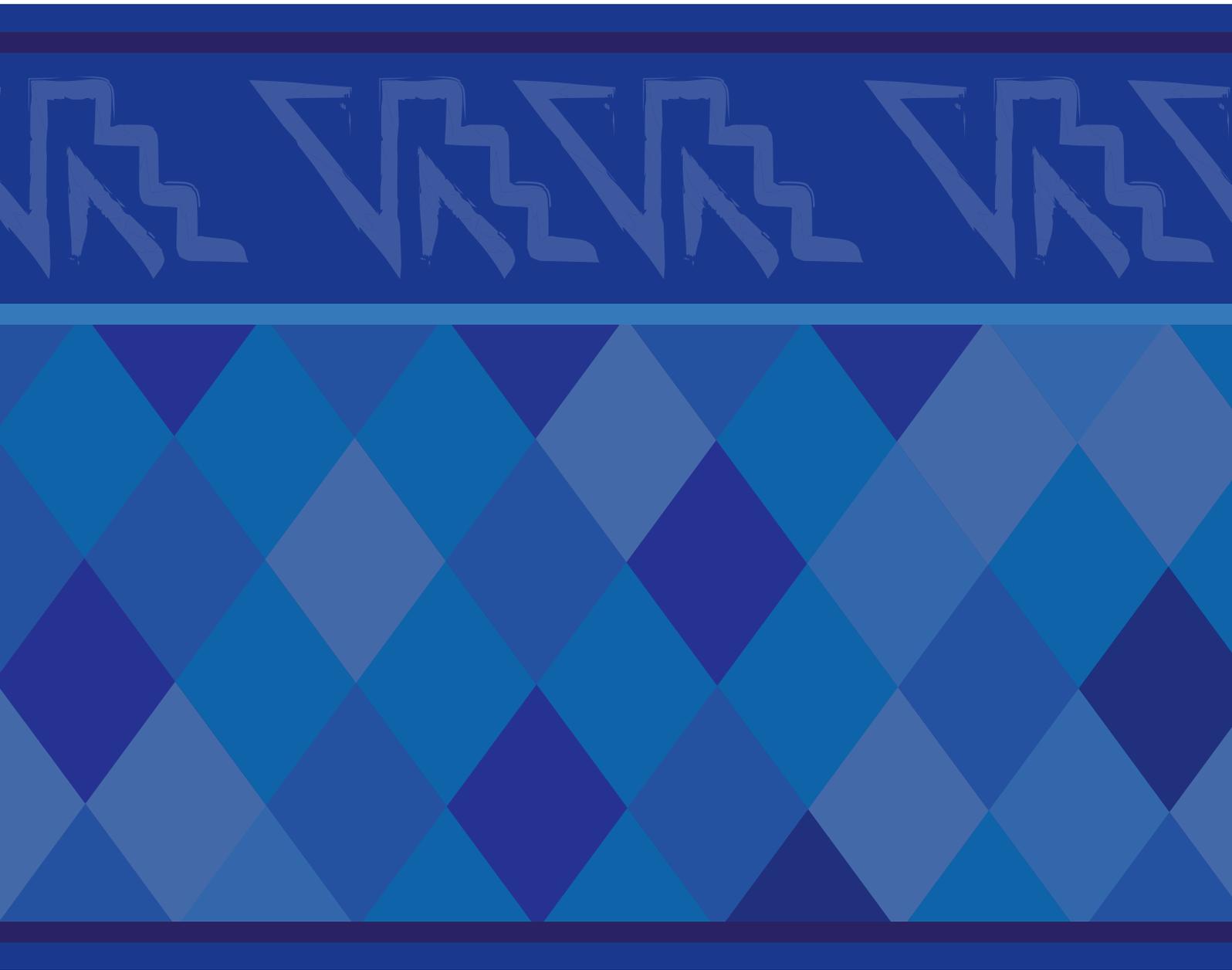


INFORME ANUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN | 2016



INFORME ANUAL DEL
PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN | **2016**
VERSIÓN ABREVIADA

Secretaría de Descentralización
Presidencia del Consejo de Ministros

INFORME ANUAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN VERSIÓN ABREVIADA 2016

Secretaría de Descentralización
Viceministerio de Gobernanza Territorial
Presidencia del Consejo de Ministros
Calle Schell N° 310 – Miraflores
Teléfono: (51) 1- 219- 7000

Con asistencia técnica de :
Programa ProDescentralización de USAID

Diagramación:
Daniel Ochoa Rivero

Impresión:
JMD Servicios gráficos S.R.L.
Av. José Gálvez 1549 / Jr. Francisco Lazo 1537, Lince
Lima, agosto 2017
Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-09757

© 2017 SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN Y PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN DE USAID
La información contenida en este documento puede ser reproducida total y parcialmente,
siempre y cuando se mencione la fuente de origen.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el
Desarrollo Internacional – USAID, bajo los términos de contrato N° AID-527-C-12-00002. El
contenido de la presente publicación no refleja necesariamente el punto de vista de la Agencia
de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional- USAID.
ProDescentralización es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
Internacional- USAID, implementado por Tetra Tech /ARD.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
A QUINCE AÑOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN - BREVE BALANCE DE LA REFORMA	6
1. El proceso normativo de la descentralización peruana: diseño normativo e institucional y su evolución: 2002- 2017	6
2. Las tareas pendientes de la descentralización luego de 15 años	7
NUEVO ENFOQUE DE DESCENTRALIZACIÓN	12
1. ¿Es necesario repensar la descentralización?.....	12
2. Objetivos del nuevo enfoque para la descentralización	12
3. La articulación intergubernamental y los GORE-Ejecutivo como primera respuesta	14
4. Transferencias económicas y distribución de recursos, avanzando en predictibilidad.....	18
5. Mejora de la inversión pública y asistencia técnica	20
CONCLUSIONES PARA UNA HOJA DE RUTA	21





PRESENTACIÓN

El Informe Anual 2016 sobre la descentralización, se presentó al Congreso de la República el 20 de abril de 2017. El informe completo da cuenta de las acciones de dos gestiones distintas: el gobierno que culminó sus funciones el 28 de julio del 2016 y el que se instaló ese mismo día, teniendo este último la conducción directa durante los últimos 5 meses del período que se reporta.

El presente documento es una versión abreviada que pone énfasis en destacar las acciones desarrolladas por la gestión gubernamental actual: el nuevo enfoque, los retos actuales, las estrategias implementadas, entre otros aspectos; en el contexto de los quince años de iniciado el proceso.

La versión abreviada culmina con un conjunto de conclusiones para el diseño de una hoja de ruta cuyo proceso de elaboración ha involucrado a diversos actores de los tres niveles de gobierno y especialistas y que, en la presentación en el Congreso de la República ha sido enriquecida con diversos aportes.

La Secretaría de Descentralización (SD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha contado con la cooperación del Programa ProDescentralización de USAID para desarrollar, en conjunto, el presente documento abreviado con la finalidad de dar una difusión más amplia al enfoque actual que orienta los esfuerzos por la descentralización del país, cuyo eje central es la prestación de servicios efectivos al ciudadano.



A QUINCE AÑOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN BREVE BALANCE DE LA REFORMA

1. El proceso normativo de la descentralización peruana: diseño normativo e institucional y su evolución: 2002 - 2017¹

El objetivo esencial de la reforma descentralista iniciada con la última transición democrática fue reducir los desequilibrios y desigualdades interdepartamentales en el país, lo que implica una política pública permanente, obligatoria y democrática que busca el crecimiento y el desarrollo equilibrados de todos los territorios de nuestro país, expresados en más y mejores servicios públicos e inversiones públicas y privadas para toda la población del Perú. El proceso se sustenta en la vigente Carta Política, reformada en el año 2002 con la Ley N° 27680. Dicha reforma consideró los elementos esenciales de toda autonomía política: elección directa de autoridades, definición de materias de competencia, y potestad normativa, así como autonomía financiera.

La reforma constitucional dispuso que la descentralización se realizaría por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitieran una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, planteando también que regiones y municipalidades incrementarían sus niveles de autonomía gradualmente, a través del cumplimiento de las etapas del proceso de descentralización dispuestas por la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783. Sin embargo, el carácter consecutivo de las etapas cambió y éstas se volvieron paralelas.

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

Los elementos esenciales del diseño normativo e institucional, actualmente existentes, evidencian que sí se concretó la configuración de entidades territoriales autónomas en los niveles intermedio y local, especialmente relacionados con la autonomía política y sus principales elementos: la elección directa de autoridades, la consideración de materias de competencia importantes y el reconocimiento de potestad normativa; así como una relativa autonomía administrativa. Se constata, sin embargo, la ausencia de un proceso de descentralización fiscal que desarrollara

¹ Para un balance detallado del proceso normativo ver Congreso de la República; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado: **Informe Anual de Evaluación Período de Sesiones 2015-2016. Para relanzar el proceso de Descentralización. Contribuciones y Desafíos del Congreso**, Congreso de la República del Perú, Lima, 2016.



la autonomía financiera tanto de los gobiernos regionales como de las municipalidades que no avanzó por estar ligado a la integración y conformación de regiones; tampoco se abordaron otras materias relevantes para generar y fortalecer la autonomía financiera de gobiernos regionales y municipalidades. Las recomendaciones de las comisiones multisectoriales en materia de descentralización fiscal, establecidas en las Leyes Generales del Presupuesto los años 2010 y 2012, no fueron consideradas para transformarse en iniciativas legislativas que reorienten el proceso en materia de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno y sobre el espacio fiscal de los gobiernos sub-nacionales, tanto regionales, como provinciales y distritales.

Las etapas del proceso de descentralización se volvieron paralelas, afectándose la gradualidad del mismo. La transferencia y el sistema de acreditación que debía sustentarla no cumplieron sus objetivos. Los criterios de proporcionalidad y selectividad, el de provisión y el de neutralidad en la transferencia de los recursos fiscales no se cumplieron. El sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales devino en un sistema de evaluación puramente formal; la capacitación y la asistencia técnica a favor de gobiernos regionales y locales fue limitada o inexistente; en general, el sistema de acreditación no aportó en la modernización de la gestión del Estado.

La integración regional no se produjo. El diseño normativo fue modificado en este aspecto, con el efecto de desincentivar este proceso. Luego de cuatro elecciones sucesivas de autoridades regionales, se han consolidado los gobiernos regionales sobre base departamental. Ante un horizonte desfavorable para la conformación e integración de regiones, se ha promovido un mecanismo de asociación regional. La Mancomunidad Regional, buscando replicar la experiencia de las Mancomunidades Municipales.

Los principales mecanismos de participación ciudadana previstos en el diseño normativo del actual proceso de descentralización: los Consejos de Coordinación y el presupuesto participativo, no lograron su objetivo de aminorar significativamente la crisis de representación entre la ciudadanía y el Estado, porque nacieron muy débiles en su configuración institucional y muy subordinados a las formas de democracia representativa.

El organismo conductor diseñado para el actual proceso de descentralización, el Consejo Nacional de Descentralización fue objeto de múltiples críticas desde los tres niveles de gobierno hasta su desactivación como organismo intergubernamental y autónomo, perdiéndose con ello la posibilidad de contar con un espacio institucional de articulación de los tres niveles de gobierno.

2. Las tareas pendientes de la descentralización luego de 15 años

A 15 años de iniciada la reforma, en términos generales es claro que todos estamos insatisfechos con sus resultados. Desde que aquella cumplió una década, distintos actores y sectores de la sociedad peruana han propuesto diversos balances críticos de sus aspectos positivos y negativos. Más allá de los comprensibles matices y diferencias entre ellos, comprensibles por las múltiples perspectivas e intereses en juego, sorprenden las importantes coincidencias que se observan. Hace algunos meses, el Acuerdo Nacional le encargó a un especialista hacer un análisis comparativo de los mismos².

La tabla siguiente busca resumir los aspectos valorados más positivamente, aquellos cuya valoración es ambivalente porque contempla una combinación de elementos positivos y negativos, así como aquellos otros que son negativamente valorados:

2 Molina Martínez, Raúl: **Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización**, Acuerdo Nacional, Lima, 2016. Los balances considerados en dicho texto son los Informes Anuales del Proceso de Descentralización presentados por la Presidencia del Consejo de Ministros desde el año 2009; los Informes Anuales de Evaluación del Proceso de Descentralización realizados por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República desde el año 2011; los balances de la ANGR realizados desde el año 2011; el estudio del proceso desde una perspectiva de control gubernamental implementado por la Contraloría General de la República (2014); los balances producidos por distintos grupos de la sociedad civil y la cooperación al desarrollo, Grupo Propuesta Ciudadana (2013) y ProDescentralización (2012, 2013, 2014), así como el balance de 10 años, realizado por el Instituto Gobierno y Desarrollo Humano, Cátedra Arequipa (2013).



Tabla 1: Principales consensos sobre la descentralización

Valorados positivamente	Valorados ambivalentemente	Valorados negativamente
<p>Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: somos el país con más obligaciones e instrumentos de transparencia y acceso a la información pública, destacando la Consulta Amigable del MEF que permite seguir ingresos y gastos de las entidades públicas en tiempo real. Pero subsisten problemas de acceso y de comprensión ciudadana de la información, mientras la rendición de cuentas se concentra en resaltar las acciones de las administraciones públicas, antes que en mostrar resultados.</p>	<p>Mecanismos de participación ciudadana: la ampliación de los espacios de participación fue uno de los rasgos de la descentralización. Sin embargo, sus limitaciones, muchas de ellas de diseño, han contribuido a su paulatino desgaste porque no incorporan las particularidades de los distintos ámbitos regionales y locales, son aplicados discrecionalmente por las autoridades y tienen muchas dificultades en el acceso.</p>	<p>Representación política: la debilidad del sistema de partidos impide la creación de liderazgos políticos a partir de la descentralización. Las reglas electorales exacerbaban la fragmentación política y afectan la calidad y legitimidad de las autoridades elegidas y la confianza ciudadana.</p>
<p>Gasto subnacional y presupuesto por resultados: ha habido un incremento significativo en la capacidad de gasto subnacional, tanto en volúmenes absolutos como en términos relativos a los recursos asignados. El gasto en general se asigna a usos referidos a las necesidades básicas de la población pero persisten desafíos para mejorar la calidad de proyectos, obras y el gasto de operación de los servicios públicos, que es rígido e inercial. La mejora del gasto a través del Presupuestos por Resultado (PpR) y sus programas presupuestales es aún una apuesta que debe demostrarse y el control del gasto con su estructura de organización vertical no logra abarcar al conjunto de entidades con suficiente eficacia. Calidad y control del gasto son desafíos pendientes.</p>	<p>Transferencia de funciones: aunque se ha cumplido en gran medida en el nivel regional, al no costearse los recursos que requiere el ejercicio de las funciones transferidas y no desarrollar y verificar las capacidades de gestión necesarias, ni reformar la organización de los sectores por efecto de la transferencia, ha cambiado muy poco la capacidad agregada de los servicios del Estado a las personas e incluso la efectividad de algunos de ellos puede haberse afectado. El proceso se concentró en el nivel regional y muestra escaso avance en el local, no existiendo claridad sobre el rol de los gobiernos locales (GL) en las principales materias públicas.</p>	<p>Delimitación de competencias: existe grave imprecisión en la delimitación de competencias. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) remitió a la actualización de la Ley de Organización y Funciones (LOF) de los ministerios esa delimitación por nivel de gobierno, pero además de estar pendientes en algunos sectores, el enfoque está centrado en los ministerios y no en reformas de la organización sectorial.</p>
<p>Reorganización territorial, Juntas de Coordinación Interregional y mancomunidades regionales y municipales: son reconocidas como instrumentos importantes para promover la cooperación horizontal y por esa vía contribuir a construir un camino para la integración territorial para superar las heterogeneidades de la organización territorial de nuestro Estado.</p>	<p>Gestión descentralizada, rectoría nacional y sistemas administrativos: sistemas administrativos nacionales rígidos basados en la desconfianza y el control de procedimientos e insumos. Capacidades débiles de rectoría sectorial que ven muchas veces a los gobiernos subnacionales como instancias desconcentradas. El resultado es pobre gestión descentralizada porque no hay complementación de los 3 niveles de gobierno en el ciclo de producción de bienes y servicios públicos.</p>	<p>Demarcación territorial: el proceso es complejo y muy lento. No consigue suprimir circunscripciones que no cumplen con los requisitos legales para su existencia y se viene incrementando la creación de distritos.</p>
	<p>Incremento de recursos a gobiernos subnacionales por efecto del canon: el importante incremento de recursos disponibles por los niveles descentralizados que se debió principalmente al crecimiento exponencial del canon minero está a la base de las grandes desigualdades horizontales en los recursos disponibles por diferentes gobiernos subnacionales. La dependencia de esos recursos subordinados a factores externos (mercados y precios internacionales) es un riesgo evidente.</p>	<p>Estructura de ingresos subnacionales: relación competencias/recursos: la imprecisión en la designación de competencias impide asociarlas a recursos para su cumplimiento. La rigidez del componente inercial del presupuesto público que financia el gasto duradero de funcionamiento del Estado, dificulta más reasignar recursos de un nivel a otro y modificar su distribución siguiendo la asignación de competencias.</p>



Valorados positivamente	Valorados ambivalentemente	Valorados negativamente
Articulación subnacional, asociaciones de alcance nacional y articulación territorial: es reconocido el rol que cumplen Asamblea Nacional de Gobernadores Regionales (ANGR,) Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) para representar los intereses de los gobiernos subnacionales y contribuir a las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, se trata de asociaciones débiles y su relativo activismo nacional no se ve subnacionalmente, incidiendo en la limitada articulación regional-local. Los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL) no compensan esa debilidad.	Articulación nacional/subnacional: el Consejo de Coordinación Intergubernamental no funcionó nunca cabalmente, mientras las Comisiones Intergubernamentales se activan intermitentemente en algunos sectores. Predominan las relaciones bilaterales en la articulación nacional/subnacional y se producen soluciones sectoriales para resolver lo que es una falta de coordinación y de rectorías claras.	Conducción del proceso: Como lo señaló la propia PCM desde el 2012, la Secretaría de Descentralización requiere mayores prerrogativas y funciones potenciadas.

Fuente: Acuerdo Nacional: *Análisis Comparativo de Balances Sobre el Proceso de Descentralización*, Lima, 2016.

Elaboración: Propia

Como lo señala el mismo texto del Acuerdo Nacional, más allá de estos acuerdos, en la descentralización existen distintos aspectos a los que no se les ha prestado la atención necesaria y sobre los que no existe consenso. Reseñamos a continuación algunos de los más importantes. El primero de ellos es el referido a la creación de un nivel intermedio de gobierno. La instalación de un nivel intermedio de gobierno debería permitirnos una mejor articulación vertical del Estado para adecuar las políticas nacionales a las especificidades de cada departamento y articular las demandas locales como insumo para el diseño de políticas públicas nacionales y regionales. Sistematizar las experiencias en esa dirección y optimizar los diseños institucionales del Estado es un imperativo, especialmente, las iniciativas de reforma institucional desarrolladas por distintos gobiernos regionales a lo largo del tiempo³.

El segundo tema es el del ordenamiento territorial y el desarrollo económico, que son aspectos claves para los objetivos de desarrollo territorial integral que tanto la Constitución como la Ley de Bases de Descentralización (LBD) le atribuyen al proceso. El ordenamiento territorial, como lo precisa un reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es prioridad para el desarrollo del país como marco para sus políticas de promoción de la inversión privada, la competitividad territorial y las exportaciones⁴. La tabla siguiente resume los principales desafíos y constataciones que aparecen en dicho texto y que inciden en la importancia de un enfoque territorial:

Tabla 2: Puntos destacados para las políticas públicas

Desafío 1: Mejorar la calidad de las estadísticas nacionales y los sistemas de información
La manera de definir las áreas urbana y rural del Perú reduce la efectividad y la eficiencia de las políticas públicas
La definición de áreas urbanas funcionales será un elemento clave para lograr políticas urbanas más eficaces y mejorar los vínculos urbano-rurales
La adopción de la tipología regional de la OCDE para el Perú, facilitaría la comparabilidad internacional

3 Al respecto ver, Molina Martínez, Raúl: **Sistematización de experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos**, Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado-USAID Perú/ProDescentralización, Lima, 2010. Ver también, Molina, Raúl y Cinthya Arguedas: **Sistematización de la experiencia de modernización y reforma del Gobierno Regional de San Martín**, ANGR-Secretaría de Gestión Pública-GIZ, Lima, 2015.

4 OECD: **OECD Territorial Reviews: Perú 2016**, OECD Publishing, París, 2016. Se puede consultar también en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en>.



Desafío 2: Desarrollar políticas regionales para destrabar el crecimiento potencial de sus regiones

Las políticas sectoriales y de innovación están diseñadas fundamentalmente de arriba hacia abajo y, por lo tanto, Perú tiene un camino por recorrer hacia un enfoque basado en el lugar.

Perú tiene una arquitectura de planeamiento e institucional que puede proporcionar la base para implementar un enfoque basado en el lugar.

No existe suficiente coordinación horizontal y vertical para implementar este enfoque, especialmente en lo que se refiere al marco fiscal.

Desafío 3: El marco de la política urbana está establecido pero necesita una dirección política más fuerte con mecanismos claros para su implementación

Para diversificar la economía y aumentar la productividad, Lima y las ciudades secundarias necesitan estar mejor conectadas y ser más inclusivas.

El liderazgo del gobierno nacional es necesario para entregar políticas urbanas efectivas.

Las políticas urbanas necesitan estar mejor integradas con los marcos fiscales.

Se requieren mecanismos más efectivos para una mejor coordinación y alineamiento de las políticas urbanas en el nivel subnacional.

Desafío 4: Vincular los programas para abordar la pobreza con iniciativas para promover el desarrollo económico bajo un marco de política rural común ayudaría a las áreas rurales a maximizar sus activos y a abordar los cambios en el desarrollo

La Nueva Política Rural de la OCDE puede servir como marco para habilitar a las áreas rurales peruanas para maximizar sus activos y abordar los cambios del desarrollo

La actual aproximación a la política rural es largamente sectorial y está focalizada en el alivio de la pobreza

Hay una desconexión entre los programas de alivio de la pobreza y las políticas de promoción del desarrollo económico rural.

Para lograr esa conexión se necesita implementar acuerdos de gobernanza para la política rural.

Desafío 5: Se requieren reformas que fortalezcan los gobiernos subnacionales y alienten un enfoque basado en las alianzas de las políticas de desarrollo regional

Hacer que la descentralización funcione es fundamental para mejorar los resultados sociales, económicos y ambientales a nivel regional

Los roles y responsabilidades no están claros y los gobiernos subnacionales carecen de las habilidades y capacidades para llevarlos a cabo efectivamente

La coordinación y no la fragmentación es el problema que enfrenta la administración pública en Perú.

Los gobiernos subnacionales, particularmente a nivel regional, no tienen el espacio fiscal para adoptar y adaptar efectivamente las políticas y los recursos a las circunstancias regionales y locales.

El sistema de ingresos fuertemente basado en los recursos naturales está contribuyendo a un problema de fragmentación de la inversión a nivel subnacional.

Fuente: OECD Territorial Reviews: Perú 2016, OECD Publishing, París, 2016

Elaboración: ProDescentralización- USAID



El tercer tema está referido a la estructura de los ingresos subnacionales que muestra algunas características que explican sus limitaciones. De un lado está el insuficiente esfuerzo fiscal de los gobiernos locales de las principales ciudades, a pesar de los progresos en la recaudación específica que se observan en los últimos años en muchos casos, mediante la constitución de servicios especializados de administración tributaria. Del otro, están las dificultades para racionalizar la estructura de transferencias intergubernamentales de recursos, que más allá del canon, se basa en el caso de los gobiernos regionales en recursos ordinarios de recaudación nacional, mientras que en los gobiernos locales lo hace en el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

Los otros dos temas están referidos al desarrollo de capacidades y al necesario monitoreo y evaluación permanente del proceso. Desde el inicio de la reforma, desde el Poder Ejecutivo, la cooperación internacional y más recientemente desde la oferta formativa de las universidades, se ha hecho un esfuerzo importante por transferir capacidades a las personas e instituciones sin lograr el éxito suficiente para modificar de modo duradero las capacidades de los gobiernos descentralizados. Independientemente de la eficacia de las estrategias empleadas, a pesar de la creación de SERVIR (2008) y el apoyo de su cuerpo de gerentes públicos, así como del inicio del tránsito hacia el nuevo régimen de servicio civil en un número creciente de entidades, es claro que el desarrollo de capacidades es aún un tema pendiente.

Lo es también el del monitoreo y evaluación del proceso, no obstante, los esfuerzos realizados en esa dirección. El Observatorio del Proceso de Descentralización del Congreso de la República, los pasos dados por la SD de la PCM para evaluar el ejercicio de las funciones transferidas, tanto como el Barómetro de la Gestión Pública de la Contraloría, constituyen herramientas valiosas que deberían articularse.



NUEVO ENFOQUE DE DESCENTRALIZACIÓN

1. ¿Es necesario repensar la descentralización?

Después de quince años de descentralización y un último periodo gubernamental concentrado en el desarrollo de un proceso basado en un enfoque normativo, resulta necesario y urgente repensar la descentralización. Esta reflexión pasa por orientar el proceso hacia la atención de las demandas sociales, que permita a los ciudadanos en todos los rincones del país disfrutar de los beneficios del desarrollo. Esto implica que se desplieguen en el territorio nuevas y mejores herramientas para la prestación de servicios públicos, la generación de condiciones habilitantes para el desarrollo de las personas y la mejora de los climas de bienestar y de negocios.

2. Objetivos del nuevo enfoque para la descentralización

La actual gestión gubernamental en el Poder Ejecutivo nacional comparte los elementos más consensuales que resultan de los distintos balances sobre la descentralización, que hemos visto en el primer capítulo del presente Informe. Creemos, sin embargo, que para avanzar en un proceso cuyas limitaciones son evidentes, resulta indispensable afirmar un nuevo enfoque que ponga al territorio en el centro de la efectividad que buscamos en la descentralización y la modernización del Estado, entendiéndolo tal como se estableció en la Política XXXIV de Gestión y Ordenamiento Territorial del Acuerdo Nacional.

El crecimiento de la economía del Perú se ha sostenido de manera importante en la dinámica de los precios de las materias primas, los cuales vienen sufriendo un declive que obliga a la economía a encontrar nuevos conductores de crecimiento. No obstante, los bajos niveles de productividad de la economía son la consecuencia de un legado de inestabilidad política y económica, la desarticulación de las políticas de desarrollo y de la vinculación de la mayoría de sectores productivos a cadenas de valor con poco valor agregado. Los bajos niveles de innovación reducen las oportunidades de integrarse en las cadenas globales de valor. Estas condiciones se acentúan debido a la diversidad territorial que presenta el país.

El desafío de incorporar un mayor número de la población en dinámicas productivas competitivas, requiere de un esfuerzo de descentralización y de gobernanza que recoge la diversidad territorial, que permita mejorar las condiciones para el establecimiento de un mayor clima de bienestar y un mejor clima de negocios.

La minería y la agricultura representan el 74% de las exportaciones peruanas; más del 50% de la población rural (mucho de ella ubicada donde se suelen desarrollar estas actividades) se encuentra por debajo del umbral de pobreza. Esta característica requiere desarrollar condiciones marco – incluyendo inversiones en infraestructura social y de transporte, y promoviendo el desarrollo y uso efectivo de las habilidades de las personas – que permitan que las áreas rurales, donde se genera buena parte de las actividades, contribuyan al bienestar para desplegar todo el potencial que tiene la economía peruana.



En ese marco, el Estudio Territorial desarrollado por la OCDE - ya citado - establece una serie de hallazgos y recomendaciones con relación a la visión de desarrollo del territorio. Entre los principales desafíos del país señala la necesidad de incorporar una dimensión territorial en el desarrollo de la política pública, enfatizando la necesidad de desarrollar políticas públicas asimétricas que redunden en una mejor provisión de servicios al ciudadano.

Este esfuerzo exige de un concepto de gobernanza que asegure que la dimensión territorial se refleje en las políticas nacionales y sectoriales, y que su implementación contribuya a la eficiente, eficaz y oportuna provisión de bienes y servicios a los ciudadanos. Se requiere un cambio en la planificación de la política sectorial, incorporando el enfoque de desarrollo territorial, la articulación intergubernamental, definiendo y promoviendo modelos de gestión que garanticen esos principios. Asociado con esto, las recomendaciones de OCDE resaltan la necesidad de desarrollar capacidades para el diseño y la implementación de esta estrategia tanto en los sectores como en los gobiernos subnacionales.

Esta estrategia debe ser definida, coordinada y monitoreada por la Presidencia del Consejo de Ministros de manera directa. Este mandato requiere que se desarrolle una instancia con capacidad de decisión en la alta dirección del Ministerio, a la vez de que se generen las competencias y capacidades en los órganos de línea que dependan de aquella. La implementación de una política de desarrollo territorial exige que la coordinación y articulación horizontal como vertical se genere para y desde los territorios, siendo conscientes que en este proceso de descentralización es necesario que el Ejecutivo, dadas las deficiencias existentes aún en la provisión de servicios, asuma el rol rector que establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y despliegue un acompañamiento explícito en el territorio para asegurar la provisión de los servicios públicos básicos y el despliegue de sus potencialidades.

En este marco general, mediante el DS N° 022-2017-PCM, se modificó el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, creándose el Vice Ministerio de Gobernanza Territorial como instancia de la Alta Dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de formular, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas en materia de desarrollo territorial, descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial.

Con estos cambios se quiere articular mejor las intervenciones del Estado en el territorio. En esa dirección, se han ampliado las funciones de la Secretaría de Descentralización constituyéndola en la autoridad técnico normativa responsable del Desarrollo Territorial y la Descentralización del Estado, velando por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorial.

El gráfico siguiente resume la aproximación que hemos empezado a llevar adelante desde el inicio de nuestra gestión, en la que definimos cuatro grandes objetivos que precisamos a continuación:

Gráfico 1: El enfoque de la descentralización



3. La articulación intergubernamental y los GORE-Ejecutivo como primera respuesta

a. El desafío de la articulación intergubernamental

El Estado peruano enfrenta el desafío de diseñar un arreglo institucional y organizacional que permita acercarlo al ciudadano, que los servicios que se brinden sean de calidad, en función a sus necesidades y a las brechas identificadas para lograr un desarrollo integral del país. Frente a dicho reto, el Estado debe mejorar la gobernanza del proceso de descentralización dado que aquella no es un fin sino un medio para acercar los servicios al ciudadano, lo que hace indispensable fortalecer la articulación intergubernamental de los tres niveles de gobierno, implementar pilotos de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales para la gestión territorial, evaluar la implementación de las funciones transferidas y construir un índice de convergencia regional.

Hay marcada coincidencia en que las funciones transferidas desde los sectores hacia los gobiernos regionales y locales no han tenido los resultados esperados dada la insuficiente articulación entre niveles y la falta de asistencia técnica efectiva a la gestión territorial de dichos gobiernos, así como a la falta de recursos económicos.

Para lograr que los servicios públicos que se brindan a ciudadanas y ciudadanos sean de calidad, se requiere fortalecer el proceso de articulación de los tres niveles de gobierno a fin de que los proyectos, programas y lineamientos se implementen de acuerdo a lo establecido, así como para que aquello que sea establecido cuente con la retroalimentación de los diversos niveles de gobierno, permitiendo materializar la diversidad de realidades y situaciones que los gobiernos regionales y locales enfrentan a la hora de brindar los servicios al ciudadano.

b. Los GORE-Ejecutivo y otros mecanismos ya implementados

Un mecanismo recientemente implementado que viene apoyando efectivamente el destrabe de proyectos de inversión pública y el alineamiento de políticas, programas y proyectos, es el denominado GORE-Ejecutivo. Se trata de encuentros entre el conjunto de ministros de Estado y todos gobernadores regionales, quienes participan en reuniones bilaterales y multilaterales, de acuerdo a la prioridad manifestada por los gobiernos regionales; las mismas se dan en formato estructurado, donde el gobierno regional informa sobre la problemática que limita su accionar y requiere especial atención por parte del gobierno nacional representado por un sector específico.

En dicho formato se incluye el antecedente, así como las posibles soluciones que el sector podría implementar, así como los compromisos del gobierno regional. Dicha información es remitida con anterioridad a los sectores, quienes plantean previamente soluciones a la problemática existente, facilitando que la reunión sea ejecutiva.

Gráfico 2: Esquema de los GORE- Ejecutivo



Las agendas priorizadas por el gobierno regional presentadas a los sectores, requieren ser fortalecidas dado que se debe reforzar el enfoque territorial, siendo necesario que el gobernador tenga el panorama completo de aquellos problemas que afectan a los gobiernos locales de su ámbito regional, que requieren especial atención. Sobre la base de este objetivo la Secretaría de Descentralización ha promovido la generación de espacios de trabajo entre los alcaldes provinciales de cada departamento con los gobernadores regionales para la construcción de una “Agenda Territorial Regional” que incorpora las necesidades de los gobiernos locales que la integran.

Complementariamente, es importante el desarrollo de otras estrategias de articulación, entre las que se encuentran aquellas reuniones donde los gobiernos regionales, articulados en macro regiones, identifican problemáticas similares que requieren una acción conjunta con el gobierno nacional, lográndose por esta vía establecer las “Agendas Territoriales Interregionales”; las mismas permiten que el Ejecutivo diseñe o destine recursos para la implementación de políticas, programas o proyectos que tengan un impacto inter regional, a la par que los gobiernos regionales interactúan entre sí, generando sinergias positivas entre ellos, para el tratamiento de una problemática común y recogiendo las buenas practicas implementadas.

Durante el segundo semestre del 2016 se sostuvieron tres reuniones de **GORE Macro Regionales**. El *primero*, realizado con los gobernadores regionales de la Macro Región Oriente (Madre de Dios, Huánuco, Amazonas, San Martín, Loreto, y Ucayali) en la ciudad de Puerto Maldonado el 9 de agosto de 2016 donde la agenda de trabajo se basó en seis puntos: (i) la puesta en valor de la Amazonía: formalización de actividades como la tala y la minería; (ii) la gestión de los recursos; (iii) la agroforestería y la generación de empleo; (iv) la conectividad de las regiones; (v) el acceso de servicios públicos básicos: energía eléctrica y agua; (vi) la política de áreas fronterizas y los pueblos indígenas.

El *segundo*, realizado con los gobernadores regionales de la Macro Región Sur (Apurímac, Arequipa, Cusco, Moquegua y Tacna) en Tacna el 27 de agosto de 2016 donde la agenda de trabajo se basó en: (i) el futuro de la descentralización; (ii) el desarrollo económico y el impulso a la infraestructura. El *tercero*, realizado con los gobernadores regionales de la Macro Región Norte (Amazonas, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, San Martín y Tumbes) en la Ciudad de Cajamarca el 30 de setiembre de 2016 donde la agenda de trabajo se basó en los siguientes puntos: (i) estado situacional de la salud pública; (ii) la conectividad de las regiones del norte, los problemas medioambientales y por último los servicios de agua potable y saneamiento.

La Presidencia del Consejo de Ministros no cuenta con Oficinas de Desarrollo Regional que trabajen directamente con los funcionarios de los gobiernos regionales y locales en la gestión del territorio. En esta dirección, en el marco de las recomendaciones de la OCDE en su estudio “*Territorial Reviews*” (*Revisiones territoriales*), se señala que para una adecuada gestión del territorio, el Estado debe implementar Agencias de Desarrollo Regional cuyas funciones sean el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales.

Uno de los principales retos que enfrentan el gobierno nacional y los gobiernos regionales, es el de contar con datos sólidos y continuos que brinden información del grado de avance de las acciones realizadas en los gobiernos regionales y locales en pro de una convergencia en la alineación de objetivos y la provisión de servicios a los ciudadanos mediante el proceso de descentralización. En esa dirección, se requiere realizar estudios que definan Indicadores de convergencia regional que permitan orientar las actividades de la Secretaría de Descentralización en aquellos que no han logrado un gran performance, asegurando que los gobiernos regionales, y por cadena los gobiernos locales, alcancen los estándares requeridos en la provisión de servicios de calidad a los ciudadanos.



c. Los GORE-Ejecutivo: primeros resultados

En este marco general, el GORE-Ejecutivo, como espacio de coordinación entre los representantes de los gobiernos regionales y funcionarios del Poder Ejecutivo, representa el mejor mecanismo de expresión y comunicación de las dificultades para ejecutar los proyectos que tienen previstos o que ya han solicitado al gobierno nacional.

Hasta hoy, ya se han realizado tres GORE-Ejecutivo. El primero, el 1 y el 2 de setiembre del 2016 en Lima, contó con la participación de 25 gobernadores regionales y los 19 Ministros de Estado. En el mismo, se concertaron 98 reuniones ya sistematizadas por la Secretaría de Descentralización. El segundo fue organizado también en Lima el 7 y 8 de noviembre. En esta oportunidad, se realizó una coordinación previa con mayor profundidad para que los gobiernos regionales desarrollaran con anticipación la agenda de trabajo de cada una de las reuniones bilaterales que solicitaban; en total se realizaron 120 reuniones y tanto los gobiernos regionales como ministerios asumieron compromisos que se formalizaron en las relatorías de las reuniones y se publicaron en el aplicativo compartido. Finalmente, el tercer GORE-Ejecutivo se realizó en Lima entre el 9 y 10 de febrero del 2017, organizándose 183 reuniones entre gobernadores y ministros, donde se trabajaron más de 600 demandas como se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 3: Evolución de compromisos asumidos por ministerios y gobiernos regionales durante los GORE-EJECUTIVO por sector.

SECTOR	GORE 1	GORE 2	GORE 3	Total general
CULTURA	-	9	44	53
MEF	39	47	45	131
MIDIS	-	11	46	57
MIMP	-	-	6	6
MINAGRI	71	48	61	180
MINAM	-	25	7	32
MINCETUR	24	12	26	62
MINDEF	-	3	3	6
MINEDU	59	46	118	223
O.MINEM	37	11	22	70
MININTER	10	14	11	35
MINJUS	-	12	8	20
MINSA	58	111	134	303
MTC	43	71	69	183
MTPE	-	-	19	19
MVCS	38	-	4	42
PCM	-	-	6	6
PRODUCE	30	30	52	112
RREE	3	-	6	9
Total general	412	450	687	1549

Fuente: Sistema de Seguimiento de Compromisos GORE EJECUTIVO

Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

Al 10 de abril, el 79% de los compromisos establecidos en las reuniones bilaterales han sido culminados. Solo el 21% de los compromisos se encuentran en proceso.



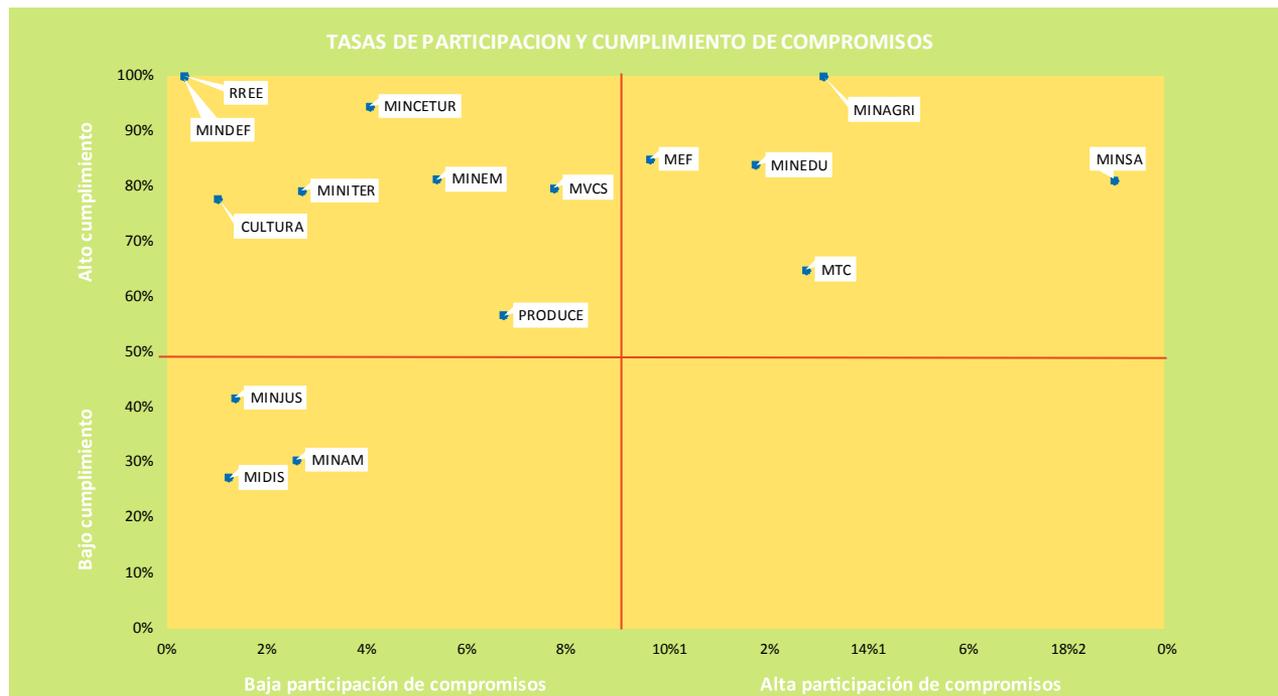
Tabla 4: Cumplimiento de compromisos por sectores (al 10 de abril de 2017)

SECTOR	COMPROMISOS MONITOREADOS	% DEL CUMPLIMIENTO	NÚMEROS		
			CUMPLIDOS	EN PROCESO	SIN AVANCES
MINAGRI	117	100%	117		
MINDEF	3	100%	3		
RREE	3	100%	3		
MINCETUR	36	94%	34	2	
MEF	86	85%	73	13	
MINEDU	105	84%	88	17	
MINEM	48	81%	39	9	
MINSА	169	81%	137	31	1
MVCS	69	80%	55	14	
MININTER	24	79%	19	5	
CULTURA	9	78%	7	2	
MTC	114	65%	74	40	
PRODUCE	60	57%	34	25	1
MINJUS	12	42%	5	7	
MINAM	23	30%	7	16	
MIDIS	11	27%	3	7	1
Total general	889	79%	698	188	3

Fuente: Sistema de Seguimiento de los GORE EJECUTIVOS

Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización.

Los sectores con alta participación en el número de compromisos y alto nivel de cumplimiento son Ministerio de Agricultura (MINAGRI), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y Ministerio de Salud (MINSА). Así mismo, los sectores con baja participación y bajo nivel de compromisos cumplidos son Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS).

Gráfico 3

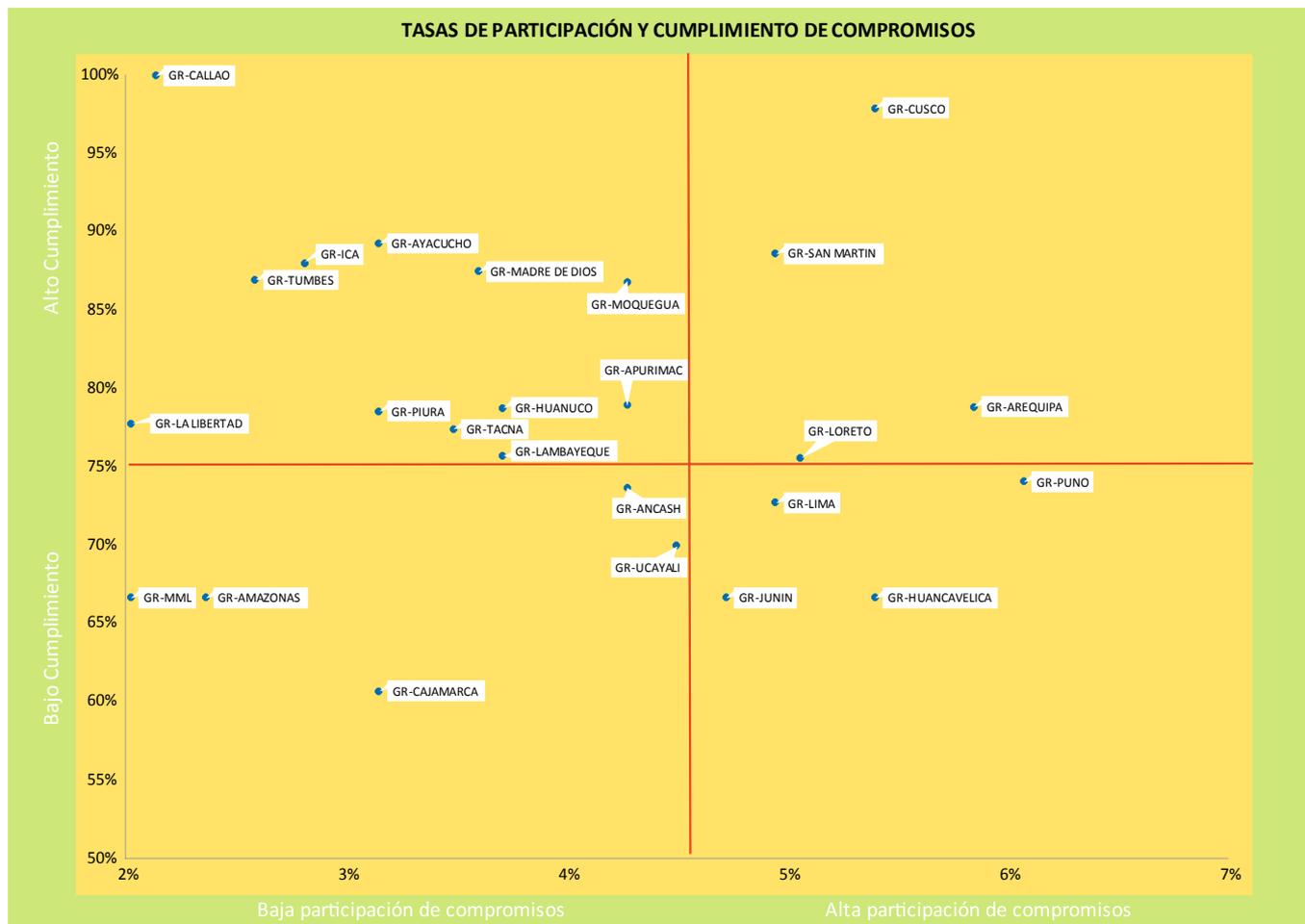
Fuente: Sistema de Seguimiento de los GORE-EJECUTIVO

Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización



Los GORE con alta participación en el número de compromisos y alto nivel de cumplimiento son: Cusco, San Martín, Arequipa, y Loreto. Aquellos con baja participación y bajo nivel de compromisos cumplidos son: Cajamarca, Amazonas, Ucayali, Ancash y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Por último, cabe destacar que cuatro de cada cinco compromisos establecidos por los sectores con los gobiernos regionales de Callao, Cusco, Ayacucho, San Martín, Ica, Madre de Dios, Tumbes y Moquegua han sido culminados.

Gráfico 4



Fuente: Sistema de Seguimiento de los GORE-EJECUTIVO
Elaboración: PCM – Secretaría de Descentralización

4. Transferencias económicas y distribución de recursos, avanzando en predictibilidad

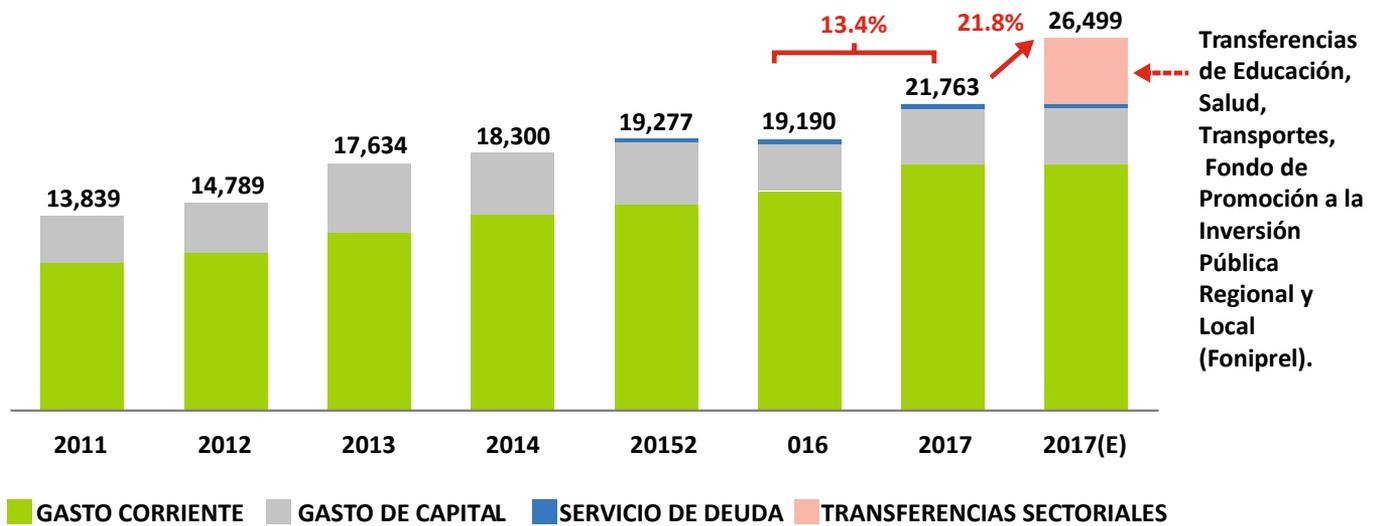
Uno de los principales esfuerzos que ha desplegado el gobierno nacional y ha sido parte principal de la agenda de trabajo de la Secretaría de Descentralización en la actual gestión, es el de contribuir al aumento de la distribución de fondos para los gobiernos subnacionales y la predictibilidad presupuestal para la ejecución de proyectos de inversión por parte de los mismos.

Sobre el incremento de recursos, se puede afirmar que el presupuesto aprobado para el año 2017 muestra un sustancial aumento en los montos asignados a los territorios. Como se aprecia en el gráfico siguiente, el presupuesto ordinario otorgado a los gobiernos regionales se incrementa en un 13.4% con relación al año anterior, estimándose un incremento en 21.8%, una vez que se hayan realizado las transferencias de fondos destinados a los gobiernos regionales.



Gráfico 5

PIA del Gasto total de los gobiernos regionales (Millones de S/.)

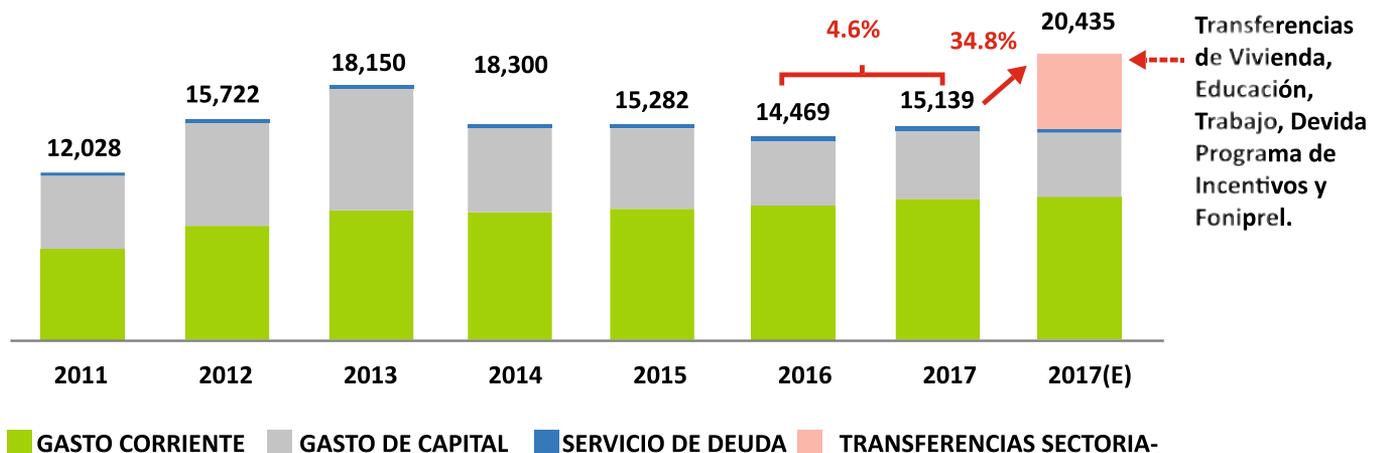


Fuente: Presentación del Ministro de Economía en la Comisión de Descentralización
https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/presentacion_comision_descentralizacion_22092016.pdf

Lo mismo se puede apreciar en la asignación presupuestal del año 2017 para los gobiernos locales, que tiene un incremento de 4.6% a nivel de PIA, estimándose que al culminar las transferencias, aquél será de 34.8%.

Gráfico 6

PIA del gasto total de los gobiernos locales (Millones de S/.)



Fuente: Presentación del Ministro de Economía en la Comisión de Descentralización
https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/presentacion_comision_descentralizacion_22092016.pdf

Este incremento de fondos, para responder a los problemas que históricamente han evidenciado las transferencias en distintos momentos del año, determinó que también se trabaje en la predictibilidad de su obtención. Con ese fin se incorporó en la Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, la definición de la oportunidad en que dichas transferencias deben llevarse a cabo (hasta el 31 de marzo del año 2017).



La oportunidad de la transferencia es un elemento clave para asegurar la ejecución de la inversión pública, y de esta manera, ofrecer un mejor servicio público a los ciudadanos. Del mismo modo, se ha establecido que se debe acompañar la predictibilidad con la simplificación de la transferencia.

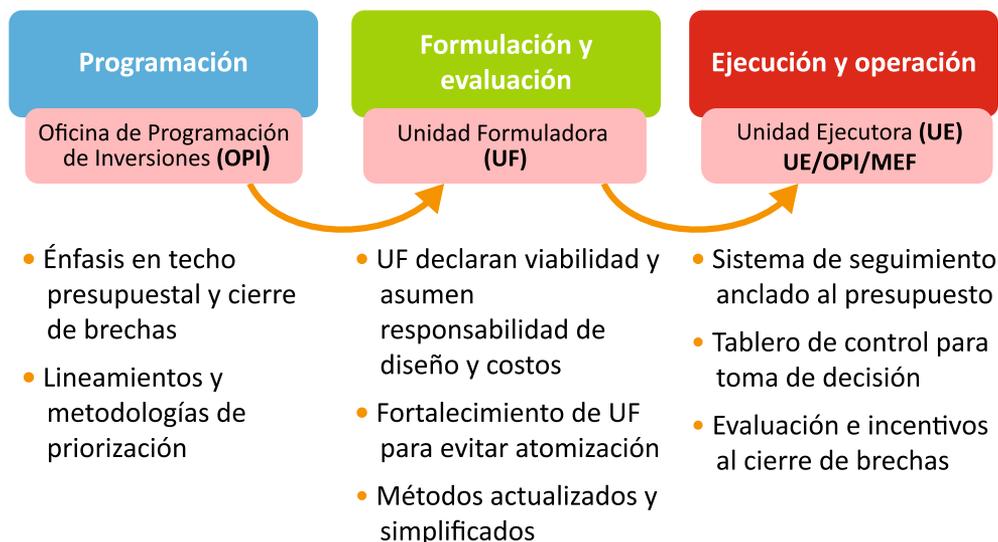
En esa dirección, se han suspendido los convenios de traspaso de recursos financiados con operaciones oficiales de crédito, cuyas condiciones serán contenidas en los convenios que se efectúen en el marco de las transferencias sectoriales. Asimismo, la reasignación presupuestaria de proyectos, la efectuarán las entidades bajo responsabilidad del titular del pliego, sin informe previo del MEF, protegiendo los proyectos de inversión pública que se encuentren en ejecución.

5. Mejora de la inversión pública y asistencia técnica

En relación a la formulación de proyectos de inversión, se ha decidido reformar el sistema de inversión pública a fin de afrontar los retos de cierre de brechas y ganancias de productividad que la sociedad y la economía requieren. Al respecto, cabe mencionar que según el diagnóstico del MEF previo a la reforma, los proyectos no estaban vinculados al cierre de brechas y asignación presupuestal, no tenían la calidad suficiente debido a la falta de capacidades en las oficinas de formulación y de programación de inversiones, y finalmente, existía desorden y lentitud en el proceso de aprobación debido a múltiples reformulaciones y a la presencia de diversos actores en la evaluación.

Es por ello, que la reforma del sistema de inversión pública pasa por establecer un sistema más ágil, menos burocrático, transfiriendo la responsabilidad de decisión a los titulares de los pliegos, bajo un enfoque de cierre de brechas. La reforma se puede simplificar en el siguiente esquema:

Gráfico 7: Nuevo esquema de la inversión pública



Fuente: Presentación del Ministro de Economía en la Comisión de Descentralización https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/presentacion_comision_descentralizacion_22092016.pdf

Es necesario enfatizar que este nuevo escenario que va transfiriendo presupuesto, incorporando predictibilidad y delegando las aprobaciones de los proyectos, se constituye en un viraje de la política de asignación de recursos que anteriormente desarrollaba el Poder Ejecutivo.

El Sistema Nacional de Inversión Pública se creó con la finalidad de optimizar el uso de recursos públicos destinados a la inversión. Desde su aprobación ha pasado por múltiples modificaciones, las cuales fueron respondiendo a las necesidades de una mayor desconcentración de las decisiones de formulación y aprobación. No obstante, ello, estas



modificaciones no tuvieron un efecto real sobre una mejora de los servicios públicos; y la argumentación en torno a que el sistema brindaba parámetros de calidad que permitían mejorar la eficiencia y eficacia de la inversión queda en entredicho a la luz de los datos.

En el mismo sentido, resulta pertinente recordar que la capacidad de ejecución de los proyectos de inversión por los tres niveles de gobierno aún dista de mostrar una gran eficiencia, lo que se debe, entre otras cosas, a la oportunidad en que los recursos son entregados tanto como a la capacidad de gestión de los mismos.

Es en esta realidad que se hace necesaria una mejora en la cartera de inversiones y en la gestión de proyectos con un enfoque territorial. Independientemente de la unidad ejecutora, los gobiernos subnacionales deben contar con la información del estado de los proyectos que se desarrollan en su espacio territorial, para asegurar su complementariedad, así como con las herramientas necesarias para su gestión y seguimiento adecuados.

Además, este enfoque proveerá los aprendizajes que en materia de destrabe de proyectos el gobierno ha ido desarrollando y permitirá que la inversión pública, como la privada que viene asociada, oportuna y de buena calidad llegue a los ciudadanos. A nivel de gobierno nacional, permitirá que los sectores puedan tener una mirada intersectorial de la inversión pública en los territorios y finalmente asegurar una mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública para el conjunto de los territorios.

CONCLUSIONES PARA UNA HOJA DE RUTA

1. A lo largo de los quince años del proceso de descentralización, el Perú ha gozado de un periodo de estabilidad política y crecimiento económico que ha permitido reducir la desigualdad, superar la pobreza extrema urbana y rural, y aumentar los niveles de desarrollo humano y de Producto Bruto Interno (PBI) per cápita. Sin embargo, aún está pendiente el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales como instituciones más cercanas al ciudadano. Es por ello que los retos –históricos y nuevos- que enfrenta el Perú, demandan un nuevo enfoque de descentralización orientado a la articulación intergubernamental y sectorial, una visión de desarrollo del territorio, la articulación horizontal para la gestión territorial y el fortalecimiento de capacidades para garantizar el bienestar social, crecimiento y la inversión descentralizada.
2. Uno de los primeros pasos de esta visión dinámica de descentralización es la institucionalización de los GORE-Ejecutivo, como espacio de diálogo horizontal y permanente entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, que permiten agilizar y articular el diálogo concretando las demandas a través de compromisos de ida y vuelta, con respuestas rápidas de los diversos sectores. Al mismo tiempo, el proceso de construcción del diálogo requiere la mirada territorial entre los diferentes niveles de gobierno en el territorio. Esta articulación horizontal y vertical ha permitido visibilizar agendas territoriales que permiten una orientación de diálogo programático, pero también de diálogo político; a la fecha el 49% de los compromisos asumidos por los sectores en los GORE Ejecutivos han sido cumplidos. En ese sentido, en lo que resta del año 2017 anticipamos la organización de tres GORE Ejecutivos y además GORE Macroregionales que permitan fortalecer la coordinación y las agendas priorizadas y concertadas de las mancomunidades y macroregiones del país. Estamos convencidos que esta ruta nos permite recuperar la confianza de la articulación intergubernamental como la principal herramienta para orientar nuestro desarrollo común.
3. Un segundo paso, siguiendo las recomendaciones de la OCDE *Territorial Reviews*, es la implementación de los cambios en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros con el objetivo de dinamizar el proceso de gobernanza pública, ordenamiento territorial y descentralización a través de la coordinación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, en el que la Secretaría de Descentralización es el órgano de línea responsable del desarrollo territorial y la descentralización del Estado, y de velar por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno. La Secretaría de Descentralización cuenta con una nueva estructura que consiste en tres subsecretarías: i) Subsecretaría de Desarrollo Territorial; ii) Subsecretaría de



Articulación regional y local; y, iii) Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización, estructura que permitirá una mejor implementación de sus actividades y el logro de sus objetivos.

4. Otro paso fundamental del nuevo enfoque de la descentralización en nuestro país es la implementación de las Agencias de Desarrollo Territorial como mecanismo de coordinación y articulación con el objetivo de fomentar la visión de desarrollo descentralizado y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales. Las Agencias tendrán como funciones: (i) apoyar a los gobiernos regionales y locales desarrollando las habilidades técnicas en áreas de diseño e implementación de políticas y prácticas gubernamentales; (ii) alinear las prioridades estratégicas de las regiones con las prioridades del gobierno nacional; (iii) evaluar y monitorear el nivel de planeamiento regional y local para asegurar que los planes sean efectivos y compartan una visión de futuro de nuestro país en los diferentes niveles y sectores del gobierno en su conjunto.
5. Orientar el desarrollo de la política pública hacia la provisión de servicios al ciudadano, requiere de una condición básica e indispensable: contar con servidores públicos capacitados. Tal como se evidencia en el informe y en las diferentes estadísticas que existen sobre la materia, las capacidades para atender las necesidades de los ciudadanos aún son insuficientes y se encuentran inadecuadamente distribuidas. La actual coyuntura que afronta el país, con los desastres naturales evidenciando las carencias que han mostrado los diferentes niveles de gobierno en prever oportunamente los riesgos que afrontábamos y, especialmente, las filtraciones que se han generado en el correcto uso de los recursos asignados, son pruebas irrefutables que debemos continuar desarrollando capacidades en el Estado.
6. Este desarrollo de capacidades por lo tanto se convierte en una política permanente que asegura la continuidad de la política pública. Aun cuando existen estadísticas que muestran una alta rotación de funcionarios en el Estado, también es cierto que cuando la rotación se da entre funcionarios con capacidades desarrolladas, éstas se redistribuyen en el territorio generando dinámicas de mejora no estructurada pero constante en el tiempo. Por ello, como parte de la hoja de ruta de este gobierno en el fortalecimiento de la descentralización, se encuentra el acompañamiento constante y comprehensivo a los gobiernos subnacionales, asegurando una coordinación y articulación con los sectores, que permita que los compromisos se conviertan en realidades.
7. Adicionalmente, necesitamos reducir las asimetrías de información entre los diferentes niveles de gobierno, lo que incluye brindar orientación para una buena gestión de proyectos con un enfoque territorial. Eso implica que, independientemente de la unidad ejecutora, los gobiernos subnacionales tengan la información del estado de los proyectos que se vienen desarrollando en su espacio territorial y cuenten con las herramientas para su gestión y seguimiento adecuados. Con este enfoque el Ejecutivo se encuentra en el proceso de validación de una metodología de acompañamiento al desarrollo de los territorios desde una mirada integral y acompañando el proceso.
8. Finalmente, el proceso de reorientar la descentralización hacia un desarrollo territorial efectivo, requiere contar con los recursos suficientes y oportunos, de tal modo que el planeamiento y su transformación en ejecución presupuestal sea un ejercicio que redunde en beneficios para los ciudadanos en todos los rincones de nuestra patria. Desde dicha perspectiva, continuaremos fortaleciendo el proceso de predictibilidad financiera y de información sobre fuentes de financiamiento, que permitan a los diferentes niveles de gobierno enfrentar oportunamente los retos de desarrollo que enfrentan.

Lima, abril de 2017





Programa ProDescentralización